

UN SISTEMA DE AUTOCONTROL: LA GESTION DEL CONTRATO DE OBRA PUBLICA EN EL AMBITO PROVINCIAL

Estela M. Bloch

Introducción

A la vez que en nuestras economías el Estado ha asumido un papel preponderante en los distintos ámbitos de la acción social y económica, emprendiendo directamente actividades industriales y comerciales, esta participación también se ha manifestado a través de la regulación normativa como resorte necesario para lograr que la participación privada -en tanto el propio Estado se manifiesta insuficiente e ineficaz- se compadezca y compatibilice con sus propios objetivos, subordinando al menos en principio, su actividad a los fines públicos.

Así, por vía legislativa, se ha acentuado la funcionalidad social de la propiedad, limitando el ejercicio de los derechos constitucionales, condicionando la actividad privada a los fines estatales prioritarios; ofreciendo alicientes bastantes, para obtener la colaboración del sector privado, en aras de la satisfacción del interés público. Pero esta nueva concepción, que apunta a la regulación y orientación del total de las actividades sociales, impone necesariamente una transformación en la estructura misma del Estado y en su modalidad de acción. Efectivamente, el hecho de encausar a través de diversos medios gran parte de la actividad económica y social, implica la capacidad necesaria para priorizar los objetivos socioeconómicos y, eventualmente, compatibilizarlos; formalizar los mecanismos para lograr la ejecución de las políticas propias y las propuestas para el sector privado; asegurar

(*) Se desempeñó en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales como Prof. Adjunta Simple en la Cátedra Derecho Administrativo.

la participación de determinados sujetos económicos: el Estado mismo, las micro y macro empresas, organizaciones de intereses, los partidos políticos, etc. (1). Sólo de tal suerte se explica el concepto de Estado con sus correlativas prerrogativas como supuesto político jurídico de la organización administrativa.

Finalmente, cabe señalar que en los sistemas políticos participativos, el grado de legitimación de la autoridad política, parece correlacionarse con su grado de eficacia, esto es, con la posibilidad de acercar los resultados obtenidos a los objetivos propuestos (2).

Así, superada la antinomia interés público-interés privado, se ha acuñado el concepto de "colaboración" que ha teñido el ámbito de las relaciones administrativas, en especial, el de los contratos administrativos, produciendo su parcial y gradual despublicización, asegurando la ejecución de los fines propios con el ejercicio de las prerrogativas estatales, sin desmedro del reconocimiento de los derechos de los particulares, a través de la fijación de los mecanismos administrativos y procesales idóneos para su resguardo (3).

En consecuencia con esta nueva concepción, resulta necesario señalar la significativa importancia que ha cobrado el consecuente e inevitable problema del control de la propia actividad estatal y de la confiada al sector privado, en tanto se lo aprecia como insustituible sujeto participativo en el conjunto de las actividades sociales.

Efectivamente es ineludible efectuar el control de la actividad a cargo de la propia Administración en todos los aspectos que hacen a su legalidad, como una doble finalidad, para que garantice la realización del bien común:

- 1- evitar que por "mala administración" el conjunto del cuerpo social sobrelleve resultados demasiado gravosos ó que podría haberse obtenido en mejores condiciones.
- 2- salvaguardando los derechos de aquellos sujetos privados que colaboran con las finalidades

estadales, al cuidar de no imponerles cargas desproporcionadas respecto a las que soportan los demás. Esta última situación también redundante en perjuicio del cuerpo social, en tanto se produce la descapitalización de una unidad productiva, se frustra un cometido social o se pone en evidencia cuán vulnerable resulta el sistema normativo, al menos cuando el propio Estado es quien lo infringe.

Piénsese por ejemplo, en que si bien resulta poco menos que imposible precaverse en épocas de alto ritmo inflacionario, ante los hechos externos a la Administración comitente, que alteran y modifican las condiciones previamente pactadas haciendo peligrar la subsistencia del vínculo contractual, no sucede lo mismo con ciertos hechos imputables a la Administración, que por omisión o retardo en el cumplimiento de las obligaciones previamente contraídas, tienen por resultado el aumento injustificado de la contraprestación, la paralización de la ejecución contractual y aún, la reparación ante reclamos canalizados por vía judicial (4).

