



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"  
Programa de Desarrollo e Instituciones

## INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 12 – Número 5  
Octubre de 2018

### Índice

Resumen Ejecutivo ..... 2

#### Columnas:

**¿Hacia un pacto federal para el desarrollo?**

Luis Rappoport ..... 3

**Capitalismo rentista versus economía social de mercado**

Marcelo F. Resico ..... 5

**¿Qué son los entes cooperadores?**

Claudia Esteban ..... 8

**Editor:** Dr. Marcelo F. Resico

**Asistente de Edición:** Santiago Ruy Varela

**Email:** [programadei@uca.edu.ar](mailto:programadei@uca.edu.ar)

**Tel:** 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

# Resumen Ejecutivo

---

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **¿Hacia un pacto federal para el desarrollo?**, el autor realiza un paneo sobre la actual crisis de desbalances macroeconómicos que se encuentra atravesando el país. La perspectiva de generar desarrollo desde este contexto debe, sin embargo, ser encarada con una mirada microeconómica y sectorial. Esto es debido a las múltiples y simultaneas restricciones que operan actualmente. El objetivo entonces debe ser la búsqueda por optimizar la limitada locación de recursos por parte de los distintos niveles del Estado, fijando siempre el foco en vistas de potenciar el capital humano e incentivando la cooperación entre los distintos actores presentes en la economía.

En la segunda columna, **Capitalismo Rentista versus Economía Social de Mercado**, el autor hace distinción dos estructuras institucionales que han emergido en los capitalismos de mercado, explorando la lógica y el contexto en el cual cada una emerge y se desarrolla. En una economía social de mercado, el actuar del Estado ayuda e incentiva a la resolución de los conflictos sociales mediante la cooperación entre los distintos grupos. Por el contrario, en el capitalismo rentista lo que impera es la búsqueda del beneficio y enriquecimiento propio mediante las instituciones públicas, sin importar el impacto, en general negativo, que pueda traer esta búsqueda en el resto de la sociedad. Las dimensiones opuestas que estas dos estructuras ocupan demuestran la influencia que las instituciones poseen en la lógica distributiva, y la importancia de hacer foco en este aspecto de la planificación estatal.

En la tercera columna, **¿Qué son los entes cooperadores?** la autora desarrolla las funciones y características de estos organismos. Conviviendo entre las esferas públicas y privadas, los entes cooperadores realizan actividades complementarias al actuar estatal, cuya finalidad es pública y no de lucro. Al actuar por fuera del presupuesto del Estado, su participación en la coyuntura actual de carencia de recursos públicos revela una herramienta fundamental para la planificación y ejecución de proyectos a la vez que ubica al gobierno central como intermediario entre los distintos organismos que operan dentro y fuera de su órbita.

## Columnas

---

### ¿Hacia un Pacto Federal para el Desarrollo?

Luis Rappoport\*

La Argentina está haciendo un importante esfuerzo para alcanzar, hacia el 2019, el equilibrio fiscal primario. El objetivo es alcanzar un equilibrio macroeconómico que -al reducir la inflación y limitar los recurrentes golpes cambiarios- permitan un mejor desempeño del desarrollo económico.

Sin embargo, además del desequilibrio macroeconómico, nuestro país tiene otras restricciones al desarrollo cuya resolución requerirá tiempo. Posiblemente las más preocupantes sean, la extraordinaria presión fiscal que pesa sobre la actividad económica, la baja tasa de empresarialidad y la baja calificación de los recursos humanos.

*... En el caso argentino, la reducción de los impuestos conspira contra el equilibrio macroeconómico buscado*

Mientras en países como Alemania o Italia, hay 80/100 empresas formales cada 1000 habitantes y en Chile alrededor de 50, en nuestro país hay apenas 15. La presión tributaria de la Argentina (incluyendo seguridad social), es la mayor de América Latina: cercana al 40% del PBI. Mientras la pobreza y la informalidad laboral rondan el 30% de la población, un reciente estudio de la CEPAL con el Ministerio del Interior califica a la falta de recursos humanos en el segundo lugar, sobre quince restricciones al desarrollo de dieciocho cadenas productivas estudiadas.

