



**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL**  
SANTA FE, ARGENTINA

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**  
**DIRECCIÓN DE NEGOCIOS**

**TRABAJO FINAL:**

**Inflación y toma de decisiones empresariales: el caso de las  
redeterminaciones de precios en la Obra Pública de la Provincia  
de Santa Fe, 2003 - 2015.**

Alumno: CPN Leonardo Toffolini

Director: CPN Julio Schneider

Co-Directora: CPN María Luz Casabianca

**Santa Fe, octubre de 2020.**

## AGRADECIMIENTOS

Esta tesis representa para mí la meta de un largo ciclo de estudio. Primero como Contador Público, y ahora como Magister de la Universidad Nacional del Litoral en Administración de Empresas. A lo largo de este camino, he tenido el apoyo incondicional de mi familia. Quiero agradecer en especial a mis padres, Jorge y Nilda, por enseñarme el valor de la educación como capital humano y el esfuerzo personal como conducta en la vida para el logro de objetivos. A Laura, mi mujer, y a mis hijos Agustín, Renzo y Franco por el apoyo y el amor de siempre, y por compartir estos momentos importantes en mi vida. También quiero agradecer a mis Directores, el CPN Julio Schneider y la CPN María Luz Casabianca, por haberme guiado en este camino de realización de la tesis, y por el tiempo y esfuerzos dedicados para ello. A todos ellos quiero dedicarla.

## ÍNDICE

<b>Resumen</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
1.1 Definición del problema y estado del arte.	7
1.2 Objetivos del trabajo	11
1.3 Unidad de análisis	12
1.4 Metodología y fuentes	12
1.5 Estructura de la obra	13
<b>2. Marco Conceptual y Normativo.</b>	<b>16</b>
2.1 Inflación	16
2.1.1 Definición. Explicaciones teóricas del fenómeno	16
2.1.2 Análisis histórico en Argentina	19
2.1.3 La inflación durante el período analizado	20
2.2 Redeterminación de precios	22
<b>3. Problemas de redeterminación de precios en la obra pública en la provincia de Santa Fe</b>	<b>26</b>
3.1 Normativa vigente a nivel nacional y provincial	26
3.1.1 Nivel nacional	27
3.1.2 En el nivel provincial: normativa y proceso administrativo en Santa Fe	30
3.2 Posiciones y debates de los actores involucrados	34
3.3 Análisis de caso	45
3.3.1 El caso: una obra vial realizada en el año 2013 en la Provincia de Santa Fe	46
3.3.2 Otro de los casos: una obra vial realizada en el año 2014 en la Provincia de Santa Fe.	50
3.3.3 Estudio de otros casos: Obras de Arquitectura de terminación en Centros de Salud.	53

<b>3.3.4 Análisis</b> de Estados Contables. Los casos de empresas constructoras que realizaron obras en la Provincia de Santa Fe.	<b>57</b>
<b>4. Consideraciones finales y recomendaciones</b>	<b>68</b>
<b>5. Bibliografía</b>	<b>74</b>
<b>6. Anexos: Normativas</b>	<b>79</b>

### **Resumen.**

A raíz del largo proceso inflacionario que vive nuestro país, la necesidad de encontrar una forma adecuada de expresión de la realidad económica en general y de las empresas en particular fue objeto de muchos debates y de muchas propuestas en el mundo académico, profesional y empresarial. La búsqueda de una “moneda homogénea” que permita tener elementos de documentación, análisis y de toma de decisiones con menores márgenes de error en el mundo empresario, fue una de las preocupaciones que signó gran parte de los debates en el ámbito de las ciencias económicas en las últimas décadas. Avances y retrocesos, consensos y disidencias, leyes y reglamentaciones pueden ser recorridos y aún hoy puede decirse que no se ha dicho la última palabra. Así es como en su momento Resolución Técnica N° 6 y **mas** adelante el punto 2.6 de la Resolución Técnica N° 41 segunda parte más la Resolución 539/18 de la FACPCE y Resolución 2/18 del CPCE de la Provincia de Santa Fe significaron propuestas para disminuir la incertidumbre en la generalidad de las empresas procurando herramientas de análisis y toma de decisiones. Sin embargo en el mundo empresarial se dan situaciones específicas donde **la el** proceso inflacionario impacta particularmente.

Nos interesa desarrollar la problemática específica que enfrentan las empresas constructoras que llevan adelante contratos de obra pública en la provincia de Santa Fe en períodos de alta inflación y **qué estrategias** se dieron para procurar mantener los valores de los contratos celebrados y así lograr mantener el equilibrio en la ecuación económica de los mismos.

A la falta de actualización de los estados contables en las empresas constructoras de la Provincia de Santa Fe **en el período 2003 a 2015, que pudo generar la descapitalización de los aportes societarios, por el hecho de distribuir ganancias nominales por encima de las reales,** se sumaba el hecho de que al ser los contratos de obra pública en general de largo plazo, los precios contratados terminaban siendo en términos constantes muy inferiores a los del comienzo de contrato impidiendo que las empresas concluyan en tiempo y forma las obras comprometidas sin enfrentar una situación de quebranto.

Actualmente, en la Provincia de Santa Fe, para la cancelación de los contratos de obra pública se realizan actualizaciones (redeterminaciones de precios) de los precios de los contratos originales, que arrojan nuevos valores a los mismos y consecuentemente los certificados que determinan el avance de las obras y sus cancelaciones parciales,

reflejan el precio original de contrato más el incremento que surge como consecuencia de las mencionadas re-determinaciones.

Esto es así ya que en los últimos años, se han modificado los procedimientos (metodología y oportunidad) procurando que la re-determinación del nuevo precio permita efectivamente a las empresas mantener la ecuación económica de los contratos y así llevar adelante las obras.

Se propone establecer si las re-determinaciones de precios previstas en el marco de la nueva reglamentación generada para compensar las desactualizaciones de los contratos como consecuencia de la inflación son suficientes y oportunas, siendo esa proposición el eje central del presente trabajo.

Además consideramos necesario establecer si como consecuencia del problema planteado, el mayor precio de las ofertas formuladas por las empresas al momento de la licitación, respecto al presupuesto oficial, tiene por finalidad cubrir la actualización insuficiente (porque los índices de variación de los precios de referencia no reflejan el ritmo inflacionario) o porque el mecanismo de re-determinaciones previsto prevé plazos extendidos que vuelven a licuar los incrementos generados por la re-determinación, y si esta conducta genera un perjuicio al estado.

Para ello, utilizamos un diseño metodológico mixto, es decir tanto cualitativo como cuantitativo analizando fuentes primarias y secundarias.

Como consideraciones finales del estudio, se presta atención crítica a la normativa vigente atendiendo que las redeterminaciones en sus tres aspectos: índices, elaboración y pago, atendiendo a la necesidad de lograr un mejor -y por tanto, un menor- precio de oferta de las contratistas. Esto permitiría una optimización de los presupuestos que el Estado dispone para infraestructura lo que redundaría en más cantidad de obras y menores plazos de concreción.

A su vez, el hecho de establecer una metodología que dé certeza al mundo empresario ante situaciones de alta inflación, generará un ambiente de mayor competitividad, ya que el esfuerzo empresario se volcará a mejorar la productividad de cada empresa con el beneficio que dicha mejora traerá para la actividad en general y para el estado que debe encarar procesos de inversión en infraestructura en particular.

## 1. Introducción

### **1.1 Definición del problema y estado del arte.**

En Argentina, la inflación se ha convertido en un problema estructural que ningún Gobierno ha logrado solucionar hasta el momento. Entre otros efectos, la inflación provoca incertidumbre acerca de la información sobre la que las empresas operan, a partir del descreimiento en su precisión o en su solidez. Ello trae como consecuencia que quienes tienen que analizarla para tomar decisiones deban realizar procedimientos adicionales para contar con datos confiables e información que se aproxime de manera más sensible a la realidad.

La confección de los EECC ajustados por inflación trasluce números reales en los informes de presentación a terceros permitiendo a las empresas disminuir la incertidumbre descripta y obtener un panorama más claro del camino a recorrer. Encontrar la opción más ajustada a la realidad fue motivo de numerosos estudios y propuestas y aún hoy se puede sostener que el tema no se ha cerrado. Las cifras que los organismos oficiales arrojan en nuestro país en la medición de la inflación son de dos dígitos y hemos convivido a lo largo de nuestra historia. Para el sector privado trabajar con informes sin estar reexpresados a moneda homogénea puede tener fuertes perjuicios, como lo es la descapitalización del ente.

No habiéndose inclinado por la solución mencionada, otra alternativa a la que podría recurrirse es basarse en la inflación, proyectando a partir del entorno económico-financiero y de la realidad de la propia organización, cuáles pueden ser los movimientos económicos a fin de evitar quedar desfasados respecto a la actualización de precios en los productos, márgenes de ganancias y distribución de los resultados. Todo ello, considerando que un error puede tener como consecuencia lógica la descapitalización del ente. Lógicamente, se dificulta el control de las operaciones cuando se carece de información fehaciente a fin de establecer las correcciones necesarias.

Esta problemática cobra especial relevancia para las empresas constructoras que operan con el Estado provincial, ya que, si bien sobrellevan el flagelo inflacionario al igual que el resto de las empresas, al tratarse de contratos de ejecución de obra pública en plazos generalmente extensos, los precios originales de los contratos se deprecian provocando la ruptura del equilibrio en la ecuación económica financiera de los mismos.

Así surgió en Santa Fe en el año 2002 a través de la ley N° 12046 y su normativa concomitante (ver Anexo), un proceso de reexpresión de los precios convenidos, teniendo en cuenta índices que tienen como fin llevar a cabo dicha actualización, cuando se acredita una variación en los costos de los ítems que componen los mismos. El

interrogante que motiva el presente trabajo es si la actualización propuesta mediante los mecanismos previstos por el Estado provincial es suficiente para que las empresas constructoras puedan cubrir el costo de finalización de las obras y la ecuación económica financiera originaria, o si la insuficiencia de dicha actualización obliga a las empresas a prever una cobertura financiera al momento de formular la oferta.

Para determinar la suficiencia o la insuficiencia de las redeterminaciones de precios de los contratos de obra pública buscaremos establecer:

- a) En primer lugar las dificultades en la información que surge a partir de la tergiversación que produce la inflación en la contabilidad, cuando están a valores nominales.
- b) A continuación, evaluaremos los índices utilizados para medir la variación de los costos en las obras y el proceso de re-determinación de los precios.
- c) Luego se verificará si ese nuevo valor surgido mediante lo planteado en el punto anterior es o no el nuevo valor de mercado a precios actuales de la obra en cuestión, tanto desde el punto administrativo como conceptual.

El problema a estudiar puede circunscribirse en una serie de preguntas:

a.- ¿son suficientes las re-determinaciones de precios de los contratos de obras públicas en la provincia de Santa Fe, para garantizar el equilibrio original de la ecuación económica financiera de cada obra?

b.- ¿cuáles son sus efectos en la administración del estado y de las empresas constructoras?,

c.- ¿es capaz la inflación actual de distorsionar la información de modo que las empresas de la construcción tomen decisiones inadecuadas respecto de su capital social?, y por ello,

d.- ¿pueden las re-determinaciones remediar esa distorsión?

Buscamos observar el proceso de actualización del precio de las obras públicas, que tiene incidencia tanto en el ámbito público como en el privado. En cuanto al primero, considerando el erario del estado provincial y los circuitos administrativos tendientes a la realización, los criterios a partir de los cuales se hace la actualización. Con respecto al privado, pretendemos analizar los elementos que permiten visualizar cómo influye la inflación existente que persiste desde el año 2002 en el patrimonio de las empresas constructoras y sus consecuencias sobre la toma de decisiones y la integridad del capital social de las mismas.

Evidentemente, la actualización del precio de una obra pública es producto del aumento permanente de los materiales y de la mano de obra que la componen, que dan testimonio de la inflación de estos años en el país. Por otro lado, resulta significativo saber si los índices que arrojan los organismos nacionales son fiables o no; desde ya, lo cierto es que el nuevo Gobierno nacional los ha reelaborado.

Las partes involucradas en el proceso de re-determinación de precios son:

- a.- los Factores de Re-determinación (FR, en adelante) que indican el porcentaje de participación de los materiales y mano de obra en el total de la obra,
- b.- los índices que determinan la variación de esos componentes desde el inicio de la obra hasta el momento de actualización cada tres meses o si el promedio de esa variación supera el 5% y
- c.- el devengamiento y pago del certificado por el mayor valor y monto por encima del precio base o de adjudicación o contrato.

Esto último es la instancia prevista por el estado para actualizar el precio del contrato de obra pública. En ese sentido el gobierno ha modificado instancias administrativas y procedimentales, a través de la Resolución Cuatripartita N° 248/14 motivada por el Ministerio de Obras Públicas, constituyendo simplificaciones que mejoran aspectos económicos y financieros para las empresas contratistas, fundamentalmente porque permite hacerse de los fondos con anticipación.

La oportunidad de realización de la redeterminación, la cual en principio a nuestro criterio debe ser desde la apertura de las ofertas ya que es el precio al cual se adjudica la obra, si no es excesivo y resulta beneficioso para la Administración. En ocasiones, por distintas causas (económicas, demoras administrativas, etc.), el acto administrativo que adjudica la obra no es inmediato; por ello debe redeterminarse desde el momento de la oferta, una vez comenzada la obra.

Los índices son uno de los temas de análisis y discusión permanente. Son la variable que arroja la variación anual que va a sufrir una obra. A raíz de ellos vamos a poder decir si la actualización que la administración provincial realiza cubre el deterioro que sufre el precio de adjudicación de una obra pública, sobre todo en aquellas obras de larga realización cuya elaboración y finalización es plurianual. Analizaremos cuál es el porcentaje de actualización anual, su incidencia en la toma de decisiones y la integridad del capital de las empresas constructoras.

Es preciso distinguir si las ofertas en las licitaciones son las adecuadas y si hay un porcentaje de cobertura por inflación por parte de los potenciales contratistas de obra pública del Estado, suponiendo que fueron los pliegos formulados correctamente. Lo cierto es que fueron presentados con los índices que el Estado actualiza sus obras (los cuales habría que tratar de establecer si se ajustan a la realidad). El anticipo juega un factor importante al momento de comenzar una obra desde el punto de vista financiero, donde para el caso de que no lo haya las empresas deben tener “espalda” para evitar trasladar los costos de apalancamiento.

Con respecto a las investigaciones que serán utilizadas como plataforma para el desarrollo de la presente investigación, merecen ser consideradas a partir de la identificación de los conceptos básicos con los que se trabajará. En primer lugar, desde ya, la noción de inflación ocupa un papel preponderante. Habiendo sido abordado por múltiples y diversos estudios desde diversas perspectivas teóricas, se han propuesto distintos conceptos de este fenómeno, a los que corresponden determinadas explicaciones acerca de sus causas.

Una postura clásica, a la que aluden Mochón y Becker (2008), indica que:

(...) las variaciones del nivel de precios se conocen como tasa de inflación, que refleja la tasa de crecimiento o el descenso del nivel de precios de un año con respecto a otro.” “El indicador más frecuente del índice general de precios es el índice de precios al consumidor (IPC), que mide el costo de una canasta fija de bienes generalmente adquiridos por el consumidor medio” (p. 256).

Concluyen ambos que “la inflación es el crecimiento generalizado y continuo de los precios de los bienes y servicios de una economía (p. 270). Ahora bien, en lo que concierne a las causas de la inflación, el acuerdo no es generalizado, tal y como veremos en el próximo capítulo.

El concepto de inflación ya referido permite a su vez considerar los efectos que ocasiona el fenómeno en la toma de decisiones de una empresa. Las decisiones que una organización debe enfrentar dependen de muchos factores, entre ellos los aspectos relacionados con su entorno. La inflación como factor exógeno es un condicionante importante para la definición del camino que debe seguir una empresa, sobre todo las constructoras que poseen una circulación de flujo de fondos considerable desde el punto de vista económico.

Son diversos los estudios que refieren a esta problemática y, fundamentalmente, aquellos que se dedican a analizar los distintos marcos normativos que sucesivamente fueron entrando en vigencia a fin de intentar dar previsibilidad a la actividad económica. En particular, consideramos que el trabajo de Karina Calderón (2015) resulta de fundamental importancia, habida cuenta que centra sus esfuerzos en analizar el impacto que tiene la inflación en la lectura y en el análisis de los estados financieros y en la toma de decisiones.

La bibliografía es concluyente al afirmar que, dentro de un contexto inflacionario, los Estados Contables deben ser reexpresados, de forma tal que éstos logren mostrar y reflejar la información sin ningún tipo de distorsiones, lo más cercana y precisa conforme la realidad de la empresa en cuestión. En nuestro caso, refiriendo a las empresas de la construcción que son contratistas del Estado provincial santafesino.

Con respecto a la redeterminación de precios, habiendo realizado un relevamiento exhaustivo en la materia, resulta que no existen estudios acerca de esta problemática que merezcan mayor atención de nuestra parte. A partir de aquí, consideramos que el trabajo de Torres (2018), se constituye en un aporte fundamental, ya que como su mismo título lo indica, se trata de un estudio del “Ajuste por inflación y remediación de activos.” Para ello, se dedica a analizar resoluciones técnicas que norman en la materia.

Ciertamente, con la bibliografía citada no estamos agotando el universo de autores y producciones que se han dedicado a la materia. Lo que nos propusimos hacer aquí fue una introducción a la problemática, cercar el tema, a fin de desarrollarlo en profundidad y detalle en los capítulos subsiguientes.

## ***1.2 Objetivos del trabajo***

La presente investigación tiene como objetivo general y sus objetivos específicos:

- a) Analizar la cobertura inflacionaria que realizan las redeterminaciones de precios de la obra pública de las Empresas Constructoras de la Provincia de Santa Fe.
- b) Determinar el nivel de cobertura o recupero del poder adquisitivo que permiten las redeterminaciones de precios de la provincia de Santa Fe en las Empresas Constructoras respecto de los niveles inflacionarios actuales.

- c) Establecer si los procedimientos de redeterminación de precios de las obras públicas son devengadas y percibidas por las empresas constructoras de la Provincia de Santa Fe son los adecuados respecto al contexto actual.

### **1.3 Unidad de análisis**

Asumiendo que la unidad de análisis refiere al tipo de objeto acerca del cual se busca información en una investigación (Marradi, 2010), este trabajo dedica su atención al conjunto de empresas de la construcción contratistas del Estado provincial, entre los años 2003 y 2016. Asimismo, se incorporan al análisis las cámaras de la construcción de la provincia de Santa Fe.

### **1.4 Metodología y fuentes**

Desde el punto de vista metodológico, la investigación se desarrollará siguiendo una metodología tanto cualitativa como cuantitativa, en base a estudios descriptivos. Busca enfocarse en los efectos que la inflación genera en las empresas constructoras de la provincia de Santa Fe, contratistas del Estado provincial y las estrategias que las mismas generan, a partir de la normativa vigente, a fin de obtener un rédito económico producto de su actividad. Formalmente, podemos decir que el proceso se funda en el método deductivo debido a que parte de una premisa general referido al proceso inflacionario y, en función de éste, el sistema de redeterminación de precios, para obtener conclusiones que refieren a un caso particular como son las empresas constructoras. Pone el énfasis en la teoría, modelos teóricos, la explicación y abstracción, antes de recoger datos empíricos, hacer observaciones o emplear experimentos. Será una Investigación orientada a conclusiones.

En la consecución de los objetivos propuestos, se recurrirá a bibliografía específica dedicada a la materia (tal y como ha sido desarrollado anteriormente en el estado del arte); en particular, aquella que aborda la reexpresión de los estados contables (en adelante EECC) a moneda homogénea y analiza las razones para su actualización. Del mismo modo, resulta fundamental el análisis de la normativa vigente referida a las redeterminaciones de precios en la Provincia y en otros puntos del país, así como la legislación nacional relativa a la materia que nos ocupa. Finalmente, resulta trascendente el testimonio de partícipes del ámbito empresarial, empresarios y miembros de la Cámara

de la Construcción de Santa Fe y de Rosario. Todo este corpus documental será empleado teniendo en consideración el objetivo general del presente trabajo y sus objetivos específicos.

Con ello, se quiere enfatizar en que las fuentes serán producidas especialmente para esta investigación (en particular, cuando se trate de entrevistas), aunque también se recuperarán normas provinciales y nacionales, artículos periodísticos y todo tipo de documentos que refieran a la materia y de las cuales se puedan extraer datos inherentes a la problemática estudiada. En este sentido, puede considerarse que se utilizarán fuentes primarias y secundarias.