Se trata en estos casos, del incumplimiento de normas jurídicas específicas, lo que genera la responsabilidad del Estado y del funcionario remiso al cumplimiento de sus funciones (5). En efecto, las normas existen y su cumplimiento resulta obligatorio por lo que la actividad administrativa debe ajustarse en su contenido y formalidades, al cometido ético, político, jurídico y técnico que las impregnan. Más trascendente resulta, sin duda, el problema de la responsabilidad política que se traduce en la decisión de aplicar efectivamente las normas existentes para que el control de legalidad tenga real contenido, pero que excede el marco de este ensayo.

Control de inversión de fondos públicos en la provincia.

El tema del control no es extraño a la normativa

local y cabe referirse al imperativo constitucional que rige en tal materia. La Constitución de Mendoza previó la existencia de un órgano independiente, con la exclusiva finalidad de fiscalizar los aspectos referentes tanto a la percepción como inversión de los fondos públicos, acotando que incluye a las realizadas por todos los agentes públicos, cualquiera sea su nivel de gestión (art. 181, C.P.). Consecuentemente establece la obligatoriedad de la remisión anual de las cuentas, por parte de los poderes públicos, Municipios y empleados o personas vinculadas a la disposición y administración de fondos de la Provincia u otras corporaciones al Tribunal de Cuentas (art. 200, inc. 4°). Quedan comprendidas aquellas formas organizativas con personalidad jurídica, en las que la Provincia posea el capital en forma exclusiva o participe mayoritariamente (art. 182). La Ley 4.814, modificatoria de la Ley 1.003, Orgánica del Tribunal de Cuentas, hace extensiva esta función de fiscalización externa, al ámbito de las Empresas y Sociedades del Estado Provincial (6). Dentro de este contexto, puede verse el Fallo N° 12.280/88, del 1/6/88 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza, Considerando I°).

Complementan este complejo normativo, la institución del Fiscal de Estado, encargado de la defensa del patrimonio del Fisco (art. 177, C.P.) siendo parte legítima y promiscua en todos los juicios en que se afecten intereses del Estado, con competencia suficiente para demandar ante la Suprema Corte de la Provincia y demás Tribunales, la nulidad de leyes, decretos, contratos o resoluciones contrarios a las prescripciones de la Constitución o que de cualquier forma perjudiquen los intereses fiscales de la Provincia, siendo parte también, en los procesos que se formen ante el Tribunal de Cuentas, al que asiste en calidad de asesor, asumiendo el papel preponderante de defensor de los intereses del Fisco ante actos de terceros o de la propia Administración (7).

Además, deben considerarse dentro de este contexto, las leyes específicas que regulan su intervención N°

728, Decreto Ley 5.722/56 y 4.418 y las previsiones de los arts. 139 y 140 de la Constitución, sobre el control preventivo de las órdenes de pago, reguladas a su vez por la Ley de Contabilidad N° 3.799 y su modificatoria N° 5.282, que confía estas funciones a la Contaduría General de la Provincia y a las respectivas Contadurías, en el caso de entidades descentralizadas. Tales normas han sido recepcionadas por leyes especiales como la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.079 (art. 132), la ley de creación de Obras Sanitarias Mendoza N° 4.479 (art. 14 in fine) y el Decreto Acuerdo N° 7.061/67 que regula el procedimiento de adquisición de bienes y servicios que realicen las entidades públicas estatales, con los alcances consignados, para citar ejemplos.