Por el lado de la formación de los recursos humanos, en el mediano plazo, la respuesta la tiene el sistema educativo, y en un plazo menor, el mismo sistema empresarios que -con el debido apoyo público- podría colaborar con la mejora de nuestro capital humano y permitir a nuestros ciudadanos una vida más digna. El fortalecimiento de nuestras empresas está asociado a la reducción de la presión tributaria. Esa asociación se ve fortalecida porque, a partir de la decisión de la administración Trump de reducir el impuesto a las ganancias de las empresas, el resto de los países se están viendo obligados a acompañar, con renovadas reducciones o con mecanismos compensatorios de apoyo al desarrollo empresario (como la calificación de la mano de obra). En el caso argentino, la reducción de los impuestos conspira contra el equilibrio macroeconómico buscado, y la reducción del gasto público, que se concentra alrededor de la mitad en gastos sociales -jubilaciones, pensiones, planes sociales y subsidios- conspira contra la atenuación de los altos niveles de pobreza y, en última instancia, contra la gobernabilidad.

---

\* Licenciado en Economía (UBA), Director Nacional de Políticas Regionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Se impone la siguiente pregunta: ¿cuál es la mejor forma de salir de estas sobre determinaciones?

Sin soluciones en el nivel macroeconómico, la respuesta está en los niveles micro y meso, en el tipo de políticas de gestión del desarrollo económico que se aplican en casi todos los países, políticas que tienen tres principios claves: 1) subsidiariedad, 2) gobernanza multinivel, 3) especialización inteligente.

Subsidiariedad refiere a que las políticas de desarrollo deben emanar del nivel más próximo posible de los ciudadanos. Si de lo que se trata es de construir una red troncal de transporte, ese nivel es nacional, pero si de lo que se trata es de la calificación de la mano de obra, ese nivel es el provincial o municipal -para grandes ciudades. Este principio responde a dos razones: la primera es que en el nivel más próximo a los ciudadanos, las empresas y los centros del conocimiento, es donde se encuentra la participación social necesaria para construir competitividad "a pesar" de la carga tributaria, de los conflictos distributivos o de los desequilibrios macroeconómicos, y la segunda es que en el

*... la mejor política social es el empleo formal y sustentable* nivel local es donde se genera la confluencia de tecnologías, necesaria para crear productos y procesos originales, en condiciones de competir.

El principio de "gobernanza multinivel" es un correlato del primero: para hacer viable la subsidiariedad, el nivel local debe contar con los capacidades financieras, institucionales y técnicas suficientes para la gestión pública de esa "subsidiariedad". Son necesarios fondos nacionales con contrapartes locales, y un marco institucional adecuado para la gestión y control de esos fondos. Son necesarios equipos técnicos nacionales para el fortalecimiento de las capacidades locales y estrategias nacionales que ordenen las políticas locales de desarrollo.

El tercer principio -"la especialización inteligente"- es, en definitiva, el objeto de todo el proceso que se debe construir: encontrar en cada provincia y en cada municipio, el vector de especialización -coherente con los objetivos nacionales- que permita construir en cada comunidad un set de productos y servicios originales, centrados en la innovación, la ciencia y la tecnología que permitan a esas provincias y núcleos urbanos un lugar dinámico en el comercio internacional. La comunidad de empresas, centros del conocimiento y gobiernos locales -como nunca- tiene las condiciones y la oportunidad de sacar a la Argentina de las sobre determinaciones de la macroeconomía y proponer un camino creativo para el desarrollo económico.

Y si se trata de construir el vector nacional de la "gobernanza multinivel" del desarrollo, las provincias y los municipios tienen las condiciones y la oportunidad de percibir -y permitir la percepción nacional- de que la mejor política social es el empleo formal y sustentable donde la renta que emana de la innovación esté en condiciones de sobreponerse a los excesos tributarios y la falta de recursos humanos, y permita la creación y el fortalecimiento de nuestra base empresarial.

## Capitalismo Rentista versus Economía Social de Mercado

Marcelo F. Resico\*

Desde el colapso de la "economía de planificación central," con la caída del muro de Berlín en 1989, lo que resultaron son por lo general diferentes tipos de economía de mercado, condicionadas por distintas interrelaciones entre instituciones, culturas y trayectorias históricas diversas. En este contexto lo que resulta importante distinguir en la actualidad es la existencia de economías sociales de mercado (a partir de ahora ESMs) de lo que puede denominarse "capitalismo rentista".

