



TRABAJO FINAL

**Estudio de caso: utilización de recursos en el Ministerio de Ambiente y Espacio
Público, aplicación de programa de análisis de precios**

Alumno: Magdalena María Santarelli (Legajo 17M1169)

Director: Alejandro Miguel Estévez, Ph.D.

Resumen:

El Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires es el primero en contar con un equipo de análisis de precios que, previo a formular un presupuesto oficial de cualquier contratación, (sea de bienes y servicios u obra pública) realiza un análisis respecto los valores de cada ítem que compone la oferta y verifica que se encuentren a precios de mercado.

Una vez realizado el análisis, se conforma el presupuesto oficial (contemplando un margen de ganancia para la adjudicataria) y se incorpora en los Pliegos de Bases y Condiciones un artículo que establece que el precio fijado como presupuesto oficial es un "precio máximo" y que toda empresa que oferte por encima de dicho valor será automáticamente descartada.

Es importante destacar que de este modo cada ítem tiene un mismo valor sea cual sea la licitación en la que esté contemplado y sea cual sea la zona geográfica de la Ciudad en la que se ejecute el servicio o la tarea adjudicada.

El trabajo se centrará en hacer un estudio de caso cualitativo respecto de la implementación del análisis de precios.

En este sentido, se analizará la cantidad de personal con la que cuenta el equipo, la cantidad de ofertas que analizan, cuántas horas dedican a cada análisis y cual es la cantidad de dinero que se ahorra respecto del valor inicial que envía el área propiciante de la contratación.

Luego se contrastarán dichos datos respecto de las ofertas recibidas, si el grado de competencia aumenta con la implementación del precio máximo y si la incorporación ayuda a que una mayor cantidad de empresas pueda ingresar en la oferta.

Asimismo, se realizará un análisis a fin de saber cómo puede ayudar la implementación del análisis de precios en la formulación de un presupuesto por resultados, evaluando las herramientas que brinda el análisis y de qué modo ayuda a orientar a una formulación por resultados.

Para ello, se analizará el papel que tomará la formulación del presupuesto contemplando los posibles ahorros que se puedan generar con el análisis de precios.

Finalmente y en base a los resultados obtenidos se realizará una propuesta a fin de implementar el análisis de precios a nivel gobierno y de incorporar formalmente en la estructura del Gobierno de la Ciudad un equipo de análisis de precios.

Índice

1. Introducción
2. Descripción del programa de análisis de precios
 - 2.1 Procedimiento utilizado para en análisis de precios
3. Descripción de implementación de “Precio único” y “Precio Máximo” en los Pliegos de Bases y Condiciones.
4. Objetivo
5. Marco teórico
 - 5.1 La gestión para resultados
 - 5.2 De la Transparencia y buenas prácticas
 - 5.3 Auditorías respecto del presupuesto
 - 5.4 El ciclo presupuestario y la utilización del presupuesto basado en resultados
 - 5.5 La planificación estratégica
 - 5.6 La Planificación en Argentina y en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 - 5.7 Sobreprecios en Argentina
6. Metodología del análisis
7. Análisis cualitativo
 - 7.1 Totales analizados
 - 7.2 Resultados por año
 - 7.2.1 Cantidades analizadas
 - 7.2.2 Tiempos
 - 7.2.3 Ahorro teórico
 - 7.2.4 Contrataciones adjudicadas
 - 7.3 Resultados cualitativos
 - 7.3.1 Resultados en contrataciones de Obra Pública
 - 7.3.2 Resultados en contrataciones de Bienes y Servicios
 - 7.3.3 Resultados en el plano administrativo
8. Conclusiones
9. Propuestas
 - 9.1 Articulación entre áreas
 - 9.2 Incorporación formal en la estructura del GCBA
10. Bibliografía
 - 10.1 Normativa utilizada

11. Anexos

Anexo I: Planilla modelo utilizada

Anexo II: Planilla de amortización

Anexo III: Cálculo de mano de obra

Anexo IV: Cuestionarios realizados

Anexo V: Planilla presupuesto GCBA 2019

1. Introducción:

La Dirección General Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires conformó, en el año 2017 un equipo de análisis de precios dedicado a analizar todos los valores (composición de ítems y sus coeficientes) previo a la formulación de un presupuesto oficial de cualquier contratación, (sea de bienes y servicios u obra pública).

Vale destacar que el Ministerio de Ambiente y Espacio Público tenía a su cargo todas las Licitaciones que implican los grandes mantenimientos de la Ciudad: alumbrado, espacios verdes, red vial, cementerios, aceras y pluviales. En consecuencia, al prestar servicios en zonas geográficas variadas, las Licitaciones presentaban diferencias de precios en sus ítems dependiendo de la Licitación y de la zona. Sin perjuicio de contar muchas de ellas con ítems similares.

En virtud de ello, se optó por comenzar a analizar todos los precios de las nuevas licitaciones en trámite conformando un equipo de tres (3) personas de profesiones contadores y arquitectos encargados de analizar los valores de todos los ítems y las cantidades propuestas de cada uno, para luego conformar el presupuesto oficial.

Asimismo y en consonancia con ello, incorporó en los Pliegos de Bases y Condiciones dos apartados referidos a "Precio Máximo" y "Precio Único" que establecen que cualquier oferta cuyo presupuesto supere el presupuesto oficial sería descartada como así también que todos los ítems que conforman un presupuesto tendrían el mismo valor independientemente de la zona geográfica en la que se prestara el servicio.

El trabajo se centrará en hacer un estudio de caso cualitativo respecto de la implementación del análisis de precios.

Se analizará la cantidad de personal con la que cuenta el equipo, cantidad de ofertas analizadas, cantidad de horas dedicadas a cada análisis, cantidad de dinero ahorrado respecto del valor inicial que envía el área propiciante de la contratación.

Posteriormente se contrastarán dichos datos con las Licitaciones efectivamente adjudicadas y las ofertas recibidas a fin de analizar si el grado de competencia de oferentes aumenta con la implementación del precio máximo y si dicha incorporación ayuda a que una mayor cantidad de empresas pueda ingresar en la oferta.

Asimismo, se realizará un análisis del rol que podría asumir la formulación del presupuesto contemplando los posibles ahorros que se puedan generar con el análisis de precios.

Finalmente y en base a los resultados obtenidos se realizarán una serie de propuestas.

2. Descripción del programa de análisis de precios:

El equipo de análisis de precios es un conjunto de profesionales interdisciplinario formado en 2017 con el objetivo de analizar técnica y económicamente las contrataciones del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAyEP), mejorando la calidad de las obras y servicios ejecutados por el ministerio y estableciendo un Presupuesto Oficial a valores de mercado para cada contratación.

Para ello corresponde aclarar que al hacer referencia a bienes y servicios, me referiré a todas las contrataciones realizadas al amparo de la Ley de compras y contrataciones de la Ciudad N° 2095¹.

Por su parte, al hacer referencia a Obra Pública, me referiré a todas las contrataciones de obra pública ejecutadas al amparo de la Ley N° 13.064².

Por último, al hacer referencia a gastos de emergencia o urgentes, me referiré a todas las contrataciones realizadas al amparo del Decreto N° 433/16.

Al conformar el equipo de análisis de precios en una primera instancia comenzaron analizando únicamente aquellos gastos realizados bajo el amparo del Decreto N° 433-GCABA/16³ (gastos urgentes) de servicios y adquisición de bienes.

A mediados de 2017, incorporaron a los análisis todas las licitaciones de servicios y adquisición de bienes de la Ley N° 2095.

Para mediados de 2018, el equipo se encontraba analizando todas las contrataciones realizadas por el Ministerio. Esto es obras, servicios, adquisición de bienes y gastos urgentes.

En 2017 se realizaron 182 análisis, ascendiendo a 287 en el año 2018. Finalmente, en 2019 el equipo analizó 200 presupuestos.

¹ Ley de Compras y Contrataciones N° 2095 (BOCBA N° 2557)

² Ley Nacional de Obra Pública N° 13.064 (Boletín Oficial N° 15900)

³ Decreto N° 433-GCABA/16 (BOCBA 4941)

2.1 Procedimiento implementado para el análisis de precios

El procedimiento implementado por el equipo de análisis de precios para llevar a cabo la labor fue el siguiente:

- **Recepción:**

En primer lugar el equipo recibe del área con la necesidad de contratar, el presupuesto oficial para su análisis junto con los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y de Especificaciones Técnicas revisados por la Gerencia de Compras y Contrataciones. Este paso se realiza vía correo electrónico.

- **Análisis:**

El equipo procede a analizar el Pliego de Especificaciones Técnicas (PET) y corregirlo en caso de ser necesario en pos de lograr un PET ordenado, claro y preciso. Es muy importante alcanzar una versión prolija y exacta del PET ya que es lo que luego da la pauta de cantidad de ítems y precios necesarios.

En caso de Bienes:

El equipo verifica que las características técnicas de los bienes cotizados sean iguales a las manifestadas en el PET. Asimismo, se controla que todos los ítems cotizados en el análisis de precios se encuentren expresados en el PET y viceversa.

Seguidamente, se realiza un análisis respecto de la eficiencia de los bienes y sus componentes, en caso de que exista una forma más eficiente de prestar el servicio, se realiza una propuesta. Asimismo, se analiza la razonabilidad de las cantidades expresadas en el PET volcadas al análisis de precios. Finalmente se revisa que el precio unitario de cada bien esté a valores de mercado de la fecha de envío.

Para la revisión de los precios unitarios, se utiliza la Revista Vivienda, Clarín Arquitectura, solucionesespeciales.net, easy.com.ar, sodimac.com.ar, sbargentina.com.ar, sanitariosabelson.com.ar, página específica de empresa proveedora del bien o mercadolibre.com.ar (precio de CABA, respaldado por una empresa).

Asimismo se revisa el valor total. Es decir se calcula el precio por la cantidad ($P \times Q$) de cada ítem y la suma total de todos los ítems.

En caso de servicios:

El equipo verifica que el precio unitario de cada ítem del servicio esté a valores de mercado a la fecha de envío como así también se analiza la necesidad de eliminar o incorporar ítems al presupuesto.

Asimismo se realiza un análisis de los precios de la mano de obra, utilizando el convenio colectivo que rija la actividad.

A fin de realizar la revisión de los precios del coeficiente de cargas sociales, se utiliza el convenio colectivo que rija la actividad y en caso de no estar especificado se aplica el 1,15 o 115% (vale aclarar que fue el porcentaje utilizado del año 2017 al 2019).

Los precios de los materiales, se revisan tomando como referencia la Revista Vivienda, Clarín Arquitectura, solucionesespeciales.net, easy.com.ar, sodimac.com.ar, sbargentina.com.ar, sanitariosabelson.com.ar, página específica de empresa proveedora del bien o mercadolibre.com.ar (precio de CABA, respaldado por una empresa).

Los precios de las herramientas y equipos, se revisan tomando como referencia el cuadro de amortización para calcular el valor hora de uso (ver Anexo II).

Seguidamente, se revisa el valor total. Es decir se calcula el precio por la cantidad ($P \times Q$) de cada ítem y la suma total de todos los ítems.

Por último, se confecciona una solapa de "Resumen" y se hace un comparativo entre el Presupuesto Inicial enviado por el área y el analizado por el equipo donde consten las diferencias de los valores expresados.

En caso de obras:

El equipo revisa que el precio unitario de cada ítem de la obra esté a valores de mercado a la fecha de presentación del presupuesto.

Seguidamente, se realiza un análisis de aquellos ítems cuyo valor se considera que se presentaron elevados como así también de aquellos en los que corresponde modificar las cantidades.

Los precios de la mano de obra, se revisan tomando como referencia el convenio colectivo que rija la actividad (UOCRA).

Los precios del coeficiente de cargas sociales, se revisan tomando como referencia el convenio colectivo que rija la actividad (UOCRA) y en caso de no estar especificado se utiliza el 1,15 o 115%.