De tal modo, las disposiciones legislativas, siguiendo a las del constituyente, se dirigen a garantizar el control de toda la actividad estatal que cabe dentro de la calificación de "administrativa", en todos los niveles y casos en que haya fondos o caudales públicos comprometidos. Este control se caracteriza por ser fundamentalmente, posterior, externo y represivo, expresándose en la aprobación o no del ejercicio, la realización de observaciones y/o recomendaciones a los órganos y entes controlados. Posee una finalidad resarcitoria para los casos en que la Administración hubiera incurrido en responsabilidad ante terceros y deba responder reparando el daño, pudiendo a su vez, responsabilizar al funcionario incumplidor por la vía administrativa o judicial que corresponda (8).

La actividad administrativa comprometida en la gestión que tiene por fin la concreción de una obra pública, implica en forma directa la afectación e inversión de fondos públicos, razón por la cual el complejo normativo antecedente, se integra necesariamente con la ley especial que regula la materia, la Ley Provincial N° 4.416, prevé casuísticamente el procedimiento administrativo previo a la emisión de la decisión administrativa, con el objeto de asegurar su resultado y garantizar sus condiciones de validez. Pero en la práctica y atento a que en

este procedimiento -entendido como sucesión de etapas- toman intervención una multiplicidad de órganos administrativos que varían en su modalidad operativa de acuerdo a su capacidad técnica, el tamaño de la organización, la ubicación física, etc., resulta difícil controlar la gestión -es decir, el desarrollo secuencial de las funciones- que invariablemente incide sobre los resultados. De ahí la necesidad de arbitrar los medios de control preventivos y concomitantes al ejercicio de las funciones administrativas involucradas que disminuyan la posibilidad de que, por negligencia, error, culpa o dolo, el agente público desvirtúe las tareas inherentes a su cargo, y lo que es más grave aún la finalidad del procedimiento; obtener la oferta más ventajosa y lograr la ejecución de la obra en las mejores condiciones.

Se impone la consideración de algunos aspectos jurídicos sobre la secuencia de actividades descriptas precedentemente y que se concatenan en vistas a la realización de una obra pública, de acuerdo a algunas de las modalidades previstas por la ley.

La combinación de actos -en sentido lato- cuyos efectos jurídicos están vinculados en términos de causa-efecto, constituyen un procedimiento administrativo en sentido estricto y formal. Procedimiento porque cada uno de los actos conserva su individualidad, su propia identidad. Así por ejemplo, la aprobación de la documentación técnica y legal (art. 12); la previa habilitación presupuestaria (art. 9); la autorización de órgano competente cuando es requerida; el llamado a licitación (arts. 18, 19 y 20); la presentación y aceptación de las propuestas (arts. 21 y 22); el acto de apertura (art. 23); la adjudicación (art. 25), etc. De modo que cada forma jurídica debe reunir en su caso, las condiciones de validez establecidas en ésta y en otras normas que le son aplicables supletoriamente, en especial la Ley de Procedimientos Administrativos N° 3.909 (arts. 112 y 189 in fine).

Procedimiento también, porque cada acto supone al anterior pero se ordena hacia un efecto jurídico unita-

rio. De tal modo que la vinculación entre ellos, está dada por la unidad del efecto jurídico buscado. Y en tanto está regulado, éste es "el cauce formal de la función administrativa", el curso obligado del ejercicio de la competencia, establecido en orden a dos perspectivas: 1) como garantía del interés público comprometido y 2) en resguardo de los derechos de los particulares (9).

Administrativo, porque regula la actividad de órganos y entes, estatales o no, pero que siempre con una finalidad pública, ejercitan esa heterogénea función administrativa definida por calificada doctrina, sometidos a un régimen de Derecho Público, Vrg. la Ley de Consorcios Públicos N° 3.603, especialmente en su art. 3° y Decreto reglamentario N° 1.637. La doctrina española incluye a éste procedimiento entre los "Procedimientos especiales no regulados por la Ley de Procedimientos Administrativos", enumerados en Decreto del 10/10/58 relativos a la Contratación Administrativa. Ley General de Contratos del Estado (1965) y Reglamentación General de Contrataciones del Estado (1975) (10).