Caracterizaremos a las ESMs como aquellas donde además de mercados y empresas se fortalecen las instituciones y el estado de derecho, y se producen efectivamente mejoras en indicadores sociales. En tanto el capitalismo rentista puede ser descripto como economías en las que se puede observar la presencia pragmática de elementos de mercado (como elementos del derecho de propiedad, de contratos, existencia de intercambios, comercio exterior, etc.) pero debajo de esto prevalece la lógica de la "búsqueda de rentas" (*rent-seeking*).

*...La acumulación neo-patrimonial de poder y recursos requiere ambas, el apoyo interno de los políticos y funcionarios, y el externo de los grupos de interés privado.*

Esta última puede caracterizarse por la búsqueda de posiciones de poder para la ganancia de algunos grupos y la expansión del privilegio en la economía, en lugar de una competencia leal y efectiva. El capitalismo rentista, está asociado a la "extracción," y se basa en un juego de "suma cero," en lugar de un juego de "suma positiva", por lo que suele estar enfocado en la redistribución en lugar de en la creación de riqueza y en la producción. En estos casos por otra parte puede observarse en el comportamiento del sector público la existencia de una lógica "neo-patrimonial" en la interacción entre el estado y los sectores económicos claves. La acumulación neo-patrimonial de poder y recursos requiere ambas, el apoyo interno de los políticos y funcionarios, y el externo de los grupos de interés privado.

Lo distintivo de este sistema es que la concentración del poder y de la riqueza no se basa en el "servicio público" ni en el "servicio a los consumidores," sino que se subvierten estos principios para poner lo público y a los consumidores al servicio de grupos privilegiados, ubicados ya sea en el estado o en el sector privado, mediante la utilización de mercados concentrados, muchas veces en coordinación con áreas "capturadas" del estado. El capitalismo rentista, junto con su marco institucional neo-patrimonialista por lo general contribuye al aumento de la concentración y de una desigualdad basada en la exclusión y la extracción.

Los caminos hacia el capitalismo rentista son diversos y actualmente podemos observar tres formas evolutivas principales. Primero puede ser identificado en

---

\* Doctor en Economía. Director del Programa de Desarrollo e Instituciones de la UCA

varios de los procesos de liberalización pragmático-autoritarios de las precedentes economías planificadas que están evolucionando hacia lo que algunos autores están denominando "capitalismo de estado," donde el estado es el actor dominante de la economía, controlando empresas claves. En estos casos la propiedad, el mercado y el comercio son permitidos –a diferencia del sistema de economía planificada– pero son utilizados para la sustentabilidad de un régimen autoritario. Estos sistemas pueden asociarse a lo que ha impulsado el "socialismo del siglo XXI" en nuestra región.

Segundo puede ser generada en economías de mercado basadas en el principio del "estado mínimo," donde un marco institucional "imparcial" y el principio de "igualdad ante la ley" se debilitan y son abandonados en la práctica (aun cuando consten formalmente en las leyes). La concentración de la riqueza y el poder consiguen influenciar o "capturar" ciertas agencias o partes del estado para el propio interés, desarrollando de este modo una lógica neo-patrimonialista, basada en el privilegio que reproduce la inequidad. A estos resultados es posible

*... la ESM requiere la participación y el "diálogo de los actores sociales" que comúnmente se ven como contrapuestos por sus intereses*

asociar los casos de aplicación del Consenso de Washington en Latinoamérica que fallaron en lograr un marco institucional estable, respetado y que posibilite la mejora de los indicadores sociales.

Tercero puede desarrollarse desde economías "tradicionales," donde las relaciones "patrón-cliente" prevalecen en las elecciones y en el empleo público. Estas economías suelen estar basadas en la extracción de recursos naturales, y tratan de modernizar solo formalmente la estructura estatal y los mercados, pero debajo de esto la lógica prevaleciente continúa siendo neo-patrimonial. Este caso ha sido muy común en países que lograron la independencia desde la situación de colonias y prevalecen en buena medida en África y algunas zonas de Asia.

### **¿Qué se necesita para implementar una ESM?**

Los requisitos estructurales para la implementación de la ESM consisten, en primer lugar, en un marco de estabilidad macroeconómica con políticas anti-cíclicas que permitan ahorrar en los momentos de bonanza, para tener una reserva en los períodos recesivos. Esto implica políticas que fomenten el crecimiento económico y la generación de empleo evitando los problemas macro tanto de la inflación como de la recesión.<sup>1</sup>

También la ESM requiere el funcionamiento y respeto del "estado de derecho", esto implica que tanto el gobierno como los ciudadanos respeten la ley. La institucionalidad y las reglas permiten discernir los comportamientos buenos y útiles de los que perjudican a los conciudadanos o a la productividad. La falta de este requisito se puede constatar en sociedades que tienen altos índices de informalidad y de conductas paralelas o directamente contrarias a la ley.

