

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



POSGRADO
ESPECIALIZACIÓN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
Y CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO

TITULO TRABAJO FINAL

El Sistema de Inversión Pública, su relación con el Subsistema Presupuestario
Aspectos Específicos de la Obra Pública en Provincia de Buenos Aires.

Autora: Ana Luisa Pérez

Director: Hernán R. Vicente

Año: 2016

INDICE	PAG.
1) Introducción.....	2
2) Administración Financiera	
a) Proceso de Reforma.....	2
b) Definición.....	2
3) Sistema de Inversión Pública.....	4
4) Subsistema Presupuestario	
a) Presupuesto Público. Definición	7
b) Marco normativo.....	9
c) La Dirección Provincial de Presupuesto.....	10
5) Proceso Presupuestario.....	12
a) Formulación del Presupuesto	12
b) Ejecución Presupuestaria.....	13
c) Evaluación Presupuestaria.....	16
6) Presupuesto de la Obra Pública.....	18
a) Obra Pública: Definición.....	19
b) Topes Presupuestarios.....	27
c) Modificaciones Presupuestarias	28
d) Decreto Marco Programación Presupuestaria	29
7) Fuente de Financiamiento.....	33
8) Control Presupuestario.....	36
9) Ley Emergencia en Infraestructura, Hábitat, Vivienda y Servicios Públicos	41
10) Conclusiones	42
Bibliografía.....	45

1) Introducción

El objetivo del trabajo es efectuar un análisis normativo del Sistema de Inversión Pública y del Subsistema Presupuestario; identificando algunas debilidades de funcionamiento y de interrelación a la fecha, como así también exponer aspectos específicos concernientes a la Obra Pública en la Provincia de Buenos Aires.

2) Administración Financiera:

a) Proceso de Reforma

La reforma que se promueve en los tres niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipio), busca brindar información que permita responder a las demandas de la comunidad y pretende encaminar el cumplimiento de las metas, procurando la producción de servicios estatales en forma eficiente y eficaz respecto a la asignación de los recursos.

La Ley n° 24.156/92, instala el proceso de reforma a nivel Nacional.

A nivel municipal, en la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, la reforma se da mediante la implementación del Sistema RAFAM (Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal), con el Decreto n° 2.980/00.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se suma con la Ley n° 70/98.

La Provincia de Buenos Aires, se acopla a esta reforma con la Ley n° 13.767 de Administración Financiera y Control del Sector Público, Decreto Reglamentario n° 3.260/08.

b) Definición

La Administración Financiera se define como el conjunto de normas, órganos y procedimientos que intervienen en la programación, gestión y control, necesarios para captar los fondos públicos y aplicarlos a la concreción de los objetivos y metas del Estado, en la forma más eficiente posible.

El nuevo modelo de gestión plantea: interrelación de sistemas, y centralización normativa y descentralización operativa.

Una visión moderna de la reforma de la administración financiera, considera que la misma no solo debe abarcar a los subsistemas básicos (Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad), sino también a los sistemas de programación y administración de los recursos reales (humanos y materiales); entre ellos el Sistema de Inversión Pública.

Cada uno de estos conforma un sistema diferenciado, que interactúa con un sistema mayor, el Sistema de Administración Financiera. Deben estar estrechamente interrelacionados en cuanto a lo normativo, la operatividad e información que generan.

Se plantea un profundo proceso de cambio en la programación y administración de los recursos reales y financieros del sector público.

Los sistemas relacionados con el Sistema de Administración Financiera, deben mantener con este una unidad conceptual y metodológica, especialmente en materia de registros, procesamiento y presentación de información financiera.

De esta manera, no solo sería una eficiente herramienta de apoyo a la gestión de los administradores y funcionarios públicos en sus distintos niveles de la organización (estratégicos, tácticos u operativos); sino también aseguraría la transparencia de la gestión financiera pública y garantizaría una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema de control, facilitando a la ciudadanía y sus representantes el acceso al conocimiento de las operaciones financieras que ejecuta el sector público provincial.

El concepto moderno de administración considera: planear, dirigir, coordinar, informarse, supervisar, evaluar y presupuestar las actividades de los entes públicos; de modo que en forma previa a la ejecución de las acciones se disponga de los elementos necesarios, organizando las decisiones para cumplirlas con eficacia y eficiencia .

3) Sistema de Inversión Pública

Se firma en el año 2.003 un “Convenio Marco entre el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires” con el fin de establecer un sistema similar y compatible con el previsto a nivel nacional en la misma materia.

Surge de esta manera la Ley nº 13.614/07 (Sistema Provincial de Inversión Pública)

El Sistema consiste en tener un banco de proyectos de inversión que permita a las autoridades políticas elegir los proyectos que consideren prioritarios, relevar información, conocer las obras requeridas por los organismos y los municipios, y realizar el seguimiento de los proyectos en ejecución.

Fue adoptado para ser implementado en los municipios bonaerenses y copia el sistema implementado en Nación; este sistema permitiría contar con información a fin de tener una mirada global.

El artículo 3 de la Ley Nº 13.614 establece que se entenderá por Inversión Pública Provincial la aplicación de recursos económicos en todo tipo de actividades y/o activos fijos que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público provincial, con el fin de crear, instalar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad de la Provincia o de sus Municipios para producir bienes y/o prestar servicios públicos.

Los criterios rectores que se deben tener en cuenta son:

- Correspondencia con los lineamientos estratégicos del Estado Provincial.
- Proyectos de inversión que no pueda realizar la iniciativa privada.
- Viabilidad a efectos que guarde relación con los recursos disponibles para su concreción.
- Coordinación, a efectos de su complementación con las inversiones que desarrollen otras jurisdicciones y/o el sector privado.
- Equilibrio en la satisfacción de demandas locales, regionales y provinciales.

El Sistema Provincial de Inversión Pública se crea con el fin de instrumentar Políticas de Inversión Pública; se compone de un conjunto de principios, normas e información necesarios para la formulación y gestión de un Plan de Inversión Pública.

Para ello se crea el Banco Provincial de Proyectos de Inversión Pública integrado por los proyectos correspondientes a las jurisdicciones de la administración pública provincial y municipal. Deberá contar con la información necesaria que permita conocer la gestión, la eficiencia e impacto de los respectivos proyectos.

Quedarían incluidos todos los proyectos con repercusión presupuestaria presente o futura como así también organizaciones privadas o públicas que requieran transferencias, subsidios, avales y/o fianzas que afecten en forma directa o indirecta el patrimonio público provincial. También alcanzaría a los proyectos financiados con Fondos Fiduciarios, que se ejecuten bajo cualquier modalidad.

Todo proyecto de inversión pública, previo a su ejecución y cualquiera sea su fuente de financiamiento debería estar ingresado en el Banco Provincial de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).

El objetivo general es dotar de efectividad, eficiencia y eficacia al proceso de asignación de recurso destinado a inversión, apoyándose en el BAPIN.

Un sistema de información que permita la identificación, formulación, seguimiento y evaluación de Programas, Sub Programas y Proyectos, que anualmente soliciten financiamiento, destinado a apoyar la gestión de inversión pública, mediante su registro. Facilitando un mejor ordenamiento en el tiempo y una más adecuada programación financiera para la ejecución de las inversiones.

El Decreto n° 78/14 designa al Ministerio de Economía como Autoridad de Aplicación de la Ley n° 13.614 y como organismo responsable del Sistema Provincial de Inversión Pública. Estableciendo que el Órgano Coordinador sería la Dirección de Inversión Pública dependiente de la Dirección Provincial de Financiamiento Internacional Bilateral - Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales.

El Decreto n° 450/16 determina la actual estructura orgánico-funcional del Ministerio de Economía, designando en esa función la Subsecretaría de Inversión Pública, Unidad de Coordinación de Proyectos de Inversión Pública, Iniciativa Privada y Asociación Pública Privada:

Este Órgano Coordinador tendrá las funciones que le designa el Decreto, entre las que podemos mencionar:

- a) Implementar el Sistema Provincial de Inversión Pública (SPIP).
- b) Elaborar el plan provincial de inversión pública, de formulación anual con proyección plurianual.
- c) Implementar y mantener actualizado el Banco Provincial de Inversión Pública (BAPIN), que proveerá de información acerca de los proyectos de Inversión Pública en la Provincia.
- d) Elaborar las metodologías, precios de cuenta, indicadores y criterios para la toma de decisiones sobre la formulación y evaluación de programas y proyectos de Inversión Pública.
- e) Asistir a los Organismos de la administración pública provincial y municipios en las actividades necesarias para la inclusión de los proyectos en el BAPIN, a fin de contar con las previsiones presupuestarias y posibilitar su financiamiento.
- f) Emitir los dictámenes de factibilidad técnico-económica conforme a los criterios que establezca la Autoridad de Aplicación.

El control sobre la formulación y evaluación de todos los proyectos de inversión, como también el cumplimiento de las metodologías del Sistema de Inversión, estará a cargo del órgano coordinador; este será responsable final del control general de las normas, procedimientos, metodologías, etc. del Sistema.

El proyecto se considerará apto técnicamente para su ejecución una vez verificado que no existen superposiciones o incompatibilidades entre los proyectos, recibidos desde distintos organismos ejecutores o respecto a proyectos a ejecutar por el Gobierno Nacional o por terceros.

Con esta herramienta, los funcionarios y agentes de la Administración Provincial y Municipal, pueden realizar un seguimiento de los Proyectos de Inversión Pública a lo largo de su ciclo de vida, desde su origen hasta su evaluación de impacto final.¹

El Sistema de Inversión Pública definirá la inversión anual en términos físicos y financieros incluidos en el presupuesto de un año y su incidencia en presupuestos futuros. Además, toda programación de la inversión conlleva definir su financiamiento, por lo tanto incide y condiciona la política de endeudamiento. Asimismo, el seguimiento de la inversión se respalda en la información económica –financiera que proporciona la contabilidad y la información de avance físico que suministran las unidades ejecutoras. Estas deben ser compatibles con las que se requiere para evaluar la ejecución presupuestaria. Puede verse entonces que el Sistema de Inversión Pública, interactúa muy estrechamente con los subsistemas que conforman la administración financiera por lo tanto debería mantenerse articulado.