Con respecto a las primeras, las entrevistas serán de tipo semiestructuradas, a miembros e informantes clave de empresas constructoras y actores vinculados a los procesos de actualización de los contratos de obra pública. Con respecto a la normativa vigente, se la analizará a los fines de interpretar y analizar los distintos escenarios en los que se realiza la obra pública y toda aquella norma que establece objeto y cláusulas de los contratos entre las empresas constructoras y el Estado provincial. Se precisará la normativa reglamentaria sobre el proceso de redeterminaciones de precios y la aprobación mensual de los índices que establece la Provincia para actualizar los precios de las obras públicas, fundamentalmente.

Por otro lado, las fuentes secundarias se componen de notas de los periódicos nacionales y locales, a los que se suman libros y artículos académicos respecto de las recomendaciones teóricas sobre el proceso inflacionario y su incidencia en la actuación de las empresas en general.

Finalmente, las variables fundamentalmente van a estar dadas por las variaciones porcentuales que arrojan en promedio las obras de acuerdo a sus características otorgada esta información en las resoluciones sobre el seguimiento de precios que aprueba los índices oficiales de la provincia y por otro lado la información contable de las empresas constructoras que puedan arrojar información errónea y desfasada por falta de actualización.

### **1.5 Estructura de la obra**

Al presente capítulo introductorio, le siguen dos capítulos. El primero estará dedicado a las cuestiones específicamente conceptuales, que refieren a aquellos conceptos y categorías de análisis que permiten organizar y dar sentido a la información producida y recabada en el proceso de investigación. De allí que no pueda soslayarse la normativa vigen-

te, habida cuenta que la misma incorpora en su articulado conceptos básicos que tienen efectos sobre la acción de las empresas y del propio Estado.

A continuación, el capítulo tercero está destinado a analizar el problema específico de este trabajo, la redeterminación de precios en la obra pública en la provincia de Santa Fe, en sus diversos aspectos y teniendo en consideración la normativa vigente. En este caso, se trata de un análisis de la realidad concreta, respetando el recorte temporal definido anteriormente: 2002 a 2016. Será aquí donde debe quedar justificado el motivo de la dedicación a este segmento temporal.

Finalmente, el trabajo se cierra con las conclusiones a las que se arriba luego del análisis del proceso analizado. Se incluye a continuación un Anexo con las normas específicas que regulan la materia objeto de esta indagación.

Se espera que, a lo largo del trabajo, se logren alcanzar los objetivos propuestos, a fin de brindar herramientas tanto a las empresas como al Estado provincial, que permitan superar los inconvenientes propios de la dinámica inflacionaria y sus avatares en el marco de la contratación de obra pública en Santa Fe.

## **1. Marco Conceptual y normativo**

El presente capítulo tiene como objetivo fundamental establecer y definir con precisión cuales son los conceptos que organizan y dan sentido a la presente investigación. Se trata de aquellos conceptos que permiten definir los contornos del objeto de indagación que nos ocupa y organizar cada uno de los elementos a fin de explicar el problema central: la redeterminación de precios en los contratos de obra pública en Santa Fe y su zona de influencia, a lo largo de un significativo periodo de tiempo (2003-2015). Es porque ello que los conceptos que serán objeto de definición en este apartado son el de “inflación” y el de “redeterminación de precios”.

A su vez, se procederá a definir cuáles son las diferentes partes que intervienen en el proceso de licitación y contratación en obras públicas, muy particularmente en lo que respecta a cuáles son las empresas que están en condiciones de contratar con el Estado provincial. Referir a ello permitirá considerar a qué universo nos referimos, a fin de trabajar con una muestra que sea lo suficientemente representativa. Pasaremos entonces a la definición de cada uno de los conceptos que determinan nuestro marco conceptual, no sin antes referirnos a una cuestión clave: el recorte temporal.

Resulta importante y merece ser realizado un comentario a modo de justificación acerca de los límites temporales que nos hemos puesto en la realización de este trabajo: el recorte 2003 a 2015. Ya se dijo que el recorte se justifica en que fue en 2015 cuando el INDEC modifica su forma de producir sus datos y mediciones. Sin embargo, profundizaremos aquí en esta cuestión, antes de adentrarnos en problemas específicamente conceptuales.

Si bien desde 2007 los datos del INDEC no eran confiables, producto de la intervención del Gobierno Nacional y de la manipulación en los cálculos de inflación, los mismos siguieron operando y siendo el índice considerado en la redeterminación de precios en los contratos de obra pública. Profundizando este proceso intervencionista, desde 2013 el Gobierno Nacional interrumpió la serie estadística, argumentando la existencia de severas carencias metodológicas y la imposibilidad de empalme con el nuevo índice de precios. Sin embargo, se continuó con las mediciones hasta noviembre de 2015, cuando fueron discontinuadas.

Esta severa crisis institucional del INDEC terminó a fines de 2015, cuando el cambio de gobierno nacional impulsó la regularización del organismo. Como lo indica un propio informe del organismo, “la falta de rigurosidad metodológica de este proceso y su notoria divergencia con otros indicadores públicos y privados generó múltiples cuestionamientos

a su credibilidad” (INDEC, 2017, p. 4). Entre las objeciones, destacaron las consignadas en los informes técnicos del Fondo Monetario Internacional (FMI). En febrero del año 2013, el FMI emitió una declaración de censura sobre las estadísticas argentinas, debido a las inconsistencias detectadas en las mediciones del IPC y del PBI. Como es de público conocimiento, esta declaración de censura sobre las estadísticas del país fue levantada en el mes de noviembre de 2016, luego de la revisión que realizó el organismo sobre los indicadores elaborados por la gestión actual del INDEC en distintas visitas técnicas (véase INDEC, 2017).

## **2.1. Inflación**

### **2.1.1 Definición. Explicaciones teóricas del fenómeno**

La inflación es un fenómeno que ha sido estudiado por economistas de las más diversas perspectivas teóricas. En general, existe un consenso que puede encontrarse en los manuales más básicos de Economía que indica que por inflación debe entenderse al aumento generalizado y sostenido del nivel general de precios de los bienes y servicios existentes en el mercado. Una forma de constatar la existencia y la intensidad del fenómeno es a través de los llamados índices de precios, que corresponde al porcentaje anualizado de la variación general de precios en el tiempo. Rappoport (2011) refiere a que la misma se puede medir a través del “costo de vida”, es decir, cuánto varía lo que paga un consumidor por un conjunto representativo de bienes y servicios que adquiere habitualmente.

Si resulta que el nivel general de los precios baja, se está en presencia del fenómeno de la “deflación”; en tanto que, si suben, hablaremos de inflación. Siguiendo a Keynes, el economista argentino indica que la inflación afecta directamente al reparto de las riquezas en tanto que la deflación influye sobre la producción de bienes (Rappoport, 2011). De todas formas, en tanto y en cuanto la inflación se mantenga dentro de límites que se consideren -en un momento determinado- “razonables”, los agentes económicos pueden encontrar formas de adaptarse a ella y la economía desarrollarse sin grandes sobresaltos.

Waldman y Perossa (2015) sintetizan los diferentes niveles de inflación del siguiente modo:

- **Deflación (<0% anual):** Caída generalizada del nivel de precios producida por la falta de demanda, lo que genera un círculo vicioso, dado que los productores se

ven forzados a bajar sus precios para al menos cubrir sus costes mientras que los consumidores retrasan sus consumos esperando obtener mejores precios en el futuro.

- **Inflación moderada (<10% anual):** los precios suben lentamente. El poder adquisitivo de los trabajadores no se abruptamente afectado.
- **Inflación elevada (>10% anual):** Se mantendrá en efectivo la mínima cantidad de dinero posible, y los individuos tratarán de comprar bienes reales o moneda extranjera para desprenderse del dinero que se desvaloriza rápidamente.
- **Hiperinflación (>50% mensual).** En estos casos el dinero apenas tiene valor. Este fenómeno está asociado por lo general a conflictos políticos y/o bélicos (aunque no sólo en estos casos; la Argentina ha experimentado lamentablemente este fenómeno a fines de los ochenta). La vida económica cotidiana se ve alterada por completo y el dinero pierde sus funciones básicas como reserva de valor, moneda de cuenta y método de pago.

Ahora bien, reconociendo que los efectos de la inflación no son inocuos, las divergencias empiezan cuando de lo que se trata es de explicar el fenómeno. Esquemáticamente, se reconocen dos posiciones: las ortodoxas y las heterodoxas, que reflexionan sobre los dos tipos de inflación que se reconocen.

Los economistas identifican dos tipos básicos de inflación: la que se origina en la oferta y aquella que se produce por el lado de la demanda. Esta última es la que se presenta como más frecuente, de acuerdo a la bibliografía consultada. Se produce a partir de un aumento general de los precios debido a excesos en el gasto o demanda total; dicho de otra manera, cuando la demanda agregada supera a la oferta agregada y ocurre en economías de pleno empleo y en un funcionamiento óptimo, a su máxima capacidad. Por otra parte, la inflación impulsada por el costo es un aumento del nivel general de precios ocasionado por un aumento de los costos de producción (mano de obra, materias primas, equipo, préstamos, entre otros).

Como exponente de la posición ortodoxa se reconoce a Milton Friedman (1963), para quien muy fundamentalmente la inflación depende ante todo de una emisión monetaria por sobre la tasa de crecimiento de la economía. Se trata, ciertamente, de una interpretación "monetarista", ya que más allá de cuál pueda ser la causa inicial del aumento de los precios, si el Banco Central pone más dinero en manos del público, éste aumentará sus compras y convalidará la inflación. Tal y como sintetiza Rapoport (2011):

(...) los salarios, el gasto público y la expansión monetaria actúan como causas de la inflación al generar demandas que presionan sobre el

mercado y elevan los precios. En los discursos y las acciones de economistas o funcionarios de la corriente monetarista se parte de clásicas posturas para atacar la inflación: terminar con el déficit fiscal, reduciendo el gasto público y aumentando los impuestos al consumo; no emitir moneda, y congelar los salarios. El diagnóstico es evidente: el consumo de las masas, vía aumento de salarios o mayor gasto público, crea presiones insostenibles en los precios (p. 2)

Sin desconocer las precisiones e importantes aportes que produjo esta teoría, lo cierto es que no logran explicar ciertos fenómenos que se producen específicamente en países como la Argentina: en vías de desarrollo o economías emergentes. Y es allí donde entran a tallar las explicaciones heterodoxas, que plantean que la situación económica puede agravarse, de seguir los consejos monetaristas.

El referente de la heterodoxia es John M. Keynes. Desde una óptica keynesiana, se asume que el dinero no sólo se demanda para realizar transacciones, sino también como activo. Por lo tanto, la atención se dirige a la demanda agregada como variable clave en la explicación del fenómeno. Así, si la demanda total excede a la producción de pleno empleo, tendrá lugar un aumento en el nivel de precios.

En la década del sesenta, en América Latina surgió un nuevo modo de explicar las causas de la inflación que, si bien pueden remontarse a Keynes en algunos de sus planteos, resultaron absolutamente originales. Vinculados a la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), un grupo de estudiosos produjo investigaciones económicas que caracterizaron a la inflación como un fenómeno producto de una situación estructural. Olivera, Ferrer y Sunkel, concluyeron que en países latinoamericanos como la Argentina la inflación:

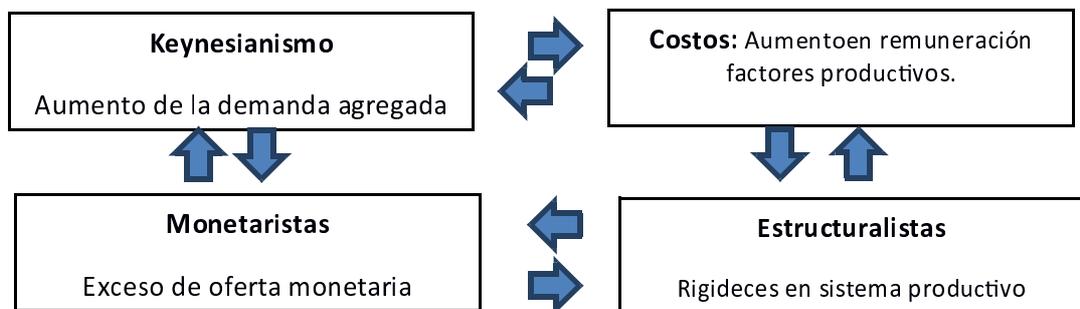
(...) obedece, sobre todo, a rigideces y asimetrías de la economía, como el estrangulamiento en la balanza de pagos. Una mirada estructural no identifica el problema fundamental de la Argentina sólo con la inflación sino con un conjunto de otros problemas, como la distribución del ingreso, los cuellos de botella en el sector externo y en las cadenas productivas, la generación de tecnología propia o la acumulación de capital. (Olivera et. al en Rapoport, 2011, p. 3)

De allí que se concluyera que las recetas impuestas por la ortodoxia económica no eran razonables por partir de supuestos y explicaciones que no se ajustaban a la realidad latinoamericana en general y argentina en particular.

Finalmente, se puede destacar otra explicación que ha recibido el nombre de “sociológica”, por hacer énfasis en los agentes sociales (tanto económicos como no-económicos) que intervienen como factores claves para la interpretación del fenómeno. De acuerdo a esta postura, la inflación es una consecuencia monetaria de la interacción y del comportamiento del gobierno, de los empresarios, de quienes son rentistas y de los asalariados ya que cada uno de ellos tiene intereses que se presentan como antagónicos y conflictivos acerca de la distribución de la renta y de la riqueza.

En términos esquemáticos, se puede presentar del siguiente modo:

Interrelación entre las teorías de la inflación.



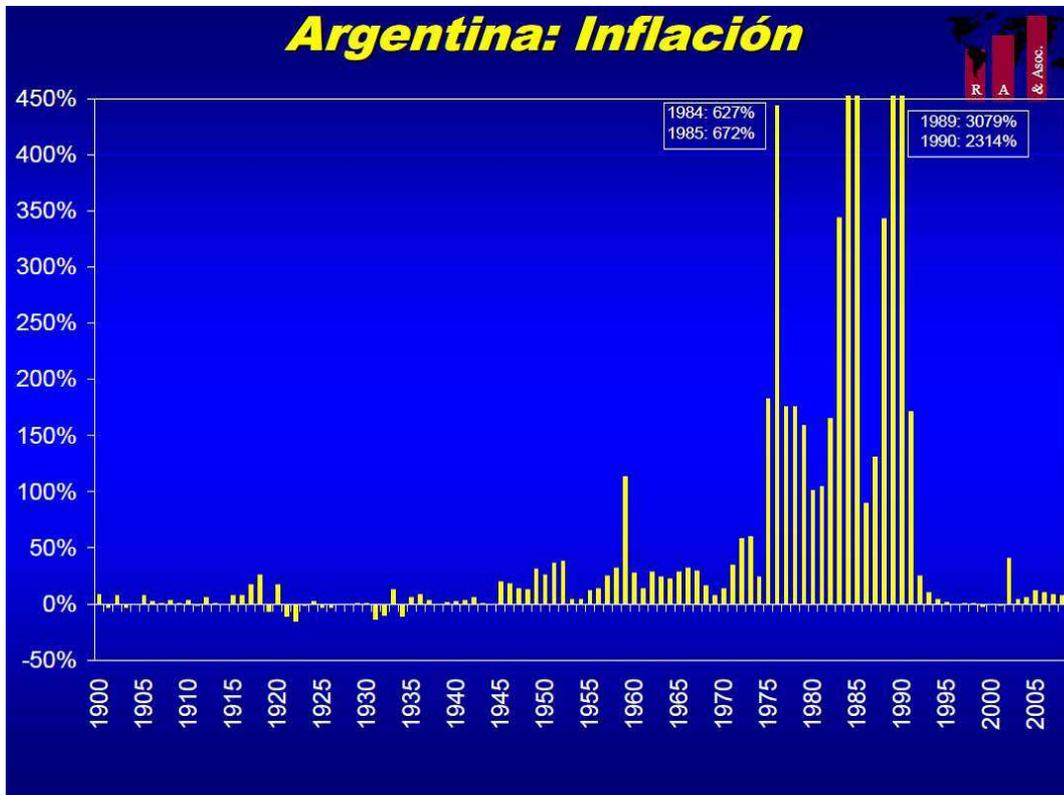
Fuente: Waldman y Perassi (2015).

### 2.1.2 Análisis histórico en Argentina

Si bien la inflación es un fenómeno recurrente y que está muy presente en la memoria de los argentinos, es errada la afirmación histórica que indica que se trata de un fenómeno que se desconocía en Argentina hasta la llegada del peronismo. Diversos autores (Gerchunoff y Llach, 2003; Rapoport, 2011) dan cuenta que mucho antes de la década del cuarenta, en Argentina hubo inflación. Ahora bien, resulta primordial reconocer que el mundo de la década del cuarenta no se parecía en nada al que la Segunda Guerra Mundial y los diversos acuerdos -entre los que figuran Bretton Woods- dejaron atrás. Pero los cambios no fueron sólo a nivel mundial sino a nivel nacional, con un proceso sostenido de industrialización (que se inició a mediados de la década de 1930) y de la redistribución del ingreso, con la consolidación de una clase media y una movilidad social ascendente que se constituyó en un rasgo propio de la estructura social argentina. Ello, apuntalado desde el Estado como jugador activo en el desarrollo económico.

No pretende desarrollarse aquí una recensión histórica del problema de la inflación. Baste considerar que se trata de un mal que la Argentina ha soportado durante todo el siglo XX. En el siguiente cuadro puede apreciarse la evolución histórica de este proceso:

### *La inflación en Argentina, siglos XX y XXI.*



Fuente: Ricardo Arriazu, RA&Asoc, 2010

Los tres enormes picos hiperinflacionarios corresponden al Rodrigazo de 1975; los resultados del Plan Austral durante el gobierno de Ricardo Alfonsín; y finalmente, el fin del gobierno del propio Alfonsín en 1989, en el que los precios se multiplicaron por 700.

Desde hace 70 años, con la excepción del período 1992-2001, la inflación fue un fenómeno recurrente en la economía nacional. En los últimos setenta años, excluyendo la década menemista y de la Ley de Convertibilidad, hubo sólo cuatro años en los que no alcanzó el 10%, pero en trece oportunidades fue de tres dígitos o más (Solánet, 2016). Argentina padeció dos episodios hiperinflacionarios: el primero a mediados de 1989 y el segundo, muy cercano, a comienzos de 1990, tal y como ya fuera mencionado.

### **2.1.3 La inflación durante el período analizado**

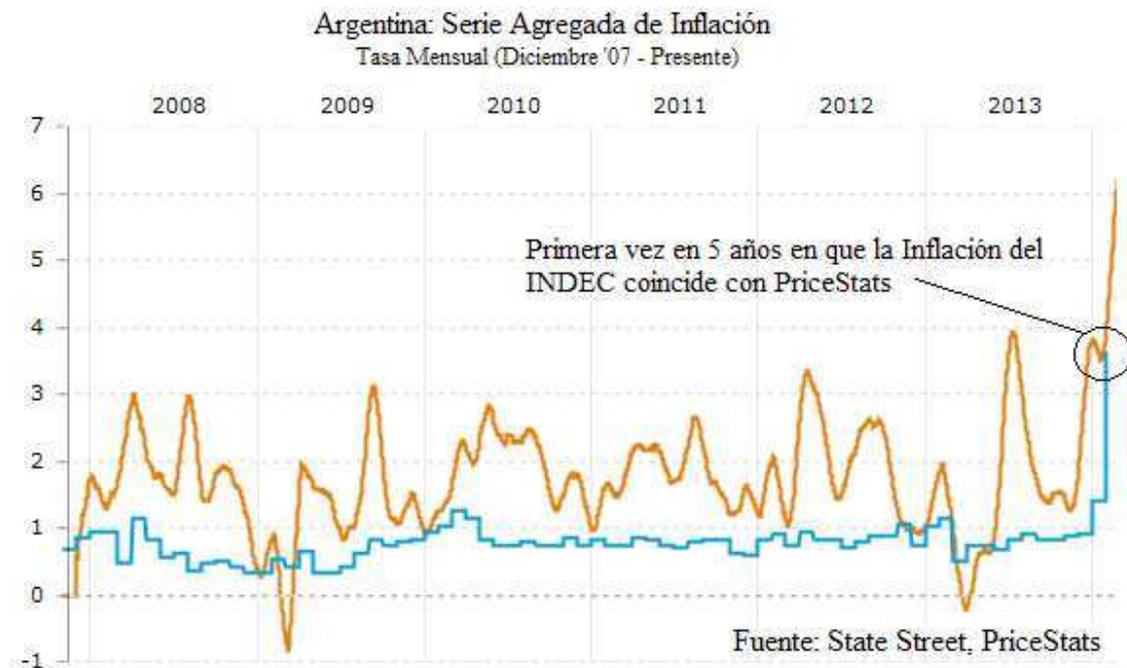
En 2001 el modelo de la convertibilidad muestra sus límites y estalla a fines de ese año. La transición político-económica estuvo a cargo de la dupla Duhalde-Remes Lenicov, que heredaron el descalabro económico y la proclamada cesación de pagos o default de la deuda externa. Ello fue seguido de una severa devaluación en 2002, que tuvo como efecto la triplicación del cambio y el traslado de los costos al IPC, que aumentó un 25.6%. Además, como todo proceso inflacionario, éste tuvo un impacto perjudicial para los sectores más vulnerables (asalariados y clases populares), con la consiguiente transferencia de riqueza a las clases altas. Como el desempleo afectó a un porcentaje importante de la mano de obra (un 25% aproximadamente), la demanda cayó en forma sostenida.

