

**SANTIAGO DEL ESTERO
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**“ANÁLISIS COMPARATIVO Y CAPACITACIÓN REFERIDOS A LA LEY DE
OBRAS PÚBLICAS PROVINCIAL. REDETERMINACIÓN DE PRECIOS Y SU
ADECUACIÓN A LA NORMATIVA EN EL ORDEN NACIONAL”**

EXP. Nº 9032 00 01

INFORME FINAL Nº 3

MARZO 2008



EXPERTO: ING. ALBERTO H. RODRÍGUEZ

Índice

<i>Introducción</i>	2
<i>Informe</i>	10
<i>Anexo</i>	24

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Antecedentes (Referencia a los contenidos de los Informes Parciales Nro. 1 y 2)

Temas desarrollados según el Programa Previsto

1. Descripción y análisis de contenidos de la normativa nacional vigente
2. Sgo. del Estero : relevar y evaluar los contenidos del plexo legal provincial
3. Comparativa de ambos marcos normativos
4. Completar el estudio comparativo de ambos marcos normativos
5. Definir los aspectos singulares y sus previsiones hacia adelante
6. Establecer nuevas normas de procedimiento
7. Elaborar lineamientos para las metodologías de aplicación e implementación

Finalización del estudio comparativo de ambos marcos normativos

Actividades

Habíamos desarrollado un enfoque comparativo de los plexos normativos - nacional y provincial – repasando las medidas idóneas tomadas por la provincia para la renegociación de los contratos.

Los Anexos anteriores mostraban el tratamiento normativo que algunas provincias han dado también a la Redeterminación de Precios de los Contratos de Obra Pública.

Así reseñamos Formosa, Chubut, Santa Fe, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otras, que tienen en marcha. con sus propias modalidades, circuitos que liquidan, revisan, auditan y verifican Certificados de Redeterminaciones en el marco de planes de Obras Públicas recuperados y continuos.

En este contexto y en forma preliminar habíamos concluido que Santiago del Estero ha dado respuesta normativa al complejo problema de la renegociación de los contratos de obras públicas a través del Decreto Acuerdo provincial 848/05, en el marco del D.N. 1295/02 y en sintonía con el plexo normativo de algunas provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

Así es como enfoca a la no indexación de los contratos y a la recomposición de la ecuación económico-financiera de los mismos; establece su ámbito de

aplicación y sus exclusiones; contempla el tratamiento según su estado de trámite como obras a licitar, a contratar y contratadas a ejecutar.

Contempla también, como otras jurisdicciones, los regímenes diferenciales para los financiamientos multilaterales.

Incluye puntualmente la renuncia expresa de la contratista a los reclamos; introduce las particularidades locales propias – también existentes en las otras provincias – fijando fuentes locales de información que reflejan más ajustadamente la realidad provincial, escalones de salto/cláusula gatillo diferenciales y porcentajes de congelamiento propios. También responde a los reclamos de la Cámara Argentina de la Construcción filial Santiago del Estero.

Asimismo se alinea con lo nacional al facultar a la S.O. y S.P. y R.H. (Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Recursos Hídricos) a dictar normas aclaratorias y hacer el seguimiento periódico de las condiciones del mercado de la construcción. Finalmente fija hitos e instancias para la intervención del Tribunal de Cuentas Provincial y de la Fiscalía de Estado local.

En Anexos y Apartados de la norma propia la provincia de Santiago del Estero desarrolla la Metodología de cálculo; introduce y describe la celebración del Acta de Renegociación de Contratos y dicta Normas Aclaratorias, Complementarias y de Procedimientos fijando criterios, indicadores y parámetros.

Desarrollo del circuito

El funcionamiento y perfeccionamiento técnico de todo el complejo sistema de Redeterminación, necesita primero del marco normativo legal y luego de que el mismo se cumpla aplicándolo debidamente.

Es decir que las tareas de cálculo y elaboración de verificación de disparo (VCR) como de confección de los Certificados de Redeterminación, se ajusten a las metodologías técnicas legisladas y adoptadas en cada caso. Y que, a su vez, operen las garantías de controles respaldatorios a través de segundos controles, verificaciones y/o auditorías en la etapa posterior a la revisión y previo al Tribunal de Cuentas y/o Fiscalía.

Se consultaron opiniones sobre la aplicación y cumplimiento de dicha legislación en el desarrollo del circuito de Redeterminación actualmente operado por la provincia.

En la etapa inicial del trabajo entendíamos que la legislación ad hoc analizada brinda elementos suficientes, vigentes y actualizados para garantizar el desarrollo equilibrado de los contratos de obra pública.