La interrelación es en materia de la producción de información como también en las decisiones sobre asignación y uso de recursos públicos.

El Sistema de Inversión Pública en pleno funcionamiento buscaría la identificación, formulación, seguimiento y evaluación de proyectos iniciados y/o ejecutados por cualquiera de los organismos del Sector Público Provincial o de los Municipios; centrando en el Ministerio de Economía toda la decisión e información.

4) Subsistema Presupuestario

a) Presupuesto Público. Definición.

Tradicionalmente el Presupuesto era la concepción financiera de los recursos y gastos, que se utilizaban en un ejercicio financiero en el ámbito público².

El paso de la concepción financiera a la concepción productiva es el principal cambio que genera la reforma de la Ley, esta intenta asignar metas físicas, combina aspectos

¹ Ministerio Economía Prov. Buenos Aires

² XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público Ixtapán de la Sal, México, 23 al 27 de junio de 2002 Asociación Internacional de Presupuesto Público ASIP

financieros y reales. Expresa al presupuesto como un proceso productivo, donde el Estado utiliza recursos para aplicarlos a la obtención de bienes y servicios.

El presupuesto es la expresión operativa de las acciones y recurso, para obtener objetivos definidos en las políticas públicas del Gobierno. Es la herramienta que permite cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de la población³.

"El presupuesto define como se distribuirán los recursos financieros que la sociedad transfiere al Estado a través del sistema tributario. Tiene que formularse y expresarse en forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos, encontrar en él una verdadera guía de acción que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas⁴ .

"El Presupuesto (etimológicamente pre "antes" y "supuesto" estimación en virtud de su naturaleza previsional), es bajo cualquier concepción tradicional o moderna el más importante instrumento de administración financiera"⁵.

El Presupuesto General sigue siendo el marco más amplio de la actividad financiera pública. El presupuesto moderno tiene dos elementos esenciales, uno "Propósitos o resultados esperados" y el otro "La cuantificación de los recursos necesarios".

Aún aprobado el presupuesto la incertidumbre continúa en su aplicación y ejecución. Las estimaciones del presupuesto anual no pueden mantener el equilibrio, dado un contexto con rápido cambio y con inflación, hace que las asignaciones del presupuesto requieran cada vez más, reajustes durante el año.

Ciertos programas que fueron subestimados pueden quedarse sin crédito y requerir asignaciones complementarias. Y a la inversa, las sobre asignaciones de créditos poco realistas, donde se han intentado llevar a cabo demasiadas cosas en poco plazo, provoca que ciertos programas puedan dar por resultado una subejecución de créditos y grandes saldos pendientes al término del año.

³ ASIP. Asociación Internacional de Presupuesto Público

⁴ Ministerio de Economía Nación S/F 27

⁵ LAS HERAS José M., Administración Financiera Gubernamental.

El Presupuesto es una herramienta básica de política económica, planificación y administración, la nueva normativa busca la combinación de recursos reales y financieros para brindar determinada producción, intenta asignar metas físicas, expresándolo como un proceso productivo donde el Estado utiliza recursos para aplicarlos a la obtención de bienes y servicios.

Los sistemas de información de resultados es uno de los factores más importantes para la transformación del sector público.

b) Marco normativo

La Ley N° 13.767 establece y regula la Administración Financiera y los Sistemas de Control de la Administración General del Estado Provincial.

Asigna al Ministerio de Economía la coordinación y supervisión de los subsistemas de la Administración Financiera:

- a. Subsistema Presupuestario - Art.16
Órgano Rector – Dirección Provincial de Presupuesto (D.P.P)⁶
- b. Subsistema de Crédito Público - Art 60
Órgano Rector - Subsecretaría de Finanzas a través de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público
- c. Subsistema de Tesorería
Órgano Rector – Art 68 Tesorería General de la Provincia (T.G.P)
- d. Subsistema de Contabilidad
Órgano Rector -Art.87 Contaduría General de la Provincia (C.G.P)

Sistema de control: Fiscalía de Estado, Tribunal de Cuentas, Contaduría General de la Provincia. (Art. n° 102 y 103 L.A.F)

⁶ Decreto n°48/15 B lo denomina Dirección Provincial de Presupuesto Público (D.P.P.P.)

El Subsistema Presupuestario, presenta como características generales las siguientes:

- a) Recapta los principios generales aceptados en las finanzas públicas: unidad, universalidad, anualidad, equilibrio, procedencia, especificación, publicidad, claridad y uniformidad;
- b) Centraliza las normas técnicas comunes que rigen para el proceso presupuestario del sector público provincial y de los poderes Legislativo y Judicial;
- c) Posibilita que en los primeros meses de cada año, la Legislatura Provincial disponga del presupuesto consolidado del sector público provincial, que permite expresar y medir los efectos netos previstos, de los ingresos y gastos públicos sobre la economía;
- d) Fija la etapa del gasto devengado como base contable para determinar los gastos, lo que posibilita relacionar las variables reales y financieras contenidas en el presupuesto; evaluar en forma integral la gestión presupuestaria y sustentar la programación de ejercicios futuros.
- e) Establece en forma precisa los mecanismos de cierre de cuentas de la administración provincial y la existencia de un sistema de evaluación de la ejecución.

c) La Dirección Provincial de Presupuesto Público

La normativa le atribuye a la Dirección Provincial de Presupuesto las siguientes competencias (Art. 17 Ley):

- a) Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que para el Sector Público Provincial elabore el Ministerio de Economía, en su calidad de órgano coordinador de los subsistemas de Administración Financiera;
- b) Formular y proponer al Ministro de Economía los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del Sector Público Provincial;
- c) Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la Administración Provincial; como así también de las empresas y sociedades del Estado (inc. d);

- e) Analizar los proyectos de presupuesto de los integrantes del Sector Público Provincial y proponer los ajustes que considere necesarios;
- f) Preparar el proyecto de Ley de Presupuesto General de Erogaciones y Cálculo de Recursos y fundamentar su contenido;
- g) Aprobar, juntamente con la Tesorería General de la Provincia, la programación de la ejecución del presupuesto;
- h) Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del Sector Público Provincial;
- i) Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria del Sector Público Provincial e intervenir en los ajustes y modificaciones a los presupuestos,
- j) Evaluar la ejecución de los presupuestos.

Integrarán el Subsistema Presupuestario, todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en el Sector Público Provincial. Estas serán responsables del cumplimiento de las políticas y lineamientos que, en materia presupuestaria, establezcan las autoridades competentes.

Las unidades que cumplan funciones de planificación y evaluación de resultados de gestión dentro de las Jurisdicciones, estarán vinculadas con las áreas presupuestarias y tendrán a su cargo; además de las señaladas por la Ley, las siguientes funciones:

- a) Coordinar la elaboración de la política presupuestaria institucional, que deberá surgir del marco de planeamiento estratégico que realicen las máximas autoridades del Sector Público Provincial, con el apoyo de las normas técnicas que determine la Dirección Provincial de Presupuesto.
- b) Asesorar a sus autoridades superiores y a los responsables de cada una de las categorías programáticas del presupuesto que les compete, en la interpretación y aplicación de las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificación y evaluación de la ejecución de los presupuestos respectivos.
- c) Coordinar y articular para que la información física, económica y financiera esté en consonancia con los resultados comprometidos.

- d) Preparar los anteproyectos de presupuesto de la jurisdicción y/o entidad, dentro de los límites financieros establecidos, y como resultado del análisis y compatibilización de las propuestas de cada una de las Unidades Ejecutoras de los Programas Presupuestarios.
- e) Registrar centralizadamente la ejecución física del presupuesto.

5) Proceso Presupuestario

Es el proceso mediante el cual se elabora, expresa, aprueba, ejecuta y evalúa la producción y provisión de bienes y servicios a cargo de las instituciones públicas, así como de los insumos reales y financieros que la misma requiere.

a) Formulación del Presupuesto

La elaboración del presupuesto para un año, se hace tomando en cuenta el último ejercicio anual cerrado, los resultados parciales del presupuesto en vigencia y las estimaciones futuras.

El proceso de formulación presupuestaria sigue las siguientes etapas (Art. 23 L.A.F.):

Etapa I:

- Determinación de lineamientos generales
- Evaluación de cumplimiento de planes y políticas

Etapa II:

- Elaboración de anteproyecto de presupuesto por cada organismo
- Elevación a la Dirección Provincial de Presupuesto

Etapa III:

- Elevación del anteproyecto de presupuesto

Con los sistemas integrados de presupuesto, el cambio de una cifra requiere alteraciones en otras debido a los techos presupuestarios, utilizados para su formulación.

Se preparará una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular, con base en los objetivos provinciales de inversión.

En el caso de obra pública a ejecutar, previo al proceso de contratación, la misma es incorporada al presupuesto por los valores del presupuesto oficial, teniendo en cuenta el plazo de ejecución y la estimación de inicio de los trabajos. El resultado final de la compulsión de precios determinará si el importe previsto resulta suficiente.

En cada Jurisdicción se deberá informar: Objetivos y metas a alcanzar, la información física y financiera de los proyectos de inversión, los indicadores y metas de desempeño.