Los precios de los materiales, se revisan tomando como referencia la Revista Vivienda, Clarín Arquitectura, solucionesespeciales.net, easy.com.ar, sodimac.com.ar, sbargentina.com.ar, sanitariosabelson.com.ar, página específica de empresa proveedora del bien o mercadolibre.com.ar (precio de CABA, respaldado por una empresa).

Los precios de las herramientas y equipos, se revisan tomando como referencia el cuadro de amortización para calcular el valor hora de uso (Ver Anexo II).

Se revisa el valor total. Es decir se calcula el precio por la cantidad (P x Q) de cada ítem y la suma total de todos los Ítems.

Por último, se realiza un “Resumen” donde consta un comparativo entre el Presupuesto Inicial enviado por el área y el analizado por el equipo.

- **Devolución:**

Finalmente, el equipo remite al área el análisis realizado utilizando la planilla estandarizada (Anexo I), a fin de que evalúen las sugerencias, ajusten los precios y remitan las observaciones o justificaciones para aquellos casos que consideren mantener el valor expresado.

Puede ocurrir que vuelvan a remitir una propuesta de presupuesto justificando la necesidad de determinados ítems o cantidades.

Una vez acordados todos los precios se fija el Presupuesto Oficial de la contratación en cuestión y se procede a avanzar formalmente con la contratación.

3. Implementación “Precio Único” y “Precio Máximo” en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares

Como consecuencia de la implementación del análisis de precios en las licitaciones, se incorporaron dos artículos en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares. Los artículos establecían lo siguiente:

“Precio Máximo.

*El precio **del renglón / el precio de cada uno de los renglones** a adjudicarse no podrá superar el consignado como valor de referencia en el artículo que antecede (Presupuesto Oficial).*

Asimismo, los precios cotizados para cada uno de los ítems que componen la Planilla de Servicios complementarios – Preciario, no podrán superar los consignados como valor de referencia de cada ítem conforme el Anexo del Pliego de Especificaciones Técnicas.”

Con la incorporación de este artículo se asegura un “tope” en el monto de la contratación. Es decir que toda oferta que supere el precio establecido en el presupuesto oficial queda automáticamente descartada. Lo mismo sucede con cada ítem de la contratación, ninguna oferta podrá presentar valores en sus ítems por encima del presupuesto oficial de cada uno de ellos. Esto se incorpora a fin de disuadir la presentación de ofertas con ítems que contengan precios irrisorios e ítems que contengan precios excesivos pero que la oferta se encuentre dentro del presupuesto oficial.

Por otro lado, para aquellas Licitaciones que tienen más de una adjudicataria, como sucede con los grandes mantenimientos de la Ciudad que se encuentran divididos por zona geográfica, se incorporó el siguiente artículo:

“Precio Único

Se unificará el precio unitario de la misma tarea conforme la “unidad de medida” establecida en el Artículo 4° del presente pliego.

A tales fines los renglones quedan agrupados de la siguiente manera:

i) Para cada grupo de renglones el precio único de la “unidad de medida”, será el menor ofertado por cada uno de los oferentes que están en condiciones de ser adjudicatarios. Ello siempre que el valor de dicho apartado no sea inferior al valor de referencia en más de un cinco por ciento (5%).

ii) En caso de que el menor precio ofertado por alguno de los oferentes que están en condiciones de ser preadjudicatario sea inferior al cinco por ciento (5%) del valor de referencia establecido, dicho precio único será el correspondiente al segundo valor más económico cotizado para el resto de los oferentes, menos para el oferente cuyo precio es inferior al cinco por ciento (5%) del valor de referencia, quien tendrá asignado el precio por él cotizado.

Previo a la preadjudicación, se solicitará a aquellos oferentes que estén en condiciones de ser adjudicados, una declaración jurada de aceptación del precio único establecido conforme el presente artículo. La aceptación del precio será

efectuado por el oferente mediante el Sistema BAC. La no presentación de la declaración jurada, dará lugar al rechazo de la oferta sin más trámite.”

La incorporación de este artículo busca establecer criterios para aquellas Licitaciones que son adjudicadas a más de un oferente, a fin de establecer precios únicos en todos los ítems ofertados sin importar la zona geográfica en la que se presta el servicio.

4. Objetivos

En virtud de todo lo expuesto, es importante destacar que el objetivo de este trabajo consiste en realizar un estudio de caso respecto de la implementación del análisis de precios en las licitaciones del Ministerio de Ambiente y Espacio Público y los resultados de la incorporación de los artículos de “Precio Máximo” y “Precio Único”.

Es decir que el trabajo se centra en dos ejes:

Por un lado realizar un análisis cualitativo de la implementación del análisis de precios. Analizar aspectos positivos y negativos teniendo en cuenta factores tales como tiempo incurrido, dinero ahorrado, funcionamiento del equipo, relación con las áreas y grado de compromiso con el equipo.

Por otro lado, analizar los resultados de haber incorporado los artículos de “Precio Máximo” y “Precio Único” en términos de competitividad al momento de recibir ofertas y ahorro respecto de licitaciones adjudicadas.

Todo ello a los fines de alcanzar un objetivo final que consiste en evaluar la posibilidad de alcanzar una planificación de presupuesto por resultados.

En virtud de ello, se analizará cómo puede ayudar la implementación del análisis de precios en la formulación de un presupuesto por resultados, evaluando las herramientas que brinda el análisis y de qué modo ayuda a orientar a una formulación por resultados.

Para ello, se analizará el papel que tomará la formulación del presupuesto contemplando los posibles ahorros que se puedan generar con el análisis de precios.

Finalmente y en base a los resultados obtenidos se evaluará la posibilidad de implementar el análisis de precios a nivel gobierno y de incorporarlo formalmente en la estructura del Gobierno de la Ciudad.

5. Marco Teórico:

i. La gestión para resultados

En primer lugar resulta de suma importancia revisar bibliografía respecto de la gestión para resultados que, como indican Roberto García López y Mauricio García Moreno consiste en una “estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad” (Roberto García López y Mauricio García Moreno 2010:13). De este modo, podremos analizar el impacto que tendrá el análisis de los precios dentro de una estrategia orientada a la gestión por resultados.

Los autores mencionados indican que la gestión por resultados es una estrategia integral que toma en cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión (planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación), y en virtud de ello realizarán un estudio respecto del papel que desempeñan estos elementos en la creación de valor público.

En este sentido, se hará especial hincapié en la planificación a fin de evaluar cómo el análisis de precios podría contribuir en esa parte del eslabón de la cadena de valor público.

Los autores revisan el punto de partida en que nos encontramos a la hora de realizar una reforma del estado. Evitando modelos rígidos y verticalistas, cambiando el foco hacia un modelo donde convivan estructuras flexibles que puedan atender a las demandas ciudadanas. Todo ello en un contexto de recursos escasos con relación a las demandas sociales que limitan la capacidad de acción del estado.

En consecuencia indican que:

“Este punto de partida condiciona la manera en que el proceso de reformas del Estado debe ser planteado y operado. En particular, exige una mirada integral que permita observar la congruencia y la articulación de los distintos sistemas que componen la administración pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, y monitoreo y evaluación) y también reclama un análisis de la cadena de procesos que van desde las ofertas que hacen los gobernantes hasta los servicios que efectivamente se entregan a los ciudadanos” (Roberto García López y Mauricio García Moreno 2010:19).

Este trabajo sostiene que realizar un análisis de precios acertado de cualquier tipo de contratación que realice el Estado implicará un cambio positivo en la cadena de procesos ya que viene a interferir en el primer eslabón orientado a la “planificación”. Al interferir en el inicio de la cadena, luego se crea un “efecto dominó” generando un cambio positivo en el sistema completo.

En este contexto, y partiendo de los conceptos hasta aquí señalados, los autores definen la Gestión para Resultados en el Desarrollo:

“(…) como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país” (Roberto García López y Mauricio García Moreno 2010:21).

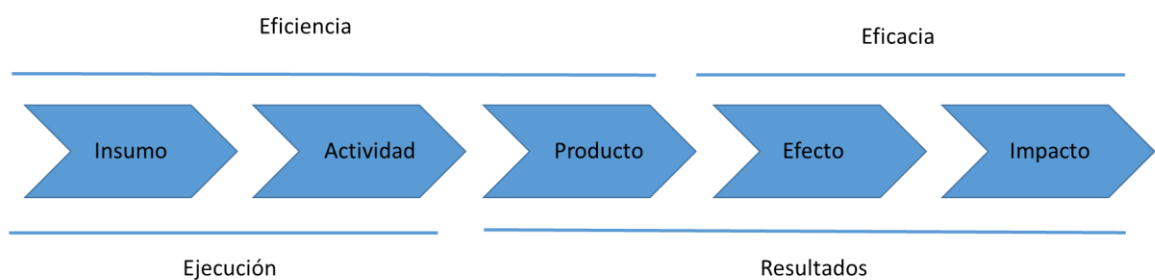
Continúan exponiendo que:

“La GpRD conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información, y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones, elementos no siempre presentes en la administración del Estado” (Roberto García López y Mauricio García Moreno 2010:21).

En virtud de lo expuesto, es importante graficar la “cadena de resultados” a fin de mostrar en qué momento de la cadena entra en juego el “análisis de precios”.

Tabla I. Cadena de resultados

Cadena de resultados

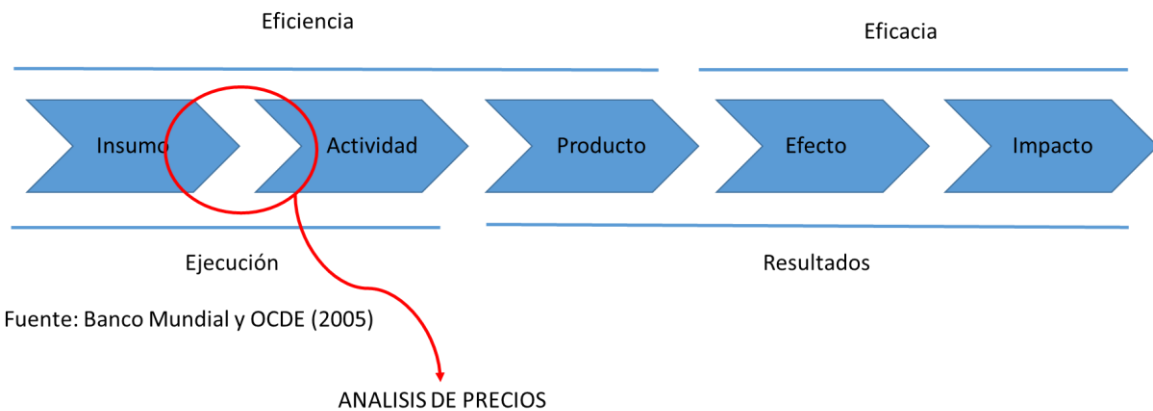


Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005)

Si tomamos como referencia la cadena de resultados referida, el análisis de precios se incorporaría a fin de realizar un control de los insumos y de las actividades impactando de este modo con una eficiencia en el gasto.

Tabla II. Cadena de resultados incorporando análisis de precios

Cadena de resultados



De este modo puede observarse gráficamente, cómo interviniendo la cadena de resultados en sus primeros eslabones se obtiene mayor eficiencia y eficacia respecto de los productos obtenidos y sus efectos.

Los autores en su libro, dedican un apartado a la “evaluación de la efectividad del gasto” indicando en este sentido que:

“La evaluación del gasto es el corazón del Presupuesto por Resultados y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional. Consiste en analizar el desempeño en el uso de los recursos públicos, es decir, el logro o el resultado de las actividades realizadas para proveer bienes y servicios a la población. Esto supone analizar la cadena de resultados de la gestión gubernamental, para lo cual se requiere disponer de un sistema de seguimiento y de evaluación. El eje de este sistema es un conjunto de indicadores y estudios evaluativos que valoran el progreso y el logro de los objetivos estratégicos del país realizados con los recursos públicos. La mayor parte de estos indicadores son producidos por las mismas entidades que ejecutan los programas y los proyectos, por ello su desarrollo exige coordinación y cooperación interinstitucional. Las evaluaciones pueden ser de distintos tipos y apuntan a explicar de qué manera y por qué las acciones han afectado la realidad social.