Sin embargo, en 2003 y 2004 los índices de precios disminuyeron (13,4% y 4,4%, respectivamente) como resultado de la recuperación económica basada en una producción que aprovechaba la capacidad instalada excedente, el bajo nivel salarial y la existencia de una fuerte masa de desocupados, aunque el gobierno diera por decreto algunos aumentos de salarios para los sectores más castigados (Rapoport, 2011).

De acuerdo al autor citado, durante el año 2005 “el índice de precios minoristas creció un 9.6%, por la combinación de la suba de los precios internacionales de las materias primas, el traslado a los precios de los aumentos salariales, y la recomposición de los márgenes de ganancia de las empresas, especialmente en los sectores más concentrados”, toda vez que el producto bruto aumentó desde el 2003 a tasas del 8 al 9% anual y continuó al mismo ritmo hasta el 2007. Pero fue justamente en este momento cuando las mediciones del INDEC comenzaron a ser cuestionadas. Producto de ello, surgieron estimaciones extraoficiales tanto o más dudosas que las mediciones gubernamentales, porque no revelaban su metodología y se limitaron por lo general a calcular el costo de la canasta básica, que contiene aproximadamente la tercera parte de los bienes y servicios del índice del costo de vida, y no alcanzaba para medir la evolución del nivel general de precios.

Encontramos aquí justamente el nexo entre la inflación, la existencia de este fenómeno, la medición que de ella se hace y el impacto que ello tiene en la economía en general pero muy particularmente en los estados contables de las empresas; puntualmente, aquellas dedicadas a la obra pública.

El siguiente cuadro, elaborado por una consultora privada, muestra el desfase entre las mediciones oficiales del INDEC y las de la consultora, que por primera vez coincidieron a fines del período que nos ocupa en el presente trabajo.



Ciertamente, resulta fundamental reconocer que las diferencias entre una y otra son altamente significativas e impactan fuertemente en las proyecciones de las empresas. De allí que sea fundamental definir entonces a qué llamamos “redeterminación de precios”, que será objeto del próximo punto de este capítulo.

Para sintetizar lo dicho, recurrimos a Karina Andrea Calderón (2015), quien explica en su tesis que la inflación es un fenómeno económico que consiste en el alza continua y generalizada de precios, servicios y factores productivos de un país, tal y como ya se ha desarrollado en este mismo capítulo. Ahora bien, debe enfatizarse que este proceso ocasiona la reducción del poder adquisitivo de la moneda utilizada como patrón de medida en una economía. Como ya se expuso, distintas teorías pretenden explicar el crecimiento en los precios; cualesquiera que sean las causas, ello trae consigo efectos que perjudican la economía. Todo proceso inflacionario suele ir asociado a una alteración en los precios relativos, y siendo ellos guías del funcionamiento del mercado provocan distorsiones en la asignación de recursos.

## **2.2 Redeterminación de precios**

En la historia argentina reciente, tal y como lo informa el Gobierno de la Provincia, “tras la salida de la convertibilidad en 2002, y en el marco de la emergencia económica de ese momento a nivel nacional, la provincia de Santa Fe promulgó la Ley N° 12046 – y su normativa concomitante - que regula la redeterminación de los precios de las obras públicas cuando se acredita una variación en los costos de los ítems que componen los mismos.”

Cuando se evalúa la rentabilidad de una empresa en periodo de inflación se deben identificar cuáles son los factores relacionados al fenómeno inflacionario que afectan a cada empresa en particular. Si bien no todas las empresas acusarán el mismo impacto a causa de la inflación, habrá factores que tendrán una incidencia clave para todas las empresas en general.

Conocer los factores que inciden en una empresa permite aplicar mecanismos para reducir el impacto de la inflación (Semyraz, 2012). El objetivo es conocer cuál es la tasa de traslado y de absorción para identificar si la inflación es una amenaza o una oportunidad. De allí que sea recomendable detenerse y estudiar:

- La estructura del activo las partidas monetarias y no monetarias,
- La estructura de financiamiento su composición y relación con recursos propios. Evaluar las relaciones contractuales con proveedores (incluso mano de obra), la modalidad de pago, etc.
- Respecto de los resultados, las principales partidas de ingresos y egresos y la forma de fijación de los precios.

Por otro lado, las empresas pueden diseñar mecanismos que les permita afrontar la situación inflacionaria. Como regla general, se aconseja reducir aquellas partidas que estén más expuestas a la inflación. Ejemplo de ello, son los activos monetarios, fundamentalmente reducir las partidas que componen el rubro disponibilidades, sin que ello afecte el ritmo operativo normal y habitual de la empresa.

En este sentido, debe considerarse que los inventarios se revalorizan en periodos inflacionarios, generando utilidades infladas y en consecuencia los impuestos a pagar serán mayores. Sin embargo, las empresas deben invertir en un stock razonable que le permita trabajar con fluidez, evitando desabastecimiento para enfrentar su demanda. Adicionalmente, para contrarrestar el efecto inflacionario, se recomienda reducir las cuentas por cobrar e incrementar las cuantas a pagar. Aunque de ello dependen las relaciones con clientes y proveedores y del poder de negociación con los mismos.

Por el lado de activos fijos, dado que la depreciación se calcula sobre el valor de origen (sin incorporar ajuste por inflación), la renovación de los mismos mitigaría parcialmente el efecto tributario negativo. En cuanto a las inversiones en activos no depreciables, los terrenos, resulta una inversión atractiva en contextos inflacionarios.

Desde el punto de vista de la estructura de financiamiento, debe tenerse en cuenta el costo de endeudamiento, tomando el costo financiero en términos reales. También corresponde considerar el impacto que tiene la inflación sobre los intereses y sobre el capital adeudado. Tal como se explicó anteriormente, los créditos a tasa fija en moneda doméstica son los más recomendables. Aunque si se toman créditos a tasa variable en moneda local, es posible que sean más atractivos que préstamos a tasa fija en moneda extranjera, debido al riesgo cambiario.

En cuanto a las obligaciones tributarias, actualmente no hay en Argentina ningún tributo que prevea la posibilidad de realizar ajuste por inflación. Existen dos aspectos claves a considerar. Por un lado, la información contable tomada como referencia para el cálculo de la base de cargas impositivas y las deducciones presenta distorsiones. Por otro lado, la inmediatez en la recaudación, es decir el tiempo que transcurre entre que un impuesto es determinado e ingresado al fisco le juega a favor del contribuyente.

Finalmente, se afirma que el impacto por ajuste por inflación en los Estados Contables es significativo. Ello se vio reflejado en la construcción de ratios, donde se analizaron las diferencias entre un estado contable confeccionado bajo la normativa contable vigente y un estado contable ajustado. Por todo lo expuesto, se destacan cuestiones de significativa importancia a tener en cuenta para la aplicación del ajuste por inflación en los Estados Contables:

- Facilitar la comparación de la información contable entre distintos periodos, correspondientes a un mismo ente o a entes distintos.
- Permitir la comparación y/o acumulación de importes pertenecientes a los distintos rubros/componentes de los Estados Contables, considerando que no pueden sumarse cifras expresadas en moneda de distinto poder adquisitivo, sin previa conversión a moneda homogénea.
- Capital a mantener en términos reales; el financiamiento traducido por los aportes de capital debe estar expresado en términos de moneda de igual poder adquisitivo, para permitir su comparación en distintos momentos.

Todo esto permite ver con mayor claridad la utilidad de la información contable al momento de toma de decisiones, pudiendo aseverar que a mayor inflación mayor es el detalle y fiabilidad con la cual debemos nutrir la mirada para elegir el camino a seguir en cualquier organización. Sobre todo, si se trata de Argentina. En el siguiente capítulo se abordará la normativa vigente, así como también se trabajará en el caso concreto de la provincia de Santa Fe, con los alcances geográficos y temporales que ya se han puntualizado.

## **2. Problemas de redeterminación de precios en la obra pública en la Provincia de Santa Fe**

El capítulo anterior se ocupó de desarrollar los elementos conceptuales más destacados referidos a la redeterminación de precios en los contratos de obra pública. Se hizo referencia a la bibliografía relevada y a las diferentes lecturas técnicas que existen. Ahora bien, toda especulación teórica no tiene validez de ningún tipo si no hay una traducción de sus postulados en el marco normativo regulatorio de la materia en cuestión y su aplicación práctica. El presente capítulo, por tanto, dedicará sus esfuerzos a relevar las normas fundamentales que refieren a la redeterminación de precios tanto a nivel nacional como a nivel provincial.

A su vez, se considera fundamental hacer presente la valoración, experiencia y la voz de aquellos actores involucrados en la obra pública. En particular, empresarios y funcionarios. La evaluación del impacto de la normativa no puede ser completa si no se presta atención a quienes operan dentro del marco jurídico y pueden dar testimonio de las diferentes vicisitudes de las alteraciones de precios y el mejor modo de sobrellevar el efectivo cumplimiento de un contrato de obra pública en la que las partes puedan encontrar rédito y satisfacción, que es en definitiva lo importante.

A partir de lo desarrollado, se procederá a la realización de un análisis de caso que permitirá confrontar y validar todo lo dicho hasta el momento. Este estudio, como se puede apreciar, es factible debido a todo el recorrido teórico, conceptual, normativo e histórico que hasta el momento se ha realizado.

Para finalizar, se relevarán las principales distorsiones en los Estudios Contables o en los Certificados. Con este último apartado, consideramos que estaremos en condiciones de realizar un cierre que permita la recapitulación de todo lo trabajado hasta el momento, a fin de arribar a las conclusiones pertinentes. Procedamos, entonces, al análisis de la primera cuestión: la normativa.

### **3.1 Normativa vigente a nivel nacional y provincial**

#### **3.1.1 Nivel nacional**

El sistema jurídico argentino está estructurado en forma piramidal, en el que ciertas competencias no delegadas explícitamente al Estado argentino, continúan en poder de los Estados provinciales. De allí que en este punto, en lo referido a la normativa vigente, debemos considerar tanto las provinciales como las nacionales.

Con respecto a la definición de “obra pública”, en materia de derecho administrativo, siguiendo a Gordillo (1964) en una obra clásica, podemos decir que:

(...) los elementos de la noción de “obra pública” que aquí adoptamos son cuatro: 1) se trata de una cosa mueble o inmueble, 2) de construcción artificial, es decir, realizada por la mano del hombre (por oposición a los bienes que existen en el estado en que los ofrece la naturaleza), 3) de propiedad del Estado, 4) afectada a fines de utilidad general (p. 48).

Sin embargo, no existe correlación entre el amplio consenso de los doctrinarios (Marienhoff, 1990 y Dromi, 2009; entre los más destacados) y la normativa vigente en Argentina, a la que se le niega todo valor científico. Esto se debe a que mientras la doctrina sostiene que el contrato de obra pública debe tener igualmente una finalidad o destino común, la ley argentina exige solamente que sea financiado con fondos del Tesoro de la Nación y no requiere finalidad alguna que el contrato debe llenar (Gordillo, 1964). Conforme el artículo 1 de la ley 13.064 del año 1947,

Considérese obra pública nacional toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios, que se regirán por ley especial, y las construcciones militares, que se regirán por la ley 12.737 y su reglamentación y supletoriamente por las disposiciones de la presente.

Según Balbín (2015), todo contrato celebrado por el Estado es un contrato administrativo y, consecuentemente, el régimen jurídico aplicable es básicamente derecho público con matices: “las funciones administrativas son el conjunto de actividades que satisfacen de modo directo, concreto y particular los intereses colectivos y, a su vez, las otras actividades que no estén comprendidas en los conceptos objetivos de funciones legislativas y judiciales” (Balbín, 2015, p. 23). Así, el contrato de caja chica, esto es la compras del Estado por montos pequeños y sobre ciertos objetos, el empleo público o el contrato de obra pública celebrado por las empresas del Estado –excluidos del Decreto 1023/01– son técnicamente contratos administrativos cuyo marco jurídico es sustancialmente coincidente con el régimen general. Esta norma es la que continúa

regulando los contratos de obra pública, que sólo ha sido modificada en parte a través de sucesivos decretos y resoluciones nacionales.

Como en todo contrato, se establecen obligaciones y derechos para cada una de las partes. En el contrato de obra pública, el Estado se obliga, fundamentalmente a pagar en término y el contratista, en caso de retardo, tiene derecho al cobro de intereses; por su parte, el contratista puede rescindir el contrato “cuando la Administración no efectué la entrada de los terrenos ni realice el replanteo de la obra dentro del plazo fijado en los pliegos especiales más una tolerancia de treinta días”.

En el capítulo VI, cuyo título es “De la recepción de las obras”, la ley establece que las obras pueden recibirse total o parcialmente y con carácter provisional hasta tanto se haya cumplido el plazo de garantía (artículo 40). El contratista es responsable durante ese tiempo por la conservación y reparación de las obras, salvo los defectos que fueren consecuencia del uso indebido de aquella (artículo 41). A su vez, si las obras no hubiesen sido ejecutadas correctamente, el Estado puede suspender la recepción provisional y, en su caso, rescindir el contrato por culpa del contratista (artículo 43). Una vez vencido el plazo de garantía, el órgano competente debe recibir la obra con carácter definitivo.

En cuanto a los derechos y deberes del contratista, los mismos están contemplados también en el Decreto 10230/01, sin perjuicio de lo reglado por otras normas especiales, su reglamentación, los propios pliegos de licitación y otros documentos contractuales. En general, los derechos que ostenta el contratista son el del cobro del precio convenido; y, la recomposición del contrato, cuando acontecimientos extraordinarios o imprevisibles de origen natural, tornen excesivamente onerosas las prestaciones a su cargo.

Con respecto a sus obligaciones, la norma establece que el contratista debe ejecutar el contrato por sí mismo, lo que implica que no puede ceder o transferir el contrato sin autorización debidamente fundada por el órgano contratante. En caso de que así lo hiciera, el cesionario deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en el trámite de la convocatoria. Por su parte, el cedente continúa obligado solidariamente respecto de los compromisos contractuales. Todo ello, expresamente indicado en el artículo 23. En igual sentido, el contratista tampoco puede subcontratar, salvo consentimiento expreso del órgano competente.

Asimismo, deberá cumplir las prestaciones en cualquier circunstancia, salvo caso fortuito o fuerza mayor o actos de incumplimiento de las autoridades públicas nacionales o del Estado contratante (caso fortuito, fuerza mayor o hecho del príncipe). O también, conforme lo establecido en el Decreto 1023/01 en su artículo 13, inciso c, cuando se presente

una situación de tal gravedad que tornen imposible la ejecución del contrato. En particular en el contrato de obra pública, el contratista queda constituido en mora por el sólo vencimiento de los plazos y obligado al pago de multas, pudiendo el Estado descontarla de los certificados, las retenciones para reparo o bien afectar la fianza rendida.

Finalmente, es obligación del contratista constituir garantías, entre las que se encuentran las del mantenimiento de la oferta y, en caso de adjudicación, de cumplimiento del contrato.

En el marco del análisis de la legislación vigente, cobra especial relevancia el Capítulo VII de la ley 13.064, debido a que refiere a los pagos que debe realizar el Estado, tal y como reza su título: "De los pagos de las obras". El artículo 45 establece que las condiciones de pago deberán ser establecidas en los pliegos de condiciones generales y en los particulares de cada obra. Asimismo, los pliegos de condiciones establecerán los aspectos concernientes al establecimiento y liberación de las garantías, correspondientes a las liquidaciones parciales de los trabajos (artículo 46).

El artículo 48 refiere específicamente a los plazos de pago. Si los mismos:

se retardasen por más de treinta días a partir de la fecha en que, según el contrato, deban hacerse, este tendrá derecho únicamente a reclamar intereses a la tasa fijada por el Banco de la Nación Argentina, para los descuentos sobre certificados de obra.

Pero es en el Capítulo V, cuando la ley refiere a las "alteraciones de las condiciones del contrato", que se hace referencia a la posibilidad de redeterminación de precios del contrato. El artículo 37 apunta que "las equivocaciones del presupuesto, en cuanto a extensión o valor de las obras, se corregirán en cualquier momento hasta la terminación del contrato." Por otra parte, correlativamente, esto habilita a que el contratista pueda ceñirse a lo que el siguiente artículo indica. Reproducimos en su integridad el texto del artículo 38 debido a la importancia que le otorgamos:

**Art. 38.** -Si en el contrato de obras públicas celebrado, la administración hubiera fijado precios unitarios y las modificaciones o errores a que se refieren los artículos 30 y 37 importasen en algún ítem un aumento o disminución superiores a un 20 % del importe del mismo, la administración o el contratista tendrá derecho que se fije un nuevo precio unitario de común acuerdo. En caso de disminución, el nuevo precio se aplicará a la totalidad del trabajo a realizar en el ítem, pero si se trata de aumentos, sólo se

aplicará a la cantidad de trabajo que exceda de la que para este ítem figura en el presupuesto oficial de la obra. Si no se lograra acuerdo entre los contratantes la administración podrá disponer que los trabajos del ítem disminuido o los excedentes del que se ha aumentado, se lleven a cabo directamente o por nuevo contrato, sin derecho a reclamación alguna por parte del contratista.

### **3.1.2 En el nivel provincial: normativa y proceso administrativo en Santa Fe**

Con respecto al marco normativo de la obra pública en la provincia de Santa Fe, debemos hacer referencia a la “Ley de Obras Públicas”, registrada con el número 5.188/60, su modificatoria, ley número 5.239/60 y su Decreto Reglamentario. El artículo 1 de la 5.188 continúa vigente sin modificaciones, estableciendo que:

Todas las construcciones, refacciones, instalaciones, trabajos y obras en general; provisión, arrendamiento, adecuación o reparación de máquinas, aparatos, materiales y elementos de trabajo, o necesarios para la actividad accesoria o complementaria de la obra que construya la Provincia o cualquiera de sus reparticiones, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales, con fondos propios, de aportes nacionales o de particulares, se someterán a las disposiciones de la presente Ley.

Con respecto a lo que refiere específicamente a las “alteraciones de las condiciones del contrato”, lo establecido en el Capítulo VII está en consonancia con la legislación nacional (artículos 61 a 64).

Toda la normativa anteriormente mencionada es tan sólo el marco general que permite considerar aquello que constituye el núcleo de este trabajo en general y de este capítulo en particular: el proceso de redeterminación de precios. A continuación explicaremos en qué consiste el proceso, desde el punto de vista administrativo, conforme la normativa específicamente elaborada en el ámbito provincial, que refiere justamente a aquellas situaciones en las que se “alteran las condiciones de contratación”.

El proceso de redeterminaciones en la provincia de Santa Fe surge a fines del año 2001, como en el resto del país, a raíz del contexto de falta de previsión y por sobre todas las cosas de abrupta suba de precios ante la salida de la convertibilidad en nuestro país. En la provincia se sanciona en el año 2002 la ley N° 12.046 de redeterminaciones de precios de los contratos de obra pública con el fin de suplir los aumentos de precios de los

materiales e insumos previstos para concluir o afrontar el comienzo de una obra en el estado provincial, situación que es alcanzada para los municipios y comunas. Tal y como está establecido en su artículo 1:

Los precios de las obras públicas que se encuentren en trámite de adjudicación, de aquellas que habiendo sido adjudicadas o contratadas no tuvieron principio de ejecución, de los contratos de obra pública por la parte de obra faltante de ejecutar y de las que se contraten en el futuro, regidas por la Ley 5188 y modificatorias, **podrán ser redeterminados cuando se acredite una variación de los costos de los factores principales que lo componen** (el destacado nos pertenece).

La norma prevé considerar los factores componentes o determinantes del precio del contrato para que sea actualizado cada noventa días o mensualmente “cuando la variación acumulada del monto ejecutado sea de un incremento o disminución igual o mayor al cinco por ciento (5%) en relación al precio del contrato o al de la última redeterminación” (artículo 3), todo ello de acuerdo a los índices determinados por organismos nacionales y provinciales (artículo 4).