Como los recursos disponibles son escasos, se genera una separación de la variable “Política” y “Administración” facilitada por la existencia de “techos financieros” que provoca una inadecuada articulación de la programación física con los aspectos financieros del presupuesto, atento a que las unidades que realizan la programación física (responsables de programas) son distintas de las que efectúan la programación financiera (unidades de presupuesto), todo ello sumado al escaso tiempo del que disponen los entes para elaborar los anteproyectos de presupuesto.⁷

b) Ejecución Presupuestaria

Se entiende que los créditos del presupuesto de gastos, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

El Ministro de Economía, en su calidad de organismo coordinador de los Subsistemas, establecerá un sistema de programación periódica de la ejecución financiera del presupuesto, para todo el ámbito del Sector Público Provincial y podrá ajustarlo según las reales disponibilidades financieras o bien sus proyecciones, independientemente de los límites máximos aprobados en los respectivos presupuestos.

⁷ Marcos Makón -La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz de otras experiencias en América Latina. Ariel Zaltsman. CLAD Reforma y Democracia. No. 29. (Jun. 2004). Caracas.

La ejecución de gastos no podrá superar el monto de los recursos recaudados durante el ejercicio. Al inicio del ejercicio, se establece el marco normativo general, para ser aplicado a la programación presupuestaria.

La Dirección Provincial de Presupuesto, siguiendo las políticas presupuestarias vigentes, fija la frecuencia de las erogaciones de acuerdo a las disponibilidades financieras esperadas.

Se considerará gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, al devengarse el gasto correspondiente, se traduzca o no en salida de dinero del Tesoro.

El devengamiento del gasto implica:

- a) Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de cada jurisdicción o entidad, originada por transacciones con incidencia económica y financiera.
- b) El surgimiento de una obligación de pago, por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados, o en su caso, por haberse cumplido determinados requisitos administrativos que configuran el gasto, tengan o no una contraprestación.

Los órganos y entidades que conforman el Sector Público Provincial, están obligados a llevar los registros de ejecución presupuestaria.

Como mínimo, deberán registrarse la liquidación o el momento en que se devenguen los recursos y su recaudación efectiva y en materia de presupuesto de gastos, además del momento del devengado, las etapas de compromiso y del pago.

El registro del compromiso, se utilizará como mecanismo para afectar la disponibilidad de los créditos presupuestarios y el del pago para reflejar la cancelación de las obligaciones asumidas.

Se consideran las siguientes etapas del gasto:

- a) Reserva preventiva.
- b) Compromiso.
- c) Devengado.
- d) Pagado.

No se podrán adquirir compromisos para los cuales no queden saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.

No podrán aprobarse ni ejecutarse gastos, cuando la afectación de los respectivos créditos esté condicionada a la existencia de recursos especiales, sino en la medida de su realización, salvo que por su naturaleza se tenga la certeza de la realización del recurso dentro del ejercicio que devengue el gasto y se hubiera formalizado el respectivo acto.

Toda aprobación de gastos cuya ejecución esté condicionada a la existencia de recursos especiales, se formalizará previa intervención de la Subsecretaría de Hacienda, a cuyo fin se le remitirá la documentación que acredite el cumplimiento de dicha condición.

Se deberá programar la ejecución física y financiera de los presupuestos.

Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por el Ministerio de Economía, en su calidad de órgano coordinador de los Subsistemas de Administración Financiera.

El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá superar al final del mismo, al monto total de los recursos recaudados y el financiamiento obtenido durante el ejercicio.

La D.P.P.P. recibirá la programación anual de los compromisos y del devengado. La Subsecretaría de Hacienda a través de esa Dirección, definirá las cuotas conforme a las posibilidades de financiamiento y comunicará los niveles aprobados a las jurisdicciones y entidades, pudiendo modificar sus montos en función de variaciones no previstas en el flujo de recursos.

La asignación de cuota de compromiso y de devengado de gastos, según corresponda comprenderá los de todo el Sector Público Provincial.

Las cuotas que apruebe y comunique el Ministro de Economía, serán distribuidas internamente en tiempo y forma, por fuente de financiamiento, en el ámbito de cada jurisdicción y entidad.

Dentro del nivel asignado y conforme las facultades que se establezcan en la distribución del presupuesto, las jurisdicciones y entidades, podrán solicitar reasignaciones de las cuotas de compromiso y de devengado comunicadas.

c) Evaluación Presupuestaria

La formulación, el seguimiento y la evaluación de la gestión aumentan la calidad de las políticas públicas y fortalece las instituciones estatales.

El propósito de los indicadores de gestión es generar una guía para la toma de decisión y también para la evaluación posterior. No todos los indicadores son relevantes, debe hacerse un análisis sistemático para definir los que mejor representen e informen la evaluación de la gestión.

Un sistema de indicadores en el ámbito de la administración pública provincial, administrado por el Órgano Rector del Presupuesto, permite poner a disposición de los decisores en materia de asignación de recursos públicos de las instituciones y de la comunidad, un instrumento que sostenga el principio de transparencia y mejorar los procesos de toma de decisión.

La evaluación presupuestaria esta a cargo de la Subsecretaría de Hacienda – Dirección de Evaluación y Seguimiento de Normas Presupuestarias.

El Art. 45 de la Ley dispone que la Dirección Provincial de Presupuesto evalúe la ejecución de los presupuestos de la Administración Pública Provincial, en forma periódica, durante el ejercicio y al cierre del mismo.

Con tal fin las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial, deberán llevar registros centralizados de la información de la gestión física de sus respectivos presupuestos en las unidades que cumplan funciones de planificación y de evaluación de resultados de gestión o en las Direcciones Generales de Administración. Estas unidades deben llevar registros de información de la gestión física. Informando los resultados de la ejecución física del presupuesto, con una evaluación primaria de la ejecución presupuestaria y elevarla hacia la Subsecretaría de Hacienda - D.P.P.P.

Con esta información y la que suministre el Sistema de Contabilidad Gubernamental se realizará un análisis de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos y se interpretarán las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurando detectar sus causas y efectuando recomendaciones de corresponder.

La medición surge de las unidades responsables de la ejecución de las categorías programáticas, la cual se lleva adelante en forma trimestral.

La Dirección Provincial de Presupuesto Público preparará sus propios informes sobre la ejecución físico - financiera presupuestaria; de corresponder realizará recomendaciones a las autoridades superiores y a los responsables de cada jurisdicción o entidad.

Cuando detecte desvíos significativos, deberá comunicarlos a sus superiores jerárquicos.

Este informe será enviado a la Contaduría General de la Provincia, dentro del plazo que disponga la Subsecretaría de Hacienda, para su incorporación a la Cuenta de Inversión.

La Cuenta de Inversión es la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo y en ella se exponen los resultados físicos y financieros de la gestión, realizada por el conjunto de la Administración Pública, mediante la ejecución de los fondos previstos en el Presupuesto.

Ella permite el análisis de los resultados financieros, con base en las cuentas y registros que conforman la contabilidad general y el análisis de los resultados físicos en base al seguimiento periódico del cumplimiento de las metas de producción pública de bienes y servicios.

Se está empezando a profundizar y generalizar la medición física, implementándose un régimen de seguimiento trimestral de metas, programas y proyectos de inversión, con resumen y evaluación anual de las mismas.

6) Presupuesto de la Obra Pública:

La Ley de Administración Financiera establece en el art. 15 que cuando se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física.

La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.

Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros, caducarán al cierre del ejercicio fiscal en el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada mediante la documentación correspondiente, la contratación de las obras y/o la adquisición de bienes y servicios autorizados.

(Reg. Art.15). Las jurisdicciones y entidades del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial que inicien la contratación de obras o la adquisición de bienes o servicios cuyo devengamiento se verifique en más de un ejercicio financiero, deberán remitir a la Dirección Provincial de Presupuesto, en ocasión de presentar sus anteproyectos de presupuesto, la siguiente información: el monto total del gasto, su compromiso y devengamiento y su incidencia fiscal en términos físicos y financieros.

El Órgano Rector del Subsistema Presupuestario evaluará la documentación recibida, compatibilizando el requerimiento para ejercicios futuros con las proyecciones presupuestarias plurianuales.

Los proyectos de inversión con financiamiento de Organismos Internacionales, previo a su consideración por el órgano rector de presupuesto, deberán contar con la intervención de la Unidad de Coordinación con Organismos Multilaterales de Crédito (U.C.O.),

originariamente dependiente del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno hasta el año 2.009 y en la actualidad dependiente del Ministerio de Economía⁸.

Los proyectos de Ley de Presupuesto del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial, incluirán el detalle de las contrataciones de obras o adquisición de bienes y servicios, con la información que requiera la Dirección Provincial de Presupuesto.

El Subsistema de Presupuesto preverá el registro único e integrado de las operaciones aprobadas, con los reportes necesarios para su seguimiento y administración, los que contendrán como mínimo el monto total autorizado, el monto contratado, los importes comprometidos y devengados anualmente y los saldos correspondientes a los ejercicios siguientes, clasificados por categorías programáticas y por objeto del gasto.

No podrán aprobarse gastos que incidan en ejercicios futuros, salvo que se encuadren en alguna de las siguientes situaciones:

- Convenios con organismos públicos, incluyendo la ejecución de obras con financiamiento especial.
- Proyectos de inversión, obras o equipamiento previstos expresamente en el Presupuesto, que incidan en más de un ejercicio.
- Para operaciones de crédito público, siempre que exista autorización legislativa.

Determinada la distribución analítica del presupuesto, se pone en funcionamiento el mismo. En ejercicios anteriores, las obras nuevas quedaban supeditadas a lo dispuesto en el Capítulo 6 d).

a) Obra Pública - Definición

Por obra pública ha de entenderse “el bien construido o realizado por el Estado, directa o indirectamente”⁹.

La obra pública es siempre el resultado de una actividad del hombre, no existe en consecuencia, obra pública creada por la naturaleza. En distintas definiciones se hace

⁸ Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral – Subsecretaría de Finanzas

⁹ Definición de Marienof, Miguel “Tratado de Derecho Administrativo -1970 Ed. Abeledo Perrot. Bs As. Tº II – B

siempre referencia a "construcción o realización", trabajos públicos realizados", "construcción o reparación" y cosa "construida".