Por tanto, la evaluación de la efectividad del gasto se realiza en base al sistema de seguimiento y evaluación de los objetivos, las estrategias y los programas. Además, incorpora información sobre los costos de los bienes y servicios producidos, con el fin de examinar las distintas alternativas de acción. El sistema se usa tanto para asignar adecuadamente los recursos como para mejorar la gestión de los programas.” (Roberto García López y Mauricio García Moreno 2010:60)

Los autores destacan la importancia de la evaluación del gasto como eje principal para alcanzar una planificación de presupuesto orientado a resultados. En este sentido, se intentará demostrar que a fin de poder realizar una evaluación del gasto exitosa es necesario en primer lugar realizar el análisis del costo de todos aquellos insumos necesarios para el estado.

Asimismo, se demostrará la importancia del análisis de precios proyectada en un presupuesto orientado a resultados donde al momento de efectuar un recorte o en casos de restricción de partida, la reducción que se haga sea eficiente y tenga lógica desde un punto de vista formal.

ii. De la transparencia y buenas prácticas

Capítulo aparte merece el trato respecto de cómo el análisis de precios favorece a la transparencia y buenas prácticas que el Gobierno de la Ciudad puntualmente toma como pilar fundamental de sus gestiones de gobierno.

En este sentido García López y García Moreno afirman que:

“Un sistema de adquisiciones adecuado y ágil permitirá que las instituciones que ejecutan los programas provean bienes y servicios de calidad, a tiempo y a un costo razonable, todo lo cual redundará en mayor eficacia en la gestión. Los contratos y las adquisiciones están presentes en un sinnúmero de actividades relativas al complejo proceso de creación de valor público e involucran una cantidad considerable de recursos públicos, ya que el Estado es uno de los principales compradores en los países de la región. Si estos recursos, que siempre son escasos, se emplean en contratos mal concebidos y administrados, los ciudadanos resultarán perjudicados. Además, puesto que los procesos de adquisiciones públicas suelen ser proclives a la corrupción, son objeto constante de escrutinio por parte de la opinión pública. El uso de sistemas electrónicos modernos, regulados por un marco normativo adecuado, permite transparentar estos procesos, reduce la corrupción y estimula la competencia.

La incorporación de buenas prácticas en las adquisiciones públicas es un elemento clave para asegurar un uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado. La competencia abierta para la adjudicación de los contratos ha demostrado ser la mejor base para lograr eficiencia en la adquisición de insumos y precios razonables en lo que respecta a la prestación de servicios y ejecución de programas públicos”. (Roberto García López y Mauricio García Moreno 2010:69)

Este análisis deja entre ver la necesidad de implementar los análisis de precios en todas las contrataciones necesarias para la administración. No solo para obtener un impacto positivo en la cadena de valor (tal como se indicó en el punto 5.1) sino también para cooperar con la transparencia activa que intenta alcanzar la administración pública.

Es importante destacar que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires viene impulsando la Transparencia Activa a tal punto que mediante Disposición N° 3-DGSOCAI/18⁴ aprobó los lineamientos del plan de transparencia activa de Gobierno indicando que “Tiene por objetivo proveer información relevante que permita a los ciudadanos conocer el funcionamiento y desempeño de los organismos para participar en los asuntos públicos y ejercer el control sobre el accionar de sus autoridades, independientemente de que exista una solicitud de acceso a la información pública. Las políticas de transparencia activa se sustentan en una serie de beneficios asociados a la publicación proactiva de información pública de las que cabe destacar:

- Mayor eficiencia en los procesos administrativos al reducir el trabajo y recursos públicos destinados a gestionar solicitudes de acceso a la información;
- Promoción de un vínculo de cercanía entre Gobierno y Ciudadanía al fortalecer mecanismos de información y participación; y
- Fortalecimiento de un Gobierno Abierto a través de la promoción de la transparencia como uno de sus pilares”.

En consecuencia, puede observarse cómo el análisis de los precios coopera para alcanzar altos niveles de transparencia. Al tener los costos de cada ítem de cada contratación analizados, junto con su precio de referencia al valor de mercado que indique cual es la fuente de dicho valor, es muy simple publicar los datos de todas las ofertas obtenidas.

En suma, el “tope” establecido por el “Precio Máximo” viene a terminar de dejar asentado que ninguna contratación sea adjudicada por mayor valor del que efectivamente corresponde. Dejando afuera cualquier tipo de interpretación que verse sobre cuestiones de sobrepuestos y corrupción.

⁴ Disposición N° 3-DGSOCAI/18 (BOCBA N° 5300)

Asimismo, al poder publicar esos datos, se fortalece el vínculo de cercanía entre el Gobierno y la Ciudadanía y todo ello conlleva indefectiblemente a un fortalecimiento de del Gobierno Abierto.

iii. Auditorías respecto del presupuesto:

Capítulo aparte merecen las Auditorías, tanto internas como externas que ingresan consultando en la mayoría de los casos por cuestiones presupuestarias. Asimismo, en caso de no consultar directamente sobre temas de presupuesto, siempre hay cuestiones relacionadas con el mismo, siendo un foco constante de consultas.

Vale destacar que las auditorías se encuentran en el último “eslabón” de la cadena de resultados. Es decir, dentro de los pilares del ciclo de la gestión, las auditorías son herramientas utilizadas para la rendición de cuentas, a fin de conocer los resultados obtenidos respecto de lo programado.

En este sentido, se expone que el control expost de los resultados:

“Obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizarlos en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. Así la evaluación de la gestión pública se hace principalmente a través del análisis del cumplimiento o del incumplimiento de metas, y no a partir del respeto a reglas que, en muchas ocasiones, son autoreferidas. La evaluación del desempeño de las instituciones no sirve sólo para establecer si las metas fueron alcanzadas, sino también como un instrumento técnico útil para que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Esta manera de aprendizaje organizacional es fundamental para que la gestión pública no se limite solamente a sancionar o encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre que los servicios públicos desarrollen la capacidad de aprender de su desempeño y mejoren continuamente”. (Roberto García López y Mauricio García Moreno 2010:66)

En este sentido, se sostiene que el análisis de precios viene principalmente a intervenir en la cadena de resultados de forma positiva a fin de crear, en su último estadio una posibilidad de evaluación segura, útil y eficiente. Ayudando en este sentido al aprendizaje organizacional mencionado.

iv. El ciclo presupuestario y la utilización del presupuesto basado en resultados

Corresponde detallar el ciclo presupuestario y cómo influye la planificación orientada a resultados.

Como primera instancia, corresponde “formular” el presupuesto, esto supone prever el marco macro fiscal, las negociaciones presupuestarias y la generación del “espacio fiscal”. En segundo lugar, corresponde “aprobar” el presupuesto, es decir conseguir el apoyo para realizar el gasto en base a información de calidad considerando metas e indicadores de producción. En tercer lugar, se “ejecuta” el presupuesto, es decir se hace uso de los recursos aprobados para el objetivo buscado. Finalmente, se realiza la “evaluación” del presupuesto, instrumento para apoyar el control sobre el cumplimiento de las metas previstas.

En este marco, Gerardo Uña expone que el presupuesto por resultados es:

“Un proceso presupuestario que tiene como objetivo durante la formulación del presupuesto público que los decisores claves consideran en forma sistemática los resultados alcanzados por los programas públicos teniendo como requisitos esenciales:

- a) Información de los objetivos y resultados de los programas públicos, en forma de Indicadores de Desempeño y Evaluaciones de Programas “simples”.
- b) Un proceso de formulación diseñado para facilitar el uso de esta información en las decisiones de asignación de recurso” (Uña 2009:6).

Así, Uña sostiene que el ciclo presupuestario de este tipo se basa en los bienes y servicios que se proveen a los ciudadanos y no en la formulación, discusión y ejecución de las partidas presupuestarias, alcanzando de este modo un aumento en la calidad del ciclo presupuestario ya que de este modo es posible asignar recursos en función de prioridades políticas, analizando el impacto de aumentos o disminuciones de recursos sobre los niveles de producción.

De este modo, se concluye que el análisis de precios no solo ayuda a que los indicadores de desempeño estén formados sobre bases sólidas y puedan ser confiables sino que permitirá conocer fehacientemente el valor de cada bien y servicio que se provee.

Por último, para el caso que sea necesario recortar o ampliar determinadas partidas en base a situaciones extraordinarias, facilitará la gestión, atento que da a conocer con certeza los recursos y niveles de producción que se deseen modificar.

v. La planificación estratégica

Sotelo Maciel en su texto “Planificación, Desarrollo y Capacidad Política: Desafíos de América Latina en el Siglo XXI” realiza un análisis de la planificación estratégica indicando que no solo están implicados los recursos administrativos de un organismo, sino que se debe dar una conjunción entre éstos y la política. En este sentido realiza un análisis de cómo deben ordenarse las organizaciones a fin de alcanzar un correcto desarrollo.

Siguiendo dicha línea, indica que:

“(…) hablar de planificación no es hablar de cómo se diseñan planes, se formulan objetivos y se construyen indicadores, por el contrario es responder preguntas tales como: ¿Cuál debe ser el modelo de desarrollo del país? ¿Cómo alcanzar mayores estándares de bienestar? ¿Qué sectores o actividades “traccionan” el proceso de crecimiento? ¿Qué tipo de especialización productiva se promueve? ¿Cómo proteger los activos y recursos naturales? ¿Quiénes están llamados a liderar y conducir el proceso de acumulación? ¿Cómo achicar la brecha tecnológica con los países avanzados? ¿Cómo desandar las heterogeneidades existentes entre sectores, al interior de cada sector y en el ámbito territorial? ¿Cómo se articula crecimiento económico y desarrollo en tanto proceso social y cultural? ¿Cuáles son los mecanismos de distribución del ingreso?” (Sotelo Maciel 2013:5)

Continúa indicando que:

“En general, el marco normativo y los documentos programáticos les asignan a los sistemas de planificación en América Latina dos funciones: a) una vinculada al desarrollo el país –que oscila entre dirigir el proceso de desarrollo, en su versión más fuerte, y promoverlo, en su versión más débil; b) otra orientada a introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación en la acción pública, a los efectos de lograr procesos más eficientes. En los hechos, ha primado la segunda. Pareciera ser que el objeto de la planificación continúa circunscripto a la acción del aparato público y rara vez toma como epicentro los procesos de desarrollo, de manera rigurosa.” (Sotelo Maciel 2013:5)

Como veremos, y en virtud del objeto del presente estudio, el análisis de precios es una figura esencialmente administrativa, podría verse hasta como un paso más en una cadena de procedimientos administrativos. Respecto de ello, Sotelo Maciel se hace la siguiente pregunta:

“¿Cuáles son las capacidades estatales críticas? Es evidente que el aporte que la planificación puede hacer en el terreno de las capacidades estatales no puede ser abordado desde la perspectiva de las reformas gerencialistas, dominadas por el concepto de eficiencia y urgidas por aplicar al sector público los principios del management privado. Pero también es necesario superar la perspectiva dominante sobre capacidad estatal que ha hecho énfasis de manera casi exclusiva en las capacidades burocráticas. Las capacidades administrativas, técnicas, organizacionales, de recursos humanos y de provisión de bienes y servicios son imprescindibles para el buen desarrollo de las políticas públicas, pero no son suficientes para afianzar el control del Estado sobre las variables críticas del desarrollo nacional con independencia de los poderes fácticos.” (Sotelo Maciel 2013:6)

Podemos ver entonces, cómo el análisis de precios aparecería a fin de colaborar con las capacidades técnicas que indica Sotelo. Sin perjuicio de ello, indica que aun así no son suficientes. Es entonces que aparece la necesidad de dar un paso más y abordar el concepto de capacidad política en conjunto con las capacidades técnicas administrativas.