El procedimiento para redeterminar la obra comienza en la jurisdicción respectiva -por ejemplo DiPAI (Dirección Provincial de Arquitectura e Ingeniería) o la UEPA (Unidad Ejecutora de Proyectos de Arquitectura) en el MOP (Ministerio de Obras Publicas)-, tomando los índices aprobados por resolución ministerial que arroja la variaciones producidas en los materiales de un mes a otro tanto en los producidos por la DGVC como los de INDEC (en los años que estamos analizando, producto de las irregularidades producidas por la intervención del INDEC, se tomaron datos estadísticos de la CABA). Cada obra tiene especificada la incidencia de los materiales en el total de la obra, lo cual determina los factores de redeterminación (FR). Al momento de obtener el nuevo precio a valores de reposición las reparticiones encargadas de realizarlo actualizan cada FR desde el momento de la oferta tomando los índices del mes de la apertura de sobres reexpresando hasta el último índice aprobado.

La Ley N° 12.046 del 4 de noviembre de 2002, como ya se dijo, regula la “Metodología de Redeterminación de Precios” de las obras públicas de la Provincia de Santa Fe, cuyo marco legal se realice bajo la Ley de Obras Publicas N° 5.188.

El Estado provincial puede adecuar los planes de trabajo a la realidad de la ejecución de la obra a los fines de imputar los índices que correspondan a precios del periodo de

ejecución la obra, salvo que la demora en la ejecución sea imputable a la contratista en cuyo caso se aplican los precios del momento anterior en que la obra estuvo de acuerdo a los planes de trabajo y la curva de inversión planteada. Se expiden sobre el tema los artículos 7 y 8 de la ley:

Artículo 7.- Adecuación de planes de trabajo y planes de inversión. Los comitentes quedan facultados para adecuar los planes de trabajos y las curvas de inversiones de las obras cuyos montos hayan sido redeterminados, sin exceder las previsiones presupuestarias y financieras que permitan el cumplimiento del pago de los nuevos precios contractuales. El Poder Ejecutivo, los organismos descentralizados que no reciban aportes del Tesoro Provincial y las Empresas y Sociedades del Estado, podrán determinar las prioridades de ejecución en materia de trabajos públicos, concretando las modificaciones presupuestarias necesarias para cada caso, sin exceder las previsiones contenidas en el presupuesto de cada ejercicio. Asimismo podrán disponer neutralizaciones en los plazos de ejecución de obras o rescisiones en los contratos que estimen convenientes, sin que ello genere indemnización alguna a cargo del Estado.

Artículo 8.- Limitaciones. Producida la renegociación de los contratos o la redeterminación de los precios, según corresponda, las obras públicas que no se hayan ejecutado o que no se ejecuten en el momento previsto en el nuevo Plan de Inversiones, se liquidarán con los precios correspondientes a la fecha en que debieron haberse cumplido conforme a dicho Plan de Inversiones y siempre que sean inferiores a los de la renegociación o redeterminación, sin perjuicio de las penalidades que pudieren corresponder.

Por su parte, el Decreto N° 3.599 de diciembre de 2002 determina en su Anexo cómo se realiza el proceso de redeterminación de precios. En las condiciones generales plantea que los términos del polinomio del factor de redeterminación representan el índice de variación de los principales componentes del costo de las obras y están constituidos por la relación entre índices o valores del momento de cada redeterminación e índices o valores básicos. El procedimiento para la aplicación de la metodología de redeterminación de precios se encuentra en el punto 6 (aspecto que desarrollaremos en la tesis).

Toda esta normativa rigió durante la década que estamos analizando.<sup>1</sup> Sin embargo, el 28 de mayo de 2014 se aprobó la Resolución 248/14 conjunta entre el MOP, el ahora MIT (Ministerio de Infraestructura y Transporte) ex Ministerio de Agua, Servicios Públicos y Transporte, la Secretaría del Hábitat y el ME (Ministerio de Economía). La misma permitía que se emitieran los certificados redeterminados al momento del cálculo del mayor precio agilizando el pago en detrimento del procedimiento anterior que tenía una demora de hasta ocho meses para que la contratista se haga de los fondos correspondientes. Como consecuencia de ello, se percibirían en dos meses al abonarse en forma conjunta con el certificado de obra base, es decir que se corresponde con los tiempos de vencimiento de los certificados de obra base en 60 días como determina la ley de obra pública.

La Resolución conjunta mencionada instituyó un nuevo procedimiento de emisión de los certificados de obras generando al momento de redeterminación dos expedientes: uno que da lugar al nuevo precio de la obra sujeta a los controles y circuitos habituales que finaliza con la resolución del ministro de Obras Públicas como indica la ley de Redeterminaciones de Precios y por otro lado un expediente con el certificado de obra a precios base y uno provisorio por el mayor monto por el nuevo precio por el porcentaje de obra lo cual achica el plazo de cobro a 60 días.

Antes del acuerdo conjunto del Gobierno de la Provincia para poder emitir el certificado actualizado se aguardaba la notificación del dictado del acto administrativo por el nuevo precio de obra, es decir que prácticamente el monto por el nuevo precio se abonaba con un plazo de 180 a 240 días. Este nuevo procedimiento se basa en la provisoriedad de todos los certificados de obra pública a partir de lo indicado en la ley de obra pública hasta la finalización y el concepto del valor tiempo del dinero y el factor inflacionario que deteriora los ingresos de los contratistas con los efectos negativos mencionados tanto en el orden económico como en el financiero.

Posteriormente la Resolución N°89 del Ministerio de Obras Públicas permitió unificar los certificados de obra base más el monto redeterminado otorgando fecha cierta de pago a las redeterminaciones -ya que la ley no lo establece-, y a la Administración le da la posibilidad de hacer una mejor planificación presupuestaria además de ordenar los circuitos administrativos.

---

<sup>1</sup>Para agregar un dato contextual de referencia, en cuanto a los promedios de redeterminaciones podemos citar el de los Hospitales que es de un promedio del 25% anual. Refleja las actualizaciones que la administración provincial determina en función de la recolección propia de datos y los que publicaba en INDEC.

Con ello, hemos completado el repaso de toda la normativa que estuvo vigente a lo largo del período que estamos estudiando. Pero, conforme lo establecido en términos metodológicos, necesariamente debemos considerar qué impacto tuvo en la realidad de los contratos de obra pública celebrados y ejecutados durante los años analizados. Para ello, hemos considerado vital complementar el análisis normativo con la producción de testimonios de informantes clave en la materia, que será desarrollado a continuación.

### ***3.2 Posiciones y debates de los actores involucrados***

Como ya se adelantó, se considera fundamental tener en consideración valoraciones, experiencias y puntos de vista de quienes están involucrados y deben operar bajo la normativa vigente en la realización de la obra pública. En particular, se alude a empresarios y funcionarios. La evaluación de los efectos de la normativa no puede ser completa si no se presta atención a quienes operan dentro del marco jurídico y pueden dar testimonio de las diferentes vicisitudes de las alteraciones de precios y el mejor modo de sobrellevar el efectivo cumplimiento de un contrato de obra pública en la que las partes puedan encontrar rédito y satisfacción. Por parte del Estado, el interés está en que se concluya una obra o que se preste el servicio conforme lo pactado; en cuanto al privado, la obtención del lucro o ganancia, una vez cumplidas las obligaciones emanadas del contrato. Antes de introducirnos en el análisis de los testimonios, se dará cuenta del modo de producción de los mismos y del lugar que ocupan en una investigación como la que aquí se está encarando.

#### ***3.2.1 La producción de los testimonios***

En toda investigación social se debe considerar múltiples fuentes de información: archivos, bases de datos, bibliografía especializada... y testimonios orales. En este sentido, con respecto a la producción de las entrevistas como fuentes orales para una investigación -sin la intención de profundizar en la cuestión, compleja y muy debatida en el ámbito de las ciencias sociales-, sólo se harán una serie de precisiones que merecen ser consideradas al momento de introducir el resultado de la producción de las entrevistas. No se presentan aquí por mero capricho sino que, fundamentalmente, se ha evaluado que no existen otras vías de acceso a cierto tipo de datos e información, más que a través de una entrevista.

En este trabajo se considera que la entrevista es una forma especial de encuentro: una conversación a la que se recurre con el fin de recolectar determinado tipo de informaciones en el marco de una pesquisa. Se trata de un diálogo formal orientado por un problema de investigación. Esta definición amerita ciertas distinciones y aclaraciones. En primer lugar, la entrevista como *diálogo formal* se diferencia de las charlas espontáneas de carácter informal, ya que supone que se han diseñado de antemano los términos, contenidos y formas de registro del diálogo. Es en ese sentido que la entrevista es un diálogo formal, no es algo improvisado.

En el caso de la presente investigación, se optó por la realización de entrevistas “semiestructuradas”, es decir, aquellas que

(...) comparten con las estructuradas la existencia de un guión prediseñado –con un listado de temas a tener en cuenta y preguntas fundamentales a realizar–, se distinguen de ellas porque presuponen la posibilidad de modificar ese guión en el desarrollo de la entrevista para aprehender aquellas cuestiones no previstas que van surgiendo y que pueden arrojar luz sobre aspectos importantes de la temática en estudio. Por lo tanto, al igual que las entrevistas abiertas, suponen una conversación entre dos personas, dirigida a, y registrada por el entrevistador con el objetivo de generar un discurso continuo y con una cierta línea argumental del entrevistado –no segmentado, precodificado, ni cerrado por el cuestionario previo– sobre un tema definido por la investigación. (Vega, 2009, p. 175)

En cuanto a la selección de quienes se consideraron ‘informantes clave’, es decir, aquellas personas que pueden brindar información sensible y cualitativamente valiosa en relación a la investigación, se eligieron a distintos agentes, cuyas posiciones político-institucionales y en el ámbito privado, permiten construir un contrapunto muy fructífero al momento de iluminar la problemática analizada. En primer término, se entrevistó a un funcionario del Estado provincial cuyo puesto le permitió acceder a información sensible al mismo tiempo que tiene la posibilidad de tratar con quienes se ven afectados por el proceso de redeterminación de precios, durante el periodo estudiado.

A su vez, se consideró importante contar con el testimonio de más un representante del mundo empresario, debido a que no puede generalizarse a partir de un único caso. El haber incluido “solamente” tres entrevistas de empresarios (o de personal jerárquico de empresas), responde a una cuestión de ‘saturación’. Esto quiere decir que los testimonios

arrojaron rápidamente coincidencias, lo que permite generalizar las experiencias a otros casos. Sin embargo, debe ser considerado que se trata de empresas dedicadas a la construcción. En los tres casos, se trata de personas que estuvieron en condiciones de compartir información sensible para esta investigación, con experiencia en el rubro y en las gestiones que implican la redeterminación de precios en la obra pública.

Las personas que pudieron ser consultadas y a cuyos testimonios tuvimos acceso son, como se dijo, cuatro. Con respecto al funcionario del Estado provincial, se trata del Arquitecto Carlos Barducco, responsable del área de redeterminaciones de la Dirección Provincial de Arquitectura e Ingeniería del Ministerio de Obras Públicas. Además, es docente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo e integrante de la Comisión de Seguimiento de Precios en la provincia y consultor especialista en costos de la construcción. Por su formación y experiencia profesional, su palabra es muy valorada.

Con respecto a los entrevistados del ámbito privado, ellos son: el Contador Público Roberto Pillatti, titular de la empresa constructora Pillatti S.A. Como Barducco, también es integrante de la Comisión de Seguimiento de Precios en la provincia y ex presidente y actual vicepresidente de la Cámara Argentina de la Construcción en Santa Fe. También fue entrevistado Alejandro Nanni, socio gerente del grupo económico de las empresas constructoras Cooperativas Serviluz, Aimar S.R.L. y Auge S.R.L. quien es gerente administrativo y responsable de la evolución de precios en las organizaciones mencionadas. Finalmente, el Arquitecto Juan Pablo Miassi, responsable de las actualizaciones de precios en la empresa constructora Mundo Construcciones SRL. Cada uno de ellos fue consultado acerca del proceso de toma de decisiones en el terreno de la construcción afectada por la inflación.

Con respecto al procedimiento a partir del cual se tomó contacto con cada uno de los informantes claves, se utilizaron las relaciones personales que permitieron acceder al contacto directo. Inicialmente, a través de sendos correos electrónicos que explicaron el motivo de la comunicación y, en caso de obtener respuestas afirmativas, se procedió a realizar la entrevista personal, que fue complementada por intercambio a través de correos electrónicos (el caso del Arquitecto Carlos Barducco). Cuando no hubo posibilidad de concretar un encuentro personal, se procedió a enviar el formulario de preguntas a través de un correo electrónico. Fue el caso del resto de los entrevistados. La negativa se debió a diferentes motivos (falta de tiempo, viajes, y otras reticencias menores que sin embargo no hicieron mella en la extensión y riqueza de sus testimonios). Las preguntas fueron respondidas en forma abierta y, en más de una

oportunidad, fueron reformuladas por quien la respondía, debido a la forma en la que preferían organizar su exposición y sus respuestas.

En cuanto a las preguntas, como ya se dijo, se trataron de entrevistas semiestructuradas y estructuradas- en los casos en que no se pudo establecer citas personales. Por ello, la formalización de las preguntas fue variando de acuerdo a la dinámica del diálogo con cada entrevistado. De todas formas, puede sintetizarse el cuestionario a partir de la información que fue relevada. Se indagó en torno a los efectos de la inflación y a los objetivos del proceso de redeterminación de precios; asimismo, se consultó acerca de cuáles son los aspectos fundamentales que una empresa tiene en cuenta al momento de tomar decisiones y qué efectos tiene la inflación como elemento distorsivo. Habiendo realizado las precisiones del caso, pasamos a considerar el resultado de las entrevistas en el apartado siguiente.

### ***3.2.2 La redeterminación de precios analizada por sus protagonistas***

En primer término, podemos recuperar la percepción que tienen de la inflación y la evaluación que los entrevistados hacen del fenómeno que es, en todo caso, el origen de la necesidad de la redeterminación de precios. Se preguntó, fundamentalmente, por sus efectos distorsivos. De allí que, quien fuera funcionario al momento de realizar esta entrevista, el Arquitecto Barducco decía que:

(...) la inflación distorsiona la información para tomar decisiones; lo hace con las variables de partida, en la formación de costos y precios de origen y también con las proyecciones a futuro, en tanto se establezcan los métodos e indicadores para medir las variaciones de costos.

Un aspecto importante a ser considerado cuando se evalúa el impacto de la inflación es la composición patrimonial de un ente, ya que cuanto más activos no monetarios o expuestos a la inflación posea (es decir lo contrario a los monetarios, dinero en caja y bancos y créditos en moneda nacional) menor será la pérdida por RECPAM (resultado por exposición a los cambios en el poder adquisitivo de la moneda). En este sentido, al ser consultado, Pillatti planteó que:

(...) depende de distintos factores: especialidad de la empresa constructora y volúmenes de contratos en ejecución. Una empresa que se dedique mayormente a obras de arquitectura, por ejemplo viviendas, escuelas o

centros de salud, la incidencia de su equipamiento será en cierta medida escaso.

Ahora bien, si la empresa realiza trabajos viales, la inversión en equipamiento será muy importante y la relación será la opuesta a las del primer grupo. Continúa Pillatti: "Si los volúmenes de contratos en ejecución son importantes, los activos monetarios tendrán su relevancia en la composición del patrimonio, pero si no hay trabajos (como sucedió a comienzos del 2002), su importancia es relativa."

Considerando que los empresarios a quienes se entrevistó pertenecían al rubro de la construcción, puede vincularse a lo que Barducco indica en otro pasaje de la entrevista, al referir al impacto de la inflación en las obras de construcción de envergadura significativa, como las que las constructoras importantes licitan:

Y una obra de construcción, generalmente de largo plazo, y dependiendo del grado de distorsión, tendrá seguramente a lo largo de todo ese período, incontables situaciones que enfocarán a estos procesos a atender los aspectos económicos financieros como fundamentales, haciendo que muchas veces se descuide incluso la cuestión técnica; con todo lo que ello implica (Barducco, entrevista)

El entrevistado Pillatti aportó una lectura histórica del fenómeno y de la manera en la que los estados nacional y provincial produjeron normas a partir del estallido de la convertibilidad:

(...) al producirse la gran crisis del 2001, todas las obras provinciales se paralizaron y hubo que buscar algún mecanismo que haga viable la prosecución de las obras en marcha y darle un marco de certeza a las obras nuevas.

En ese sentido, en la Nación se dictó el Decreto N° 1295 que establecía las pautas de actualización de los contratos de obras públicas, en su parte medular establecía que se redeterminaba una obra si la misma sufría un aumento o disminución equivalente al 10% del contrato. Y se mantenía fijo el porcentaje del 10% de utilidad.

En la Provincia en el año 2002 se dictó la Ley 12.046 que fue mejorada en relación al Decreto Nacional. La misma (hoy vigente) establece que la redeterminación se hará cuando el contrato sufra un aumento o disminución

del 5% o cada 90 días si no se supera dicho porcentaje y los nuevos precios se aplicarán a partir del mes siguiente.

Esta solución permitió un desarrollo de la obra pública provincial por varios años sin mayores inconvenientes, a pesar que ***el sistema no refleja la realidad en su correcta expresión, sobre todo cuando los niveles de inflación son alrededor del 2% mensual*** (Pillatti, entrevista- el destacado nos pertenece).

Como puede apreciarse en la última parte del testimonio, no se trata sólo de la extensión de los plazos de la obra, sino también de la magnitud del fenómeno de la inflación que se esté viviendo. Ahora bien, también debe considerarse que el porcentaje en el que impacta la inflación en los costos de la obra debe evaluarse a partir de los diferentes elementos que la componen. Al decir de Barducco:

El contexto condiciona absolutamente, ya que en él se ubica la realidad del mercado de los materiales, de la cuestión salarial de los obreros y personal de la construcción y de la gran variedad de insumos que completan el universo que requiere la realización de una obra pública.

Y el propio Juan Miassi complementa estos dichos, al afirmar que:

(...) se puede subdividir según el rubro del cual estamos hablando. Para los aumentos de mano de obra podemos decir que los índices son precisos, pues las paritarias de la UOCRA son valores generales y por todos conocidos, por lo que estas variaciones son bien cubiertas por los índices. Algunos materiales que hacen al costo de los equipos como los combustibles también en general tienen aumentos conocidos que los índices reflejan bien.

Ahora con otros materiales, por ejemplo el hormigón, los índices pueden tener una evolución distinta al precio del hormigón del proveedor de turno. En general, está dentro de un margen de tolerancia aceptable, por lo que podría decirse que sí, las redeterminaciones cubren el efecto de la inflación. (Miassi, entrevista)

Ciertamente, si el espíritu que mueve tanto al Estado como a particulares es el del beneficio mutuo, la afirmación del Arquitecto Pillatti merecen destacarse debido a que son justamente lo que las modificaciones normativas tuvieron como horizonte; al menos, en términos declarativos: “Desde el inicio de cualquier obra pública es fundamental que se mantenga el equilibrio contractual, es decir que no haya enriquecimiento sin causa para alguna de las partes.” (Miassi, comunicación personal). ¿Cómo se logra esto? Pues bien, el Estado provincial ensayó algunas respuestas –que ya fueron consideradas en el apartado anterior- cuyos resultados son evaluados por los entrevistados.

Como lo indica Barducco, en su carácter de funcionario:

(...) el Estado, en tanto es quien encomienda las obras y ofrece normas particulares y aplicaciones para afrontar esta problemática. Y la inflación es un problema, muy complicado eliminarla, aún atenuarla; por lo que a este tipo de ámbito de trabajo atañe desarrollar las mejores prácticas, profesionalizadas, que conformen un plexo normativo y de actuación que verdaderamente colabore con la concreción de obras públicas en estos ya recurrentes períodos inflacionarios que nos caracterizan (...) Las metodologías de redeterminaciones de precios, en tanto significan instrumentos para la sostenibilidad económica-financiera de los contratos.

A continuación, el funcionario refiere a los objetivos que persiguen los procedimientos y criterios de la redeterminación de precios en los contratos de obra pública, al afirmar que lo que el Estado busca es “contar con un instrumento técnico-legal idóneo para monitorear y corregir en su caso, el necesario equilibrio o mantenimiento de la ecuación económica-financiera del contrato” (Barducco, entrevista). En otras palabras, se busca que las herramientas contractuales cubran los efectos de la inflación en determinado tiempo y contexto.