La enumeración del Código Civil art. 235 inc. f y art. 236 inc. e ¹⁰ está aludiendo a objetos materiales por lo que los objetos inmateriales no constituyen obra pública.

El Código Civil art. 235 inc. f se refiere a "cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común".

Obra Pública se denomina a todas las construcciones, refacciones, instalaciones, trabajos y obras en general, que ejecute el sector público en cualquiera de sus niveles -nacional, provincial o municipal- a través de sus distintos organismos, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales, con fondos propios o provenientes de organismos internacionales o de particulares. ¹¹

Para dirigir la acción del sector público, se deben tomar decisiones por medio de políticas globales y específicas. Encontramos políticas relacionadas con la producción de bienes y servicios públicos y políticas relacionadas con el manejo de la administración presupuestaria.

El alcance político del presupuesto, implica tomar decisiones por medio de políticas para dirigir la acción del sector público. Existen políticas relacionadas con la producción de bienes y servicios públicos que corresponden al estado, como ser la política económica, fiscal, sectorial, regional; y existen políticas vinculadas al manejo de su administración presupuestaria, como ser la política salarial, presupuestaria, de inversión pública y crédito público.

La Obra Pública está incluida en las Políticas de Inversión Pública y también se relaciona con las políticas de Crédito Público, debido a que parte de las mismas son asumidas con financiamiento externo.

El alcance económico y financiero se da en el sistema presupuestario a través de los efectos en las variables básicas: ingresos, gastos y funcionamiento.

¹⁰ Anterior Código Civil art. 2.340 inc. 7) y art. 2.342 inc 4)

¹¹ Ley n° 6.021

Al realizarse las obras públicas, se genera una acumulación o ampliación del capital público y se amplía la capacidad de producción del sector público.

En un país federal el programa de inversión pública es realizado por los diferentes niveles de gobierno: el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios.

Toda obra pública incluida en un plan de inversión debe ser planificada, ejecutada y evaluada. Previo a la formulación presupuestaria, el planeamiento de una obra pública toma en cuenta los aspectos financieros, técnicos y sociales de manera que el proyecto resultante sea el más conveniente desde el aspecto económico, técnico, ambiental y social.

Para las obras públicas que abarquen dos o más ejercicios, el Ministerio de Economía deberá prever los créditos suficientes para atender los compromisos diferidos, correspondiendo a la D.P.P.P.; según lo dispone la LAF.

En términos generales el esquema de la Cuenta - Ahorro - Inversión - Financiamiento sintetiza el Resultado Financiero, producto de la consideración de todos los Recursos y Gastos en que incurre la Administración Pública Provincial, tanto de la Administración Central como de Organismos Descentralizados, y expone las fuentes o aplicaciones financieras en caso de que dicho Resultado arroje un déficit o un superávit.

Los Gastos de Capital son las erogaciones destinadas al crecimiento del Activo Fijo del Estado Provincial por ejemplo: La ejecución de Obras Públicas, la compra de Bienes de Capital, etc.

Dentro de los gastos de capital encontramos la siguiente clasificación:

a) Inversión Real Directa: incluye los Gastos en Bienes de Capital; son los que aumentan el activo del sector público, tienen vida útil superior a un año, no se agotan con el primer uso y se destinan para la actividad principal de la Repartición y no para su reventa. Incluyen los gastos en Obras Públicas que son las obras ejecutadas sobre un inmueble por cuenta de la Provincia o subvenciones. Ej. Costo incurrido en construcción de oficinas públicas, en construcción o refacción de hospitales, costo de construcción o refacción de caminos, etc. Dentro de esta clasificación, se incluyen también los gastos en Bienes Preexistentes, que

se refiere a la compra de terrenos o cualquier otro bien inmueble, que no es producido directamente por el Estado.

b) Transferencias de Capital: transferencias de recursos desde la repartición en carácter de No Reintegrable, no implican una contraprestación efectiva de bienes y servicios, destinados a la adquisición de Bienes de Capital u Obra Pública.

Por lo tanto los rubros -Inversión Real Directa y Transferencias de Capital al Sector Público- exceden el concepto de Obra Pública, puesto que metodológicamente, en el primer caso se incluye a los Proyectos de Inversión y Adquisición de Bienes de Uso, mientras que en el segundo puede incluirse tanto transferencias para obras como también transferencias para la adquisición de bienes de capital.

Para identificar el conjunto de obras que el gobierno proyecta realizar y que finalmente pone en ejecución a través de las jurisdicciones responsables (ministerios, secretarías, organismos descentralizados), hay que delimitar el rubro Proyectos de Inversión -uno de los componentes que integra la Inversión Real Directa- excluyendo así la adquisición de los Bienes de Uso. Asimismo, las Transferencias de Capital al Sector Público, considerando únicamente las transferencias para proyectos.

Cuando la incorporación de un activo fijo se realiza directamente por su adquisición, sin que medie ningún proceso de producción previo a su puesta en uso, corresponde considerarlo como un insumo. En cambio, cuando la incorporación de un activo fijo al patrimonio del sector público resulta de un proceso de producción, ejecutado directamente (producción propia) o indirectamente mediante la ejecución por contratista, bajo la responsabilidad de un centro de gestión, corresponde utilizar la categoría programática "proyecto".¹²

La Ley de Obra Pública nº 6.021:

En un país federal el programa de inversión pública es realizado por los diferentes niveles de gobierno: el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios.

¹² Sistema Presupuestario Nacional

Tal estructura determina la clasificación de la obra pública en nacional, provincial y municipal. A nivel nacional se regula por la Ley 13.064 y sus modificatorias. A nivel provincial en Buenos Aires por la Ley nº 6.021, sancionada y promulgada en febrero de 1959. A nivel municipal se rige por la Ley Orgánica de las Municipalidades y supletoriamente la Ley nº 6.021.

Estableció la delegación de facultades en las autoridades de los ministerios respectivos y en los titulares de las reparticiones autárquicas. Anteriormente, la decisión del proceso de selección del cocontratante del Estado recaía en el Poder Ejecutivo; incluso hasta la firma del contrato.

Aunque se tomen todas las previsiones posibles, tanto en los planos generales y de detalle, memorias, cómputos métricos y pliegos de condiciones, en la práctica sucede que durante la ejecución de la obra se presentan circunstancias que obligan a efectuar innovaciones, trabajos adicionales o imprevistos. Para ello dentro de los presupuestos oficiales se incluirán hasta un (10%) (Art. 7 Ley nº 6.021).¹³

Definición de Ampliaciones, Modificaciones o Cambios de Obra:

El Art. 7 Ley nº 6.021 enumera los supuestos que deben ser atendidos con la partida de hasta el 10%; que hace referencia a ampliaciones, modificaciones, ítem nuevos e imprevistos.

Ampliación de obra significa adicionar a la obra contratada originalmente, trabajos no contemplados en la documentación contractual y que resultan convenientes o necesarios a juicio de la Administración, si bien tales labores no son estrictamente indispensables para la obra inicial, resultan completarla para responder a los fines perseguidos. Por ejemplo, si durante la construcción de una red de agua corriente se cruzan con un tendido de pavimentación de nuevas calles en las cercanías, resultaría conveniente ampliar la extensión de las cañerías a las nuevas cuadras.

Modificaciones o cambios se llevan a cabo en la obra sin que sean imprescindibles para alcanzar el fin previsto. Ejemplo: en una obra de instalaciones de colectores de redes cloacales se resuelve modificar la traza de una parte de la red por resultar de ello un menor

¹³ Porcentaje modificado en el Ejercicio Fiscal 2.001; anteriormente la ley establecía un 20%.

volumen de excavación y evitar la rotura de un pavimento recientemente construido, todo lo que redundará en una economía de obra.

Los ítems nuevos se generan como consecuencia de modificaciones, ampliaciones, trabajos imprevistos que hagan necesaria la creación de los mismos, sin que ello implique que las labores aludidas produzcan siempre creaciones de nuevos ítem. Ejemplo: de la construcción de una obra vial, los propietarios linderos a la misma cedieron una superficie para posibilitar la referida construcción. Como consecuencia de las actas convenios que instrumentaron dicha cesión, el organismo vial se obligó a ejecutar diversos trabajos (alumbrado, cañerías de agua, aguadas, etc.) que no se encontraban previstos en la obra original surgiendo así la creación de ítems nuevos.

Los imprevistos son aquellos trabajos que resultan indispensables pero que no fueron tenidos en cuenta en la documentación contractual o se previeron erróneamente. Ejemplo: Cuando fuere necesario acudir a la reserva legal por mayor excavación y cantidad de acero, porque no se encontró suelo consistente en el nivel de cota previsto en los planos para las fundaciones pertinentes. Estos imprevistos se generan por errores o imprevisiones del proyecto, no obstante constituir hechos que razonablemente debieron conocerse. No deben confundirse con trabajos imprevisibles estos suponen que su aparición son anormales o dificultades excepcionales. Ejemplo: Aparición insospechada de corrientes de agua subterráneas o de un manto rocoso. Los trabajos imprevisibles no están contemplados en la ley, no cabe duda que ellos por su necesaria realización deban ser atendidos con la reserva presupuestaria que prevé el art. 7 Ley nº 6.021.

Los distinguos de carácter terminológico entre ampliaciones, modificaciones, ítem nuevos, imprevistos e imprevisibles, tiene solo importancia desde un punto de vista teórico jurídico, dado que todos ellos quedan englobados indistintamente, en las previsiones de la reserva presupuestaria de hasta el 10% del monto total contratado.

En la práctica el plazo de ejecución casi nunca permanece inalterado. En toda obra existen circunstancias de diversos tipos; tales como factores climáticos, ampliaciones, modificaciones, paralizaciones dispuestas por la Administración, etc, que hacen que el plazo original se vea modificado.