En consecuencia, Sotelo señala que:

“Cuando lo que está en juego no está vinculado estrictamente a la prestación de servicios públicos o a la aplicación de regulaciones sino al conflicto entre actores que se deriva del propio proceso de desarrollo, lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática –cuyo fortalecimiento forma parte del programa neweoberiano– sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política. (...) Esto implica reconocer no sólo el carácter conflictivo del orden social sino también que el campo de la acción política, a pesar de los esfuerzos de la razón, mantiene un fondo irreductible de incertidumbre e indeterminación que frecuentemente pone en riesgo la tarea de gobierno.” (Sotelo Maciel 2013:7)

A lo largo del presente estudio, veremos cómo el análisis de precios no representará únicamente una capacidad técnico-administrativa sino que vendrá también a ordenar y priorizar proyectos, dejando asimismo un margen de ahorro que permitirá incorporar una mayor cantidad de proyectos a la Jurisdicción.

Es así que:

“La capacidad de conducción estratégica, la virtud de generar y conducir acciones, es una facultad técnico-política que puede ser predicada de los gobiernos. Y la capacidad de

gobierno puede ser ampliada a través de técnicas y métodos de planificación estratégico situacional. Y esto es imprescindible para ampliar el campo de gobernabilidad en el caso de los proyectos que se plantean transformaciones y objetivos exigentes”. (Sotelo Maciel 2013:9)

Por último, resulta imprescindible destacar que:

“Si la planificación del desarrollo no aborda como desafío propio la construcción de capacidades estatales, no sólo en el plano de la provisión de bienes y servicios sino fundamentalmente en el terreno de la puja entre actores, no pasará de constituir una práctica superflua del proceso de desarrollo.” (Sotelo Maciel 2013:9).

Esto último es lo que el trabajo demostrará respecto del análisis de precios. Podrá parecer un paso más en un procedimiento para adquirir bienes y servicios. Sin perjuicio de ello, se demostrará cómo viene a aportar al desarrollo de capacidades estatales promoviendo la eficiencia de los recursos humanos y el ahorro de recursos presupuestarios.

vi. La planificación en Argentina y en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Secretaría de Hacienda en el mes de abril de 2016 aprobó un Manual para la Formulación Presupuestaria de la Administración Pública Nacional. El mismo indica que “Oficina Nacional de Presupuesto se encuentra abocada al desarrollo, implantación y consolidación de buenas prácticas en las distintas etapas del proceso presupuestario orientado a la obtención de resultados de la gestión pública.”⁵

Al respecto, la programación analítica de los recursos deberá incluirse en los formularios F2.A “Programación Analítica Plurianual de Recursos” y F2.B “Programación Analítica Trimestral de Recursos”.

Si bien el manual detalla la información que deberá contener cada formulario, en ningún momento hace alusión al análisis de precios previo. Deja en claro que el presupuesto debe ser por programas pero en ningún momento habla de un análisis previo de los precios que se incorporan en cada ítem.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó para el año 2020 las Normas Anuales de Ejecución y Aplicación de Presupuesto mediante el

⁵ Manual para la formulación presupuestaria de la administración pública nacional, Secretaría de Hacienda (abril 2016).

Decreto N° 32-AJG/2020⁶. Estas normas son aprobadas para cada año presupuestario, por ello tomaremos las últimas aprobadas.

Nuevamente, no se hace mención a alguna a un análisis previo de los precios al momento de formulación.

vii. Sobreprecios en Argentina

En virtud de todo lo expuesto, corresponde tratar entonces las causas de sobreprecios en Argentina, atento que incorporando una figura tan simple como el análisis de precios podrían reducirse infinitos casos de corrupción y sobreprecios.

En este sentido, en un estudio realizado por la Universidad Católica Argentina “La corrupción en la Argentina: un diagnóstico de la situación actual” indica que:

“Medir el costo de la corrupción es una tarea excesivamente difícil, sino imposible. Esto se debe en principio a la característica ilegal de estos hechos y por consiguiente al alto nivel de desconocimiento que se tiene de ellas. Además, los costos de la corrupción no se explicitan solamente en la cantidad de dinero que pierde el Estado, y en consecuencia toda la sociedad, sino que también son de vital importancia los costos de eficiencia, la caída de la inversión y la mala asignación de fondos que genera.” (Brodschi, E., Fracchia, E., López Amorós, M. 2009:12).

Asimismo, realizaron una investigación y encontraron que:

“De algunos casos investigados por la justicia se puede extraer una aproximación a los elevados sobreprecios pagados en las contrataciones públicas, que están vinculados a hechos de corrupción pública. En la siguiente tabla se muestran sólo algunos casos publicados en la página web de la Oficina Anticorrupción.” (Brodschi, E., Fracchia, E., López Amorós, M. 2009:13)

Exponen que:

“Si bien resulta extremadamente difícil estimar un costo de la corrupción total, los casos denunciados en la justicia permiten extraer una idea del elevado nivel de perjuicio que ocasiona en la sociedad. El alto valor de las estimaciones realizadas por el Procurador General de La Nación y el CIPCE, sumado a la percepción generalizada de que la gran mayoría de los casos ni siquiera llegan a la justicia, dan sustento a la concepción de una gigantesca masa de recursos que se pierden en las garras de funcionarios, y también

⁶ Decreto N° 32-AJG/20 (BOCBA 5775)

de civiles y empresas privadas, que actúan en complicidad con los primeros para obtener beneficios a costas del conjunto de la sociedad. Por otro lado, nuestra elaboración de los sobreprecios y las pérdidas relativas del Estado dan cuenta de que en general los niveles de sustracción son excesivamente altos. Esto podría ser indicativo del bajo nivel de control, ya que con niveles medios de control uno podría esperar que las personas sean más cuidadosas, extrayendo menores sumas con el fin de disminuir el riesgo de ser descubiertas.” (Brodschi, E., Fracchia, E., López Amorós, M. 2009:14)

Todo el desarrollo realizado, nos posiciona en la puerta de entrada al estudio de caso propuesto. Cómo la implementación de una simple figura administrativa colaborará contra casos de corrupción y sobreprecios, permitirá una mayor eficiencia y uso de recursos del estado y permitirá realizar una correcta planificación presupuestaria y administración de recursos.

Es por ello que siguiendo la metodología que a continuación se describirá, se realizará el estudio de caso del programa de análisis de precios implementado por la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

6. Metodología del análisis

La metodología que implementará el presente trabajo es la de un estudio de caso, ya que el foco de la investigación estará puesto en el equipo de análisis de precios de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires en el periodo comprendido entre los años 2017 y 2019.

A fin de delimitar el caso correctamente corresponde aclarar que se solicitó al equipo de análisis de precios el acceso a las bases de datos internas y en virtud de la información proporcionada, el trabajo buscará realizar un análisis cualitativo del funcionamiento del equipo y su efectividad observada desde la eficiencia y la calidad del trabajo.

Se realizará un análisis del tiempo incurrido, de los recursos humanos destinados para ello, del ahorro económico generado y de las cantidades de análisis realizados. Asimismo, se medirá su efectividad al momento de adjudicar las licitaciones con los presupuestos oficiales analizados.

Todo ello surgirá de la base de datos proporcionada por el equipo de análisis de precios, tanto desde sus reuniones de seguimiento mensuales como de la base interna de seguimiento.

Asimismo, a fin de conocer fortalezas y debilidades del equipo y resultados cualitativos del trabajo realizado se llevará a cabo una entrevista con miembros del equipo y con el Jefe de Gabinete de la Dirección General a fin de conocer en profundidad los obstáculos que se presentaron en el camino, los factores de incidencia positiva alcanzados por el equipo como también los factores de incidencia negativa y las acciones de mejora necesarias para un mejor funcionamiento del equipo.

En otras palabras, los datos para realizar el presente análisis serán recolectados de entrevistas personales llevadas a cabo con el equipo y de datos internos brindados.

7. Análisis

i. Totales Analizados

Del Informe Final de Gestión de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal surge que el equipo de análisis de precios realizó desde sus inicios en el año 2017 hasta finales de 2019 un total de 669 análisis de precios para Licitaciones de bienes y servicios, obras públicas como así también para balances de economías y demasías y ampliaciones de licitaciones.

Esos valores coinciden con los datos de la Gerencia Operativa Compras y Contrataciones que indican que entre 2016 y 2019 se adjudicaron 320 licitaciones de obra pública y bienes y servicios y se tramitaron 290 procesos de prórroga y ampliaciones, arribando a un total de 610 procesos.

Es importante destacar que los números no coinciden exactamente, en primer lugar porque el equipo de análisis de precios se formó en el año 2017. Asimismo, el equipo realizó una serie de análisis que posteriormente no fueron adjudicados ni tramitados.

Ahora bien, con los datos brindados por el área de análisis de precios, se analizará, por un lado: las horas de trabajo incurridas para cada análisis y los recursos humanos implicados en los mismos. Por otro, el dinero ahorrado total.

Asimismo, se evaluarán los avances obtenidos año a año desde el 2017 al 2019.

ii. Resultados por año

En el año 2017 fue creado el equipo de análisis de precios. Tal como destacó uno de los informantes en la entrevista: *“Yo trabajaba en la Gerencia de Compras y Contrataciones, en el 2017 en una de las reuniones de seguimiento mensual, surgió la idea de comenzar a analizar los precios ya que se observaban diferencias de precios significativas en los ítems de las distintas ofertas. Incluso ofertas realizadas por las mismas empresas pero para licitaciones diferentes. Esto encendió una alarma en la Gerencia y se decidió conformar el equipo para analizar los precios de las licitaciones previo a la conformación del presupuesto oficial de cada una.”*

Esto implicó que comenzaran a implementarse planillas de análisis estándar para todas las áreas, una estandarización de todos los precios y comenzar generar sinergia con el área de compras y contrataciones.

De la información brindada en la entrevista, el equipo manifestó que lo más difícil de lograr fue que las áreas aceptaran este nuevo paso dentro del procedimiento e implementaran la planilla estandarizada. Según indican, cada área enviaba el análisis sin utilizar la planilla. Esto generaba una pérdida de tiempo ya que en la devolución se solicitaba que adaptaran la planilla a la estándar.

A continuación se transcriben las respuestas obtenidas a la pregunta ¿Cuál fue la recepción de las áreas respecto de la incorporación del equipo de análisis de precios en los procedimientos internos?

Informante 1: contador miembro del equipo de análisis de precios

“Y... mala. A nadie le gusta que lo controlen ni que le digan que su trabajo no está del todo bien ejecutado. Con el tiempo creo que se fueron acomodando y finalmente lograron darse cuenta que facilitaba la ejecución de las licitaciones.”

Informante 2: arquitecto miembro del equipo de análisis de precios

“Cuando yo comencé a trabajar el equipo ya estaba conformado y no tuve mayores problemas. Sí tuvimos algunas discusiones respecto de cantidades, muchas veces volvían a remitir los análisis con mayor justificación respecto de los materiales y las cantidades que necesitaban. Pero en líneas generales la recepción fue buena.”

Informante 3: Jefe de Gabinete de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal

“En un principio muy mala. No querían saber nada. A la gente le cuesta asumir cambios y más si implican un mayor trabajo o más requisitos. Luego fueron

acostumbrándose, creo que como con todo, aprendieron a trabajar de manera más organizada.”

Asimismo, manifestaron que como era el comienzo del equipo, debían realizar un análisis de la estructura de costos de cada ítem. Destacan que en los inicios del equipo demoraban mucho tiempo en analizar las estructuras de costos, pero a medida que pasaba el tiempo iban contando con muchos ítems que se repetían en las licitaciones, por ende el análisis se hacía más rápido atento que contaban con los datos y únicamente debían actualizar los precios por inflación, modificar los coeficientes utilizados y verificar las cantidades manifestadas.