Avanzamos sobre los controles de respaldo al circuito operativo. No obstante y como se dijo, surge del universo de documentación consultada que la legislación local, en similitud positiva con las normas nacionales y de otras jurisdicciones, también contempla taxativamente la intervención de organismos de verificación y control: de la S.O. y S.P. y R.H., de cada Organismo interviniente como administrador de contratos de obra, de las asesorías legales de cada uno de ellos, del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía de Estado.

Definir los aspectos singulares y sus provisiones hacia delante

Relevamientos/ Estado de situación del circuito existente

La tarea de relevamiento consistió en relacionar los puntos singulares de la legislación con el grado de su aplicación en el circuito. La misma se llevó a cabo en varios organismos del sistema – incluido el Tribunal de Cuentas – e interactuando con quienes lo operan.

Del plexo normativo

La legislación provincial a través del DA 848/05, Anexos y Reglamentación, en el marco del DN 1295/02 y sus complementarias, destaca entre sus tópicos de aplicación más singulares

- Clasificación de los Contratos en categorías según el tipo de obra, adjudicándole una grilla reducida "representativa".
- Instancias o hitos del procedimiento: verificación del "disparo " (CVR) con esa grilla reducida; Factor de Adecuación de Precios (FAP); Pagos a Cuenta; Redeterminación Definitiva –que en la reglamentación del decreto indica que se practicará al final de la obra con índices que se considerarán definitivos.
- Bases de Datos o Fuentes representativas del mercado local y un orden de prelación al respecto.
- Práctica de la Redeterminación "a solicitud de la contratista" o de Oficio.

- Es un circuito en el que se faculta a la Secretaría de O. y S. P. de la provincia a intervenir en su legislación, reglamentación y fiscalización y se contempla la intervención y responsabilidad de cada uno de los Organismos que operan obras públicas.
- La previsión de Comisiones de Seguimiento o formadas ad hoc en dichos organismos; del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía, cada una en su instancia respectiva y a partir de determinadas situaciones o hitos (Art. 14 y Anexo I del DA 848/05; Art. 34 inc. 13 del D 117/05)

Del circuito de Redeterminación en operación

Entre los puntos singulares del circuito que opera explicitamos

- En general las empresas no practican la Redeterminación, se hace de oficio. Hasta ahora sólo se ha realizado el cálculo del “coeficiente de variación de referencia” o “verificación del disparador (CVR)” en base al cual, de acuerdo al decreto, se efectúan pagos a cuenta (Art. 6to Anexo DA 848/05).
- Se formó una Comisión de Seguimiento y luego se dejó sin efecto. No obstante lo cual desde Secretarías del Consejo Provincial de Vialidad se continúa con las tareas imprescindibles de alimentación al circuito y de respaldo a la S. de O. y S.P. facultada por la legislación vigente.
- Las Comisiones en los Organismos que operan Contratos de Obras Públicas tienen rangos, roles y hasta funciones muy variadas en cada caso: desde un área formalmente instituida, formada y capacitada como es el Consejo Provincial de Vialidad, a través de las Secretarías de Generación de Costos y Evaluación de Precios y de la de Seguimiento y Evaluación de la Gestión, muy enfocadas a la Redeterminación –aunque no sea su exclusiva función-, hasta el caso de Recursos Hídricos/Dirección de Riego, donde el tema descansa en la Inspección de Obra –cuya labor esencial es el Control y Seguimiento de las obras-; otro tanto ocurre con la Unidad de Operaciones del IPVU.
- No se han practicado Redeterminaciones Definitivas.
- Como la intervención del Tribunal de Cuentas en el DA 848/05 está prevista a partir de la Redeterminación Definitiva, al no haberse practicado ésta, el Organismo de Contralor no ha intervenido como está normado, dejando el circuito sin cerrar.

Actividades

En base a los contenidos y alcances del DA 848/05 de la provincia de Santiago del Estero y en el marco del DN 1295/05, se verificó su aplicación e implementación al circuito de Redeterminación de Precios en los contratos de Obra Pública operados actualmente por la provincia.

Así se relevaron apartamientos existentes, se propusieron criterios y acciones apuntadas a recomponer el circuito en aquellos términos.

En una primera instancia se identificó y tomó contacto con los organismos provinciales que gestionan contratos de Obras Públicas consultando a los profesionales especializados, relevando y verificando los aspectos singulares y representativos del circuito.