Art. 33 Ley 6.021 Las modificaciones del proyecto que produzcan aumento o reducciones de ítem contratados o creación de nuevos ítem, que no excedan en conjunto del 20%, serán obligatorias para el contratista en las condiciones que establece el art. 34, abonándose en el primer caso el importe del aumento, sin que tenga derecho en el segundo a reclamar indemnización por los beneficios que hubiese dejado de percibir.

La autorización para efectuar los trabajos de ampliaciones, modificaciones, ítem nuevos o imprevistos deberá darla la repartición dentro del porcentaje establecido en el art. 7, fijando para estos casos, las variaciones de plazo, si correspondieren. Cuando se haga uso de la reserva del artículo 7º de la Ley, no se firmará nuevo contrato.

La diferencia conceptual del porcentaje a que se refiere el art. 33 y el art. 7 de la Ley 6.021, es que el primero prevé la posibilidad de que el Estado disponga modificaciones de proyecto -de ejecución obligatoria para el contratista- de hasta un 20% del monto del contrato, en cambio el art. 7 solo hace referencia a una reserva presupuestaria de hasta un 10% para atender, ítems nuevos e imprevistos que puedan originarse en la obra.

El destino de la reserva presupuestaria será siempre, para incrementar labores, en tanto que el caso de modificación de proyectos puede producir aumentos o disminuciones de trabajos.

Si a pesar de haberse alcanzado el tope máximo permitido por la norma para modificar el proyecto, existiese saldo disponible de la reserva presupuestaria del art. 7 (en el caso que las modificaciones contengan también supresiones) tales fondos pueden y deben ser utilizados en el caso de que se resuelva introducir otras ampliaciones de obra, aunque éstas últimas no serán ya obligatorias para el cocontratante ni su precio fijado en las condiciones estipuladas por el art. 34 de la Ley.

La nueva planificación de inversión de incrementarse, genera modificaciones en los créditos presupuestarios estimados oportunamente, y en el caso de supresión de obra libera créditos que pueden destinarse a otros proyectos de ser necesario.

Por causas justificadas se pueden dar demoras en la iniciación, ejecución y terminación de los trabajos. Las variaciones de precios producidas desde el inicio de la obra, producen las llamadas Redeterminaciones de Precios.

Redeterminaciones de Precios

La obra pública es de ejecución continua y generalmente de lapso prolongado, sumado a que sus tareas se llevan a cabo, en gran parte, en ambientes exteriores. El plazo de ejecución se ve alterado por distintas causas, entre ellas por los factores climáticos.

Los aumentos de precios en general y los insumos de la construcción en particular, hacen que con el correr del tiempo disminuya el beneficio de la empresa que resultó adjudicataria de una obra, incluso pueden anularlo o verse superado por los costos.

Las variaciones de precios derivadas por cambios en la situación de plaza son las llamadas Redeterminaciones de Precios, cuya modalidad de acción estaba dispuesta originariamente en el Dto. n° 2.113/02.

Ley de Presupuesto N° 13.403 año 2.006 dispone:

ARTICULO 45°: Modificase el artículo 2° del Decreto N° 2.113/02, ratificado por la Ley N° 13.154, el que quedará redactado de la siguiente manera: "Artículo 2°: Los montos de los contratos de Obra Pública correspondientes a la parte de obra faltante de ejecutar, podrán ser redeterminados a solicitud del contratista en la medida que tal condición forme parte de los pliegos de las licitaciones y cuando los costos de la parte pendiente de ejecución hayan adquirido un valor tal que reflejen una variación en más o en menos de un cinco por ciento (5%) respecto a los valores del contrato, o respecto a los establecidos en la última redeterminación, según resultare pertinente. En los casos que la variación de precios se verifique en menos, la Administración de oficio procederá a efectuar la redeterminación y su resultado será notificado al contratista. Un diez por ciento (10%) del precio total del contrato se mantendrá fijo e inamovible, durante toda la vigencia del mismo. En todos los casos, las empresas contratistas en la instancia de formular su petición, deberán acreditar fehacientemente la incidencia de los nuevos precios de los insumos de obra, en base a la información especificada en el artículo 4° del presente. Sólo serán admisibles los pedidos de redeterminación de precios en obras que al momento de presentar la solicitud se encuentren en ejecución, de acuerdo a los porcentuales de avance previstos en el plan de Inversiones vigente. Toda obra pública que registre atrasos en su plan de Inversiones por causas imputables al contratista, se liquidará a los valores de contrato o a los establecidos

en la anterior redeterminación, según resultare pertinente, sin perjuicio de las penalidades que pudiere corresponder en casos de atraso.” La presente modificación se aplica a los contratos de obra pública, que se suscriban a partir del 1º de enero de 2.006.-

b) Topes Presupuestarios

Los bienes y servicios que el Estado debe brindar a los ciudadanos para procurar satisfacer necesidades que hacen al “bien común”, los financia con recursos escasos. Las demandas ciudadanas superan las posibilidades de financiamiento.

Esta limitación obliga a establecer prioridades para satisfacerlas y asignar recursos en función de dichas prioridades. Esto explica los desvíos que se presentan entre la demanda original de las unidades ejecutoras, los límites financieros otorgados y el posterior crédito presupuestario.

Con la información de los Topes Presupuestarios asignados, las jurisdicciones están en condiciones de elaborar sus anteproyectos, posteriormente la Dirección Provincial de Presupuesto los analiza y consolida, para luego formular el Proyecto de Presupuesto.

La obra pública no escapa a esta limitación, con la salvedad que al ser de ejecución prolongada por su característica intrínseca, una vez lanzado un plan de obras en ejecución, es conveniente sortear cualquier inconveniente del ciclo económico, antes que paralizar el plan lanzado.

Por lo general, al momento de formular el presupuesto las Jurisdicciones se encuentran con niveles exigüos en sus topes presupuestarios, que en ocasiones escasamente alcanzan para continuar las obras en ejecución, debiendo retrasar el impulso de las gestiones tendientes a contratar obras nuevas, a la espera de la obtención de nuevos financiamientos, ya sea por Organismos Internacionales, y/o nuevos recursos, por ejemplo Fondo Solidario Federal, o el Fondo Provincial de Infraestructura Regional, por mencionar algunos o esperar hasta la certificación de los remanentes de ejercicios anteriores, a fin de incrementar las partidas presupuestarias.

Podemos citar la incorporación a los presupuestos de una serie de proyectos, a través de los Decretos nº 1.570/08 "Plan Integral de Gestión de Infraestructura y Servicios Públicos 2008-2011" (Programa Bicentenario) 500 Millones, Decreto nº 547/10 "Plan Bienal de Obras 2010-2011" 700 Millones, Decreto nº 158/11 "Plan de Obras 2011-2013" 800 Millones y Decreto nº 481/12 "Plan de Obras 2012-2014" 1.000 Millones, a encarar por el Ministerio de Infraestructura y la Dirección de Vialidad.

c) Modificaciones Presupuestarias

Las modificaciones presupuestarias están normadas por la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público, las Leyes anuales de presupuestos, Ley Complementaria Permanente de Presupuesto Ley nº 10.189 y las respectivas decisiones administrativas que aprueban la distribución del presupuesto de gastos.

Sancionado el Presupuesto General, las modificaciones a la Ley de Presupuesto que resulten necesarias durante el ejercicio, se establecerá de acuerdo a la delegación de facultades, las que determinará anualmente el Poder Ejecutivo para proceder a las reestructuraciones presupuestarias, de acuerdo a la autorización establecida en el Artículo 37, primer párrafo de la Ley Nº 13.767.

Corresponde a la Legislatura Provincial las decisiones que afecten el total del Presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

El Poder Ejecutivo podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias, dentro del total aprobado por cada Ley de Presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital y distribución de las finalidades, dentro de los respectivos rubros presupuestarios.

Para las mismas se deberán tener en cuenta los siguientes mecanismos:

a) Decretos: Las solicitudes de modificación al Presupuesto General para la Administración Pública Provincial deberán ser presentadas ante la Dirección Provincial de Presupuesto, mediante la remisión del proyecto de acto administrativo que corresponda, acompañado de la respectiva justificación y de acuerdo a las normas e instrucciones que dicha Dirección

establezca. Aprobada la solicitud, corresponderá dar intervención a la Contaduría General de la Provincia.

b) Resoluciones: Para los casos en que las modificaciones sean aprobadas en las propias jurisdicciones o entidades, el acto que establezca la distribución deberá fijar los plazos y las formas para la comunicación de los ajustes operados a la Dirección Provincial de Presupuesto, habiendo tomado intervención previa dicha Dirección y la Contaduría General de la Provincia.

Aún aprobado el presupuesto la incertidumbre continúa, en su aplicación y ejecución. En un medio en rápido cambio y con gran inflación, las predicciones del presupuesto anual no pueden mantener el ritmo, por lo que las transferencias de asignaciones entre partidas y programas son rutina en algunas dependencias.

Las asignaciones del presupuesto exigen reajustes durante el año. Ciertos programas que fueron subestimados pueden quedarse sin crédito y requerir asignaciones complementarias. Y a la inversa, donde se ha dado a los programas sobre asignaciones poco realistas; intentado llevar a cabo demasiadas cosas y en poco plazo, pueden dar por resultado subejecución de créditos y grandes saldos pendientes al término del año.

Con los sistemas integrados de presupuesto el cambio de una cifra requiere alteraciones en otras, debido a los techos presupuestarios utilizados para su formulación. La mejora de los sistemas de información de resultados, es uno de los factores más importantes para la transformación del sector público.

d) Decreto Marco Programación Presupuestaria

Los Decretos Marcos de Programación del Gasto, disponían que las Jurisdicciones podían impulsar los trámites tendientes a adjudicar las obras o firmar los Convenios y someter los expedientes a dictamen de Asesoría General de Gobierno, informe de la Contaduría General de la Provincia y vista del Fiscal de Estado, debiendo para ello cumplimentar con los requisitos del artículo 5° de la Ley N° 6.021 y sus modificatorias, el cual dispone textualmente que: *“Antes de licitar una obra pública o de proceder a su ejecución, deberá*

estar prevista su financiación, acorde con el plazo de ejecución y realizado su proyecto con conocimiento de todas las condiciones, elementos técnicos y materiales que sean necesarios para su realización”.