A continuación se detallan las observaciones de uno de los miembros del equipo frente a la pregunta ¿Cuál es tu rol dentro del equipo?

“Mi rol es corroborar que los precios que envía el área con la propuesta de presupuesto oficial se encuentren a valores de mercado. Para ello hago un análisis de la estructura de costos de cada ítem que remiten. Hoy en día muchos ítems se encuentran analizados, en consecuencia solo reviso que los coeficientes de pase estén bien cargados y que las cargas sociales y demás se encuentren actualizadas. En un principio analizar un presupuesto podía llevarnos días, luego con el tiempo fuimos aceitando los procedimientos.”

Por último, se realizaron compromisos de plazos de respuesta con las áreas a fin de no demorar los procesos licitatorios, para ello se implementaron una serie de diagramas de gantt de acuerdo al tipo de análisis correspondiente.

Más adelante se realizará un análisis comparativo de los tiempos incurridos en los análisis por año.

ii.i Cantidades analizadas

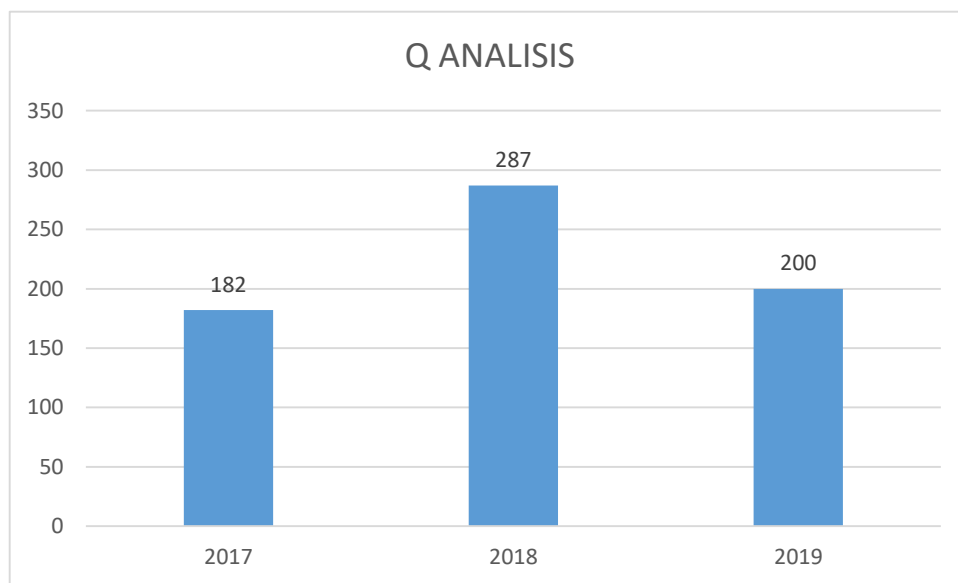
En el año 2017 se realizaron 182 análisis de los cuales 74 correspondían a licitaciones, 77 a procesos de compra realizados por medio del procedimiento establecido en el Decreto N° 433/16 y 59 correspondientes a análisis de balances de economías y demasías de obra pública.

En el año 2018, y en base a los análisis de precios realizados para conformar el Presupuesto Oficial de cada Licitación, se estableció en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares la figura del “Precio Máximo” descrito en el punto 3.

En dicho año se realizaron 287 análisis, de los cuales 184 correspondían a licitaciones, 78 a procesos de compras realizados conforme el procedimiento del Decreto N° 433/16 y 25 correspondientes a balances de economías y demasías de obra pública.

Finalmente, en el año 2019 se realizaron 200 análisis de precios. Para el mes de julio de 2019, el equipo llevaba realizados un total de 104 análisis siendo 76 de ellos correspondientes a Licitaciones Públicas, 19 a compras realizadas bajo el procedimiento del Decreto N° 433/16 y 9 respecto de balances de economías y demasías en obra pública.

Tabla III. Cantidad de análisis realizados 2017-2019



Fuente: elaboración propia con datos del equipo de análisis de precios

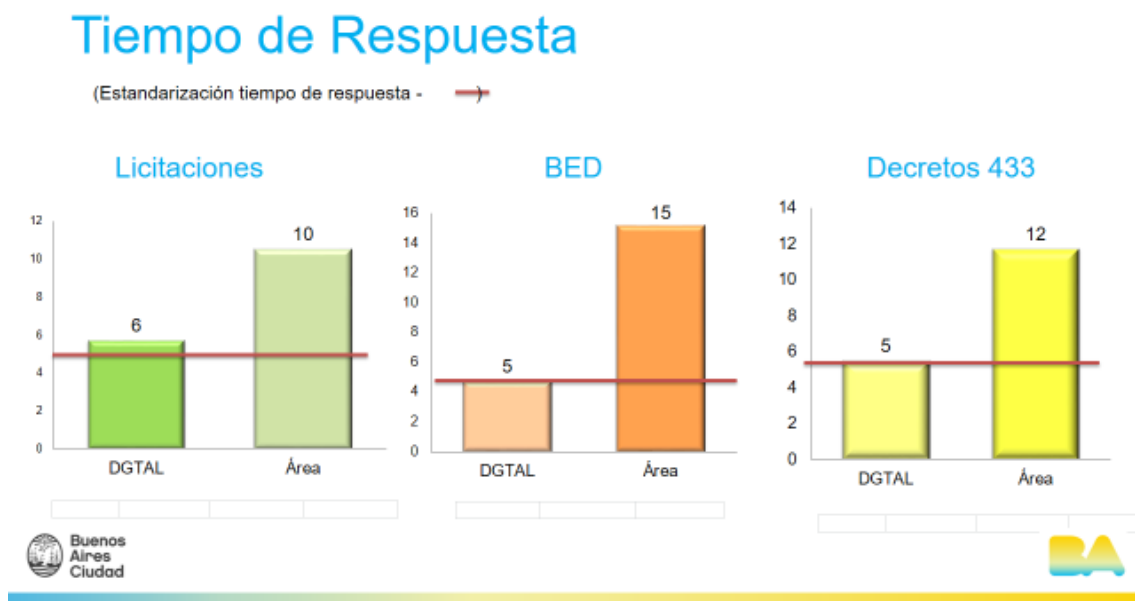
En el gráfico se observa un incremento de trabajo en el año 2018, considero que se debe a lo siguiente: el año 2017 el equipo tuvo sus inicios, esto implicó que el comienzo de los análisis fue gradual. En un principio únicamente se realizaban análisis respecto de los procedimientos de compras y contrataciones en el marco del Decreto N° 433/16. Luego, se incorporaron Licitaciones y análisis de economías y demasías de obra pública.

El año 2018 podría decirse que el equipo tuvo su auge, el mismo se encontraba consolidado y las áreas ya habían incorporado a sus procesos el análisis de precios. Por último, se ve una leve baja de análisis en el año 2019, considero que al ser un año de elecciones las compras y contrataciones disminuyen, por este motivo se podría atribuir el descenso de análisis a la coyuntura del momento.

ii.ii Tiempos

Como se expuso, en una primera instancia las áreas se mostraron reticentes a implementar el análisis de precios en sus procesos de compra. A fin de establecer procedimientos, se acordaron tiempos con diagramas de Gantt asumiendo compromisos por cada parte. Como se ve, el compromiso era de cinco (5) días para cada área. Respecto de ello, el gráfico expuesto a continuación demuestra la dificultad que se generó con las áreas para cumplir con los tiempos estandarizados en el año 2017:

Tabla IV. Tiempos de respuesta 2017

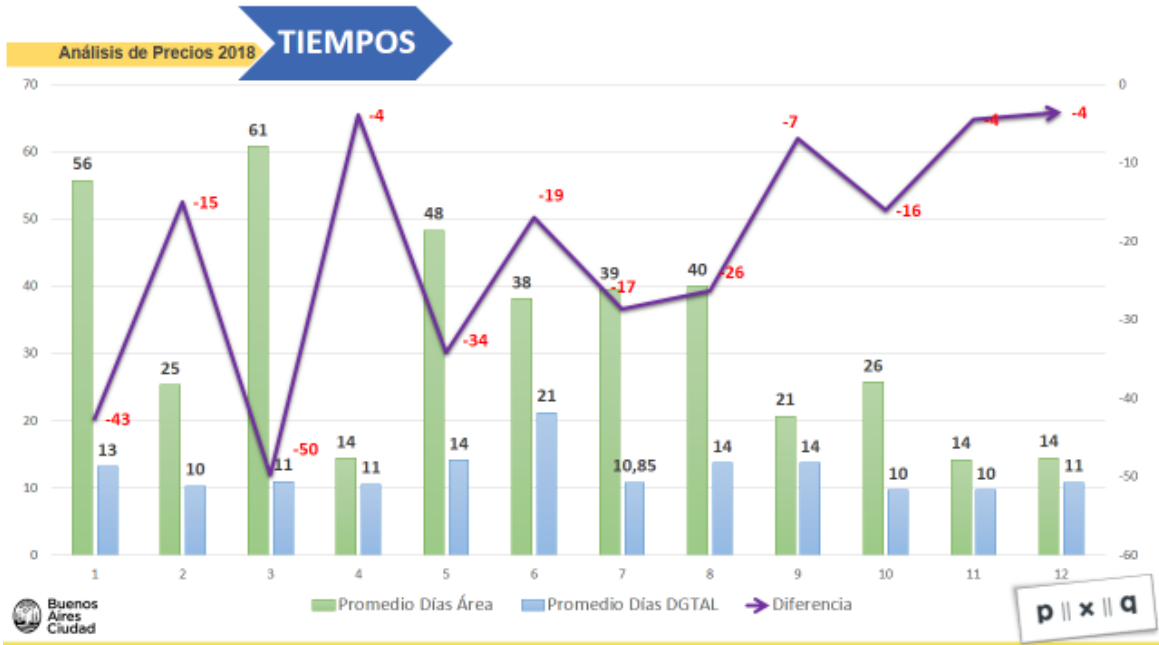


Fuente: elaboración del equipo de análisis de precios (2017)

Asimismo, si bien en el año 2018 las áreas lograron incorporar el procedimiento de análisis de precios en sus licitaciones, aún restaba que pudieran cumplir con los plazos de análisis comprometidos a fin de no demorar los procesos de compra.

Tal como luce del gráfico acompañado a continuación, sin perjuicio de no cumplir con los tiempos de compromiso, a lo largo del año se observa una mejoría en los plazos.

Tabla V. Tiempos de respuesta 2018

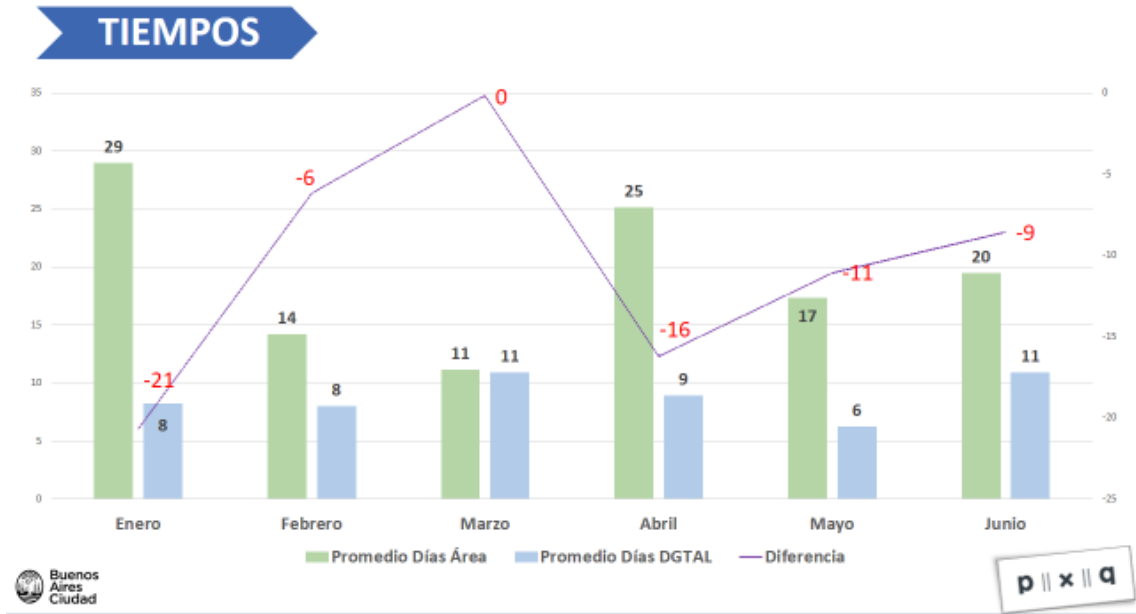


Fuente: elaboración equipo análisis de precios (2018)

Hay que tener en cuenta que para el año 2018 los análisis se realizaban respecto de todos los procesos pero no se incorporaron nuevos integrantes al equipo. Por ende el cúmulo de trabajo fue mayor. Ello implicó un incremento en los tiempos tanto de las áreas como del equipo.