Reuniones de trabajo

Esas consultas se hicieron por medio de reuniones en la sede de los propios organismos, haciéndolo con continuidad, rigorismo, formalidad y amplitud para el tratamiento de los temas, notando el interés de los consultados.

Las reuniones tuvieron dos componentes básicos:

- a) la interpretación de la legislación vigente y su comparación dentro de cada organismo.
- b) el análisis de los pasos e intervenciones que las distintas comisiones, áreas o unidades de los organismos – según la denominación – tuvieron en el expediente en curso.

Así se trabajó también sobre los controles de respaldo al circuito en el marco del plexo normativo.

Las consultas hechas a los profesionales de la Comisión ad hoc del Tribunal de Cuentas de la provincia – y su predisposición a ellas - fue de invalorable utilidad sobre el estado de circulación del circuito y para conocer la modalidad utilizada para los controles respaldatorios y de cierre de los expedientes tratados.

Resultados

Estas tareas interrelacionadas permitieron producir sucesivos informes parciales (Nros. 1 y 2) cuyos contenidos muestran tanto la interpretación como los modos de aplicación de las normas en distintos ámbitos de incumbencia de la provincia.

Se considera que las conclusiones arribadas producen un valor agregado sobre la situación actual del circuito: completan un diagnóstico comparativo; relevan y verifican las singularidades de la operación; proponen lineamientos y acciones hacia delante y, finalmente mediante la instancia de Capacitación/Taller "bajan" a desarrollar ya puntualmente lo que habría que revisar y modificar - en algún caso en forma inmediata - para corregir rápidamente el circuito en cuestión.

Recoge también la iniciativa local de reforzar y unificar el expertise y envergadura de quienes intervienen en el circuito, se trate de comisiones, organismos o técnicos -

Como conclusión del Informe Parcial Nro. 2 se dieron los lineamientos gruesos recomendando por un lado "lo que hay que hacer" a partir de la situación diagnosticada y por el otro "como hacerlo" para lograrlo de manera posible y compatible con las características propias ya instaladas y hasta de las limitaciones del mismo circuito, que de alguna manera condicionan las formas de alcanzar los objetivos.

Consultas a profesionales de Organismos del Circuito

➤ **CONSEJO PROVINCIAL DE VIALIDAD**

- Secretarías de Generación de Costos y Evaluación de Precios
- Secretaría de Seguimiento y Evaluación de la Gestión
- Ing. Carlos Abdala
- Ing. Jose Cornelli

➤ **IPVU**

- Unidad Operativa de Redeterminación de Precios
- Arq. Claudia Camuña
- Ing. Alicia Gómez Pizarro

➤ **RECURSOS HÍDRICOS**

- Inspección de Obras
- Ing. Alberto Pedemonte

➤ **DIRECCIÓN DE ARQUITECTURA**

- Supervisión de Obras
- Arq. Lindor Santillán

➤ **TRIBUNAL DE CUENTAS**

- Comisión de Estudio y Dictámen de Redeterminación
- Ing. Adriana Ledesma
- Ing. Angel Ledesma

INFORME

INFORME

CAPACITACION / DISCUSION

Es la actividad desarrollada en este período.

A la luz de los relevamientos y análisis, de las conclusiones y recomendaciones que hacemos en este informe, hemos ejecutado la Capacitación apuntando a cumplir con los objetivos previstos, que continúan vigentes y necesarios, pero también enfocada a ser aprovechada para maximizar y eficientizar su alcance.

Hemos incorporado al programa establecido y a cada uno de sus temas, este nuevo enfoque y tratamiento de la "necesidad de reordenar el circuito de Redeterminación". Es decir que a la vez de repasar y pulir metodologías y mecanismos técnicos y operacionales por tipo de obra y especialidad, también revisar y proponer la mejora, el complemento o el retoque de todo aquello que obstaculiza, demora y atrasa un circuito común que debe ser fluido, haciendo foco en su agilidad, rigurosidad y respaldo normativo.

La mecánica de trabajo se planteó como modalidad Taller/Estudio de Casos/Singularidades, pero de tipo convergente. Partimos de un abanico amplio de participantes, procesando, clasificando y filtrando las inquietudes, iniciativas y recomendaciones y concluimos en verdaderas "mesas de discusión" donde se convocó a quienes mayor aporte podían sumar y sobre aquellos temas que habían concentrado la mayor preocupación para su cambio o ajuste. También, que los convocados tuviesen perfiles distintos para que brindaran visuales distintas.