Pero claro, no toda herramienta cumple necesariamente con los objetivos deseados. De allí que, para evaluar la eficacia del método, debe considerarse –siempre de acuerdo a Barducco- la importancia que tiene:

a) el objeto: la obra, su tipificación, definición tecnológica, su consecuente composición insumos-costos, los factores de redeterminación y los demás componentes económico-financieros de la obra; y los instrumentos legales (Ley, Decreto Reglamentario, Resoluciones, Instructivos), que sintetizan todo el andamiaje técnico-económico-legal para afrontar el contexto inflacionario; b) el ámbito de aplicación con las acciones, actores y burocracia del Estado (la A.P.), que resulta clave en cuanto su modo y

oportunidad de acción para aportar a la eficiencia y eficacia del método; y por último c) el contexto real; el mundo de los precios, proveedores, el mercado, que representa el verdadero escenario de la inflación y que suministra datos micro y macro económicos, insumos del sistema y especialmente los parámetros y referencia para comparar resultados; que al fin y al cabo es lo que posibilitaría calificar el desempeño del procedimiento de la redeterminación de precios (Barducco, entrevista)

Para que la valoración que se haga del instrumental legal pueda ser considerada positiva, es decir, que cumple con las expectativas y objetivos buscados, indica Barducco que “serán condiciones necesarias que ese a) b) c) de toda esta temática, deban estar en concordancia plena, porque además está recalcar la importancia de una correcta combinación de factores, para que se puedan verificar buenos resultados en esta comparación entre supuestos y realidades” (Barducco, entrevista personal).

En este punto, una vez más, el relato de Nanni resulta muy esclarecedor, al historizar, con una lucidez destacable, las modificaciones normativas y su impacto en las empresas dedicadas a la obra pública. Nuevamente, el empresario hace referencia a la situación previa a las modificaciones en la normativa provincial del período estudiado en este trabajo:

Ocurría en el ámbito provincial un desfasaje entre la percepción del certificado con el precio original y el que corresponde al incremento por el mayor precio que determinaban los índices aplicables. Sucedían dos inconvenientes, por un lado se abonaban tarde y desdobladas las redeterminaciones pero esto se originaba en la elaboración y consideración presupuestaria separada conceptualmente de los certificados, base y redeterminado (Nanni, entrevista)

El Estado provincial tomó nota de estos inconvenientes y, en el año 2014 sancionó una Resolución Ministerial conocida coloquialmente como “La 248”, firmada por el ministro de Economía, de Aguas y Servicios Públicos, de Hábitat y de Obras públicas. El texto de la misma permitió acortar los tiempos de generación de la redeterminación y consecuentemente del certificado que materializa el pago del mayor precio a las empresas constructoras. ¿En qué consistió, a partir de aquí, el proceso de redeterminación de precios? De acuerdo a lo indicado por Nanni,

(...) en someter el contrato de una obra pública a la evaluación de los organismos técnicos respectivos y de acuerdo a los indicadores que

intervienen en la materia si ha mantenido o variado su precio, mediante un acto administrativo que reconozca y autorice su nuevo precio en su caso. A partir de allí, la diferencia de precio medido por el avance de obra en el mes es abonado a la empresa con un nuevo certificado.

Esta Resolución, de aplicación en el ámbito provincial, corrigió el procedimiento administrativo que origina el nuevo precio de una obra pública acortando instancias de intervención de oficinas públicas salvaguardando los controles y la elaboración técnica. Nanni lo explica de la siguiente manera:

Anteriormente desde el origen del nuevo precio hasta el acto administrativo correspondiente a un trimestre generalmente ocupaba los tres meses a los cuales les correspondía para luego volver a la repartición de origen para generar un certificado o un conjunto de ellos para que sean abonados. Para lo cual era preciso contar con partida presupuestaria a los fines de afrontar el mayor precio que estaba por fuera de lo previsto sobre el precio de origen de la obra.

En conclusión, la empresa constructora cobraba casi seis u ocho meses más tarde del mes al cual correspondió la redeterminación de precios. La 248 generó, bajo el concepto de la provisoriedad y de que al momento de evaluar la redeterminación ya se sabe cuánto debe abonar la administración a la empresa contratista al conocer su nuevo precio, que en la instancia de elaboración de la redeterminación se emita el certificado de la diferencia entre el valor de origen y el incremento proporcionado al porcentaje de avance en la obra, con lo cual acortó el plazo a dos meses que es el plazo legal que establece la Ley de Obra Pública (Nanni, entrevista)

Por su parte, Pillatti realiza la siguiente evaluación, detallada y minuciosa, a partir de su experiencia. Ciertamente, es crítico de la situación:

1º) Es incorrecto medir cuánto aumenta por la inflación lo que ejecutamos para redeterminar lo que falta del contrato.

2º) Al tener un gatillo (5%) o un plazo (90 días) que dispara la redeterminación, queda claro que en el período de tiempo en que no corresponde calcularla, se va perdiendo todos los meses un porcentaje,

que por pequeño que sea, va carcomiendo la rentabilidad de la Empresa ejecutora de la obra.

3º) Una vez calculada la redeterminación, ésta se aplica al mes siguiente, por lo que los costos que subieron en el mes del cálculo, no son reconocidos.

4º) Para hacer los cálculos se utilizan para cada ítem los *fr*, que son las fórmulas de redeterminación, cuyos principales componentes para medir las variaciones son: materiales, mano de obra y equipos. (Pillatti, entrevista estructurada)

Estas precisiones merecen ser relativizadas debido a lo que se dijo inicialmente en el presente apartado: el impacto de la inflación es diferente, considerando la composición de los activos de la empresa. Es allí donde la normativa y el fenómeno que pretende corregirse encuentran cierto desajuste: no todas las unidades ejecutoras padecen del flagelo de la inflación de la misma forma. Reiteramos: cuantos más activos no monetarios o expuestos a la inflación posea, menor será la pérdida. Pero claro, también juega la capacidad técnica que la empresa demuestre para prever las alteraciones en el mercado. Barducco enfatiza el valor de este verdadero activo para la empresa:

Responder sobre la composición del patrimonio de una empresa constructora, y si en particular en su mayoría son activos monetarios o no monetarios, tal vez ponga a quien suscribe en un problema de competencia disciplinar. Pero para relacionar la pregunta con la temática de la tesis (la inflación) y en particular con las metodologías de redeterminaciones de precios, en tanto significan instrumentos para la sostenibilidad económica-financiera de los contratos, podría caer aquí resaltar la necesidad e importancia de contar con recursos humanos con capacidades y habilidades para operar en dichos sistemas. El conocimiento técnico-profesional, activo en cierto aspecto no monetario, representa una parte esencial del universo de factores que se requieren para que su performance sea la esperada. Conocer la norma, su marco de aplicación, la preparación, aplicación, determinaciones cuantitativas y evaluación de resultados de la herramienta, forma parte de un intangible, que no se verifica en la realidad de las empresas constructoras, y aún en organismos estatales (Barducco, comunicación personal).

Puede concluirse así que los aspectos fundamentales en la toma de decisiones de una empresa constructora en relación a la inflación pueden describirse, analizarse y separarse cualitativamente a través la consideración analítica de cada una de las diferentes etapas del proceso de concreción de una obra pública. Los recursos técnicos con los que cuente la empresa resultan claves para esta lectura a fin de tomar las decisiones correctas:

En primer lugar la formulación de una oferta representa un momento inicial clave para el devenir de lo que luego representará el presupuesto de la obra; que partiendo de la ponderación de ciertas variables de mercado que la Empresa hará en esa oportunidad para fijar su estrategia de cotización, que sin duda tendrá a la confianza o credibilidad de las metodologías como las de redeterminación de precios como influyente de esa estrategia de formulación. Todo esto en el plano de los supuestos. Y luego, en el plano de las realidades, con la obra en su proceso de ejecución, la toma de decisiones pasará fundamentalmente por administrar el necesario equilibrio que debe haber en cuanto a, por un lado, la cantidad y calidad de obra comprometida según planes de trabajos vigentes y por otro los pagos que mediante certificaciones de obra, incluidos los ajustes por redeterminaciones de precios, deben dar cuenta del mantenimiento de la ecuación económica financiera, en complejos escenarios de inflación. La obligación de hacer y hacer bien de parte del Contratista, deberá corresponderse con la otra obligación sustancial del contrato, la del Comitente, que es la de pagar en tiempo y forma sus compromisos.

Más allá de todas las modificaciones, el empresariado continúa siendo crítico en relación al período estudiado y al impacto de la normativa vigente durante el período estudiado. Baste con replicar lo enunciado por Alejandro Nanni, para cerrar este apartado en el que la centralidad la tuvieron los testimonios de los entrevistados:

Las redeterminaciones no cubren los efectos de la inflación, ya que las determinaciones e ingresos generados por las redeterminaciones es posterior o con mayores demoras al incremento inflacionario a nivel país. Los commodities directamente vinculados al dólar (cemento, hierro, etc.) varían su precio y consecuentemente la herrería por ejemplo. Allí se produce un “delay” porque la realidad dista de lo acontecido, ya que hasta que esa variación llegue a impactar en los índices tiene su tiempo. Es decir, que lo cubren parcialmente al desfase.

Los plazos de pago a proveedores se han acortado y el incremento en el precio de una obra y su pago son posteriores con lo cual existe un problema financiero y se suma, además, la falta de crédito y su encarecimiento es un factor determinante. Para poder soportar los anticipos financieros el acceso al crédito tiene un rol muy importante. Los descuentos de certificados de obra pública tienen un costo financiero muy alto, pagando tasas de 60% aproximadamente, aun cuando está totalmente garantizado. Toda la cadena de valor está dolarizada y se genera una inflación producida por los mismos proveedores de materiales y no hay ítems e índice que refleje el aumento de las tasas para el apalancamiento financiero (Nanni, Alejandro, comunicación personal).

### **3.3 Análisis de caso**

Cuando referimos al análisis de caso, no existe un acuerdo general en relación a su naturaleza: si se trata de un método de investigación diferenciado de los demás o simplemente una estrategia complementaria del método que específicamente se utilice en una investigación. Entre los primeros, siguiendo a Yacuzzi (2005, p. 3), se define al estudio de caso como

Una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos. (En Yacuzzi, 2005, p. 3)

Sin embargo, siguiendo a Marradi, Archenti y Piovani (2007), aquí también se considera que el estudio de caso no se trata de una opción metodológica sino de la elección de un objeto de estudio; “es el interés en el objeto lo que lo defino y no el método que se utiliza” (p. 238).

Los mismos autores consultados señalan que una de las razones por las que se diseña un estudio de caso refiere

A partir del interés por estudiar un fenómeno general, se selecciona un caso de observación por sus características paradigmáticas o ejemplificadoras. La intención puede ser proveer de base empírica a una teoría o desarrollar un estudio crítico tendiente a su reformulación. (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 241)

En el estudio de caso, ciertamente el proceso de selección del mismo se torna problemático. Más allá de lo establecido por las producciones que desarrollan las pautas metodológicas -es decir, basado en criterios teóricos, en experiencias de observación y en las expectativas depositadas en la unidad en términos de potencialidad para proveer una base empírica relevante para la interpretación y comprensión en el fenómeno estudiado (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 246)-, en el caso que aquí nos ocupa hubo una cuestión material clave al momento de definirlo: la posibilidad de acceder a datos sensibles de la obra realizada por una empresa privada.

Con respecto al proceso de identificación y selección del caso no agota el trabajo, debido a que debe también considerarse y establecer los niveles de análisis -es decir, hasta dónde se abordarán las complejidades del caso-, teniendo en cuenta que él opera dentro de una diversidad de contextos. Pero comprendemos los riesgos cuando existe imposibilidad de elegir el caso y a su vez éste tiene como objetivo confirmar o debilitar una generalización, como la que queremos establecer al momento de analizar el proceso de redeterminación de precios en la obra pública.

### ***3.3.1 El caso: una obra vial realizada en el año 2013 en la Provincia de Santa Fe.***

Los datos de un caso al que tuvimos acceso corresponden con una obra vial realizada por una importante empresa constructora que posee numerosas obras en la Provincia de Santa Fe perteneciente a la Cámara de la Construcción, licitada y adjudicada por el Estado provincial en mayo de 2013. Como se desprende de los datos del cuadro siguiente, la obra fue iniciada a los dos meses de su adjudicación y su concreción demandó exactamente un año calendario. Debe puntualizarse que, con un plazo de obra de ocho meses, los números y certificados indican que existió una demora. Ésta puede ser técnica, es decir, problemas al resolver un tema de proyecto o depender de algún otro organismo técnico para avanzar en la obra, o la falta de financiamiento adecuado para continuar la obra.

Con respecto a la empresa, se trata de una constructora creada en 1980 en la ciudad de Santa Fe. En su página web se presentan de la siguiente forma:

La empresa participa en la ejecución de numerosas obras de diversas especialidades, tales como acueductos, redes de agua potable, desagües cloacales, desagües pluviales, gasoductos, redes de distribución de gas natural, obras de telefonía, puentes, obras viales, complejos educativos y carcelarios, edificios en propiedad horizontal y conjuntos habitacionales.

Dispone de un experimentado y eficiente plantel profesional que abarca las más variadas especialidades, que junto a un completo parque de equipos y maquinarias, le posibilitan la ejecución de proyectos de significativa envergadura y complejidad.

Entre las obras realizadas por la empresa, pueden mencionarse la remodelación de las avenidas Alem y 27 de febrero (2003-2005), el plan director desagües pluviales de la ciudad de Santa Fe y defensa contra las inundaciones (2007-2012), la regulación de niveles de la laguna Melincué (2003-2005). Como se aprecia, no sólo se trata de obras de relevancia sino que fueron realizadas prácticamente en paralelo, lo que da cuenta de la capacidad técnica y de la envergadura de la empresa.

Con respecto a la obra en particular sobre la que haremos el análisis, se trata de una obra vial, realizada sobre la traza de una ruta nacional con conexión a una ruta secundaria. Los detalles de la misma están sistematizados en el siguiente cuadro. Los datos fueron provistos por la misma empresa:

Obra adjudicada

<b>OBRA</b>	CONEXION VIAL DE RUTA PRIMARIA CON ACCESO A RUTA SECUNDARIA
<b>REPARTICIÓN</b>	DIRECCION PROVINCIAL DE VIALIDAD - PROVINCIA DE SANTA FE
<b>EMPRESA CONTRATISTA</b>	XXX SA
<b>FECHA LICITACIÓN</b>	3/5/2013
<b>FECHA ADJUDICACIÓN</b>	22/5/2013
<b>PLAZO DE EJECUCIÓN</b>	8 MESES CALENDARIO
<b>FECHA INICIACIÓN DE LAS OBRAS</b>	9/8/2013
<b>FECHA FINALIZACION DE LAS OBRAS</b>	9/4/2014

<b>EXPEDIENTE ORIGINAL N°</b>	XXXX
<b>IMPORTE DEL CONTRATO ADJUDICADO</b>	\$ 17.942.807,15

Con respecto a los datos específicos de la obra, un elemento clave es el presupuesto, confeccionado a partir de la realización de un plan de trabajo. Un plan de trabajo es una herramienta que permite ordenar y sistematizar información relevante para realizar un trabajo. Como instrumento de planificación, el plan de trabajo establece un cronograma, designa a los responsables y marca metas y objetivos. El área de producción en obra es la encargada de actualizar mensualmente el plan de trabajos. El plan de trabajo distribuye a lo largo del plazo de la obra los trabajos a realizar, por lo cual “al ser valorizados al precio del contrato se obtiene la curva de certificación de la obra” (Cesa, 2010, p. 90).

Utilizando el plan de trabajos y al valorizarlo a precios del contrato, se traslada al presupuesto económico el avance y composición de la certificación mensual a lo largo del tiempo. A su vez, deben considerarse una serie de variables fundamentales: costos directos, costos indirectos, el presupuesto financiero (con sus egresos e ingresos). Con todo ello se confecciona un estado contable proyectado, que se utiliza en primer lugar para analizar la consistencia de los presupuestos económico y financiero y por otro lado, para observar los saldos de operaciones de operaciones con socios, así como créditos y deudas fiscales.

Finalmente, los informes del estado del contrato y el control de facturación y redeterminaciones devengadas son herramientas fundamentales para mostrar los costos ejecutados reales y su comparación con el presupuesto de base, como así también predecir los resultados de la obra y mostrar su comportamiento o tendencia a través del análisis de desvíos.

En el caso del trabajo que aquí nos ocupa, consideramos factible realizar un análisis sólo teniendo en consideración este último dato: el de la comparación entre los montos base y el monto redeterminado, que permite apreciar lo que pretendemos demostrar.

Comparación entre monto base y monto redeterminado

PERÍODO	MONTO BASE	MONTO REDETERMINADO	AJUSTES	INFLACION MENSUAL
<b>ago-13</b>	\$ 1.221.491,30			2,14%
<b>sep-13</b>	\$		\$ 74.303,58	2,12%

**Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Ciencias Económicas**  
**Maestría en Administración de Empresas**

	1.019.071,51			
	\$			
<b><u>oct-13</u></b>	2.292.569,95	\$ 165.412,41		2,11%
	\$			
<b><u>nov-13</u></b>	1.517.427,61	\$ 117.691,64		2,38%
	\$			
<b><u>dic-13</u></b>	2.074.774,04	\$ 148.240,28	\$ 62.399,10	3,30%
	\$			
<b><u>ene-14</u></b>	2.401.126,20	\$ 174.677,84	\$ 78.615,99	4,62%
	\$			
<b><u>feb-14</u></b>	1.977.776,85	\$ 141.816,04	\$ 62.877,04	4,31%
	\$			
<b><u>mar-14</u></b>	1.324.464,56	\$ 97.567,35	\$ 49.979,84	3,42%
<b><u>abr-14</u></b>	\$ 859.770,62	\$ 99.652,00	\$ 58.052,36	2,59%
	\$			
<b><u>may-14</u></b>	1.806.213,87	\$ 188.991,92	\$ 295.212,36	2,28%
<b><u>jun-14</u></b>	\$ 611.313,95	\$ 158.522,63	\$ 32.146,36	2,20%
<b><u>jul-14</u></b>	\$ 836.806,69	\$ 281.796,01	\$ 79.967,15	2,47%
	\$			
<b>TOTAL</b>	<b>17.942.807,15</b>	<b>\$ 1.574.368,12</b>	<b>\$ 793.553,78</b>	39,69%
		\$ 2.367.921,90		
				13,20

Procedemos a interpretar el cuadro: por un lado, tenemos los certificados base que coinciden con el precio del contrato producto de la oferta y aceptación del Estado provincial. En la columna siguiente, los redeterminados que realizó la Dirección Provincial de Vialidad, con sus ajustes. Finalmente, el importe en amarillo fuera del cuadro es el porcentaje de reconocimiento como mayor precio por parte del estado hacia la empresa (13,2%) y el número en amarillo formando parte del cuadro es la inflación en el período de desarrollo de la obra (39,69%).

En el caso estudiado en el desarrollo de la presente tesis, observamos una diferencia de plazo entre el momento de la apertura de sobres donde se reflejan las ofertas y el efectivo comienzo de la obra. Hay tres meses de diferencia entre uno y otro plazo, periodo durante el cual seguramente los precios aumentaron por estar en un contexto

inflacionario y no se redeterminó la obra. Comienza a redeterminar en octubre de 2013 dado que es el tercer mes desde el comienzo, con lo cual se genera un importe mayor a percibir por parte de la empresa contratista que desarrolló la obra durante tres meses con costos de agosto en adelante y el precio reconocido es de mayo de 2013.

El total acumulado como monto reconocido a la empresa en concepto de redeterminaciones de precio del contrato de obra pública es equivalente a un 13,2% sobre el precio de contrato, cuando la inflación en el mismo período es de 39,69% de inflación acumulada según índices arrojados por INDEC. Existe un desfase de 26,49% sin reconocimiento por parte de la administración. O por lo menos eso indica los números. Debe tenerse en cuenta que el mayor precio producto de las redeterminaciones de precio se reconoce de a tramos, en decir el mayor precio rige hacia adelante por lo menos por los próximos tres meses o el 5% de incremento según los índices oficiales en ese período.

### ***3.3.2 Otro de los casos: una obra vial realizada en el año 2014 en la Provincia de Santa Fe.***

Otro de los casos a los que tuvimos acceso corresponden con una obra vial realizada por una empresa constructora que tiene su sede central en otra provincia pero posee numerosas obras en la Provincia de Santa Fe, también pertenece a la Cámara de la Construcción. La obra en cuestión fue licitada y adjudicada por el Estado provincial en diciembre de 2013, la obra fue iniciada en agosto del año siguiente y su concreción demandó quince meses. Debe puntualizarse que, con un plazo de obra de doce meses, los números y certificados indican que existió una demora. Ésta puede ser técnica, es decir, problemas al resolver un tema de proyecto o depender de algún otro organismo técnico para avanzar en la obra, o la falta de financiamiento adecuado para continuar la obra.

Con respecto a la empresa, se trata de una constructora creada en 1995 en la ciudad de Villa Angela, provincia de Chaco. Entre las obras mas recientes realizadas por la empresa, pueden mencionarse la remodelación del Bulevard French (2013-2015) y Avenida Peñaloza en la ciudad de Santa Fe (2016-2017) y la Escuela Técnica 614 en Santo Tome (2015-2017). Como se aprecia, no sólo se trata de obras de relevancia sino que fueron realizadas prácticamente en paralelo, lo que da cuenta de la capacidad técnica y de la envergadura de la empresa.