Tanto la estabilidad macroeconómica como la prevalencia del estado de derecho requieren la existencia de una administración pública imparcial y calificada, seleccionada en función del mérito, el cumplimiento y el servicio público, para lo

<sup>1</sup> Röpke Wilhelm (1936).

que se necesita apoyar por un lado su autonomía, y por otro su conexión y comunicación con la sociedad civil. Lo contrario de ello es una administración pública influenciada por la lógica “patrimonialista” donde las agencias y el gobierno, implícita o explícitamente se reorientan al beneficio privado de los que las conducen, vulnerando el principio del “servicio” público.

Bajo el patrimonialismo la competencia por los resortes del gobierno adquiere una forma de “lucha por el botín,” en la cual dos o más grupos compiten por alzarse con el gobierno para maximizar sus beneficios privados.<sup>2</sup> La entrada en la función pública se realiza por lealtad al grupo, o al líder del grupo, y no por el servicio a los ciudadanos en el cumplimiento de la ley. Por ello en estos sistemas se desarrollan fuertemente conductas nepotistas y lógicas patrón-cliente.

Como último elemento central que mencionaremos, la ESM requiere la participación y el “diálogo de los actores sociales” que comúnmente se ven como contrapuestos por sus intereses.<sup>3</sup> El funcionamiento de la ESM requiere un elevado nivel de cohesión social y de confianza pública que lleve a un clima cooperativo para la generación de una legislación basada en elevados niveles de consenso, y para la defensa del estado imparcial y de derecho, y la coherencia de las políticas públicas y económicas.<sup>4</sup>

*... la ESM destierra como forma de funcionamiento de la política la lógica “amigo vs. enemigo,”*

En una sociedad puede existir la cooperación o el conflicto de intereses (por ejemplo, diferencias en cuanto al salario por una determinada prestación). La ESM no requiere coincidencia permanente de los intereses de todos los grupos, pero no puede funcionar con conflicto continuo. Sostiene que en cualquier conflicto de intereses nunca se debe poner en cuestión la razón de ser del contrincante, sino sólo la dimensión y magnitud de sus intereses. Se debe partir del supuesto de que no pueden prevalecer los intereses propios en todas sus dimensiones y magnitud, por lo que se exige una disposición a buscar y aceptar consensos mínimos.<sup>5</sup>

De esta manera la ESM destierra como forma de funcionamiento de la política la lógica “amigo vs. enemigo,” que está asociada a la negativa lógica económica de “suma cero,” en lugar de la cooperación y construcción de consensos para el despliegue de lógicas creativas y productivas de “suma positiva”. Estos consensos entre el gobierno y los principales grupos, con el consentimiento de la opinión pública –en el contexto de un sano juego democrático– son los que sostienen tanto la imparcialidad del estado, como la fundamentación del cumplimiento de la ley, y, en definitiva, la aplicación coherente de las diversas políticas, tanto económicas, como sociales, etc.

<sup>2</sup> Tomamos la idea de Hutchcroft, “Booty Capitalism: Business-Government Relations in the Philippines”, en MacIntyre A. ed. (1994).

<sup>3</sup> Lesch Hagen, et al (2017).

<sup>4</sup> A la misma conclusión, pero con respecto a los países nórdicos, llega Andreasson Ulf (2017).

<sup>5</sup> Benecke Dieter (2002).

## ¿Qué son los entes cooperadores?

Clauda Esteban\*

Existen mitos y verdades en todo lo relacionado con las finanzas públicas y con la ejecución presupuestaria. Algunos de esos mitos son los de unidad, universalidad y transparencia presupuestaria, por ejemplo. Paralelamente, algunas de tales verdades son constituidas por la existencia de entidades públicas no estatales que ejecutan recursos originados en la percepción de tributos y la exclusión de ellos respecto de los sistemas y controles a los que se encuentran sometidos los organismos enumerados en el art. 8º de la ley 24.156<sup>6</sup>. Ahora bien, todo emprendimiento necesita una organización para su realización, en consecuencia, toda empresa supone la utilización de unos recursos o medios materiales, humanos y tecnológicos ordenados de una determinada manera para lograr un cierto resultado. El Estado no es cualquier organización o una organización social más. Se trata de la organización social por excelencia, luego de la familia. Y de hecho, también como la familia, es una mezcla no sólo de lazos que nos hacen parte de una Nación, con un pasado, presente y futuro común, sino también de criterios de solidaridad y de estructuras, que no son más que un reflejo colectivo de lo que somos como seres individuales<sup>7</sup>.