Con carácter previo al dictado del acto administrativo que apruebe los convenios o resuelva las adjudicaciones, se debía contar con la norma de excepción, lo que era evaluado por la Fiscalía de Estado al momento de ejercer la competencia del artículo 40 del Decreto-Ley N° 7.543/69 (Texto Ordenado 1.987, sus integrantes y modificatorias). (Ej. Dto. n° 1/14).

Al inicio de cada ejercicio, el Poder Ejecutivo, establece el marco normativo general para ser aplicado a la programación presupuestaria. A través de la Dirección Provincial de Presupuesto, según las políticas presupuestarias vigentes, se fija la frecuencia de las erogaciones, de acuerdo a las disponibilidades financieras esperadas.

Las Jurisdicciones y Organismos no podían dar inicio a los trámites suspendidos, si no contaban con el dictado de la norma de excepción correspondiente.

Si bien los decretos de contención del gasto vienen de años anteriores, en este caso se comenta su evolución desde el año 2.008, asociado a la sanción de la LAF.

En los Ejercicios 2.008, 2.009, 2.010, 2.013, 2.014 y 2.015 Decretos n°1 y Ejercicio 2.012 Decreto n° 190/11, contenían restricciones para las nuevas obras públicas.

El Decreto de contención del gasto del año 2008, disponía la suspensión de toda licitación pública o privada, contratación directa, concurso de precios, o firma de Convenios con organismos públicos. Tanto para las realizaciones de “Construcciones” con imputación a la Partida Principal 4, como también imputación a la Partida Principal 5, para la firma de Convenios de Obras nuevos y/o ampliatorios de otros existentes así como la prosecución del trámite de aquéllos que aún no hayan sido adjudicados. Además no se podía adjudicar aquellas obras que al inicio del ejercicio no hayan alcanzado esa etapa del trámite. Las Jurisdicciones y Organismos no podían dar inicio a los trámites suspendidos, si no contaban con el dictado de la norma de excepción correspondiente.

Iniciado el ejercicio 2.008 se debía solicitar la excepción al Decreto n° 1/08 para proceder al llamado a licitación o concurso de precios, con los importes del Presupuesto Oficial,

convocando a la compulsa de ofertas. Las obras ya licitada en el ejercicio anterior que no culminaron el trámite de adjudicación, también debían solicitar nuevamente el decreto de excepción, así lo disponía el Decreto n° 1/08 que decía: *“Asimismo no podrán adjudicarse aquellas obras que a la misma fecha no hayan alcanzado esa etapa del trámite”*. Gestión que demoraba un tiempo prolongado, derivando en que los primeros meses del ejercicio resultaban tiempos inactivos, con respecto a la ejecución presupuestaria de nuevas obras.

Para los casos en que de la compulsa de ofertas daba por resultado que la menor oferta superaba los importes exceptuados para el llamado a licitación, debía impulsarse la actualización de dichos valores, dilatando el inicio de las obras previstas en los presupuestos.

Para dar inicio a nuevas obras, se ponía en marcha todo un circuito de gestión en busca de obtener dos veces el decreto que exceptúe los proyectos de las limitaciones del decreto de contención del gasto, para adjudicar las obras que se pretendían realizar.

En el mismo sentido se suspendía al inicio del ejercicio la firma de Convenios de Obras nuevos y/o ampliatorios de otros existentes con imputación a la Partida Principal 5, así como la prosecución del trámite de aquéllos que aun estando firmados, no hayan sido adjudicados y las Jurisdicciones y Organismos no podrían dar inicio a los trámites suspendidos, sin contar previamente con el dictado de la norma de excepción correspondiente.

El ejercicio 2.009 trajo una modificación, con el fin de evitar esta dilación burocrática, permitiendo que se pueda llamar a licitación sin el requisito previo del trámite de excepción, pero si debía estar al momento de la adjudicación. Esto es así al disponer expresamente que, las jurisdicciones podían impulsar los trámites tendientes a adjudicar las obras o firmar los Convenios suspendidos y someter los expedientes a dictamen de Asesoría General de Gobierno, informe de la Contaduría General de la Provincia y vista del Fiscal de Estado, debiendo para ello cumplimentar con los requisitos del artículo 5° de la Ley N° 6.021 y sus modificatorias, contando con carácter previo al dictado del acto administrativo que apruebe los convenios o resuelva las adjudicaciones, con la norma de excepción, lo cual será

evaluado por la Fiscalía de Estado al momento de ejercer la competencia del artículo 40 del Decreto-Ley N° 7.543/69 (Texto Ordenado 1.987, sus integrantes y modificatorias).

De esta manera, se permitía solicitar la excepción al decreto de contención del gasto respectivo, ya con el conocimiento de la inversión que resultara en definitiva, de acuerdo a los valores de la oferta más conveniente al interés fiscal.

Surge en los últimos ejercicios una mayor flexibilización a la problemática disponiéndose por ejemplo en el Dto. n° 190/11 que: *los Proyectos con imputación a las partidas “Bienes de Uso – Construcciones” y “Transferencias” que fueron exceptuados de los Decretos N°1/08, N° 1/09 y su modificatorio N° 146/09, N° 1/10 y N° 2.942/10 y cuya inversión para el Ejercicio 2.012, no supere en más de un treinta por ciento (30%) los importes autorizados en las respectivas normas de excepción, no serán alcanzados por las limitaciones de los artículos 2° y 3° del presente decreto, siempre que:*

a) Las Jurisdicciones u Organismos involucrados, puedan afrontar el costo incremental con los créditos que en las partidas Bienes de Uso –Construcciones y Transferencias de Capital, le asignara la Ley N° 14.331 de Presupuesto General del Ejercicio 2012.

b) Los importes a comprometer por las Jurisdicciones u Organismos en Bienes de Uso – Construcciones y Transferencias de Capital, no superen los que les autoricen las programaciones presupuestarias trimestrales.

Idéntico tenor para los años 2.014 y 2.015.-

Redeterminaciones de Precios y Ampliaciones e Imprevistos:

Asimismo para el caso de las redeterminaciones de precios y ampliaciones enmarcadas en el artículo 7° de la Ley N° 6.021 y sus modificatorias, de obras que al 31 de diciembre del ejercicio anterior se encuentren adjudicadas (se refiere a la obra redeterminada o ampliada), no requerirán iniciar los trámites de excepción a la norma de contención del gasto siempre que:

a) Los mayores niveles de inversión anual que estas causales generen no superen -entre ambas- el treinta por ciento (30%) del monto de contrato vigente al 31 de diciembre;

b) Las Jurisdicciones u Organismos contratantes de las obras, puedan afrontar el costo incremental con los créditos e importes diferidos que en la Partida Principal 4 -Partida Subprincipal 2, le asignara la Ley N° 14.393 -de Presupuesto General del Ejercicio.

c) Los importes a comprometer por las Jurisdicciones u Organismos en Bienes de Uso - Construcciones, no superen los que autorice la programación presupuestaria trimestral.

Se ha flexibilizando con el correr de los años, dada la rigidez planteada en los primeros ejercicios.

En la actualidad, el Decreto n° 102/16 elimina totalmente las complejidades descriptas.

Dado que el Poder Legislativo ha aprobado en el Presupuesto General del Ejercicio, la autorización para gastar de las obras a realizarse incluidas en la distribución analítica del mismo, no deberían requerir una autorización especial por parte del Poder Ejecutivo.

7) Fuente de Financiamiento

En los presupuestos se utilizarán las técnicas de presupuesto por programas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento.

Por lo general, a mayor nivel en la escala jerárquica la necesidad de apertura o detalle es menor porque las decisiones son globales, pero a medida que se indaga en un análisis más específico, se hace necesaria una mayor apertura de los recursos incluidos en la Fuente de Financiamiento.

El Clasificador por Fuente de Financiamiento, vigente en la Provincia de Buenos Aires, prevé una apertura que consiste en:

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
DIRECCION PROVINCIAL DE PRESUPUESTO

<i>Código</i>	<i>Descripción</i>
1.0	FUENTES DE FINANCIAMIENTO INTERNAS
1.1	RENTAS GENERALES
1.2	RECURSOS PROPIOS
1.3	RECURSOS CON AFECTACION ESPECIFICA

Para que una transacción realizada por una institución pública sea registrada una sola vez y permita, con ese único registro, la salida de toda la información que sea necesaria para cada finalidad, el sistema debería prever una apertura en la clasificación.

Proponiéndose por ejemplo:

RECURSOS CON AFECTACION ESPECÍFICA - F.F. 1.3

F.F. 1.3.1 Recursos Con Afectación Específica – Impuesto a las Ganancias

F.F. 1.3.2 Recursos Con Afectación Específica – Fondo Federal Solidario

F.F. 1.3.3 Recursos Con Afectación Específica – Ley Fondo nº 23.966 Art.19 Fondo Infraestructura

F.F. 1.3.4 Recursos Con Afectación Específica – Lotería Canon Extraordinario Bingo

F.F. 1.3.5 Recursos Con Afectación Específica –

F.F. 1.3.6 Recursos Con Afectación Específica –

Esta apertura permitiría especificar con las sub-fuentes de financiamiento el recurso asociado a ese gasto, lo cual facilitaría el control y seguimiento de la ejecución presupuestaria, agregando o desagregando la fuente de acuerdo al tipo de información requerida, a cada momento o necesidad tanto de la gestión como del control posterior.

Igualmente con las Rentas Generales, al incluirse en las mismas los gastos provenientes de préstamos con Organismos Internacionales, no posibilita observar adecuadamente la utilización de los fondos que provienen del crédito público.