Con respecto a la obra en particular sobre la que haremos el análisis, se trata de una obra vial, realizada sobre la traza de una ruta provincial N° 56-S. Los detalles de la misma

están sistematizados en el siguiente cuadro. Los datos fueron provistos por la misma empresa:

Obra adjudicada

<b>OBRA</b>	RUTA PROVINCIAL N° 56-S TRAMO: VERA Y PINTADO (RUTA PROVINCIAL N° 11) – LA CAMILA. ESTABILIZADO
<b>REPARTICIÓN</b>	DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD - PROVINCIA DE SANTA FE
<b>EMPRESA CONTRATISTA</b>	XXX SA
<b>FECHA LICITACIÓN</b>	12/12/2013
<b>FECHA ADJUDICACIÓN</b>	06/03/2014
<b>PLAZO DE EJECUCIÓN</b>	12 MESES CALENDARIO
<b>FECHA INICIACIÓN DE LAS OBRAS</b>	06/08/2014
<b>FECHA FINALIZACION DE LAS OBRAS</b>	06/08/2015
<b>EXPEDIENTE ORIGINAL N°</b>	XXXX
<b>IMPORTE DEL CONTRATO ADJUDICADO</b>	\$34.291.048,36

Como en el caso anterior, podemos realizar un análisis teniendo en consideración la comparación entre los montos base y el monto redeterminado, que permite apreciar lo que pretendemos demostrar.

Comparación entre monto base y monto redeterminado

PERÍODO	MONTO BASE	MONTO REDETERMINADO	AJUSTES	INFLACION MENSUAL
<u>Ago - 14</u>	\$1.414.398,83	\$144.462,42		2,65%
<u>sep-14</u>	\$1.416.564,59	\$153.300,17		2,48%
<u>oct-14</u>	\$1.796.126,45	\$361.437,08		2,25%
<u>nov-14</u>	\$ 3.314.057,08	\$890.219,89		1,86%
<u>dic-14</u>	\$ 1.087.299,82	\$292.069,78		1,87%

**Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Ciencias Económicas**  
**Maestría en Administración de Empresas**

<u>ene-15</u>	\$ 2.630.360,56	\$727.629,95		2,08%
<u>feb-15</u>	\$ 3.134.401,11	\$ 958.067,01		1,48%
<u>mar-15</u>	\$ 3.496.084,81	\$ 1.319.047,96		2,12%
<u>abr-15</u>	\$3.273.355,89	\$1.385.968,67		2,01%
<u>may-15</u>	\$ 2.449.844,56	\$885.553,41		2%
<u>jun-15</u>	\$ 2.852.928,35	\$1.028.653,33		1,53%
<u>jul-15</u>	\$ 1.860.323,34	\$669.431,82		1,92%
<u>ago - 15</u>	\$1.883.438,80	\$677.553,44		2,17%
<u>Sep - 15</u>	\$1.093.441,63	\$482.876,96		1,92%
<u>Oct - 15</u>	\$2.588.422,54	\$1.477.811,56		1,52%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 34.291.048,36</b>	<b>\$11.454.083,43</b>		44,61%
		33,4%		11,21%

Procedemos a interpretar el cuadro: por un lado, tenemos los certificados base que coinciden con el precio del contrato producto de la oferta y aceptación del Estado provincial. En la columna siguiente, los redeterminados que realizó la Dirección Provincial de Vialidad, en este caso sin ajustes. Finalmente, el importe en verde es el porcentaje de reconocimiento como mayor precio por parte del estado hacia la empresa (33,4%), el número en rojo es la inflación según índices oficiales que existió en el periodo (44,61%) y el número en amarillo formando parte del cuadro es la inflación sin reconocimiento por parte del estado hacia la empresa en el período de desarrollo de la obra (11,21%).

En este otro caso estudiado en el desarrollo de la presente tesis, también observamos una diferencia de plazo entre el momento de la apertura de sobres donde se reflejan las ofertas y el efectivo comienzo de la obra. Cuando comienza redetermina en el certificado de agosto de 2014.

El total acumulado como monto reconocido a la empresa en concepto de redeterminaciones de precio del contrato de obra pública es equivalente a un 33,4% sobre el precio de contrato, cuando la inflación en el mismo período es de 44,61% de inflación acumulada según índices arrojados por INDEC. Existe un desfase de 11,21% sin reconocimiento por parte de la administración. O por lo menos eso indica los números. Debe tenerse en cuenta que el mayor precio producto de las redeterminaciones de precio se reconoce de a tramos, en decir el mayor precio rige hacia adelante por lo menos por los próximos tres meses o el 5% de incremento según los índices oficiales en ese período.

**3.3.3 Continuación de otros casos a observar. Obras de arquitectura de terminación en Centro de Salud:**

En el estudio de casos de ejecución de obras en la Provincia de Santa Fe, vamos a estudiar dos obras de arquitecturas realizadas por empresas de la Provincia de amplia experiencia en el rubro. La primera de las obras en cuestión fue licitada en julio de 2013 y adjudicada por el Estado provincial en octubre del mismo año, la obra fue iniciada en noviembre de ese año y su concreción demandó cuatro meses. La obra tuvo un anticipo del 20%, los números y certificados indican que se ejecutó en tiempos distintos a los previstos de 120 días, pasando a terminar en mayo.

Con respecto a la contratista, se trata de una empresa surgida del gremio de los trabajadores de la energía eléctrica en la ciudad de Santa Fe con una larga trayectoria en el rubro de las obras de infraestructura eléctrica.

La obra en particular sobre la que haremos el análisis, se trata de una obra de arquitectura en la que se construye la terminación de un Centro de Salud en la ciudad de Sunchales. Los detalles de la misma están sistematizados en el siguiente cuadro. Los datos fueron provistos por la misma empresa:

Obra adjudicada

<b>OBRA</b>	TERMINACIÓN OBRAS DE ALBAÑILERÍA E INSTALACIONES – CENTRO SALUD DE SUNCHALES - LOCALIDAD DE SUNCHALES - DEPARTAMENTO CASTELLANOS
<b>REPARTICIÓN</b>	DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ARQUITECTURA E INGENIERIA - PROVINCIA DE SANTA FE
<b>EMPRESA CONTRATISTA</b>	XXX SA
<b>FECHA LICITACIÓN</b>	10/07/2013
<b>FECHA ADJUDICACIÓN</b>	01/10/2013
<b>PLAZO DE EJECUCIÓN</b>	4 MESES CALENDARIO
<b>FECHA INICIACIÓN DE LAS OBRAS</b>	21/11/2013
<b>FECHA FINALIZACION DE LAS OBRAS</b>	20/03/2014

<b>EXPEDIENTE ORIGINAL N°</b>	XXXX
<b>IMPORTE DEL CONTRATO ADJUDICADO</b>	\$2.237.379,45

Como en los casos anteriores, podemos realizar un análisis teniendo en consideración la comparación entre los montos base y el monto redeterminado, que permite apreciar lo que pretendemos demostrar.

Comparación entre monto base y monto redeterminado

PERÍODO	MONTO BASE	MONTO REDETERMINADO	AJUSTES	INFLACION MENSUAL
<b><u>ANTICIPO</u></b>	\$447.475,89			2,11%
<b><u>nov-13</u></b>	\$26.795,34	698,88		2,38%
<b><u>dic-13</u></b>	\$384.655,70	10.313,86		3,30%
<b><u>ene-14</u></b>	\$ 333.684,49	9.914,65		4,62%
<b><u>feb-14</u></b>	\$ 278.512,06	29.528,33		4,31%
<b><u>mar-14</u></b>	\$ 220.845,65	23.170,39		3,42%
<b><u>abr-14</u></b>	\$ 451.743,99	51.923,07		2,59%
<b><u>may-14</u></b>	\$93.666,33			2,28%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 2.237.379,45</b>	<b>\$125.549,18</b>		27,89%
		5,61%		22,27%

Procedemos a interpretar el cuadro: por un lado, tenemos los certificados base que coinciden con el precio del contrato producto de la oferta y aceptación del Estado provincial. En la columna siguiente, los redeterminados que realizó la Dirección Provincial de Arquitectura e Ingeniería, en este caso sin ajustes. Finalmente, el importe en verde es el porcentaje de reconocimiento como mayor precio por parte del estado hacia la empresa (5,61%), el número en rojo es la inflación según índices oficiales que existió en el periodo (27,89%) y el número en amarillo formando parte del cuadro es la inflación sin reconocimiento por parte del estado hacia la empresa en el período de desarrollo de la obra (22,27%).

En este otro caso estudiado en el desarrollo de la presente tesis, también observamos una diferencia de plazo entre el momento de la apertura de sobres donde se reflejan las

ofertas y el efectivo comienzo de la obra. Cuando comienza redetermina en el certificado de noviembre de 2014.

El total acumulado como monto reconocido a la empresa en concepto de redeterminaciones de precio del contrato de obra pública es equivalente a un 5,61% sobre el precio de contrato, cuando la inflación en el mismo período es de 27,89% de inflación acumulada según índices arrojados por INDEC. Existe un desfase de 22,27% sin reconocimiento por parte de la administración.

Respecto al segundo caso, se trata también de la construcción de la terminación de un Centro de Salud en el Barrio San Jose de la ciudad de Santa Fe. Fue licitada en junio de 2014 y adjudicada por el Estado provincial en septiembre del mismo año, inicio en noviembre de ese año y su concreción demandó cuatro meses. La obra tuvo un anticipo del 20%, los números y certificados indican que se ejecuto en los tiempos previstos.

Con respecto a la contratista, se trata de una empresa surgida del gremio de los trabajadores de la energía eléctrica en la ciudad de Santa Fe con una larga trayectoria en el rubro de las obras de infraestructura eléctrica.

Los detalles de la misma están sistematizados en el siguiente cuadro. Los datos fueron provistos por la misma empresa:

Obra adjudicada

<b>OBRA</b>	TERMINACIÓN CENTRO SALUD DE BARRIO SAN JOSE - DEPARTAMENTO LA CAPITAL
<b>REPARTICIÓN</b>	DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ARQUITECTURA E INGENIERIA - PROVINCIA DE SANTA FE
<b>EMPRESA CONTRATISTA</b>	XXX SA
<b>FECHA LICITACIÓN</b>	30/06/2014
<b>FECHA ADJUDICACIÓN</b>	26/09/2014
<b>PLAZO DE EJECUCIÓN</b>	4 MESES CALENDARIO
<b>FECHA INICIACIÓN DE LAS OBRAS</b>	10/11/2014
<b>FECHA FINALIZACION DE LAS OBRAS</b>	10/03/2015
<b>EXPEDIENTE ORIGINAL N°</b>	XXXX
<b>IMPORTE DEL CONTRATO</b>	\$2.899.419,93

<b>ADJUDICADO</b>	
-------------------	--

Como en los casos anteriores, podemos realizar un análisis teniendo en consideración la comparación entre los montos base y el monto redeterminado, que permite apreciar lo que pretendemos demostrar.

Comparación entre monto base y monto redeterminado

PERÍODO	MONTO BASE	MONTO REDETERMINA DO	AJUSTES	INFLACION MENSUAL
<u>ANTICIPO</u>	\$599.951,59			2,25%
<u>nov-13</u>	\$725.636,82			1,86%
<u>dic-13</u>	\$683.908,64			1,87%
<u>ene-14</u>	\$857.653,24			2,08%
<u>feb-14</u>	\$32.269,64			1,48%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 2.899.419,93</b>			9,91%
		0,00%		9,91%

Procedemos a interpretar el cuadro: por un lado, tenemos los certificados base que coinciden con el precio del contrato producto de la oferta y aceptación del Estado provincial. En este caso no hubo redeterminaciones de precios desde la Dirección Provincial de Arquitectura e Ingeniería, además de no haber ajustes. Como en los casos anteriores, **el importe en verde** es cero ya que no ha informado certificados de redeterminación de precios según informo la empresa, cuando entendemos hubiese correspondido. El número en rojo es la inflación según índices oficiales que existió en el periodo (9,91%) y el número en amarillo formando parte del cuadro es la inflación sin reconocimiento por parte del estado hacia la empresa en el período de desarrollo de la obra (9,91%).

Si bien se ha cumplido el plazo, podemos decir que entre la fecha de elaboración del computo y presupuesto de la obra en cuestión hasta el inicio de obra existió un plazo considerable que amerita la re adecuación del precio de contrato.

Como mencionamos no hubo redeterminaciones de precios en la obra en cuestión, cuando la inflación en el mismo período fue de 9,91% de inflación acumulada según

índices arrojados por INDEC. Existe, entonces, un desfase de 9,91% sin reconocimiento por parte de la administración.

Debe tenerse en cuenta que el mayor precio producto de las redeterminaciones de precio se reconoce de a tramos, en decir el mayor precio rige hacia adelante por lo menos por los próximos tres meses o el 5% de incremento según los índices oficiales en ese período. Por lo cual este aspecto y el anticipo de obra en ambos casos pueden aminorar los efectos de la distorsión que genera la falta de redeterminaciones oportunas y adecuadas.

### **3.3.4 Análisis de Estados Contables. Los casos de empresas constructoras que realizaron obras en la Provincia de Santa Fe.**

Respecto al análisis de Estados Contables pudimos tener acceso a la información de dos empresas constructoras dentro del periodo de la tesis, ambos casos corresponden a empresas de obras citadas más arriba. A los fines de obtener los Estados Contables a moneda homogénea contamos con los informes de presentación a terceros, estados principales más las notas de la información complementaria, sin contar con la información de los papales de trabajo, con lo cual puede tener limitaciones para encontrar con exactitud los valores a moneda de cierre de ejercicio.

El primero de los casos corresponde a los ejercicios de los años 2013 y 2014, habiendo iniciado la actividad el 7 de junio de 2013, con lo cual tenemos al 31 de diciembre de ese año un ejercicio irregular. El análisis se enfoca en el ejercicio económico del año 2014, donde vamos a obtener el resultado real en comparación con el nominal. Transcribimos a continuación los estados que cedió la empresa:

Estado de Situación Patrimonial al 31 de diciembre de 2013.

#### **Estado de Situación Patrimonial.**

<u>ACTIVO</u>	31-12-2013	<u>PASIVO</u>	31-12-2013
<b><u>Activos corrientes</u></b>		<b><u>Pasivos corrientes</u></b>	
Caja y bancos	22.307.322,50.-	Cuentas por Pagar – Nota nº 5	1.096.420,55.-
Inversiones	-	Préstamos bancarios – Nota 6	1.093.012,21.-
Créditos por ventas – Nota nº 2	6.281.897,15.-	Deudas fiscales – Nota nº 7	2.110.755,94.-
Otros créditos – Nota nº 3	3.851.855,32.-	Rem. y cargas sociales – Nota 8	1.866.835,67.-

**Universidad Nacional del Litoral – Facultad de Ciencias Económicas**  
**Maestría en Administración de Empresas**

Bienes de cambio - Nota nº 4	<u>1.471.733,21.-</u>	Otras deudas – Nota nº 9	2.076.373,61.-
<b>Total del activo corriente</b>	<b><u>33.912.808,18.-</u></b>	<b>Total del pasivo corriente</b>	<b><u>810.000.-</u></b>
<b>Activos no corrientes</b>			
Bienes de uso – Anexo 2	<u>17.186.957,62.-</u>		
<b>Total del activo no corriente</b>	<b><u>17.186.957,62.-</u></b>		
<b>Total del activo</b>	<b><u>51.099.765,80.-</u></b>	<b>Pasivo no Corriente</b>	
		Deudas Bancarias	789.528,94.-
		Deudas fiscales	4.358.775,47.-
		Deudas Sociales	1.250.574,02.-
		Previsiones	91.126,81.-
		<b>Total del pasivo no corriente</b>	<b><u>6.490.005,24.-</u></b>
		<b>Total del pasivo</b>	<b><u>14.733.403,22</u></b>
		<b>Patrimonio neto</b>	<b><u>36.366.362,58</u></b>
		<b>Total</b>	<b><u>51.099.765,80</u></b>

Estado de Situación Patrimonial – Estado de Resultados – Estado de Evolución del Patrimonio Neto al 31 de diciembre de 2014.

**Estado de Situación Patrimonial.**

<u>ACTIVO</u>	<u>31-12-14</u>	<u>31-12-13</u>	<u>PASIVO</u>	<u>31-12-14</u>	<u>31-12-13</u>
<b><u>Activos corrientes</u></b>			<b><u>Pasivos corrientes</u></b>		
Caja y bancos	21.518.672,77.-	22.307.322,50.-	Ds cles – Nota nº 5	248.904,20.-	1.096.420,55.-
Inversiones – Anexo 1	-	-	Prést. brios – Nota 6	566.602,53.-	1.093.012,21.-
Ctos por vtas-Nota 2	596.154,86.-	6.281.897,15.-	Ds fiscales – Nota nº 7	632.231,03.-	2.110.755,94.-
Otros créditos-Nota 3	3.411.566,65.-	3.851.855,32.-	Rem. y CS – Nota 8	3.472.687,25.-	1.866.835,67.-
Bs de cbio-Nota nº 4	1.800.414,45.-	1.471.733,21.-	Otras deudas-Nota nº 9	5.097.991,57.-	2.076.373,61.-
<b>Total del activo corriente</b>	<b><u>10.334.586,01.-</u></b>	<b><u>33.912.808,18.-</u></b>	<b>Total pasivo corriente</b>	<b><u>10.018.416,58.-</u></b>	<b><u>8.2</u></b>
<b>Activos no corrientes</b>	<b><u>37.661.394,74.-</u></b>				789.528,94.-
Bs de uso – Anexo 2	-		<b>Pasivos no corrientes</b>		4.358.775,47.-
<b>Total del activo no corriente</b>	<b><u>17.186.957,62.-</u></b>	<u>17.186.957,62.-</u>	Prést. brios – Nota 6	263.088,91.-	1.250.574,02.-

**Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Ciencias Económicas**  
**Maestría en Administración de Empresas**

<u>Total del activo</u>		<u>17.186.957,62.-</u>	Ds fiscales – Nota nº 7	4.164.261,71.-	<u>91.126,81.-</u>
	<u>16.389.662,35.-</u>		Rem. y CS – Nota 8	1.206.806,87.-	<u>6.490.005,24.-</u>
	<u>16.389.662,35.-</u>	<u>51.099.765,80.-</u>	Previsiones	<u>251.480,58.-</u>	<u>14.733.403,22.-</u>
	=		<u>Total P° no corriente</u>	<u>5.885.638,07.-</u>	<u>36.366.362,58.-</u>
	<u>54.051.057,09</u>		<u>Total del pasivo</u>	<u>15.904.054,65.-</u>	<u>51.099.765,80.-</u>
			<u>Patrimonio neto</u>	<u>38.147.002,44.-</u>	
			<u>Total</u>	<u>54.051.057,09.-</u>	

**Estado de resultados**

	<u>31-12-14</u>	<u>31-12-13</u>
Ventas netas de mercaderías	45,065,584,39.-	57.314.742,74.-
Costo de ventas – Anexo 4	<u>-33.951.217,47.-</u>	<u>46.498.025,63.-</u>
<b><u>Ganancia bruta sobre ventas</u></b>	<b><u>11.114.366,91.-</u></b>	<b><u>10.816.717,11.-</u></b>
<b><u>Gastos</u></b> – Anexo		
Administración	-1.373.410,76.-	-1.069.247,41.-
Comercialización	-4.236.622,46.-	-3.455.529,15.-
Otros gastos	<u>-2.484.082,46.-</u>	<u>3.611.976,65.-</u>
<b><u>Ganancia por la actividad principal</u></b>	<b><u>3.020.251,22.-</u></b>	<b><u>2.679.963,91.-</u></b>
<b><u>Resultados por financieros y tenencia - Ganancia</u></b> – Nota nº 11	<b><u>188.808,27.-</u></b>	<b><u>359.861,83.-</u></b>
<b><u>Ganancia ordinaria del ejercicio antes del impuesto a las ganancias</u></b>	<b><u>3.209.059,49.-</u></b>	<b><u>3.039.825,74.-</u></b>
Impuesto a las ganancias sobre la ganancia ordinaria	<u>-1.174.919,64.-</u>	<u>1.091.458,39.-</u>
<b><u>Ganancia ordinaria del ejercicio</u></b>	<b><u>2.034.139,85.-</u></b>	<b><u>1.948.367,35.-</u></b>

**Estado de Evolución del Patrimonio Neto.**

Conceptos	Aportes de los propietarios			Ganancias reservadas			Totales
	Capital suscrito	Revalúo Técnico	Total	Reserva legal	Rdos Difer.	Resultados no asignados	
							31-3-X6
							31-3-X5

**Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Ciencias Económicas**  
**Maestría en Administración de Empresas**

Saldos al inicio del ejercicio	3.000.000	11.623.830,26	14.382.830,26			21.742.532,33	21.742.532,33	36.366.362,59	34.417.995,23
Revaluó Técnico		-241.000	-241.000					-241.000	
Distribución de utilidades a:									
Honorarios Directores								-12.500	
Reserva legal									
Div en efectivo						-12.500	-12.500		
Ganancia del ejercicio						2.034.139,85	2.034.139,85	2.034.139,85	1.948.367,35
<b>Saldos al final del ejercicio</b>		<b><u>11.382.830,26</u></b>						<b><u>38.147.002,44</u></b>	<b><u>36.366.362,58</u></b>
						2.034.139,85	2.034.139,85		
	<b><u>3.000.000</u></b>		<b><u>14.382.830,26</u></b>			<b><u>23.764.172,18</u></b>	<b><u>23.764.172,18</u></b>		

Para poder realizar la reexpresión de Estados Contables a moneda homogénea debemos aplicar la normativa contable, principalmente la Resolución Técnica N° 6 de la FACPCE, la cual establece el proceso secuencial a través de las sucesivas diferencias para obtener el RECPAM (resultados por exposición a los cambios en el poder adquisitivo de la moneda). En primer lugar debemos distinguir los rubros monetarios y los no monetarios, en los presentes informes podemos observar que los rubros bienes de uso e inversiones constituyen los rubros a ajustar a fecha de cierre, independientemente del rubro bienes de cambio que está medido a su valor corriente, siendo los demás rubros monetarios.