Finalmente en el primer semestre de 2019 los tiempos se mantuvieron constantes respecto del 2018. No se generaron cambios significativos de disminución de tiempos. Esto se ve reflejado en el gráfico que se muestra a continuación:

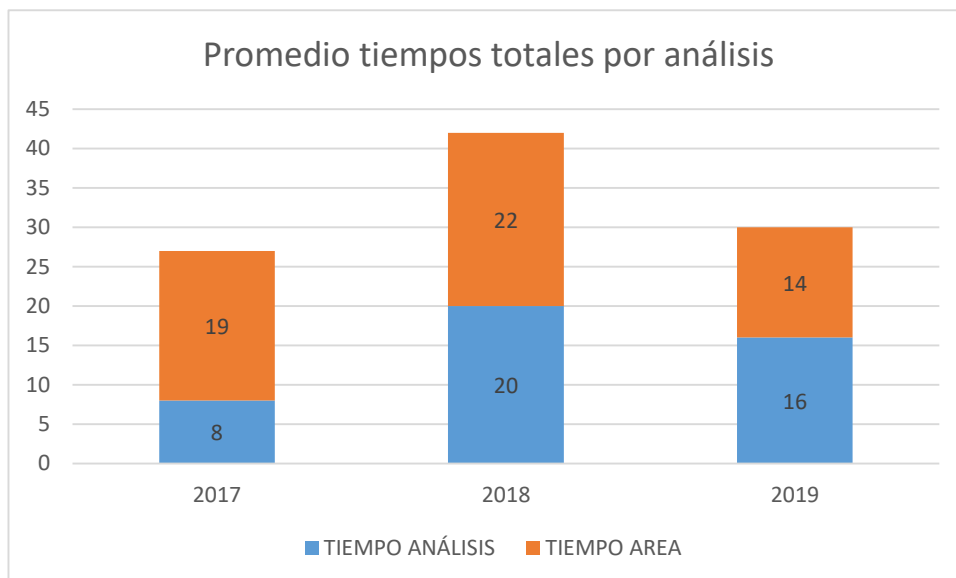
Tabla VI. Tiempos de respuesta 2019



Fuente: elaboración equipo de análisis de precios (2019)

De los datos brindados por el equipo no puede inferirse una mejora en los tiempos a lo largo de los años, tanto desde el área como desde el equipo de análisis. A continuación se muestra un promedio a lo largo de los años respecto de los tiempos:

Tabla VII. Comparativo tiempos totales 2017 - 2019



Fuente: elaboración propia con datos brindados por el equipo de análisis de precios

Del gráfico se desprenden similitudes con el gráfico 1 en el que se expresaron las cantidades de análisis realizados a lo largo de los años. Podría decirse entonces que el

aumento en las cantidades de análisis realizados también llevó a un aumento de días por parte de las áreas, es decir a mayor cantidad de trabajo mayor demora en realizarlo.

Sin perjuicio de ello, analizando cada año de forma individual, también se observan meses del año con mayor flujo de trabajo que otros. Esto podría estar relacionado con los primeros meses del año donde, luego de la aprobación del presupuesto comienzan a aprobarse los pliegos de bases y condiciones y los respectivos presupuestos oficiales (de acuerdo a los montos aprobados en la Ley de presupuesto).

Respecto del manejo de los tiempos, las entrevistas revelaron la siguiente información: frente a la pregunta: "Respecto de tu trabajo diario, podrás describir si el mismo es constante o si se acumula en determinados momentos del año". Las respuestas obtenidas fueron las siguientes:

Informante 1:

"Hay momentos que no damos abasto. Hemos pasados largas horas en la oficina. Y en otras épocas del año el cúmulo es bajo. Supongo que se debe a que a principio de cada año las áreas quieren sacar las contrataciones que les fueron aprobadas según presupuesto. También nos ha pasado que se vencían licitaciones muy grandes, como por ejemplo el mantenimiento de los espacios verdes de toda la ciudad, ese tipo de licitaciones implicó muchas horas."

Informante 2:

"Suele ser constante, siempre hay alguna contratación para analizar ya que si no son licitaciones nuevas me suelen consultar por modificaciones durante la ejecución de las mismas. En este punto mi trabajo se diferencia del trabajo del contador ya que por ejemplo en Obras Públicas, si hay economías o demasías, el precio de los ítems ya se encuentra analizado (es el mismo que en la oferta) pero las cantidades que se requieren no, por lo tanto, se procede nuevamente al análisis."

El paso siguiente es analizar el ahorro generado a fin de evaluar si el tiempo incurrido en realizar los análisis de precios se torna eficiente o resulta excesivo.

ii.iii Ahorro generado

Tal como se expuso al describir el funcionamiento del equipo de análisis, para cada contratación propiciada, el área requirente debe mandar un proyecto de presupuesto

oficial. Luego, una vez analizado el presupuesto se establece este último como nuevo presupuesto oficial.

La diferencia de ambos presupuestos se denominó “ahorro teórico” y atento que desde el Ministerio de Ambiente y Espacio Público se licitaba con “Precio Máximo” la brecha de ahorro siempre iba a ser igual o mayor al monto ahorrado.

Los ahorros teóricos generados año a año fueron los siguientes:

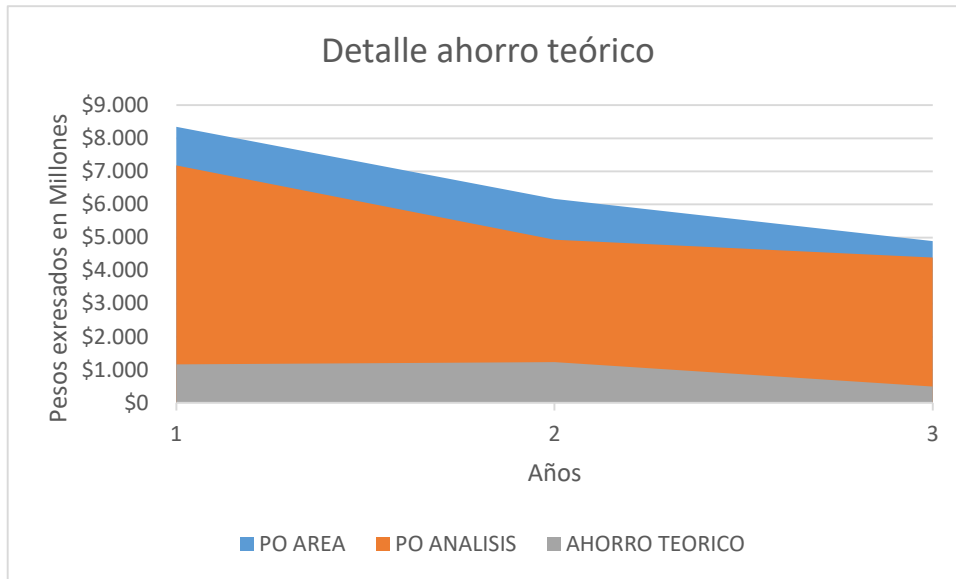
En el año 2017 la sumatoria de todos los presupuestos remitidos por las áreas para análisis ascendió a la suma de \$8.345.000.000. Por su parte, la sumatoria de todos los presupuestos oficiales aprobados por el equipo de análisis de precios ascendió a \$7.179.000.000. Es decir que el ahorro teórico generado en el año 2017 ascendió a \$1.166.000.000 representando un 14% de ahorro.

En el año 2018 la sumatoria de todos los presupuestos remitidos por las áreas para análisis ascendió a la suma de \$6.167.000.000. Por su parte, la sumatoria de todos los presupuestos oficiales aprobados por el equipo de análisis de precios ascendió a \$4.933.000.000. Es decir que el ahorro teórico generado en el año 2017 ascendió a \$1.234.000.000 representando un 20% de ahorro.

En el año 2019 la sumatoria de todos los presupuestos remitidos por las áreas para análisis ascendió a la suma de \$4.891.000.000. Por su parte, la sumatoria de todos los presupuestos oficiales aprobados por el equipo de análisis de precios ascendió a \$4.395.000.000. Es decir que el ahorro teórico generado en el año 2017 ascendió a \$496.000.000 representando un 10% de ahorro.

El siguiente gráfico describe lo anteriormente expuesto:

Tabla VIII. Ahorro teórico generado 2017 - 2019



Fuente: elaboración propia con datos brindados por el equipo de análisis de precios

Resulta interesante observar que si bien en el segundo año se logró alcanzar la mayor cantidad de dinero ahorrado, los presupuestos oficiales remitidos por las áreas no hicieron más que descender desde el primer año.

Esto deja entrever las consecuencias positivas del equipo de análisis de precios. Puede verse cómo sin un equipo que analizara los presupuestos, las áreas remitían precios elevados como presupuesto oficial para sus licitaciones. Dichos montos fueron descendiendo gradualmente a lo largo de los años.

Otro dato que permite inferir el impacto del análisis de precios se desprende del área azul. La diferencia entre el área azul y el área naranja disminuyó a lo largo de los años, esto supone un aprendizaje de las áreas al formular los presupuestos oficiales de las licitaciones.

Asimismo, el achicamiento de la brecha podría deberse a la composición de cada ítem en el armado del presupuesto. Es decir, con el tiempo se fijaron valores de mercado de muchos ítems que se repiten en la mayoría de las licitaciones y contrataciones.

Es de destacar que el impacto positivo que se observa respecto del equipo de análisis de precios no se debe a la cantidad de dinero ahorrado a lo largo de los años (que sin duda representa montos muy altos) sino al impacto puntual en la cadena de valor desde el punto de vista cualitativo. Se infiere el acatamiento al procedimiento por parte de las áreas y la disminución de sus montos al momento de formular los presupuestos oficiales.

Además, dicho impacto se infiere de las entrevistas realizadas. A continuación se expresa lo que manifestó cada miembro del equipo frente a la pregunta ¿En qué aspectos observas el impacto del trabajo dentro del Ministerio?

Informante 1:

“En primer lugar se pudieron ordenar los requisitos para formular presupuestos oficiales. Antes eran muy disímiles entre cada área. Este orden produce una unificación en los precios de todas las contrataciones realizadas por el ministerio. Además podemos asegurar que todos los precios fueron adjudicados a valores de mercado evitando cualquier tipo de denuncias por sobreprecios o cuestionamientos posteriores de auditorías. Finalmente, y creo que el punto más importante fue el ahorro generado a nivel ministerio.”

Informante 2:

“En primer lugar en los ahorros generados a partir del análisis de precios. Nos gusta hacer comparaciones y solemos decir que el ahorro generado en un año representa la construcción de 11 nuevas escuelas por ejemplo.

En segundo lugar respecto al orden de trabajo interno con las áreas y a la prolijidad con la que comenzaron a salir las contrataciones. Particularmente se observa una mejor calidad en los Pliegos de Especificaciones Técnicas.”