Atento a que el financiamiento proveniente de organismos internacionales (BID, BIRFF, C.A.F., etc.)¹⁴ está incluido dentro de la codificación “1.1. Rentas Generales”, se dificulta su identificación desde el sistema; con el fin de asociar adecuadamente la utilización de los fondos provenientes del crédito público, con los gastos de capital que deben financiar.

Proponiéndose por ejemplo:

RECURSOS SIN AFECTACION ESPECÍFICA - F.F. 1.1

F.F.1.1 Rentas Generales –

F.F. 1.1.1 Rentas Generales -

F.F. 1.1.2 Rentas Generales Provenientes de Préstamos

F.F. 1.1.2.1 Rentas Generales Provenientes de Préstamos –BID

F.F. 1.1.2.2 Rentas Generales Provenientes de Préstamos –BIRF

F.F. 1.1.2.3 Rentas Generales Provenientes de Prestamos –....

Atento a que el gasto financiado con crédito público queda dentro de Rentas Generales, se distorsiona el principio presupuestario de “Especificación”.

El Clasificador por Fuente de Financiamiento vigente posee limitaciones para concretar los siguientes objetivos:

- Identificar los diferentes tipos de financiamiento de la producción pública.
- Facilitar el control de los gastos en función de las fuentes de financiamiento.
- Asociar adecuadamente la utilización de los fondos provenientes del crédito público, con los gastos de capital que deben financiar.

Tanto el Presupuesto como el Manual de Clasificadores Presupuestarios, son los instrumentos que contribuyen al control preventivo, al control posterior y a la correcta interpretación de los Estados Contables. Su apropiada utilización favorece el uso regular de las autorizaciones presupuestarias y limita actuaciones discrecionales.

¹⁴ BID – Banco Interamericano de Desarrollo.
BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF Corporación Andina de Fomento

8) Control Presupuestario

El Sistema de Control que establece la LAF, se mantiene sin modificaciones conservando las competencias que asigna la Constitución de la Provincia. La Contaduría General de la Provincia, ejerciendo un control interno ejercido en forma previa, concomitante y posterior; al H. Tribunal Cuentas con control posterior de legalidad; y Fiscalía de Estado, estos dos últimos como control externo.

Una información contable pública consistente, homogénea y comparable entre los diferentes niveles de gobierno (Nación, Provincia, Municipio) posibilita un adecuado control.

El Control Presupuestario es esencial dado que:

- Todo lo que ha sido objeto de una programación, debería ser objeto de control.
- La desviación entre programas y ejecución del presupuesto tiene un motivo que hay que analizar y que puede deberse a un desvío en la programación, en la ejecución o en ambas.
- Las desviaciones producidas deberían ser asignadas a un responsable, que requerirá llevar a cabo un análisis minucioso de dicha desviación.
- Detectadas las desviaciones pueden derivar en medidas de corrección, para ver las deficiencias producidas y sugerir acciones correctivas.
- Los Sistemas de Información de la Gestión Física, se encuentra en desarrollo, con presentaciones trimestrales para su evaluación.

Los recursos que el Estado asigna a la inversión pública, su incidencia en los presupuestos plurianuales, la finalidad económica y social que conllevan y el impacto ambiental que pueden generar en las comunidades, justifican la necesidad de contar con un flujo mínimo de información a efectos de evaluar la ejecución de los trabajos públicos en el marco de las normas vigentes.

El objetivo se centra en verificar el uso racional de los recursos públicos asignados a la ejecución de una obra, si ella ha sido realizada en el marco de lo planificado (tanto física como financieramente) y si la ejecución ha sido cumplimentada en los plazos previstos.

Todo aquel legislador, funcionario, ONG, o simple ciudadano, que vaya a controlar determinada obra pública debería relevar la siguiente información como guía, dado que puede variar dadas las particularidades de cada obra pública:

- Nombre del proyecto: Debe verificarse la denominación con la cual se realizó el llamado a licitación del proyecto, por ejemplo: — “Obras de ampliación de la ruta.....”.
- Número de Proyecto: número asignado a la obra en el Presupuesto Provincial. Es único e irrepetible.
- Memoria descriptiva del proyecto: Previo a todo análisis que se pretenda llevar a cabo respecto del grado de ejecución de una obra pública, se deberá cotejar la memoria descriptiva del proyecto, la cual consiste en una breve descripción de la obra pública, señalando sus principales características, tipo de intervención (reparación, obra nueva, etc.) cantidad de km, localidades que une, etc.

En esta memoria se describen las generalidades de una obra pública, previo a todo trabajo de investigación, se debe estudiar, al menos a grandes rasgos, en que consiste dicha obra.

-Impacto ambiental: Se refiere a que la realización de la obra cumpla con las normas nacionales y locales en la materia. De ser requeridos estudios técnicos y consultas públicas, también se debe tener en cuenta las normas ambientales, para no tener cuestionamientos judiciales que generen demoras y los consiguientes aumentos en los costos presupuestados.

- Ubicación geográfica: Es importante que la información relacionada a la ubicación física de una obra sea cotejada. Se detallará localidad y dirección donde se ejecuta la obra. En caso de obras que involucren a más de una localidad deberían consignarse las mismas.

El actual clasificador presupuestario provincial asigna en estos casos la UG: 675 Varios. El sistema debería tener una apertura adicional, para las obras que ocupan más de un partido. Esta información es básica, ya que la ubicación geográfica implica que estamos ante la obra pública que nos interesa y no otra; como también cuando se requiere información por partido.

- Organismo Ejecutor: Se deberá tener en cuenta el órgano de la Administración que tiene a su cargo lo relacionado con la obra. Es de gran utilidad, tanto para saber a quién dirigirse en caso de requerirse mayor información y detalles de la obra, como para atribuir las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento en su ejecución.

- Sistema de realización: Una obra pública puede ser llevada a cabo por la administración o mediante la contratación con terceros.

La obra llevada a cabo por la administración es aquella que realiza el Estado (Nacional, Provincial o Municipal) por intermedio de sus organismos técnicos.

La obra pública, es llevada a cabo por terceros cuando se la realiza mediante un contrato de obra pública, concesión de obra pública o combinación de ambas.

Esta información se relaciona con el punto anterior, ya que es de suma utilidad al momento de saber quién es el responsable de llevar adelante una obra.

- Presupuesto oficial: Hace referencia al monto consignado en el llamado a licitación. Es importante para saber si se están invirtiendo los recursos de acuerdo al plan trazado y para determinar los motivos de las variaciones presupuestarias, en caso que las hubiera.

- Previsión e imputación presupuestaria de la obra: Este punto es determinante para verificar la imputación preventiva de crédito presupuestario y su posterior afectación a la obra. Deberá analizarse la partida presupuestaria prevista para la obra en estudio.

Para quién analice el grado de ejecución de una obra pública, puede identificar la manera en que fueron asignados los fondos para su ejecución.

- Fuente de Financiamiento: En base a esta información se pueden identificar las obras en función de los recursos con que se las financia. El origen de los fondos resulta relevante al momento de llevar adelante la tarea de control. Surge la necesidad de una mayor apertura en la clasificación de las Fuentes de Financiamiento, dada la gran diversidad de recursos utilizados para financiar los proyectos.

- Procedimiento de selección del contratista: Esta información (número y fecha de licitación pública o privada, concurso de precios o contratación directa) puede resultar de utilidad en

el caso de llegar a detectarse que las obras no son llevadas a cabo de manera diligente, ni por personal idóneo.

- Modalidad: La contratación puede tener diversas modalidades.

Ella puede ser por ajuste alzado, o por unidad de medida, etc. Esta información será de utilidad a quien lleve a cabo la tarea de fiscalización, para saber las particularidades bajo las cuales se contrató.

Ajuste alzado: es un sistema por el cual una empresa fija un precio global por una obra determinada.

Unidad de medida: es un sistema por el cual el precio se determina fijando un valor por unidad y una cantidad determinada de unidades a realizar.

- Clase de licitación: Debe determinarse si se ha tratado de una licitación de etapa única o de etapa múltiple, y si ello se ha cumplido. En las licitaciones de etapa única la comparación de las ofertas y las calidades de los oferentes se realizan en un mismo acto. En las licitaciones de etapa múltiple se realizan dos o más fases de evaluación y comparación de las calidades de los oferentes.

- Fecha de firma del contrato: Debe identificarse correctamente la fecha que figura en el contrato; a partir de la cual se computan los plazos contractuales y se establecen los momentos en que las diversas etapas de la obra y su finalización deben ocurrir.

- Monto original del contrato: Deberá consignarse el valor de la obra que figura en el contrato. Esto se vincula al presupuesto y también tiene importancia para controlar los gastos en los que se ha incurrido durante la ejecución de una obra pública.

- Plazo de ejecución: Las obras públicas tienen un plazo de ejecución.

Este se refiere al tiempo de ejecución que demandará la obra y debe ser establecido en el contrato. Por lo general ese plazo se va cumpliendo en etapas.

- Adjudicatario: Es el proponente a quien se le adjudica la obra. Esto permite establecer la identidad de quien está ejecutando la obra pública.

- Monto de certificación mensual: Deberá registrarse el monto certificado por la empresa ejecutora de la obra, mensualmente. Dicho monto resulta de la documentación presentada por el contratista y aprobada por la administración. Se conocerá así el desembolso periódico que se está haciendo, para llevar a cabo la ejecución de una obra.

- Porcentaje de ejecución física y de certificación: Esta información resultará del avance de la curva de inversión de la obra y proviene de la documentación presentada por el contratista y aprobada por la administración.

El cotejo de esta información y su comparación con las etapas de ejecución propuestas en el contrato, le darán a quien indague la ejecución de una obra pública, una idea sobre el grado de progreso de aquella.

- Redeterminaciones de precios: Deberán registrarse las variaciones de precios, resultantes de la aplicación de la normativa, consignando el monto de cada una de ellas.