Dado el marco desarrollado en ambos Informes Parciales anteriores en los que se diagnostica, encuadra el problema y propone las grandes líneas de tratamiento y satisfacción del mismo, la Capacitación ha servido para profundizar, bajar a mayor detalle, describir y puntualizar los aspectos operativos – del hacer, del como, del con quien, etc. – para pulir sugerencias e implementaciones que afinen y particularicen algunos tratamientos.

Temas de la Capacitación

1. Transmisión y comentarios sobre los nuevos contenidos normativos de:
 - Contratos en Cartera
 - Propuestas Adjudicadas
 - Ofertas
 - Metodologías de cálculo
 - Fuentes de Datos
 - Alternativas
2. Análisis de fuentes de datos de precios / Ejercicios sobre casos reales
3. Metodologías generales de cálculo
 - Fuentes de precios básicos
 - Fuentes de precios actuales
 - Cláusulas gatillo
 - Verificación reducida
 - Coeficientes de minoración
 - Fechas y Períodos disparadores
4. Especialidades
 - Vialidad
 - Hospitales
 - Escuelas
 - Obras Hidráulicas
 - Obras de Energía
5. Estudios de casos singulares
6. Análisis de casos de consulta

Reuniones de Discusión

El tratamiento final de los relevamientos efectuados con técnicos y profesionales de los Organismos que operan contratos de obra pública, junto a sus opiniones y sugerencias fueron, una vez filtradas y criticadas, finalmente sometidas a análisis en sucesivas "mesas de discusión". Las mismas estuvieron integradas por los Ings. Carlos Abdala y José Cornelli del Consejo Provincial de Vialidad de SdE y del Cont. Mario Enrique Anna, sesiones de las cuales surgieron las propuestas finales que aquí se plasman.

Pronunciamientos y Recomendaciones

De la suma de todo lo analizado a lo largo del trabajo, resulta la necesidad de restablecer un circuito de Redeterminación normado y fortalecido. Que a la vez de retomar el marco fijado por el plexo normativo y otorgue garantías, tanto sobre los criterios de cálculo y su aplicación como sobre los sucesivos controles a través del valor agregado de cada una de las intervenciones – tal como lo previó la legislación - permita cerrarlo en un tiempo compatible con el plazo de obra. A esos efectos se analizaron los siguientes rubros:

Entre los aspectos técnicos y de mecánica

- Recalificación de Obras y Verificación del Disparo
- Exigencia de los Análisis de Precios
- Unificación de disparo y Redeterminación
- Redeterminación Provisoria vs. Redeterminación Definitiva
- Comisión Especializada en cada Organismo
- Comisión Ministerial
- Instancias de pase al Tribunal de Cuentas

Entre los aspectos administrativos y de procedimiento

- Control de la Liquidación de las Redeterminación
- Relevamiento de Información de la Obra Pública Provincial tanto en lo físico/técnico como financiero y dónde se asienta esta información de respaldo.
- Precisar los puntos concretos a revisar como propuesta de solución a las deficiencias apuntadas y su referencia al plexo normativo.
- Que las sugerencias, recomendaciones y modificaciones resulten de la opinión consulta a las personas intervinientes y/o involucradas en el circuito, de tal manera que estos pronunciamientos constituyan los “visto y considerando” de los actos administrativos modificatorios del régimen actual.

Desarrollo

NO a la Reclasificación de Contratos y Obras para verificar el disparador:

(Ref. :Art. 4 y 5 del DA 848/05)

El pronunciamiento es que al ser el criterio a adoptar el desembocar en Redeterminaciones “a ecuación completa” propias de cada obra con ecuaciones representativas de cada una, **NO** se adopte el tenor de calificar las obras según su modalidad o tipo.

Esta posición deriva de que al abandonar el criterio de la “verificación del salto por fórmula reducida” no cabe ya identificar por tipo o perfil de obra. De tal manera que se reemplazaría la modalidad anterior por encarar “salto y Redeterminación” de manera unificada. ..(Ref.: Art. 8vo del Anexo del DA 848/05 - Estructura de Insumos y Ponderación.....) y hacerlo ya con “fórmula extendida”.