La teoría de la organización "*considera a las organizaciones como un dato de hecho, propias de la realidad social, como si su existencia estuviera asegurada y fuese constante en el tiempo. Los estudiosos han definido a las organizaciones a partir de considerarlas unidades sociales con objetivos particulares, afirmación general que se concreta con elementos específicos: un grupo de personas asociadas para el logro de un fin común, que establecen entre esas relaciones formalizadas con pretensiones de continuidad en el tiempo, legitimadas por el sistema social externo y con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros, sin que por ello peligre la supervivencia de la propia organización*"<sup>8</sup>.

En este contexto, efectuaremos dos preguntas ¿qué son los entes cooperadores? ¿Podemos sostener que los entes denominados entes cooperadores pueden tener una finalidad distinta de la del propio Estado?

*... en estos sistemas el ente cooperador viene a desempeñar una función de colaboración con la Administración pública, cumpliendo con cometidos que son públicos*

Preliminarmente podríamos afirmar que el sistema de los entes cooperadores viene a ser una forma de asociación público privada<sup>9</sup> que prevé que la Administración pública pueda celebrar convenios de cooperación técnica y

\* Abogada (UBA), doctorando en Ciencias Jurídicas (UCA); asesora legal (Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación).

<sup>6</sup> Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

<sup>7</sup> Diana, Nicolás; "Un acercamiento a la regulación de los entes cooperadores en la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación. Publicado en: [RDA 2010-74, 1151](#). Cita Online: AP/DOC/4732/2012.

<sup>8</sup> Vincenti, Rogelio W., "Principios de organización administrativa en un fallo de la Corte Suprema", JA del 29/4/2009.

<sup>9</sup> Güemes, María Belén; "Los entes cooperadores, el sistema presupuestario y el empleo público". RAP (442). Sección Jurisprudencia comentada.

financiera –sin cargo para el Estado– con entidades públicas o privadas, tendientes a la realización de distintos cometidos públicos. Entre esos regímenes de cooperación técnica y financiera se encuentra el que fue aprobado por las Leyes Nros. 23.283 y 23.412. La Ley N° 23.283 estableció que el Poder Ejecutivo puede autorizar a la Secretaría de Justicia a celebrar, mediante contratación directa, convenios con entidades públicas o privadas que tengan por objeto la cooperación técnica y financiera de éstas con la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios a los fines de un mejor funcionamiento y la modernización de los métodos operativos de la mencionada Dirección, así como también contribuir al cumplimiento de su misión y funciones. Por su parte, la Ley N° 23.412 extendió la autorización a las demás direcciones y organismos de la Secretaría de Justicia. Además de estos regímenes de cooperación técnica y financiera, existen otros tantos con similares características, es decir, normas que autorizan la celebración de convenios cooperativos con entidades públicas o privadas que tengan por objeto la cooperación técnica y financiera con determinados organismos del Estado Nacional.

Entre los convenios suscriptos en el marco de tales regímenes podemos mencionar, la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA) y la Cámara de Comercio Automotor (CCA) que funcionan como entes cooperadores de la Dirección Nacional de Registro del Automotor; el del Registro de la Propiedad Inmueble con el Colegio de Escribanos como ente cooperador, la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA) con el entonces Sistema Argentino de Informática Jurídica (SAIJ) –INFOJUS– y la Dirección Nacional de Datos Personales; la Ley que fue ente cooperador con la Dirección Nacional del Registro Oficial; la Asociación de Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca –AICACYP– como ente cooperador del Registro Nacional de Armas –RENAR–; el Ente Cooperador Penitenciario –ENCOPE– con la Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ente Cooperador Ley N° 24.200 en el ámbito de la Superintendencia de Riesgos del Seguro, entre otros.