Propuesta:

Este trabajo contiene una propuesta mínima de control de gestión interno de esa porción de la actividad administrativa que, por estar a cargo de órganos diferentes y efectuarse en tiempos distintos, requiere ser unificada y evaluada para evitar los desvíos señalados. Esta es, los aspectos administrativos, jurídicos, técnicos y contables involucrados en la contratación de una obra pública, desde la habilitación presupuestaria, hasta la recepción definitiva. Efectivamente, la participación de la Unidad Contable, la Técnica, la Jurídica y la información que permanentemente proviene de la obra en cuestión, impone un tratamiento unitario, lo que puede lograrse con la aplicación de un básico programa de cómputos que simplifique algunos de los problemas que plantea: el seguimiento y previsión de varias obras simultáneas, la consideración

de sus disímiles características técnicas, la provisión y entrega de materiales y/o elementos a cargo del Estado, el cálculo de disponibilidades para ajustar el cronograma de pagos etc.

La elección de ésta área obedeció a motivos de diversa índole:

- a- El hecho de que la Ley 4.416 regula varios procedimientos especiales, permitiendo la identificación precisa del modo, tiempo y forma de cada intervención estatal.
- b- El antecedente de 1978 que, bajo el régimen de la ley precedente N° 1926, consistió en tratar de unificar a nivel de Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia, toda la información referente a los aspectos esencialmente físicos de la ejecución de obras públicas en el ámbito provincial. Esta iniciativa, propiciada por el Ing. Juan Carlos Gómez Gascón, fue percibida como un intento de control externo y un avance de la injerencia del Ministerio sobre las competencias de las entidades descentralizadas, las que escatimando la información, determinaron su fracaso.
- c- La importancia económica y social que cuantitativamente se deriva de esta actividad.
- d- Entre las formas de colaboración más utilizadas con la finalidad de satisfacer el interés público, se destaca con relevancia la figura del contrato administrativo de obra pública. En el contexto normativo provincial, la Ley 4.416 tiende decididamente a la promoción de la actividad privada, obedeciendo a consideraciones de índole práctica, eminentemente técnicas más que ideológicas. En la sanción de la norma provincial, se tuvo obligadamente en cuenta la experiencia previa en materia de obras ejecutadas por el sistema de administración -esto es, directamente por el Estado-

y muy en especial, las condiciones en que por tal sistema, ejecutaban obras los entes descentralizados territorialmente, con amplia competencia en materia de obras y servicios públicos. Esta circunstancia imponía un alto grado de especialización, capacidad técnica y equipamiento como para abarcar la proyección y ejecución de obras tan disímiles como el trazado y pavimentación de calles, la construcción de centros de salud, extensión de redes de agua, luz, cloacas y gas, la construcción de puentes o defensas aluvionales, etc. Es evidente que nuestra administración no cuenta con los medios de ningún tipo como para afrontar semejantes requerimientos.

Este hecho señalado por la doctrina (11) de una suerte de proliferación del contrato de obra pública como modalidad más usual para la realización de obras públicas, ha sido sin duda, el adoptado por la ley provincial. En el análisis de la Ley 4.416, varias razones permiten suponerlo:

- 1) No se ha regulado el instituto de la concesión de obra pública, remitiendo en el capítulo correspondiente, al dictado futuro de una norma específica que regule la materia (Cap. XIII, arts. 89, 89 bis y 90).
- 2) El escaso margen proporcionado para la ejecución de obras públicas por el sistema de Administración, lo tornan en los hechos en un sistema de excepción. En efecto, sólo podrán ser ejecutadas por tal sistema las obras imposibles de licitar por sus características técnicas y las que no sobrepasen el exiguo monto de 5.000 jornales mínimos y básicos del peón ayudante de la construcción (arts. 91, 92 y 93).
- 3) La extensión del ámbito de aplicación de la ley, a las sociedades anónimas con capital

estatal mayoritario, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta y empresas del Estado, por disposición legal que lo determine o por resolución de sus órganos competentes (art. 1). Se señala que la Ley 4.416 es de 1980, mientras que el proceso de provincialización de empresas del Estado Nacional se inició en 1981, por lo que la ley bajo análisis, dejó abierta la posibilidad de que adhirieran las empresas y sociedades del Estado Provincial en sus respectivas leyes de creación.