Sobre las “formulas o ecuaciones extendidas” de la obra

El criterio que se propone adoptar y la mecánica que se propone a seguir implica el cumplimiento indefectible de ciertas y determinadas condiciones

- Presentación de la totalidad de los análisis de precios de los ítems que integran el presupuesto de la oferta con las exclusiones comunes a todos los pliegos: “.... Ítems cuya incidencia sea menor al 2% del total o la suma de sus incidencias sea menor al 10% del presupuesto..... “..(Ref.: Art. 8vo del Anexo del DA 848/05 - Estructura de Insumos y Ponderación.....)
- Presentación de la ecuación (polinómica) integrada adoptada para ser verificada por el Organismo
- Elección de las formulas, códigos y/o índices con cuya variación se calcularán saltos y Redeterminaciones.
- Formalizar estas presentaciones en los tiempos y formas preestablecidos.
- Aprobación expresa de estos parámetros de base por parte del Organismo Comitente.
- De esta manera se están fijando las bases para redeterminar los precios tanto de las obras contratadas como sus modificaciones toda vez que éstas no alteren la naturaleza de la obra.

De las formalidades, obligaciones y penalizaciones

No es objetivo de este trabajo focalizar y mucho menos marcar conductas puntualmente en un tema tan privativo como son las “penalizaciones” derivadas de incumplimientos de requisitos vinculados a convocatorias de orden público como concursos, licitaciones, ofertas.

Pero sí reparar en la necesidad de que para que ciertos mecanismos arrojen los beneficios para los cuales se los implementa, debe conceptualmente darse a su incumplimiento las penalizaciones que preserven el sistema.

La obligatoriedad de las formalidades arriba mencionadas – análisis de precios, adopción de ecuaciones, selección de fórmulas, índices o códigos - debe estar claramente establecida y penalizado su inobservancia y/o incumplimiento dado que en todos los casos debe garantizar la imposibilidad de cualquier tipo de especulación sobre la evolución o comportamiento de las fórmulas, ítems o materiales.

Si bien los pliegos mas aggiornados son contundentes en este tipo de requerimiento, no es obvio insistir en que al momento de la presentación de la oferta y/o de los plazos mínimos habilitados para completar documentación, conceptualmente su no cumplimiento debería inscribirse dentro de lo catalogado como “...incumplimiento fatal...” (Barra, La licitación Pública) penalizando con la anulación y desestimado de la propuesta.

Aunque redundante, su no presentación o presentación imperfecta – incompleta, defectuosa, extemporánea - no sólo rompe el principio de equidad e igualdad de los oferentes sino que introduce un factor de indeterminación e incertidumbre que al permitirse salvarlos – adoptar análisis de precios a posteriori, elegir códigos, etc. – puede proyectar perjuicio económico al erario público. Y, como se dice antes, es vital para este circuito de marco contractual, la certeza y la justicia.

Todo lo dicho no es más que para trasmitir la importancia de que el alcance de las propuestas licitatorias debe estar totalmente definido tanto como base operativa cierta e inmodificable de futuras Redeterminaciones como preservación y garantía del sistema implementado

De la Redeterminación Provisoria como Definitiva (Ref.: Art. 8 Anexo I DA 848/05)

Decíamos entonces que las ecuaciones extendidas de las obras estructuradas a partir de los análisis de precios son razonablemente representativas de la estructura costo/precio de la obra y, consecuente, son un reflejo de alta aproximación a la variación real de la obra en su conjunto.

En estas condiciones es de plena certeza reemplazar el CVR de fórmula reducida por la Redeterminación directamente y considerarla a ésta como Definitiva. Ya que es esperable una dispersión poco significativa entre “variación provisoria y definitiva”, salvo tramos de alta inflación y variaciones importantes entre los índices provisorios vs. definitivos.

Y que de ello resulte directamente el valor del nuevo contrato redeterminado (Acta de Renegociación).

Efectos positivos de la simplificación y agilización del circuito

Permitiría sanear la Redeterminación en “una única instancia” y un único cálculo, sin instancias posteriores y terminando con los “trámites abiertos y en espera”.

Con Redeterminación Definitiva el trámite estaría en condiciones – según el DA 848/05 - de pasar al Tribunal de Cuentas. Y en esta instancia ser aprobado, observado o solicitada su corrección para posterior aprobación. Y se cerraría en un período relativamente corto y hasta la próxima Redeterminación.

Se terminaría con la incertidumbre contractual y presupuestaria. Cada instancia estaría cerrada en sí misma, con liquidaciones de pesos fijas y determinadas, sin dilaciones ni situaciones pendientes en el tiempo.

El Tribunal de Cuentas y el “cuello de botella”

Por un lado, queda dicho que con la Redeterminación Definitiva el trámite está en condiciones normativas de dar cumplimiento al DA 848/05 y pasar al Tribunal de Cuentas.

Operativamente puede darse que la confluencia de un “cúmulo de trámites” de Redeterminación de un lote de obras públicas provinciales pueda generar un cuello de botella que atentaría contra lo que se persigue como es agilizar el circuito.