- Ampliaciones de plazos: Deberán consignarse las ampliaciones al plazo original de ejecución de la obra. Pueden darse por diversas causales, factores climáticos, imprevistos y/o ampliaciones necesarias para continuar la ejecución, emergentes o desconocidos al momento de inicio de la obra original.

- Estado de la obra: En este ítem se registrarán las principales novedades sucedidas durante la evolución de la obra, especificando si aquella se encuentra en ejecución, paralizada, finalizada. Esta información brindará una idea general acerca del grado de avance de una obra pública en ejecución.

-Trabajos ampliatorios o complementarios: Puede ocurrir que situaciones imprevistas generen la necesidad de llevar a cabo obras anexas a la principal, que no fueron contempladas en el contrato. En tal caso, se realizará una descripción breve de las tareas adicionales encomendadas al contratista, su costo y motivos por los cuales la obra anexa ha tenido lugar.

- Galería de fotografías descriptiva: Ilustrarán la evolución de la obra. Puede resultar de suma utilidad contar con documentación fotográfica (terrestre y aérea) del grado de avance de una obra pública. Permite graficar con claridad el grado de desarrollo.

- Fecha de Recepción: Puede ser provisoria o definitiva. Se trata de las fechas en que la administración recibe la obra y si ella es recibida en forma provisoria o definitiva. De la comparación entre la fecha de recepción y la fecha pactada inicialmente, surgirá si la obra fue ejecutada acorde los tiempos proyectados o si se extendió en el tiempo.

- Sanciones: Se deberán tener en cuenta de existir, todas las penalidades aplicadas a quien esté llevando a cabo una obra pública, sus causas, monto, etc.

En los casos de incumplimiento de la ejecución de una obra pública, se tendrá conocimiento del régimen de castigo que la administración aplique.

La vinculación del Sistema de Inversión Pública con el Subsistema Presupuestario, brindaría la mayor parte de la información detallada anteriormente.

9) Ley de Emergencia en Infraestructura, Hábitat, Vivienda y Servicios Públicos

La Ley n° 14.812 declarada la emergencia en materia de infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, con la finalidad de disminuir el déficit existente y posibilitar la realización de las acciones tendientes a la promoción del bienestar general. Esta normativa buscó acelerar los procesos de licitación y adjudicación de las obras.

El Poder Ejecutivo presentará, un plan de obras que contenga los objetivos, la individualización de las obras a ejecutar, la cuantificación de la inversión necesaria para su realización y el plazo de ejecución de cada una. El mismo será evaluado y monitoreado por una Comisión Bicameral de seguimiento, fiscalización y control para la emergencia, creada a tal efecto en la Legislatura Bonaerense. Estará integrada por tres Diputados y tres Senadores, debiendo contemplarse la participación de las minorías.

Autoriza a Ministerios, Secretarías y Entidades Autárquicas a ejecutar obras y contratar provisión de bienes y servicios que las mismas requieran bajo los mecanismos de excepción, pudiendo además eximirse del cumplimiento de las prescripciones del Decreto Ley N° 9.853/82 - del Consejo de Obras Públicas -.

Además establece que los Ministerios, Secretarías y Entidades Autárquicas contratantes quedan exceptuados de publicar las licitaciones y contrataciones en el Boletín Oficial, debiendo efectuar la publicación de anuncios en el sitio web que determine la reglamentación, permitiendo su anuncio en otros órganos de publicidad. También podrán diferir el requerimiento de constancia de inscripción en los Registros de Proveedores y Licitadores y, en este último caso, a considerar cumplimentado provisoriamente tal requisito con la presentación del certificado de inscripción en el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública (RENCOP).

Además, previo a la adjudicación de los contratos, los Ministerios, Secretarías o Entidad Autárquica que hubieren procedido de conformidad con lo dispuesto en Art. 2°, deberán dar cuenta de su actuación a los Organismos de Asesoramiento y Control (intervención de Asesoría de Gobierno, Contaduría y Fiscalía de Estado) los que tendrán un plazo de siete días hábiles para expedirse y si en ese plazo no emiten dictamen se entenderá que no existen objeciones, quedando el funcionario requirente autorizado para disponer la continuación del trámite. Podrá requerirse intervención simultánea remitiendo una copia certificada del expediente completo –en soporte papel o digital- a cada organismo.

También faculta a los Ministerios, Secretarías y Entes Autárquicos a rescindir, renegociar, aumentar o disminuir hasta un 35% las prestaciones y montos de los contratos actuales.

Asimismo, autoriza al Poder Ejecutivo a intervenir todos los entes, empresas y sociedades de propiedad del Estado Provincial y asigna a la Comisión Bicameral el seguimiento y control de la emergencia.

10) Conclusiones

La complejidad en la Administración y Control del Sector Público hace necesario contar con información que surja a partir de un sistema de carga única. Por ello la reforma planteada en la administración financiera, busca ofrecer información integral e integrada de los subsistemas que la conforman.

I. En tal sentido y con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos tanto de los organismos centrales como desde las unidades ejecutoras de proyectos; que en la

actualidad producen informaciones similares en formatos diferentes; y dada la estrecha relación que tiene el Sistema de Inversión Pública con los Sistemas de Administración Financiera; resulta necesario lograr unificar la información que se brinda tanto desde un punto de vista conceptual como de normas y procedimientos.

II. El propósito de un sistema de información para la gestión financiera del Sector Público, debe orientarse a que las transacciones se registren una sola vez y que a partir de esa única carga salgan todos los reportes que resulten necesarios. Una evidente debilidad en la Provincia de Buenos Aires está dada porque los Sistemas Desarrollados a lo largo del presente trabajo tanto el “Subsistema de Presupuesto” como el “Subsistema de Inversión Pública” no se encuentran vinculados entre sí.

III. Para un adecuado seguimiento y control en la ejecución de la Obra Pública, resulta indispensable implementar una completa apertura de las fuentes de financiamiento, situación que no sucede actualmente.

IV. A modo de ejemplo podemos mencionar la no identificación del financiamiento derivado de préstamos de organismos internacionales, que quedan incluidas dentro de Rentas Generales. Idéntica situación se da con la fuente de financiamiento F.F. 1.3 Recursos Afectados, originada por la aparición de diversos financiamientos utilizados en la ejecución de la actividad gubernamental, lo cual obstaculiza el buen desempeño y la obtención de información en forma simultánea y oportuna. Lograr que de una única carga salgan todos los reportes, requiere para el caso de las fuentes de financiamiento, una mayor apertura de la codificación, con el fin de poder asociar el recurso preciso que financia el gasto.

V. Las Jurisdicciones que tienen a cargo la realización de obras públicas por presupuesto, han tenido que atenerse a diferentes restricciones dispuestas en los decretos de programación del gasto, sancionados al inicio de cada ejercicio, debiendo gestionar la excepción a tales limitaciones para adjudicar las obras. Dichas situaciones que han surgido en períodos de emergencia económica se mantuvieron a lo largo del tiempo. Tales limitaciones deberían eliminarse en períodos normalizados en cuanto a lo financiero, en la medida que la decisión de realizar el proyecto ya se encuentra autorizada al incluirse en la distribución analítica del presupuesto.

VI. El presupuesto expresa la voluntad de realizar las obras que ya fueron aprobadas por la Legislatura Provincial al momento de sancionarlo, por lo cual no deberían requerir una autorización especial por parte del Ejecutivo. En tal sentido el Decreto n° 102/16 elimina las limitaciones desarrolladas en los Decretos Marco de Programación Presupuestaria.

VII. A efectos de un adecuado análisis de la ejecución al cierre del ejercicio surge la necesidad de identificar los créditos presupuestarios sin los ajustes de Cierre, para lograr un análisis financiero del porcentaje de ejecución presupuestaria en cada Jurisdicción o Programa. Dado que la mayoría de los créditos ociosos son reasignados al Tesoro, con destino a Jurisdicciones con déficit de crédito presupuestario; al tomarse para el análisis los créditos de cierre no se estaría reflejando el porcentaje real de ejecución financiera.

VIII. La etapa de evaluación presupuestaria y de seguimiento de metas físicas busca contar con información anual y periódica de las metas alcanzadas en el ejercicio cerrado. Resulta imprescindible en la Provincia de Buenos Aires generar y hacer sostenible en el tiempo una cultura del seguimiento de las metas físicas, involucrando a todos los interlocutores en los objetivos establecidos por la jurisdicción.

IX. Para alcanzar este horizonte resulta necesario continuar con el perfeccionamiento de la metodología tanto de formulación, medición y evaluación, ampliando la cobertura y mejorando la calidad de los sistemas y registros de información física, pero principalmente propiciando una real interrelación de los sistemas previstos con el dictado de la Ley de Administración Financiera en el año 2.007, situación que a la fecha se encuentra pendiente de una efectiva implementación.

Bibliografía

- Estudio de la Administración Financiera Pública.- Alfredo Le Pera- 2007
- Las Heras “Administración Financiera Gubernamental. Un Enfoque sistémico”.
- Estudio de la Legislación de Obras Públicas” Guillermo C. Carol / Felix J. Sansoni
- Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina-Marcos Makón

Normativa legal

- Constitución Provincial
- Ley nº 13.767 Ley Administración Financiera y Control del Sector Público
- Leyes de Presupuesto General Provincial
- Decretos Marco Programación Presupuestaria. Delegación de Facultades
- Ley nº 10189 Complementaria Permanente del Presupuesto
- Ley 6021 - Ley Obras Públicas
- Ley nº 13.614 Inversión Pública Provincial
- Ley nº 14.812 Emergencia en Infraestructura, Hábitat, Vivienda y Servicios Públicos

Sito WEB de referencia en el tema:

- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires:
www.cgp.gba.gov.ar
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires:
www.ec.gba.gov.ar
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina:
www.mecon.gov.ar