- 4) También quedan sometidos al régimen jurídico del contrato de obra pública que la ley determina: "...el transporte de personas o cosas en general, la adquisición, arrendamiento, provisión, adecuación y reparación de máquinas, equipos, aparatos, artefactos, herramientas y elementos destinados a utilizarse, consumirse o incorporarse a una obra pública, hasta su habilitación integral" (art. 2), en tanto revisten el carácter de "accesorios" al contrato principal, en este caso, de obra pública.

Esta propuesta tiene un carácter tentativo. Del resultado de su aplicación, en tanto se le corrobore y contraste, devendrá su utilidad o no y/o sus posibilidades de corrección.

Posee la limitación de haber sido pensado para obras que se ejecuten por el sistema de unidad de medida, aun que se estima que con pocas modificaciones, puede también aplicarse a cualquier sistema de contratación, en la medida que la realización de los trabajos y por ende, el costo contractual, permita su discriminación por items o por etapas.

En cuanto al control de los aspectos técnicos, la intención es lograr el seguimiento continuo a través de la corrección diaria de los gráficos del Plan de Trabajos, Plan de Inversión y Plan de Acopio, que en la práctica administrativa son tratados como requisitos formales

del contrato y adjuntados al total de la documentación del expediente de obra, al que se acude ocasionalmente.

Resulta evidente que se ha ponderado el control del cumplimiento de los requisitos jurídico-formales a cargo de la autoridad administrativa, obedeciendo a la preocupación de que, por omisión, constituyen una de las principales fuentes generadoras de responsabilidad para el Estado.

Los requerimientos para la aplicación de un programa de esta naturaleza son mínimos y es obvio que, si la frecuencia y magnitud de la ejecución de obras no lo justifica, puede llevarse en forma manual. Los requisitos básicos son: a) el uso de fórmulas standar, y b) un alto grado de coordinación con la inspección de obra.

Dentro del marco general que ya se ha desarrollado, cabe una escueta enumeración de las ventajas que pueden derivarse de la aplicación de un programa de seguimiento como el propuesto.

En primer lugar, conviene destacar que un sistema de control centralizado, permanente, a cargo de agentes entrenados dentro de un organismo que tiene a su cargo la actividad en cuestión, aumenta sus probabilidades de aceptación, convirtiéndose en otra rutina de trabajo. Además este primer nivel de control facilita el control posterior y externo, y esto es significativo en la medida que la responsabilidad política y legal es siempre del órgano o ente comitente, lo que por cierto lo convierte en el principal interesado en ser "revisor" de su propia gestión. Proporciona datos ciertos sobre costos reales de ejecución de obras, lo que permitiría la elaboración de planes de obra a mediano plazo o en etapas sucesivas.

Permite verificar el cumplimiento de los recaudos formales legalmente exigibles de manera inmediata, tales como: cumplimiento de plazos, registro de observaciones y comunicaciones entre las partes, registro de intervención de otros órganos -autorizaciones, aprobaciones-, notificaciones regulares, etc.

Posibilita prever las disponibilidades para afrontar

los pagos por cualquier concepto, adquirir materiales cuando son por cuenta de la Administración, entrega y/o afectación de elementos y/o equipos o cosas, para variar obras a la vez.