Vemos entonces que en estos sistemas el ente cooperador viene a desempeñar una función de colaboración con la Administración pública, cumpliendo con cometidos que son públicos y sujeto a las instrucciones y control del organismo – u órgano– público con el que trabajan conjuntamente. Generalmente, el ente

<p><i>... los entes cooperadores: a. son entes públicos; b. no son estatales; c. son creados por ley formal</i></p>	<p>cooperador representa a un sector de la actividad que está regulado y sujeto al control del organismo beneficiario y, por ello, aunque no obtenga ganancias pecuniarias, también tiene interés en la mayor eficiencia del servicio que presta la Administración.</p>
---	---

Es necesario recordar que cuando hablamos de los entes creados por las Leyes N° 23.283 y N° 23.412, que gobiernan el sistema de cooperación técnica y financiera al que venimos refiriendo, y que cuentan con un sistema de fiscalización estatal propio, debe determinarse previamente la naturaleza jurídica, indicando en tal sentido que *“su particularidad más saliente está dada por la circunstancia de que no integra el presupuesto general ni tampoco se incorpora al patrimonio del Estado, sino al de entidades públicas no estatales o privadas que contribuyen con los fondos recaudados a la satisfacción de un*

*servicio público*<sup>10</sup>. Por conducto de la normativa aludida se autorizó a los Entes Cooperadores a suministrar servicios y elementos conducentes a la satisfacción de los fines de los respectivos convenios, y a percibir en concepto de contraprestación, precios con los que –entre otros conceptos- se integrará cada Fondo de Cooperación Técnica y Financiera -v. arts. 7° y 8° de la Ley N° 23.283, cuyo ámbito de aplicación fue ampliado por la Ley N° 23.412.

Conforme con lo anterior y con base en la doctrina de la PTN, los entes cooperadores: **a.** son entes públicos; **b.** no son estatales; **c.** son creados por ley formal; **d.** tienen finalidades públicas, no de lucro; y **e.** están sometidas a un control estatal diferencial<sup>11</sup>. De tal modo, la Procuración del Tesoro de la Nación ha concluido en reiteradas oportunidades que “*los fondos que se recaudan en el marco de los convenios suscriptos al amparo de las Leyes N° 23.283 y N° 23.412, así como los sujetos a los que corresponde su propiedad, administración y conservación, se encuentran fuera del ámbito de control que establece la Ley N° 24.156*” (Dictámenes 284:134).

Tal es la interpretación del sistema que se viene aplicando, propiciada por la Procuración del Tesoro de la Nación –al entender que se trata de recursos de naturaleza “paraestatal” que no sólo se encuentran fuera del presupuesto, sino que además por su naturaleza y alcances son extraños al giro financiero patrimonial del Estado.

*... Dichos fondos no integran el presupuesto general, ni tampoco se incorporan al patrimonio del Estado, sino al de entidades públicas no estatales o privadas*

Al comienzo preguntamos que son estos entes cooperadores y también si los entes cooperadores pueden tener una finalidad distinta a la del propio Estado. Podemos responder por la negativa. Hemos visto que las normas que los crearon y más allá de algunas críticas que se han levantado, en particular en materia presupuestaria y de sus fondos, los han dotado de finalidades que coadyuvan a la realización de los fines primordiales del Estado.

Exhiben como rasgo característico la presencia de personas jurídicas ajenas a la esfera estatal, que voluntariamente y con ausencia del poder público, concurren con sus recursos a complementar la prestación de un servicio público, sin recibir aportes ni subsidios del Estado, y que éste no administra dichos fondos, ni los guarda o conserva, ni participa de su patrimonio social, ni en la formación de sus decisiones societarias. Dichos fondos no integran el presupuesto general, ni tampoco se incorporan al patrimonio del Estado, sino al de entidades públicas no estatales o privadas que contribuyen a la satisfacción de un servicio público<sup>12</sup>. En tal contexto, los convenios de cooperación técnica y financiera, se encuentran destinados al mejor funcionamiento y a la modernización de los métodos operativos de los organismos beneficiarios.

<sup>10</sup> Dictámenes 210:042. Recordemos que la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN (PTN) es el máximo organismo asesor de los servicios jurídicos del Estado y sus dictámenes son vinculantes para ellos.

<sup>11</sup> Diana, Nicolás. Un acercamiento a la regulación de los entes cooperadores en la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación. AP/DOC/4732/2012.

<sup>12</sup> Dictámenes PTN 280:96 bis