Informante 3:

“Bueno, es innegable el ahorro que se generó a partir de la implementación del análisis de precios. También notamos una mejora en lo que es calidad de información que se envía. Se fijaron parámetros y las áreas los cumplen. También en cada pedido de contratación nos envían información cada vez con mayor detalle y eso hace que los análisis se realicen más rápido y con una mayor cantidad de herramientas que justifiquen los precios.”

Como se observa, los 3 miembros del equipo hicieron referencia tanto a los ahorros generados al hablar de aspectos de impacto positivo del equipo como al orden y a la uniformidad de los procesos alcanzados.

Podríamos preguntarnos ahora cuántas contrataciones tuvieron éxito y cuántas resultaron desiertas o fracasadas, a fin de determinar no solo si el análisis de precios sirve en términos de ahorro, sino también para observar la eficacia del mismo al momento de adjudicar las contrataciones.

ii.iv Contrataciones adjudicadas

Por su parte, en la Gerencia Operativa de Compras y Contrataciones, durante el período 2016/2019, se trabajaron 1.592 procesos, de los cuales 1.154 se adjudicaron, 103 fracasaron y dejadas sin efecto, y 45 se encontraban en trámite al mes de diciembre 2019.

Esto supone que únicamente un 6% de los procesos resultaron desiertos o fracasados. Asimismo dicho porcentaje representa los procesos que no pudieron adjudicarse desde el año 2016 (cuando el equipo de análisis de precios aún no estaba conformado) hasta el 2019. Por lo que el porcentaje de contrataciones desiertas desde el 2017 debería ser aún menor.

Estos datos demuestran un éxito en la efectividad del equipo de análisis de precios. No solo en términos de ahorro sino en términos de eficacia al momento de adjudicar las licitaciones.

No podríamos decir que el equipo hubiera tenido éxito si, a pesar de una gran cantidad de ahorro generado, las contrataciones hubieran resultado desiertas por no existir ofertas o no recibir ofertas admisibles.

Además, es importante destacar la opinión de uno de los informantes respecto del nivel de competitividad y acceso a las adjudicaciones que se generó, tal como informa en la entrevista: *“Otro aspecto de mejora detectado, es el nivel de competitividad que se observó en la recepción de ofertas. Sin la implementación del precio máximo en los pliegos únicamente resultaban adjudicatarias las grandes empresas que por su capacidad económica podían realizar ofertas más bajas. Al incorporar la figura del precio máximo, se colocó en pie de igualdad a todas las oferentes, permitiendo el acceso al mercado de aquellas pequeñas empresas. Esto se vio reflejado en los datos de la Gerencia de Compras y Contrataciones respecto de las adjudicaciones realizadas, comenzó a notarse una diversidad mucho mayor en las adjudicaciones.”*

iii. Resultados cualitativos

El equipo manifestó haber obtenido una serie de resultados cualitativos a lo largo del tiempo. En primer lugar observaron una mejora en la calidad de las licitaciones impulsadas por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, no solo en lo que respecta a los procedimientos administrativos previos a su adjudicación sino también en la futura ejecución de las licitaciones.

En cuanto a ello, es de destacar que las licitaciones suelen tener modificaciones al momento de su ejecución. Específicamente las contrataciones del Ministerio de Ambiente y Espacio Público que gran parte de ellas tienen como objeto distintos mantenimientos del espacio público, y en las que resulta muy difícil calcular cantidades específicas de insumos.

En este sentido, de sufrir modificaciones en el momento de su ejecución, los ítems necesarios para hacer frente a las necesidades de cada contratación ya se encontraban analizados y revisados por el equipo de análisis de precios garantizando en este sentido que los ítems agregados mantuvieran los mismos criterios empleados al momento de formular el presupuesto oficial.

No solo lo antedicho, sino que al estar conformado el equipo de análisis por arquitectos, también se revisaban las cantidades de insumos necesarias para cumplir correctamente con la efectiva ejecución de las licitaciones.

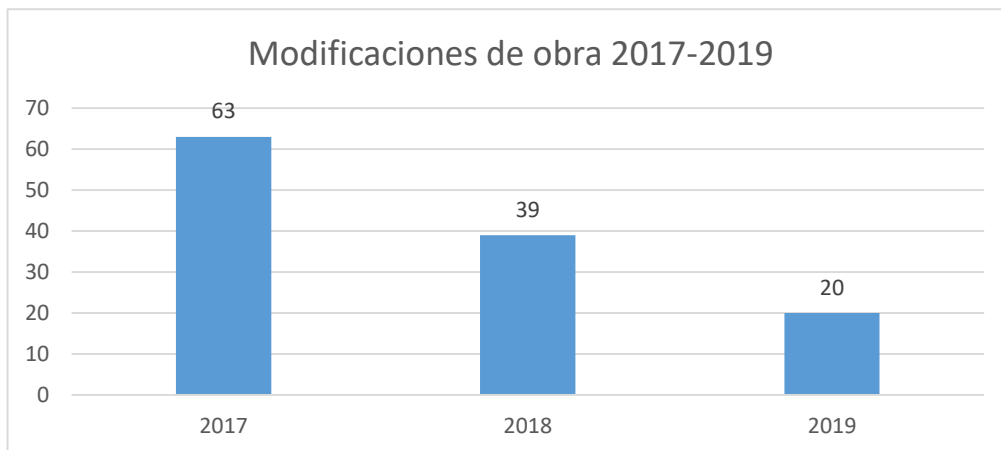
iii.i Resultados en Obras

El equipo manifestó que respecto a las licitaciones llevadas a cabo en el marco de la Ley de Obra Pública, las intervenciones dieron como resultado una mejora en la confección de los anteproyectos de obra.

Se observó mayor precisión en los anteproyectos y en consecuencia una disminución en la tramitación de adicionales de obra a lo largo de los años.

En este sentido, manifestaron que en el año 2017 se tramitaron 63 modificaciones de obra pública, en el año 2018 dicho número descendió a 39 y finalmente en el año 2019 el número de obras modificadas fue de 20.

Tabla IX. Cantidad de modificaciones de obras 2017 - 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la Gerencia Operativa Legales

El gráfico describe claramente cómo los números se reducen casi a la mitad año a año.

iii.ii Resultados en contrataciones de bienes y servicios

El equipo manifestó que en las contrataciones de bienes y servicios se observó una mejora en las descripciones de las necesidades del Ministerio siendo más ordenadas, claras y específicas, conduciendo a mejores resultados en su ejecución.

Respecto de ello, como se expuso, el primer paso en el procedimiento es recibir la necesidad del área con un presupuesto oficial. Con dichos datos el equipo comenzaba su trabajo de análisis. En una primera instancia recibían presupuestos oficiales sin indicar fuentes utilizadas para conformarlos, con escasas descripciones respecto de las necesidades del área.

En consecuencia el equipo de análisis realizaba devoluciones solicitando mayor información, mayor detalle en las descripciones junto con un presupuesto conformado mucho menor a lo enviado por el área.

Es así como las áreas incorporaron en sus solicitudes mayor descripción y fundamentación de sus necesidades. Con el correr del tiempo se estandarizaron los procesos y se incorporó el método de trabajo en las áreas.

Los tres informantes manifestaron respecto de este punto avances positivos en lo que respecta al *“orden de trabajo interno con las áreas y a la prolijidad con la que comenzaron a salir las contrataciones. Particularmente se observa una mejor calidad en los Pliegos de Especificaciones Técnicas”*.

iii.iii Resultados en el plano administrativo

Por último, en el plano administrativo, el equipo fue el responsable de dividir las contrataciones en renglones. Corresponde destacar que previo a la intervención del equipo, los presupuestos oficiales eran conformados con precios globales (muchas contrataciones no estaban desagregadas en ítems). Asimismo, sucedía que las contrataciones que sí tenían sus presupuestos desagregados en ítems no tenían las correspondientes estructuras de costos formuladas. En suma, muchas licitaciones empleaban ítems iguales con distintas cotizaciones en cada licitación.

Por último, en las licitaciones de mantenimiento que eran divididas y adjudicadas por zonas, sucedía que cada oferente cotizaba los mismos ítems con distinto precio dependiendo de la zona geográfica en la que se prestaba el servicio.

Por todo esto, el equipo fue el encargado de homogeneizar las contrataciones. Dividió las licitaciones en renglones con sus unidades de medida correspondientes a fin de poder ampliarlas o disminuirlas en base a la necesidad de la unidad ejecutora de forma eficiente.

8. Conclusiones

De todos los datos recolectados se pueden inferir determinados resultados respecto de la implementación del equipo de análisis de precios.

En este sentido los factores de incidencia positiva observados fueron los siguientes:

Se logró redactar y pautar un procedimiento interno al que las áreas, si bien en un principio se notaron reticentes a adoptar, terminaron aceptando. Esto implicó una estandarización de un proceso y un orden en la forma de trabajar.

Además se logró homogeneizar el formulario de análisis de precios, lo que implicaba que todos los análisis remitidos por las áreas eran remitidos en el mismo formato con los mismos coeficientes establecidos. Esto permitió no solo ganar tiempo al momento de trabajar gracias a recibir siempre el mismo formulario sino también impuso un orden y una claridad en la comunicación con las áreas.

Al respecto, corresponde hacer hincapié en lo indicado por el informante N° 1: *“Todas las áreas aceptaron el trabajo con la planilla estandarizada, esto aunque parezca poco nos ahorra muchísimo tiempo de trabajo. También se ve la evolución cuando notas que muchas áreas toman los cambios que vamos realizando. Es decir formulan presupuesto con los coeficientes de pase establecidos por el equipo y si hay algún ítem que ya fue analizado toman esos valores.”*

Por último, se destaca como factor de incidencia positiva la composición interdisciplinaria del equipo. Al contar con especialistas en economía, arquitectura e ingeniería los análisis realizados eran integrales y no enfocados únicamente en algún factor puntual como por ejemplo el económico. Las devoluciones enviadas contenían observaciones tanto desde el punto de vista económico revisando que los precios estuvieran a valores de mercado sino que también observaban cantidades expresadas y tipo de materiales empleados. Alcanzando entonces a un aumento en la calidad de la confección de los presupuestos pero también de los pliegos de especificaciones técnicas.

Respecto de los factores de incidencia negativa se observan los siguientes:

Al observar los tiempos de demora en cada análisis, puede verse cómo el trabajo se encuentra concentrado en determinados meses, llevando a una desproporción en los flujos de trabajo y no siendo posible alcanzar un flujo constante a lo largo del año. Se cree que esto se debe a la falta de planificación de las licitaciones. También a la falta de previsión de sus respectivos vencimientos que obligan al equipo a trabajar contra reloj en muchas oportunidades.

Por otro lado y si bien la estandarización del proceso y del formulario para realizar al análisis fueron mencionados como factores de incidencia positiva, el equipo indicó que había una falta de compromiso por parte de las áreas al enviar la documentación siendo remitida en muchas ocasiones de manera incompleta. Esto suponía una demora en los tiempos comprometidos y rispideces con las áreas requirentes.

Finalmente, se observó mucha demora por parte de las áreas en remitir toda la información solicitada luego de la primera devolución. Este punto afecta el factor tiempo analizado oportunamente.

Es decir, que el factor tiempo fue el gran punto de incidencia negativa detectado en el análisis. Sin perjuicio de ello, se cree que el ahorro generado por año y el perfeccionamiento de los presupuestos, pliegos y procesos alcanzados se contraponen de manera suprema por sobre el tiempo incurrido en cada análisis.

Por supuesto que se detectaron acciones de mejora y las mismas consisten justamente en la mejora de estos tiempos. Una propuesta evaluada fue la de aprobar mediante un acto administrativo un procedimiento externo al que las áreas se debían ajustar fijando sanciones por incumplimientos.