Posturas

Para ser fiel a las distintas posturas y así dar más amplias bases a las decisiones para una 2da etapa de este proceso a implementar, debe dejarse constancia de las mismas.

- Queda entonces abierta la posibilidad de analizarse la conveniencia de derivar el expediente al Tribunal de Cuentas recién al final del contrato. (Ref.: Art. 8 Anexo I DA 848/05).
- Se perfecciona este enfoque sugiriendo que esta derivación tenga lugar antes de la liquidación y pago de cierre, a fin de no tener pronunciamientos posteriores a un "pago mal hecho".
- Respecto a esto también se opina que el Fondo de Reparación o de Garantía es suficiente respaldo – por su rango de valores - respecto a una eventual diferencia en la liquidación cancelatoria del contrato.

Resumen del Pronunciamiento sobre el Proceso y Mecánica de Cálculo

La posición final sugerida es entonces: cumplimiento de la totalidad de las exigencias y presentaciones al momento de la oferta y adopción de la "línea de base" en esa oportunidad.

Sugeridas penalizaciones por su incumplimiento: análisis, fórmulas, índices, códigos, etc.

Aprobación expresa de estos parámetros básicos de la obra y el contrato.

Redeterminación Definitiva al momento del salto con firma de Acta de Redeterminación y evaluación de la oportunidad en que debe ser derivado al Tribunal de Cuentas por conveniencias operativas.

Las instancias del circuito

En la idea de que cada una de las instancias e intervenciones en el circuito tengan valor agregado, de tal manera que en conjunto aporten mecanismos de rigorismo técnico y un universo seguro de control respaldatorio, recomendamos tener en cuenta:

Comisiones Especializadas en Organismos que operan contratos de obras:
(Ref: Art. 14 y Anexo I del DA 848/05; Art. 34 inc. 13 del D 117/05)

Están previstas en la legislación y deben existir en cada uno de esos organismos (Recursos Hídricos, IPVU, Arquitectura, Vialidad, etc.). Su rol es materializar la responsabilidad de sus organismos sobre el circuito operativo de la viabilidad y cálculo de la Redeterminación.

Es iniciativa reforzar y uniformar su expertise, rol y envergadura.

Donde no existan y en pos de tal objetivo, se sugiere que en este esquema adopten el carácter de "área o unidad" con personal especializado, entrenado y con experiencia, cuya función esencial sea dar tratamiento solvente y amplio a la Redeterminación de Precios.

Para ello será imprescindible fijarle funciones de intervención técnica, contable y jurídica de alcances cuali-cuantitativos, materializando su pronunciamiento a través de resoluciones.

También el tratamiento de la Redeterminación en estos ámbitos especializados de los Organismos debe estar estrechamente vinculado a los parámetros esenciales del contrato, y que la satisfacción de los mismos habilite a aplicar la Redeterminación: se trata del *avance de obra, del plazo, los índices, la certificación, los adicionales de obra, cumplimiento de hitos y de verificación de avances, etc.*, encuadrados también en un Procedimiento de Auditoría que elabore dictamen. (Ref.: Art. 14 y Anexo I del DA 848/05; Art. 34 inc. 13 del D 117/05)

Debe revisarse el circuito interno de estos Organismos en relación con estas Comisiones (o Unidades o Áreas) a los efectos de que realmente funcionen los mecanismos previstos en las normas: intervención de su área jurídica, análisis y dictamen como respaldo de procedencia de las actuaciones previo a ser liberados los trámites hacia el Ministerio de Obras Públicas, etc.

Como no es aconsejable crear estructuras adicionales o superestructuras, la responsabilidad de su gestión debe estar asentada sobre los cargos existentes e independientes de las personas,

Es decir, tal o cual cargo tiene intrínsecamente la responsabilidad de atender también el tratamiento de estos temas.

Comisión Ministerial (CM)

El intercambio de opiniones confirmó las conclusiones iniciales sobre la Comisión creada por el Ministerio de Obras Públicas como ejercicio de la

responsabilidad que le corresponde respecto a la totalidad de circuito de Redeterminación de Precios.

Debe reverse su rol y sacar conclusiones al respecto a partir del espíritu con el que fue formada en su momento y luego dejada sin efecto.

Se coincide unánimemente que de funcionar de la manera prevista originalmente, se corre el riesgo de generar un "cuello de botella" al concentrar en ella en un momento "todos los expedientes" de Redeterminaciones de la provincia.