El saldo del rubro inversiones se constituyó durante el ejercicio económico del año 2014, sobre el cual carecemos de certezas en cuanto a la anticuación de la partida.

El saldo del rubro bienes de uso al 31 de diciembre de 2014 es de \$16.389.662,35. Durante el ejercicio hubo un alta de \$913.896,89, por lo cual tomamos el saldo al inicio para llevar a cabo la segunda etapa del proceso secuencial que es de \$15.475.765,46. Ajustada por el índice oficial de INDEC, que fue de 38,53%, más el aumento del rubro, a fecha de cierre nos queda un saldo de \$22.352.474,78. De ese modo el total del activo queda en \$60.013.869,52 y el patrimonio neto en \$49.995.452,94.

El ejercicio económico del año 2013 inicio el 7 de junio y el saldo del rubro bienes de uso presenta un saldo al inicio de \$17.186.957,62. El índice inflacionario del INDEC por el total del año fue de 23,28%, por lo cual ajustamos el rubro por la mitad del valor del índice, quedando valuado en \$19.187.519,49. El patrimonio neto al 31 de diciembre de 2013 en moneda de ese momento queda en \$38.366.924, 44, quedando concluida la primera etapa del proceso secuencial.

Para aplicar la tercera etapa del proceso secuencial de la RT 6, debemos expresar en moneda del 31 de diciembre de 2014 el patrimonio neto del ejercicio 2013. Por tanto, aplicamos el índice inflacionario del INDEC y nos queda en \$53.149.700,43 y un resultado por diferencia a moneda de cierre de \$3.154.247,49 negativo. Es decir, que nominalmente el resultado era positivo en \$2.034.139,85 y en términos reales es negativo en \$3.154.247,49.

Otro análisis sobre este caso, consiste en establecer como monto ajustado del rubro bienes de uso, los revalúos técnicos realizados en ambos ejercicios económicos. En el 2013 se efectuó un revalúo técnico por \$11.808.149,06 incrementando la valuación del rubro, en ese ejercicio se reconocieron amortizaciones sobre el revalúo por \$184.318,80 quedando un saldo de \$11.623.830,26. En el ejercicio económico 2014 se desafecta el revalúo citado mediante la amortización respectiva, que fue de \$241.000, quedando un saldo de \$11.382.830,26.

Interpretando que el rubro bienes de uso esta reexpresado con el revalúo, restaría hacer la tercera etapa del proceso secuencial actualizando el patrimonio neto de inicio para establecerlo a moneda de cierre, quedando un saldo de \$42.988.497,35, si solo ajustamos el rubro bienes de uso (\$17.186.957,62 por el 38,53%). Por lo cual el resultado negativo en este caso es de \$4.841.494,91 ( $PN_{FCE \$C} \$38.147.002,44 - PN_{FCA \$C} \$42.988.497,35$ ).

Para finalizar con el análisis de este caso, podemos decir que el resultado puede deberse al capital expuesto que representa un activo monetario importante generador del RECPAM negativo.

El otro de los casos, se trata de un grupo de empresas que en términos individuales tienen montos mas chicos que el ejemplo anterior. Como en el caso anterior nos vamos a centrar en uno de los ejercicios económicos de la empresa, los informes están elaborados sin información complementaria y a diferencia de lo visto la empresa ha iniciado su actividad con anterioridad al año 2013. Transcribimos a continuación los estados que cedió la empresa:

**Universidad Nacional del Litoral – Facultad de Ciencias Económicas**  
**Maestría en Administración de Empresas**

Estado de Situación Patrimonial al 31 de diciembre de 2014.

**Estado de Situación Patrimonial.**

<u>ACTIVO</u>	31-12-2014	<u>PASIVO</u>	31-12-2014
<b><u>Activos corrientes</u></b>		<b><u>Pasivos corrientes</u></b>	
Caja y bancos	75.280.-	Deudas Comerciales	34.000.-
Créditos Fiscales	17.856,62.-	Deudas Financieras	<u>35.124,04.-</u>
Créditos por ventas – Nota nº 2	737.000.-	<b><u>Total del pasivo corriente</u></b>	<b><u>69.124,04.-</u></b>
Otros créditos – Nota nº 3	<b><u>830.136,62.-</u></b>		
<b><u>Total del activo corriente</u></b>	<b><u>830.136,62.-</u></b>	<b><u>Pasivo no Corriente</u></b>	
<b><u>Activos no corrientes</u></b>		Deudas Financieras	<u>81.060,28.-</u>
Bienes de uso – Anexo 2	547.174,77.-	<b><u>Total del pasivo no corriente</u></b>	<b><u>81.060,28.-</u></b>
Inversiones	2.730.000.-	<b><u>Total del pasivo</u></b>	<b><u>150.184,32.-</u></b>
<b><u>Total del activo no corriente</u></b>	<b><u>3.277.174,77.-</u></b>	<b><u>Patrimonio neto</u></b>	<b><u>3.957.127,07.-</u></b>
<b><u>Total del activo</u></b>	<b><u>4.107.311,39.-</u></b>	<b><u>Total</u></b>	<b><u>4.107.311,39.-</u></b>

Estado de Situación Patrimonial – Estado de Resultados – Estado de Evolución del Patrimonio Neto al 31 de diciembre de 2015.

**Estado de Situación Patrimonial.**

<u>ACTIVO</u>	31-12-15	<u>PASIVO</u>	31-12-15
<b><u>Activos corrientes</u></b>		<b><u>Pasivos corrientes</u></b>	
Caja y bancos	126.729.-	Ds fiscales – Nota nº 7	
Créditos Fiscales	105.540,56.-	Deudas Comerciales	
Ctos por vtas-Nota 2	<u>414.899,70.-</u>	<b><u>Total pasivo corriente</u></b>	
<b><u>Total del activo corriente</u></b>	<b><u>647.169,26.-</u></b>	<b><u>Pasivos no corrientes</u></b>	
<b><u>Activos no corrientes</u></b>		Deudas Financieras	198.987,98.-
Bs de uso – Anexo 2	1.521.142.-	<b><u>Total P° no corriente</u></b>	<b><u>198.987,98.-</u></b>
Inversiones	<u>4.310.000.-</u>	<b><u>Total del pasivo</u></b>	<b><u>198.987,98.-</u></b>
<b><u>Total del activo no corriente</u></b>	<b><u>5.831.142.-</u></b>		

<u>Total del activo</u>	<u>6.478.311,26.-</u>	<u>Patrimonio neto</u>	<u>6.279.323,28.-</u>
		<u>Total</u>	<u>6.478.311,26.-</u>

Entendemos que el resultado nominal es de \$2.322.196,21, que es el que surge de los Estados Contables presentados oportunamente por la empresa. Al igual que en el ejemplo anterior los rubros a reexpresar son bienes de uso e inversiones por ser rubros no monetarios. Debemos practicar la primera etapa del proceso secuencial pero carecemos de la totalidad de los elementos, por lo cual en el caso del rubro bienes de uso estimaremos el saldo al inicio del ejercicio 2014 y con ello reexpresaremos ambos rubros solo por ese año. Es decir, para obtener el saldo al inicio, ya que solo tenemos el saldo al cierre, debemos estimar las amortizaciones producidas durante el ejercicio en función a las características los bienes de uso. Dentro del juego de Estados Contables que nos han brindado tampoco tenemos el anexo del rubro.

Surge que el saldo del rubro bienes de uso es de \$675.924,77, incrementamos un 20% aproximadamente la medición, y reexpresado por 38,53% que es el índice inflacionario de INDEC nos arroja un saldo de \$936.358,58 y en el rubro inversiones el saldo es de \$4.160.055,90, que aparece de aplicar el coeficiente a \$2.730.000. Con lo cual el patrimonio neto al 31 de diciembre de 2014 tiene un saldo en moneda de ese momento de \$5.776.366,78.

Como se puede observar los rubros no monetarios tuvieron una revaluación en el año 2015 que repercutió en ese ejercicio económico, independientemente de las amortizaciones el monto aumento con el detalle de los mismos bienes componiéndolo. Con lo cual podemos expresar que el saldo del patrimonio neto a moneda del 31 de diciembre de 2015 es el mencionado en el cuadro respectivo, \$6.279.323,28. En ese marco el resultado de ejercicio en términos reales es de \$502.956,50, muy distinto a los \$2.322.196,21 nominales que se expresa en los estados respectivos.

Podríamos estimar el patrimonio neto del ejercicio 2015 evitando el revalúo de los rubros no monetarios, tomando el saldo para reexpresar de \$547.174,77 menos un diez por ciento de amortizaciones y el agregado del alta de un rodado que tomaríamos el total del coeficiente de reexpresión del año 2015, arrojando un saldo de \$1.082.457,29. Si revaluamos ambos rubros, quedando \$1.380.133,05 para bienes de uso y para inversiones \$3.480.750, el saldo del patrimonio neto tendría un saldo de \$5.309.064,33. En este caso el resultado en términos reales sería negativo por \$467.302,45.

### **3.4 Principales distorsiones en los Estados Contables y en los Certificados**

Llegados a este punto, resulta fundamental volver a referir brevemente a una serie de consideraciones realizadas precedentemente. En primer lugar, con respecto a los Estados Contables, en tanto

Presentación estructurada de información contable histórica cuya finalidad es la de informar sobre los recursos económicos y las obligaciones de una entidad en un momento determinado o sobre los cambios registrados en ellos en un período de tiempo, de conformidad con un marco de información contable (Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, 2013, p. s/r)

Constituyen un elemento clave que permite contar con datos precisos en lo que respecta a la empresa constructora que desarrolla una obra pública en la provincia de Santa Fe.

Surgen de los certificados devengados y cobrados durante la ejecución de las obras, careciendo del ajuste por inflación durante el periodo de estudio del presente trabajo, lo cual dificulta conocer los resultados reales que las empresas constructoras han obtenido y consecuentemente haciendo poco fiables los informes financieros de presentación a terceros que emiten. La consecuencia más significativa que pudo haber acarreado es la de poner en riesgo el capital de las empresas en general, por arrojar un resultado nominal que se establece por encima del resultado real, pudiendo descapitalizar el patrimonio. Es posible poner en riesgo el capital (a mantener financiero), debilita el respaldo ante terceros.

Sobre los certificados, la finalidad de las redeterminaciones de precios en los contratos de obra pública es el resguardo de la ecuación económica de una obra pública, lo que tiene como consecuencia natural que las empresas constructoras puedan ejecutar la obra que les ha sido adjudicada y que el Estado pueda contar en tiempo y forma con la obra encargada.

Es fundamental para las empresas contratistas, análisis central de este estudio, que existan estimaciones correctas en las redeterminaciones, ya que estas garantizan a su vez que la empresa adjudicataria pueda realizar la obra en los plazos contractuales, evitando problemas en su gestión. Poder pagar sueldos, colocar los materiales establecidos en el pliego de bases y condiciones requeridos por la administración a través de sus organismos técnicos y, muy fundamentalmente, que sea rentable. El factor determinante es la inflación porque distorsiona los precios acordados y hace imprescindible los tiempos de pago de los certificados a los fines de que no se licue la

rentabilidad generada por la empresa en forma mensual, aspecto que debería verse resuelto por la Ley de Redeterminaciones de Precios.

El problema es que, si esto no se cumple, seguramente alguna de las partes se puede ver perjudicada, lo que ocasiona inconvenientes en la concreción de la obra o que directamente no se lleve a cabo y, finalmente, que el Estado no garantice los derechos a la ciudadanía. De allí que, conforme la normativa vigente y el caso estudiado, la pregunta que resulta fundamental realizar es: ¿está resguardada la ecuación? Con las evidencias del caso, la conclusión a la que fácilmente se arriba es que la ecuación puede verse afectada, con lo cual detectamos ya un problema económico.

Pero además del problema económico, se puede apreciar un inconveniente financiero ya que el plazo de pago de los conceptos devengados -reconocimiento de una ganancia o una pérdida independientemente del cobro o del pago- no siempre se realiza en cumplimiento del plazo impuesto por la ley. Los sesenta días estipulados por la Ley de Obra Pública, desde la finalización del período donde se generó el certificado devengado, no siempre es respetado por el Estado, sobre todo, y fundamentalmente, en lo que respecta a redeterminaciones de precio.

A partir de esta situación se puede visualizar la importancia del impacto que tiene la variable tiempo en la depreciación del dinero. En los casos vistos podemos observar que se fueron realizando certificados de ajustes en el concepto del redeterminado debido al faltante en su momento determinado con posterioridad. En consecuencia, la distorsión de la que hablamos es tanto económica como financiera, aunque esta última está morigerada por los cambios que produjo la Resolución N° 248/18 del gobierno provincial.

Según la información que logramos obtener, las obras se adjudicaron por sobre el presupuesto oficial hay un desfasaje entre el período de los índices utilizados por el estado para elaborar el presupuesto oficial y el momento del llamado. Podemos decir que allí puede estar la cobertura por inflación por parte de la o las empresas contratistas y los conceptos que no poseen factores de redeterminación como el apalancamiento financiero, entre otros.

Sobre los Estados Contables observamos en los casos citados como la reexpresión a moneda homogénea hubiese establecido un resultado distinto, menor, de las empresas contratistas. La información distorsionada pudo haber generado dificultades en la gestión del ente, tanto internas al necesitar más capital o a la hora de la distribución de utilidades, pago a proveedores, empleados, etc., como externas en cuanto a la continuidad de las obras, y el respaldo ante terceros.

Cabe destacar que cuando hablamos de reexpresión a moneda homogénea de Estados Contables nos referimos a ajuste por inflación debido a que es el efecto económico imperante por muchos años en nuestro país. Desde el punto de vista económico, como concepto, la deflación tiene escasa duración debido a que el principal deudor monetario de la economía es el Estado. Recordemos que en momentos de inflación, el deudor monetario obtiene una ganancia por RECPAM y lo contrario ocurre en épocas de deflación.

En cuanto a los antecedentes sobre los ajustes por inflación el 20 de marzo de 2003 el decreto 664/03 deroga el agregado al artículo 10 de la ley 23.928 efectuado por el decreto. 1269/02, mediante el cual se exceptuó de la prohibición de indexaciones al ajuste de los estados contables, instruye a los organismos de control para que no acepten estados contables ajustados por inflación y establece la vigencia de este decreto a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial. Es así como la FACPCE resuelve a través de la Resolución N° 287/03 del 5 de diciembre de ese año, establece discontinuar el ajuste para reflejar las variaciones en el poder adquisitivo de la moneda a partir del 1º/10/2003, declarando como último día del período con contexto de inflación o deflación al 30 de septiembre de 2003. Luego, más adelante, la RT 39 agrega en 2013 una pauta cuantitativa a las originalmente previstas en la RT 17 (pauta cuantitativa que la tasa acumulada de inflación en tres años, considerando el IPIM del INDEC alcanza o sobrepasa el 100%), sección 3.1 para evaluar la estabilidad o no del contexto monetario, modifica la norma incluida en la RT 6 modificada por la RT 19 referida al caso de inicio o reanudación de los ajustes, en relación a la consideración de los cambios en el poder adquisitivo de la moneda hasta esa fecha, deroga la Resolución JG FACPCE 287/03. Hacia principios de 2015 se aprueba la RT 41 para entes pequeños y medianos estableciendo pautas para el ajuste por inflación. En el año 2018 la Ley N° 27.468 entre otros temas deroga el decreto N° 664/03 reestableciendo el ajuste por inflación y así la profesión sanciona la Resolución N° 539/18 que regula la exposición en moneda homogénea y el análisis de la RT 17 y la RT 48. Esta última fue sancionada ese año sobre la remediación de activos por única vez.

Dentro de las consecuencias negativas que produce la falta de ajuste por inflación podemos encontrar:

1. Los saldos de los rubros cuya fecha de origen es anterior a la de la información quedan expresados en moneda de poder adquisitivo desactualizado. La cifra que exponen a fecha de la información representa un poder adquisitivo menor al que tenían al origen.

2. No se determina el RECPAM generado por los rubros expuestos. Se ignora un componente importante del resultado del ejercicio cuando el mismo surge en un contexto de inestabilidad monetaria.
3. Para determinar el resultado no se cotejan patrimonios al inicio y al cierre medidos en moneda del mismo poder adquisitivo. Surge un resultado nominal o ficticio por la falta de actualización del patrimonio neto inicial. De este modo, lo que debería considerarse mero ajuste del capital para mantenerlo en moneda homogénea pasa a formar parte ficticiamente de la ganancia nominal, con el consiguiente riesgo de descapitalizar a la empresa por el pago del impuesto a las ganancias sobre utilidades mayores a las reales o incluso cuando éstas son inexistentes y la distribución de utilidades sobre la base de esas utilidades nominales.
4. El capital a mantener previsto en el modelo contable no corresponde al valor real de los aportes de los propietarios. Como consecuencia de lo analizado en la distorsión anterior, el ajuste del capital es implícitamente trasladado a los resultados acumulados, quedando por lo tanto expresado en una moneda que no corresponde a la FCE, dado que su expresión nominal es menor en términos de valor real a la que originalmente aportaron los propietarios y de acuerdo al modelo contable aspiran mantener.
5. En definitiva, faltando el ajuste por inflación cuando el contexto es inflacionario, ocurre que la información no posee entonces el atributo de integridad o suficiencia, dado que no está completa en todas sus partes esenciales.

Por lo tanto, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, debería considerarse que si se mejoraran las redeterminaciones en su conjunto (índices, pago y elaboración), ello debería redundar en un mejor -y por tanto, un menor- precio de oferta de las contratistas, lo que a su vez produciría que el Estado provincial realice obras en mayor cantidad, debido a que contaría con un mayor presupuesto. Es decir, el Estado debería dejar de establecer una cobertura por inflación y desfasajes financieros.

### ***Consideraciones finales y recomendaciones***

En los capítulos precedentes hemos realizado un recorrido que nos permite concretar la recapitulación y arribar a las conclusiones pertinentes. Inicialmente, definimos el problema a estudiar a través de una serie de preguntas que apuntaban a reconocer si es que son suficientes las redeterminaciones de precios de las obras públicas en la provincia de Santa Fe a las empresas de la construcción, de los efectos que estas distorsiones pueden tener en el Estado y en las empresas; y finalmente, si las redeterminaciones de precios pueden ser la solución al problema. A partir de ello, se estructuró el trabajo sobre la base de definiciones teóricas, metodológicas y normativas. Una vez realizado el trabajo de conceptualizaciones, se procedió a la producción y análisis de entrevistas a informantes clave, así como también al estudio de una serie de casos concretos de obras licitadas y adjudicadas por empresas locales en la provincia de Santa Fe y Estados Contables relacionados.

Con todo ello, consideramos que contamos con los elementos suficientes y necesarios para el establecimiento de las conclusiones de nuestra labor. En primer lugar, con respecto al análisis de la cobertura inflacionaria que realizan las redeterminaciones de precios de la obra pública de las Empresas Constructoras de la Provincia de Santa Fe, se llegó a la conclusión de que las mismas son deficientes y generan **perjuicios tanto para las contratistas como para el Estado**.