Variables Programa para el Control de Obras Públicas

1. Nombre responsable confección proyecto.
2. Ubicación geográfica de la obra (denominación catastral).
3. Descripción de la obra.
4. Monto costo estimado (en australes)
5. Número expediente.
6. Fecha iniciación expediente.
7. Número llamado a licitación.
8. Fecha llamado a licitación.
9. Presupuesto oficial de la obra.
10. Sistema de contratación:
 - 10.1.:Unidad de medida.
 - 10.2.:Ajuste alzada.
 - 10.3.:Costo y costas.
 - 10.4.:Mixto.
11. Plazo de ejecución de la obra (días corridos)
12. Fecha de Adjudicación.
13. Fecha notificación de la adjudicación.
14. Fecha firma del contrato.
15. Fecha registro del contrato.
16. Monto total del contrato.
17. Items contratados: número y monto (nombre, razón social contratista).
18. Fecha constitución garantía de ejecución.
19. Forma constitución garantía de ejecución:
 - 19.1.:Pagaré a la vista.
 - 19.2.:Fianza o aval bancario.
 - 19.3.:Seguro de caución.
 - 19.4.:Hipoteca o prenda c/registro.

- 19.5.:Cheque certificado.
- 19.6.:Fianza personal.
- 19.7.:Afectación créditos c/Estado.
20. Monto garantía de ejecución.
21. Nombre del representante técnico.
22. Nombre del Inspector de obra.
23. Fecha de comunicación al R.U.C.O.P.
24. Fecha del replanteo.
25. Fecha estimada de finalización de obra.
26. Fecha de recepción provisoria.
27. Observaciones técnicas:
 - 27.1.:
 - 27.2.:
 - 27.3.:
 - 27.4.:
 - 27.5.:
28. Fecha subsanación observaciones.
29. Fecha de recepción definitiva.
30. Total diferencia con el plazo de obra (en días).
31. Monto total pagado (por todo concepto).
32. Porcentaje variación precio sobre presupuesto oficial.
33. Porcentaje variación precio sobre monto total contrato.

Acta N° 1

1. Fecha Inspección N° 1.
2. Observaciones técnicas:
 - 2.1.:
 - 2.2.:
 - 2.3.:
 - 2.4.:
 - 2.5.:
3. Medición
 - 3.1.: sí
 - 3.2.: no
4. Porcentaje ejecución de obra (acumulada).

5. Emplazamiento
 - 5.1.: sí
 - 5.2.: no
6. Fecha verificación cumplimiento de las observaciones.
7. Multas (monto).
8. Paralización (lapso en días).
9. Disminución ritmo obra.
10. Rescisión:
 - 10.1.:sí
 - 10.2.:no
11. Fecha de comunicación al RUCOP.
12. Certificación normalización materiales:
 - 12.1.:sí
 - 12.2.:no
13. Entidad que lo expide
 - 13.1.:ITIEM
 - 13.2.:IRAM
 - 13.3.:INTI
 - 13.4.:Otros.
14. Solicitud ampliación plazo:
 - 14.1.:sí
 - 14.2.:no
15. Días solicitados.
16. Autorizados:
 - 16.1.:sí
 - 16.2.:no
17. Notificación autorización.
18. Acopio de Materiales:
 - 18.1.:sí
 - 18.2.:no
19. Detalle materiales rechazados:
 - 19.1.:
 - 19.2.:
 - 19.3.:
 - 19.4.:
 - 19.5.:
20. Fecha emisión certificado de obra N° 1.

21. Monto certificado de obra N° 1.
 22. Fecha de pago efectivo certificado de obra N° 1.
 23. Mora:
 - 23.1.:sí
 - 23.2.:no
 24. % pagado sobre monto total del contrato.
 25. Items y montos observados por la contratista:
 - 25.1.:N° A
 - 25.2.:N° A
 - 25.3.:N° A
 - 25.4.:N° A
 - 25.5.:N° A
 26. Monto deducido constitución fondo de reparo (en australes).
 27. Autorización transferencia del crédito:
 - 27.1.:sí
 - 27.2.:no
 28. Nombre o razón social.
 29. Fecha emisión certificado de Obra N° 2.
 30. Monto certificado de Obra N° 2.
 31. Fecha de pago certificado de Obra N° 2.
 32. Monto acumulado certificado de Obra.
 33. % pagado sobre monto total del contrato (acumulado).
 34. % certificado de Obra N° 2 sobre monto total del contrato.
 35. Items y monto observados por la contratista.
 36. Monto deducido constitución de fondo de reparo.
 37. Autorización de transferencia o crédito.
 38. Nombre o razón social.
- IDEM para todos los certificados de obra. Agregar una hoja por cada certificado.
39. Fecha emisión certificado de mayores costos N° 1.
 40. Monto de certificado de mayores costos N°-1.
 41. Período sujeto a reajuste.