Como contrapartida este esquema necesitaría un equipo de gente numeroso y formado para dar respuesta acorde a ese volumen importante de tareas.

También, así concebida, podría haber una especie de superposición con la tarea del Tribunal de Cuentas quitándole justamente valor agregado a las instancias de intervención del mismo.

Propuestas sobre el funcionamiento de la Comisión Ministerial

En base a lo anterior, esta CM debería constituirse:

a) primeramente en un órgano de consulta, selectivo respecto a tópicos especiales y/o casos con alguna complejidad, para lo que esta Comisión recurriría a consultas jurídicas a las áreas legales pertinentes y/o Fiscalía de Estado si se trata de interpretaciones de normas y/o de legislación que den margen para dudas.

Como organismo de Consulta debería recopilar y operar datos e información de perfil estadístico vinculado al tema Redeterminación; que operativamente practique análisis globales, cruce información, efectúe comparaciones y aplique todo ello a la verificación de la razonabilidad de los criterios y cálculos que se le presenten; todo ello en un marco procedimental aprobado.

b) Complementariamente debería ser un ámbito de registro único de obras públicas, que incluya también aquellos contratos gestionados y administrados por otros ministerios como Salud y Educación, e incluso aquellos contratos de obras dispersos en función de las distintas fuentes de financiamiento. Esto basado en que la norma pone en responsabilidad del Ministerio todo el circuito de Redeterminaciones.

c) Operativamente, su intervención en el circuito concreto de los expedientes de Redeterminación no debe superponerse con el Tribunal de Cuentas y tener un real valor agregado que respalde la función y responsabilidad ministerial. Se estima

que debería chequear los procedimientos realizados por los Organismos administradores apuntando a que se tomaron las previsiones normadas para viabilizar las Redeterminaciones: check list de procedimientos/ verificación del salto /criterios de aplicación / muestreo de algunas variaciones etc., etc.

Y alimentar con esa información una base de datos respaldatoria en el tema tanto para el ministerio como para la provincia con utilidad para nuevas licitaciones, para fijar y proyectar presupuestos; para evaluar con razonable aproximación y preventivamente futuras inversiones. (Ref. Art. 16 DA 848/05).

Distribución de Documentación Básica del Contrato

Se ha coincidido en que todos los involucrados en el circuito de Redeterminación de Precios de Obras y que intervienen en distintas instancias del mismo, deben disponer de información fluida sobre la marcha y evolución de los parámetros básicos del contrato: fecha de inicio y terminación; montos; fecha y magnitud del salto y período comprendido; performance de la obra respecto al Plan y/o Cronograma, etc.

De tal manera que al momento de tener que intervenir cada uno cuente con los antecedentes necesarios que le permitan encarar diligentemente el tema.

Queda como tarea de una 2da etapa establecer los mecanismos – que, quien, cuando, a quien – por los que se distribuye y recibe.

La Comisión, su integración y una estructura básica

Se asume que es asignatura pendiente analizar la integración de esta Comisión Ministerial. Ante esto se vuelve a la fallida experiencia anterior sobre la misma.

Se opina que deberían participar los responsables de Redeterminación – jefes de área, sectores, unidades – de las referidas Comisiones de los Organismos administradores. Pero esta integración volverá a no dar el resultado esperado si no es una colegiación dinámica, debidamente informada, ejecutiva y con datos respaldatorios organizados que le permita “dominar” y dar razón y causa del funcionamiento de las Redeterminaciones en la provincia.

Para que esta Comisión pueda operar en estos términos y brindar la asistencia tanto operativa como estadística propuesta es aconsejable que adopte un elemental procedimiento administrativo. Para lo cual deberá contar con una

estructura también básica pero que le permita analizar, diligenciar, procesar, pronunciarse y administrar la temática en los términos de sus objetivos.

Circuito Funcional:

Entonces así estará conformado un “circuito funcional” donde cada instancia ejercerá un tipo de intervención con su aporte real sobre el mismo, de tal manera que:

a) Las áreas especializadas de los organismos aplicarán criterios y procederán a practicar o verificar las Redeterminaciones en base a los parámetros de los contratos que habilitan a ello y produciendo dictámenes de contenido técnico, administrativo y jurídico.

b) La Comisión Ministerial será el “ámbito de conocimiento y consulta” donde se verificará y dará razonabilidad a las Redeterminaciones que le llegarán, a más si cabe, de atender consultas para casos puntuales o singulares dando pie a la intervención de áreas especializadas sobre determinados temas.

c) Finalmente, el Tribunal de Cuentas será el contralor natural del circuito con sus mecanismos propios y preestablecidos e intervendrá en la instancia Intermedia o final que oportunamente se determine.