Desde el punto de vista del Estado es concreto el riesgo de que la obra no se pueda realizar, **o va a generar dificultades en su desarrollo**, si se reconoce inadecuadamente el mayor precio de una obra y consecuentemente dejaría de cumplir sus fines. **Podemos observar que, en ocasiones, se adjudica una obra pública por encima del presupuesto oficial dentro del marco legal, obliga al Estado a pagar por encima de las previsiones presupuestarias, las cuales deben revisarse y adecuarse. Esta aceptación del mayor precio por sobre el precio oficial que estableció el Estado, puede demostrar que la cobertura inflacionaria que representan las redeterminaciones de precios es insuficiente, aspecto que parecería aceptado tácitamente por la administración provincial.**

Concomitantemente, desde el punto de vista de las empresas constructoras, si el contrato se redetermina de manera insuficiente, fin previsto en la Ley de Redeterminaciones de Precios, puede socavar el equilibrio que requiere el desarrollo de una obra y en

consecuencia ocasionar inconvenientes en el desarrollo de la obra, pudiendo demorarse o incluso paralizarse las obras.

En segundo lugar, en cuanto al nivel de cobertura o recupero del poder adquisitivo que permiten las redeterminaciones de precios de la provincia de Santa Fe en las Empresas Constructoras respecto de los niveles inflacionarios del período estudiado, se desprende del caso aquí analizado que el recupero del poder adquisitivo es muy bajo, lo que desde el punto de vista de la empresa contratista, genera un alto riesgo de quebranto.

En tercer lugar, atendiendo a la percepción que las empresas constructoras de la provincia de Santa Fe tienen respecto de los procedimientos de redeterminación de precios de las obras públicas, en relación a si la forma en la que actualmente son devengados y percibidos, existe una clara disconformidad. El problema del devengamiento de los certificados son dos: la insuficiencia, debido a que los índices no reflejan los costos del mercado o no lo hace en termino ya que se generan los nuevos precios de las obras con índices que corresponden a dos o tres meses posteriores a lo sucedido en el mercado y la demora en generar los actos administrativos necesarios para la emisión de los certificados de redeterminación de precios, problema este último que fue corregido o amortiguado con la Resolución Cuatripartita, N° 248 del Ministerio de Obras Públicas que estableció que al momento de la generación del certificado base se elabore el precio del contrato redeterminado y consecuentemente esté en condiciones de abonar dentro del plazo legal de sesenta días. Entonces el concepto de devengamiento seguiría actualmente con un certificado insuficiente para afrontar la obra debido a los índices utilizados o elaborados, aquí el problema es la falta de reconocimiento adecuado de los índices inflacionarios para que la contratista pueda afrontar la obra.

Es importante destacar, que durante el periodo 2003 a 2015 estuvo prohibido reconocer los estados contables reexpresados a moneda homogénea (inflación) lo cual podría haber generado paralelamente que las empresas constructoras (todas en general, pero el objeto de nuestro estudio son ellas) de la provincia de Santa Fe la "licuen" su capital al distribuir ganancias por encima de las reales. Esta descapitalización que se pudo producir a raíz de la distorsión en los Estados Contables por la falta de reconocimiento de la inflación y sus consecuentes ajustes contables, es paralela e independiente del análisis de la suficiencia de las redeterminaciones de precios en la obra publica. Es decir, podría haber descapitalización siendo correctas las correcciones en los contratos de obra publica. Pero sin dudas al coexistir agrava la situación económica de las empresas constructoras y evidentemente ha puesto en riesgo la culminación de las obras publicas de la provincia de Santa Fe.

La percepción del pago tiene que ver con el concepto del “valor tiempo del dinero”, ya que muchas veces se abona fuera del plazo legal por razones administrativas o de cumplimiento de la recaudación prevista. Este último punto tiene que ver con que en ocasiones el estado no recauda en función a lo previsto presupuestariamente o lo recauda fuera del término previsto, careciendo de la posibilidad de cumplir con sus obligaciones en tiempo y forma.

A modo de síntesis podemos establecer que son tres los inconvenientes que se dieron durante el período 2003 a 2015. La prohibición de reexpresar Estados Contables, la insuficiencia y la falta de oportunidad del reconocimiento del mayor precio en los certificados y el pago de estos conceptos fuera del plazo legal previsto. Si se solucionara el primero (que depende de factores exógenos a la administración provincial y a las constructoras), se evitaría distribuir ganancias ficticias pero subsistirían los otros dos arrojando un problema de negocio para las constructoras. Continuando, si además del primer punto se soluciona la suficiencia y oportunidad de las redeterminaciones quedaría un problema financiero ya que la empresa incurriría en costos que no son abonados cuando corresponde por la administración y si ocurriese al revés, se abona en plazo pero no son suficiente, estaríamos ante un problema económico ya que las redeterminaciones son desfasadas en cuanto a sus índices y por lo tanto insuficientes para cubrir los mayores costos de obra.

Los efectos del fenómeno distorsivo entre los montos de adjudicación y los certificados son mayor cuanto más alta sea la inflación y la inestabilidad económica. De igual manera, afectan a las empresas y al Estado en contextos que pueden ser asumidos como “normales”. Por ejemplo, en una situación la que la inflación no supere el 20% anual y las tasas de interés no estén por encima del 25% anual. Ellos son lo suficientemente altos como para generar distorsiones y efectos negativos considerables.

En relación a ello, la opinión pública interpreta que las empresas reciben beneficios exorbitantes producto de una rápida comparación entre los montos iniciales y el precio final de la obra, una vez redeterminado. Contrariamente, por increíble que parezca, los datos pueden llevar a demostrar que en realidad tanto el Estado como la Empresa pierde: el primero, al no garantizar la conclusión de la obra en tiempo y forma [y el segundo al no cumplir con la rentabilidad esperada](#).

Aquí, merece decirse que fue el propio Estado, a través del Poder legislativo el que le ordenó al Poder Ejecutivo debe pagar más si hay inflación por eso sanciono la Ley de Redeterminaciones de precios teniendo como misión garantizar el equilibrio económico financiero de la obra. El problema se genera en la ejecución o interpretación de la norma

ya que se carece de índices adecuados, porque no los elaboro o los que se tomaron para redeterminar en el período en cuestión estaban distorsionados, por ejemplo los del INDEC; en síntesis se reconocía tarde el mayor gasto (lo cual se vio solucionado con la 248) con índices inadecuados y se paga aún más tarde. El contrato indica que el Estado acepto la oferta, aceptando pagar por encima del presupuesto oficial. Es decir, que acepta abonar la cobertura prevista por las contratistas de obra pública, obviamente dentro de los marcos legales previstos.

En un contexto inflacionario, mientras la obra va ejecutándose, los costos de construcción van subiendo. Para que el contratista de obra no sufra un quebranto (o ruptura de la ecuación económico financiera prevista por la Ley de Redeterminaciones de Precios), por recibir pagos por debajo de los costos de la obra, se requiere entonces algún tipo de ajuste por inflación. En un esquema ideal de ajuste por inflación, cada certificado debería pagarse de acuerdo con el monto original ajustado por la inflación desde el momento de la licitación (de la apertura de sobres en la licitación, ya que la oferta de la constructora se hace con los precios a esa fecha) hasta el momento de la ejecución de la parte de la obra que esté certificándose. En muchas ocasiones los mecanismos administrativos del estado producen demoras, algunas innecesarias, por ejemplo entre la elaboración del pliego de cotización que realizan los organismos técnicos y la efectiva apertura de sobres al momento de la licitación y las otras citadas más arriba, burocracia que perjudica al estado, las empresas y la comunidad en su conjunto.

Como hemos visto, hay cuatro valores que están vinculados al costo de una obra. Cada uno de ellos puede ser considerado "real", aunque existan diferencias entre ellos. El primero es el costo original de la construcción, que es el presupuestado al momento de la licitación; el segundo es el costo efectivamente pagado, correspondiente a la suma de todos los pagos parciales, sobre los cuales van incidiendo los sucesivos ajustes por inflación; en tercer lugar, el costo que debería haberse pagado en caso de haberse realizado un ajuste perfecto por inflación; finalmente, el costo de reposición al final de la obra, es decir, el costo que se obtendría si el presupuesto original se hiciera nuevamente, pero a los nuevos precios del momento del final de la obra.

Cabe destacar el punto 7 del Decreto reglamentario, N° 3599/2002 de la Ley de Redeterminaciones de precios, N° 12.046/2002 de la Provincia de Santa Fe, que establece el procedimiento para la redeterminación de los precios. El mismo menciona el "valor real de la cosa", en este caso de una obra pública. El mismo artículo indica que la redeterminación de precios que se ejecute debe guardar relación con el valor actual de la cosa. Es decir, los organismos técnicos de elaboración de redeterminaciones de precios y

certificación deben procurar que los precios generados no estén por encima del valor que el mercado, los índices y cualquier otra referencia que se pueda obtener, le otorguen. Si así lo hacen deben tener la aprobación del Poder Ejecutivo. Una vez más, hay que alertar que tampoco deberían estar por debajo, o muy por debajo, que genere a partir de la ruptura de la ecuación económica financiera la imposibilidad de la contratista de llevar adelante la obra o de finalizarla en tiempo y forma porque en definitiva los afectados directos es la ciudadanía. Esto podría ser un atenuante al momento de considerar mayores redeterminaciones de precios de una obra pública, pero el planteo podría ser que si se hubiera contado con índices en el periodo 2003 a 2015 que reflejen en forma más precisa la realidad, podría haber tenido la Administración Provincial mejores precios de oferta o más cercanos al presupuesto oficial y por ende mejorar la posibilidad del estado de afrontar más obras a menor costo.

Como conclusión final y, fundamentalmente, como un aporte que puede hacerse con este estudio, podemos citar lo siguiente:

1. Las empresas constructoras establecen en el precio de oferta, y consecuentemente el de contrato, una cobertura a los desfasajes inflacionarios y por la carencia de una adecuada diligencia por parte del estado para reconocer y abonar las redeterminaciones de precios en los contratos de obra pública. En promedio la falta de cobertura de las redeterminaciones respecto a la inflación arroja un desfasaje del 20% o 25% negativo para las empresas, por ello las sobre ofertas y monto de contrato aceptado por el Estado estuvo en los mismos niveles porcentuales.
2. Las empresas debieron elaborar Estados Contables ajustados por inflación como información complementaria o información por fuera de los Estados Contables, de modo que conocer fehacientemente cual es el resultado del ejercicio en moneda de cierre de ejercicio, es decir en términos reales, para poder distribuir dividendos hasta ese limite. Hubiere sido lo conveniente ante la situación planteada y en el caso de que se vuelva a producir la falta de actualización.
3. Las empresas contratistas debieron y deben planificar las obra a los fines de adquirir, acopiando en el proveedor o con costos de almacenamiento propios, o en su caso anticipando fondos que fijen precio de mercado para la compra, los materiales que mayor variación de precio producen (hierro, tecnología, aluminio, etc.), dependiendo de las características de la obra a ejecutar, a los fines de que la actualización posterior repercuta lo menos posible. De ese modo la administración reflejara la variación en la redeterminación del precio de la obra y

habría que observar si el mayor precio puede absorber el apalancamiento que utiliza la empresa para hacer estas operaciones y así verse compensado.

## **Bibliografía**

Arbia, C. (13 de enero de 2018). El "karma" de la inflación en Argentina: 10 puntos para explicar porque no se la puede derrotar. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2018/01/13/el-karma-de-la-inflacion-en-argentina-10-puntos-para-explicar-por-que-no-se-la-puede-derrotar/>

Arbia, C. (16 de julio de 2018). De Perón a Macri: un recorrido por la historia de la inflación en Argentina. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2018/07/16/de-peron-a-macri-un-recorrido-por-la-historia-de-la-inflacion-en-argentina/>

Balbín, C. (2015). Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: Thompson Reuters-La Ley.

Balbín, C. F. (2015). *Manual de derecho administrativo*. La Ley.

Ballesteros Pérez, P., González Cruz, M.C. y Gómez-Senent Martínez, E. (2006). Análisis por curvas de valor de los proyectos de construcción. En *X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos*. Valencia. Recuperado de: [https://www.aepro.com/files/congresos/2006valencia/ciip06\\_0395\\_0406.1059.pdf](https://www.aepro.com/files/congresos/2006valencia/ciip06_0395_0406.1059.pdf)

Cabot, D. (19 de mayo de 2016). Publican un decreto clave para relanzar la obra pública. La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/publican-un-decreto-clave-para-relanzar-la-obra-publica-nid1900272>

Calderon, K. (2015). *Inflación y su impacto en la lectura y análisis de estados financieros en la toma de decisiones* (tesis de posgrado). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina. Recuperado de: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/2190/Calder%C3%B3n%20Karina%20Andrea.%20Inflaci%C3%B3n%20y%20su%20impacto%20en%20la%20lectura%20y%20an%C3%A1lisis%20de%20estados%20financieros%20en%20la%20toma%20de%20decisiones.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cesa, L. (2010). *Planificación y control de gestión en proyectos de construcción de obra pública en Argentina a través de Uniones Transitorias de Empresas* (tesis de posgrado). Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0296\\_CesaLP.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0296_CesaLP.pdf)

Comienza a regir el ajuste por inflación para la confección de balances en las empresas (3 de febrero de 2019). Iprofesional. Recuperado de: [https://www.iprofesional.com/impuestos/285952-ganancias-corte-suprema-seguros-otros-Comienza-a-regir-el-ajuste-por-inflacion-en-los-balances?](https://www.iprofesional.com/impuestos/285952-ganancias-corte-suprema-seguros-otros-Comienza-a-regir-el-ajuste-por-inflacion-en-los-balances?fbclid=IwAR1hOmuXRlwAoa3iUQbqA5qP2JsXpYRDEGt4dgGFyRjEgZJD5bq_y5kl4K4)

fbclid=IwAR1hOmuXRlwAoa3iUQbqA5qP2JsXpYRDEGt4dgGFyRjEgZJD5bq\_y5kl4K4

Crean régimen para actualizar precios de la obra pública (19 de mayo de 2016). *Ámbito Financiero*. Recuperado de: <http://www.ambito.com/839885-crean-regimen-para-actualizar-precios-de-la-obra-publica>

Dalto, V. (15 de junio de 2016). El BCRA ve proceso de desinflación y recorta la tasa otros 100 puntos. *Cronista comercial*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/finanzasmercados/El-BCRA-ve-proceso-de-desinflacion-y-recorta-la-tasa-otros-100-puntos-20160615-0049.html>

De Goñi, H. (23 de mayo de 2016). El gasto primario creció en abril apenas 13%, la variación anual más baja desde 2003. *Cronista Comercial*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-gasto-primario-crecio-en-abril-apenas-13la-variacion-anual-mas-baja-desde-2003-20160523-0047.html>

Dromi, Roberto (1987). *Manual de Derecho Administrativo*, t. II, Buenos Aires: Astrea.

Dromi, Roberto (2009) *Derecho Administrativo* 12 ed. act. Ciudad Argentina – Hispania Libros, Buenos Aires – Madrid – México, 2009.

Dromi, Roberto (2009). *Derecho Administrativo*, 12ª ed., Buenos Aires: Editorial de Ciencia y Cultura.

Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas (1972). Resolución Técnica N°2 y N°6.

Fernandez Blanco, P. (17 de mayo de 2016). Licitaciones on line para evitar la cartelización. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/intentan-evitar-la-corrupcion-en-obras-publicas-con-licitaciones-digitales-nid1899435>

Forti, A. (13 de enero de 2013). La inflación afecta a la construcción por todos lados. *Periódico El Constructor*. Recuperado de: [https://www.elconstructor.com/construccion/-quotla-inflacion-afecta-a-la-construccion-por-todos-lados-quot\\_230.htmlZ](https://www.elconstructor.com/construccion/-quotla-inflacion-afecta-a-la-construccion-por-todos-lados-quot_230.htmlZ)

Friedman, M. (1963). *Inflation: Causes and consequences*. Asia Publishing House.

- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2003). Ved en Trono a la Noble Igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003. *Fundación PENT, documento de trabajo*, (3).
- Gordillo, A. (2003). Tratado de Derecho Administrativo, 8ª ed., t. I, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2011). Tratado de Derecho Administrativo, t. II., 12ª ed., Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, Agustín (1966). Obra pública y contrato de obra pública. Lecciones y Ensayos, Buenos Aires: UBA, 45-69.
- Guía práctica de Errepar. (2019). Ajuste por inflación (resolución 539/2018). Paraná: Editorial Errepar.
- Johnson, G., Scholes, K. y Whittington, R. (2006). Dirección estratégica. Madrid: Pearson Educación S.A.
- Jueguen, F. (1 de junio de 2016). Fuerte freno en la industria y en la construcción. La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/datos-oficiales-fuerte-freno-de-la-industria-local-y-la-construccion-nid1904528>
- Marienhoff, M. (1990), Tratado de derecho administrativo. Buenos Aires: AbeledoPerrot.
- Marienhoff, Miguel (1990). Tratado de Derecho Administrativo, t. I, 4ª ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Marradi, A. Archenti, N. y Piovani, J. I. (2010) Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Emecé editores.
- Mochón, F. y Becker, V. (2008) Economía. Principios y aplicaciones. McGraw Hill: Buenos Aires.
- Morrón Salmerón, A. (2016). Breve historia de la inflación como fenómeno monetario. Departamento de Macroeconomía Caixabank. Recuperado de: [http://www.caixabankresearch.com/breve-historia-de-la-inflacion-como-fenomeno-monetario\\_d4](http://www.caixabankresearch.com/breve-historia-de-la-inflacion-como-fenomeno-monetario_d4)
- Padullés, J. B., Padró-Solanet, A., & Serrano, I. (2016). La adopción y gestión de redes sociales en los ayuntamientos catalanes. In *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 147-168).

Pascale, R. (2009). Decisiones financieras 6ta. Edición. Uruguay: Pearson Educación S.A.

Pellicer Armiñana (2003) La gestión en las empresas constructoras. Análisis, diseño y desarrollo de un modelo de control. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia. Recuperado de: <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/2903/tesisUPV1754.pdf>

Perossa, M., yWaldman, P. (2015). Causas y efectos de la inflación sobre la economía. *Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/283422726\\_Causas\\_y\\_efectos\\_de\\_la\\_inflacion\\_sobre\\_la\\_economia](https://www.researchgate.net/publication/283422726_Causas_y_efectos_de_la_inflacion_sobre_la_economia)*.

Rapoport, M y Brenta, N (2011). Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo, Buenos Aires: Editorial Le Monde Diplomatique-Capital Intelectual.

Rapoport, M. (13 de agosto de 2008). La inflación y la historia. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/109569-34568-2008-08-13.html>

Rondina, H. (1993). Contrato de obra pública y privada. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.

Ross, S., Westerfield, R. y Jordan, B. (2010). Fundamentos de finanzas corporativas. México: McGraw-Hill/Interamericana editores S.A.

Santa Cruz, J. (15 de febrero de 2013). Definición de la inflación según las escuelas económicas. Diario Oro y Finanzas. Recuperado de: <https://www.oroymasfinanzas.com/2013/02/definicion-inflacion-escuelas-economia/>

Semyraz, D. (2012) Decisiones empresarias en entornos inflacionarios. Curso on line Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Simplifican la redeterminación de precios de la obra pública en Córdoba (18 de julio de 2018).Comercio y justicia. Recuperada de: <https://comercioyjusticia.info/blog/economia/simplifican-la-redeterminacion-de-precios-de-la-obra-publica-en-cordoba/>

Sticco, D. (31 de mayo de 2016). Construcción: el peor abril en 14 años. El Paraná. Recuperadode:<https://www.elparana.com/la-construccion-registro-en-abril-la-peor-paralisis-en-14-anos/>

Torres, C. (2018). Ajuste por inflación y remediación de activos. Análisis de las Resoluciones Técnicas N° 6 y 48 y de la NIC 29. Buenos Aires: Osmar Buyatti – Librería editorial.

Vega, Natalia (2009) “La entrevista como fuente de información: orientaciones para su utilización”. En Alonso, L. y Falchini, A. (ed) Memoria e Historia del pasado reciente. Santa Fe: UNL. 173-177.

Yacuzzi (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. En CEMA WorkingPapers, N° 296. Buenos Aires: UCEMA. Recuperado de: <https://econpapers.repec.org/paper/cemdoctra/296.htm>

### ***Normativas consultadas***

Decreto Nacional N° 1.295/2002. 19 de julio de 2002

Decreto Nacional N° 691/2016. 17 de mayo de 2016

Ley Provincial N° 5.188/60. *Ley de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe*. 9 de febrero de 1960. Santa Fe

Ley Provincial N° 12.046/02. *Redeterminación de los costos de las obras públicas regidos por la Ley 5188*. 4 de noviembre de 2002. Provincia de Santa Fe

Decreto Reglamentario N° 3.599/02 de la Ley Provincial N° 12.046. Provincia de Santa Fe

Resolución 248/14 del Ministerio de Obras Públicas. Provincia de Santa Fe

Resolución 89/16. Ministerio de Obras Públicas

Resolución N° 11/16. Ministerio de Obras Públicas

Resolución Técnica N° 2 y 6 Estados Contables en Moneda Homogénea

**Anexos**