42. % total de variación de costos reconocido.
43. Fecha de pago de certificado de mayores costos N° 1.
44. Monto deducido para constitución fondo de reparo.
45. Autorización de transferencia del crédito.
46. Nombre o razón social.

IDEM para todos los certificados de mayores costos. Agregar en lo sucesivo: Acumulado de certificado en concepto de mayores costos, 1 hoja por cada certificado.

47. Fecha emisión certificado de intereses N° 1.
48. Monto certificado de intereses N° 1.
49. Período reclamado:
 - 49.1.: Desde
 - 49.2.: Hasta
50. Fecha de pago certificado de intereses N° 1.
51. Autorización transferencia.
52. Nombre o razón social.
53. Monto acumulado certificado de intereses.
54. Fecha emisión certificado acopio N° 1.
55. Detalle materiales acopiados:
 - 55.1.:
 - 55.2.:
 - 55.3.:
 - 55.4.:
 - 55.5.:
56. Monto certificado de acopio N° 1.
57. % total material acopiado sobre plan de acopio.
58. % acumulado materiales acopiados sobre plan de acopio.
59. Material rechazado (detalle).

NOTAS

- (1) Ver y ampliar en GARCIA PELAYO, Manuel, "Las Transformaciones del Estado Contemporáneo", Alianza Editorial S.A., Madrid, 1977, esp. Cap. V.
LA PALOMBARA, Joseph y otros, "Burocracia y desarrollo político", Editorial Paidós, Bs. As., 1970, Cap. I.
MARTINEZ PERONI, José Luis, "Poder, Gobierno y Control", Anales Ciencias Políticas y Sociales, UNC, Mendoza, 1987, p. 77 y ss.
- (2) GARCIA PELAYO, Manuel, "Burocracia y Tecno-cracia", Ed. Alianza, Madrid, 1974, esp. capítulo sobre "Ordenación y Organización", p. 203 y ss.
DROMI, José Roberto, "Derecho Administrativo Económico", T. I, Ed. Astrea, Bs. As., 1977, p. 9 y ss.
- (3) GORDILLO, Agustín, "Derecho Administrativo de la Economía", Ed. Macchi, Bs. As., 1967, p. 332 y ss.
- (4) BARRA, Rodolfo Carlos, "La actualización por desvalorización monetaria del precio contractual en los contratos administrativos", en C.A.T.I., Astrea, Bs. As., 1982, p. 137 y ss.
- (5) GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", T. II, XX-14 y ss. y XXI, Bs. As., 1977, Macchi.
- (6) Fallo N° 12.280 del 1-6-88 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza, Considerando I°.
- (7) SARMIENTO GARCIA, Jorge, "Proceso Administrativo", Ed. Jurídicas Cuyo SRL, Mendoza, 1981, p. 51.
- (8) Fallo N° 12.162 del 22-12-86 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.
- (9) GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", T. II, XVII, Ed. Macchi, Bs. As., 1975.

REVIDATTI, Gustavo A., "El Contrato Administrativo de Sociedad" en "Contratos Administrativos", T. II, Astrea, Bs. As., 1982, p. 88.

(10) GONZALEZ PEREZ, Jesús, "Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos", Ed. Civitas, Madrid, 1977, p. 77 y 78.

(11) GORDILLO, Agustín, "Obra Pública y Contrato de Obra Pública", en "Contratos Administrativos", T. I., Ed. Astrea, Bs. As., 1982.