En concreto, se dará cumplimiento a la aplicación de normas pero perfeccionando el circuito a través de la reglamentación de roles, hitos, intervenciones, etc., de manera tal que el funcionamiento no vaya a contrapelo de los mecanismos preexistentes y/o de las posibilidades del circuito todo y hasta de la misma idiosincrasia instalada.

Y lograr que de la suma de esas intervenciones escalonadas, resulte un “producto” filtrado y por lo tanto controlado debidamente y confiable con un cierre de gestión del trámite en el marco del contrato de obra.

Algunas acciones de resultados inmediatos

Complementariamente a estas correcciones y mejoras que se propone introducir en el circuito y que tendrán un desarrollo de implementación en función del menor o mayor trabajo que implique coordinar los Organismos y mecanismos que habrá que poner en marcha, se puede dar curso en forma inmediata a destrabar ciertas tramitaciones dando fluidez y formalidad al circuito

a) Deben considerarse dos grandes conjuntos de contratos y obras, cuyo tratamiento debe indefectiblemente ser diferenciado

- Para los contratos actualmente operativos
- Para las futuras obras y contratos

b) Respecto de los primeros, sería necesario mover y dar tránsito al circuito, proponiendo un plazo para practicar, en las obras en condiciones de hacerlo –por las empresas o de oficio -, las Redeterminaciones Definitivas pendientes de sus contratos de obra.

c) Estas Redeterminaciones Definitivas liquidadas producirán automáticamente la habilitación para que intervenga el Tribunal de Cuentas, haciendo que se retome el curso debido en cada caso. Este se expedirá en los plazos y modos previstos: observando, rechazando, etc.

d) Atento a la actual complejidad y demora registrada de la Redeterminación Definitiva con las consecuencias habidas, es que se estructura esta propuesta sobre la base de las recomendaciones e iniciativas –tanto de este proyecto como de los especialistas vinculados al sistema - para introducir las modificaciones que simplifiquen el circuito e implementarla.

e) Es importante indicar que todo lo que se desarrollará lo será en el ámbito o nivel de resoluciones y decretos, toda vez que se trata de un perfeccionamiento de lo existente, tanto en el rediseño como en su implementación y puesta en marcha.

f) Atento a que la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Recursos Hídricos está facultada (Ref. Arts. 11 y 14 DA 848/05), ello preservará la totalidad de los aspectos legislativos relacionados al plexo normativo que le diera origen. De tal manera que este aggiornamiento no es más que un adecuamiento de los procedimientos del circuito instalado y en funcionamiento.

Conclusiones y la próxima 2da etapa

La tarea desarrollada a lo largo del plazo del trabajo ha explicitado los desajustes del circuito, tanto en lo normativo como en lo operacional.

Pero ello ha sido posible porque se ha revisado este proceso no sólo desde el ángulo de sus inobservancias sino a la luz de las condiciones ambientales que la generaron y todo el plexo normativo que derivara de ellas.

Por lo tanto las propuestas aquí planteadas traducen la intención de un debido reencauzamiento de las actividades del circuito de Redeterminación de Precios en los Contratos de Obra Pública a llevar acabo en una 2da etapa, pero incorporando correcciones, adecuamientos, ajustes y flexibilidades que reflejan por un lado un acomodamiento aggiornato de las pautas originales a la condición ambiente actual, y por el otro, compatibilizar el funcionamiento del mismo a las reales posibilidades de la gestión pública provincial.

Está entonces un plexo normativo que se ha dado la provincia a si misma calificado como apto en el concierto nacional y de las provincias y de respuesta acorde a las demandas y requerimientos de la problemática de la Obra Pública provincial; está también el relevamiento de situaciones que muestran algún desvío respecto a lo que dichas normas marcan; finalmente están los aportes y sugerencias – a modo de formal propuesta - sobre como encarar las correcciones y adecuamientos sobre la opinión consultada de quienes conocen en profundidad la temática y están involucrados de manera directa en el circuito.

A partir de esta plataforma están dados los elementos para proceder a corregir los resultados arrojados por este estudio.

Agradecimiento

A los técnicos y profesionales de la provincia consultados, por la excelente predisposición que facilitó la tarea y por sus observaciones y sugerencias técnicas y de procedimiento que mostraron un profundo dominio de la problemática estudiada y permitieron llegar a estas conclusiones

Córdoba, 31 de Marzo de 2008

Alberto H. Rodríguez