Tal como surge de las entrevistas, los informantes propusieron las siguientes acciones de mejora:

Informante 1:

“Creo que habría que hacer algún tipo de modificación al procedimiento. Como es un procedimiento informal muchas veces cuesta que las áreas cumplan por que no sienten ningún tipo de “amenaza”.”

Informante 2:

“Me gustaría que se formalizara de alguna forma el equipo ya que hoy es un equipo interno dentro de una Dirección General. También me gustaría que se formalizara el procedimiento establecido”.

9. Propuestas

Más allá de las acciones de mejora observadas respecto del equipo de análisis de precios en sí, corresponde desarrollar una propuesta de mejora que podría ser utilizada no solo por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, sino que se podría implementar a nivel global dentro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

9.1 Articulación entre áreas

En primer lugar, se propone la mejora en la articulación de los análisis de precios con la formulación de presupuesto que se realiza todos los años. Si bien los ahorros generados ascienden a sumas muy altas, el presupuesto del Ministerio fue formulado previamente con valores más elevados. Por ello resulta difícil plasmar el ahorro en la práctica y lograr destinar los montos ahorrados a nuevos proyectos (ya que no fueron presupuestados para el año). Es en esta instancia donde la burocracia administrativa impide realizar mejoras, promover nuevos proyectos y destinar los fondos ahorrados a esos proyectos.

Por ello, la primera recomendación sería articular el equipo de análisis de precios con el equipo de planificación del presupuesto y formular un presupuesto orientado a resultados a fin de evitar modelos rígidos y verticalistas, cambiando el foco hacia un modelo donde convivan estructuras flexibles que puedan atender a las demandas ciudadanas. Todo ello en un contexto de recursos escasos con relación a las demandas sociales que limitan la capacidad de acción del estado.

Es en este punto donde coincido con Sotelo Maciel cuando indica que “La capacidad de conducción estratégica, la virtud de generar y conducir acciones, es una facultad técnico-política que puede ser predicada de los gobiernos. Y la capacidad de gobierno puede ser ampliada a través de técnicas y métodos de planificación estratégico situacional. Y esto es imprescindible para ampliar el campo de gobernabilidad en el caso de los proyectos que se plantean transformaciones y objetivos exigentes” (Sotelo Maciel 2013:9). Sostengo que la articulación entre las áreas propuestas colaborará de forma positiva con la capacidad de conducción estratégica, ampliando en consecuencia el campo de gobernabilidad y ejecución de proyectos deseados.

9.2 Incorporación formal en estructura de Gobierno

Por último el segundo punto de recomendación sería elevar la propuesta a nivel Gobierno. El Decreto N° 463/19⁷ aprobó la estructura orgánico funcional dependiente

⁷ Decreto N° 463-GCABA/19 (BOCBA N° 5762)

del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicho Decreto incorporó en la Jefatura de Gabinete de Ministros a la Secretaría de Planificación, Evaluación y Coordinación de la Gestión. Asimismo incorporó a la Dirección General Evaluación del Gasto dependiendo de dicha Secretaría.

Sin perjuicio de dicha incorporación, dentro de la descripción de sus responsabilidades primarias únicamente incorpora realizar evaluaciones ex post de los principales proyectos y programas. Asimismo, orienta las responsabilidades al control de la correcta ejecución del presupuesto y cumplimiento de cronogramas de ejecución.

Por este motivo, y como el equipo de análisis de precios dentro del Ministerio de Ambiente y Espacio Público no fue creado formalmente dentro de la estructura, se propone la incorporación en cada Ministerio o Secretaría dependiente del Poder Ejecutivo, un equipo cuyas responsabilidades primarias sean las de realizar los análisis de precios en los términos descritos en el presente trabajo.

Vale destacar que a fin de realizar los análisis de todas las contrataciones del Ministerio de Ambiente y Espacio Público se requirió un equipo conformado por tres (3) personas. El Ministerio de Ambiente y Espacio Público solicitó para el año 2019 la suma total de \$35.917 millones, siendo el cuarto ministerio con mayor presupuesto luego del Ministerio de Educación e Innovación (\$55.641 millones), del Ministerio de Salud (\$ 47.913 millones) y del Ministerio de Justicia y Seguridad (\$45.375 millones)⁸.

Es decir que si los recursos humanos necesarios para analizar los precios de uno de los ministerios con mayor presupuesto del Gobierno fue tan solo de 3 personas, como máximo se requerirían 5 personas por Ministerio para proceder a los análisis.

Actualmente, el Gobierno de la Ciudad cuenta con 9 Ministerios y 6 Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo. En consecuencia se requerirían un promedio de 3 personas para cada una de las áreas ascendiendo a un total de 45 personas para realizar los análisis de precios de todas las contrataciones realizadas por el Gobierno de la Ciudad.

Es importante destacar que el promedio de ahorro teórico alcanzado tan solo por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público es de casi \$1000 millones por año. Es decir que de proceder con el análisis en todos los ministerios, el ahorro por año podría ascender a \$15.000 millones por año.

⁸ IF-2018-34911835- -DGOGPP aprobado por Decreto N° 2-AJG/19 (BOCBA 5530)

Por ello este trabajo intenta demostrar que con una cantidad reducida de recursos humanos destinados a analizar los precios de las contrataciones con la metodología descripta implicaría una cantidad importante de ahorro para Gobierno así como también ayudaría a mejorar la calidad de los pliegos y de los procedimientos.

10. Bibliografía

BRODSCHI, Ezequiel, FRACCHIA, Eduardo y LÓPEZ AMORÓS, Martín (2009) La corrupción en Argentina: un diagnóstico de la actual situación, Buenos Aires.

GARCÍA LOPEZ, Roberto y GARCÍA MORENO, Mauricio (2010) La gestión para resultados en el desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe, segunda edición.

SOTELO MACIEL, Aníbal Jorge (2013) Planificación, Desarrollo y Capacidad Política: Desafíos de América Latina en el Siglo XXI.

UÑA, Gerardo (2009) Planificación, presupuesto basado en resultados y administración financiera, Santiago de Chile.

10.1 Normativa utilizada

Ley Nacional de Obra Pública N° 13.064 (Boletín Oficial de la República Argentina N° 15900)

Manual para la formulación presupuestaria de la administración pública nacional, Secretaría de Hacienda (abril 2016).

Ley de Compras y Contrataciones N° 2095 (BOCBA N° 2557)

Decreto N° 433-GCABA/16 (BOCBA 4941)

Decreto N° 2-AJG/19 (BOCBA 5530)


Decreto N° 463-GCABA/19 (BOCBA N° 5762)

Decreto N° 32-AJG/20 (BOCBA 5775)

Disposición N° 3-DGSOCAI/18 (BOCBA N° 5300)

11. Anexos

Anexo I: Planilla modelo utilizada para el análisis de precios

	GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES MINISTERIO DE AMBIENTE Y ESPACIO PÚBLICO SUBSECRETARIA DE MANTENIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO ENTE DE MANTENIMIENTO URBANO INTEGRAL		
	Análisis de Precios		
	SERVICIO		EXPEDIENTE
	UBICACIÓN		
SUPERFICIE			
PLAZO			

A Personal

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Personas	Precio Unitario	Total	Incidencia	Referencias
1		Hs.				\$ 0	#j DIV/0!	
2		Hs.				\$ 0	#j DIV/0!	
3		Hs.				\$ 0	#j DIV/0!	

Subtotal A \$ 0 #j DIV/0!

B Cargas Sociales de Personal 117%

Subtotal B \$ 0 #j DIV/0!

C Insumos y Materiales

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Precio Unitario	Total	Incidencia	Referencias
------	-------------	--------	----------	-----------------	-------	------------	-------------

Subtotal C \$ 0 #j DIV/0!

D Herramientas, Equipamiento y Maquinaria

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Precio Unitario	Total	Incidencia	Referencias
1					\$ 0	#j DIV/0!	
2					\$ 0	#j DIV/0!	

Subtotal D \$ 0 #j DIV/0!

Subtotal Costo Costo = A + B + C + D \$ 0 #j DIV/0!

E Gastos Generales X % del Costo - Costo 13% \$ 0

Subtotal Costo= Costo Costo + E \$ 0

F Beneficio X % del Costo 10% \$ 0

Costo + F \$ 0

G Impuestos X % 6% \$ 0

Subtotal Gravado \$ 0

H I.V.A. 21% \$ 0

PRECIO: \$ 0

Anexo II: Planilla amortización

PLANILLA DE AMORTIZACIÓN DE EQUIPOS Y MAQUINARIAS											EQUIPO A= C.A. x V.R. V.U. C.A. x 8.6 x I. U.A. x 100		Combustible		Unidad		Precio	
Valores a Marzo 2019											50		Gas Oil		LL		\$ 3,50	
											Nafta Super		LL		\$ 46,00		\$ 51,00	
											Nafta Premium		LL		\$ 46,00		\$ 51,00	
Nº	DESIGNACION	Pot.	Costo actual	Valor residual	Vida Útil	Año Usual	Costo Amort. e Int.	Costo Amort.	Costo Intereses	Costo Rep. y Reparacion	Combustibles	Lubrificantes	Costo Comb	Costo Horno	Total			
		CW/KWH	\$	\$	hs	7	8	9	10	11	Tipo	Consumo	Costo	Costo	Costo			
											12	13	14	15	16			
											16	17	18	19	20			
A MAQUINARIA VIAL																		
1	Autobrevador (Carga 1800kg)	46	\$ 800.000,00	\$ 137.500,00	20.000	2.000	\$ 89,38	\$ 20,63	\$ 68,75	\$ 26,81	Gas Oil	\$ 43,00	5,50	\$ 237,38	\$ 69,34	\$ 296,70	\$ 412,89	
2	Mincargadora (Carga 850kg o 5.5m3)	58	\$ 800.000,00	\$ 205.000,00	20.000	2.000	\$ 133,25	\$ 30,75	\$ 102,50	\$ 39,96	Gas Oil	\$ 43,00	6,72	\$ 288,58	\$ 72,24	\$ 360,82	\$ 534,43	
3	Paleta Cargadora (Carga 2000kg x 1.2m3)	60	\$ 2.000.000,00	\$ 500.000,00	20.000	2.000	\$ 325,00	\$ 75,00	\$ 250,00	\$ 97,50	Gas Oil	\$ 43,00	9,6	\$ 412,89	\$ 103,20	\$ 516,09	\$ 806,86	
4	Camion Volcador 7M5	170	\$ 1.600.000,00	\$ 400.000,00	20.000	2.000	\$ 260,00	\$ 60,00	\$ 200,00	\$ 78,00	Gas Oil	\$ 43,00	20,4	\$ 877,20	\$ 219,50	\$ 1.096,50	\$ 1.434,00	
5	Helicoptera Ford 1722	218	\$ 2.500.000,00	\$ 625.000,00	20.000	2.000	\$ 406,25	\$ 93,75	\$ 312,50	\$ 121,68	Gas Oil	\$ 43,00	26,16	\$ 1.124,98	\$ 281,22	\$ 1.406,10	\$ 1.914,63	
6	Tractor sobre camión 70 TN	218	\$ 16.900.000,00	\$ 4.225.000,00	20.000	2.000	\$ 874,50	\$ 193,50	\$ 2.365,00	\$ 862,35	Gas Oil	\$ 43,00	26,16	\$ 1.124,98	\$ 281,22	\$ 1.406,10	\$ 1.902,90	
7	Camion Volcador Scania (23000 kg)	420	\$ 4.500.000,00	\$ 1.125.000,00	20.000	2.000	\$ 731,25	\$ 168,75	\$ 562,50	\$ 219,38	Gas Oil	\$ 43,00	50,4	\$ 2.167,20	\$ 541,80	\$ 2.709,00	\$ 3.689,63	
8	Motocicleta	214	\$ 4.100.000,00	\$ 1.025.000,00	20.000	2.000	\$ 668,25	\$ 153,75	\$ 512,50	\$ 199,69	Gas Oil	\$ 43,00	25,68	\$ 1.104,24	\$ 278,08	\$ 1.382,30	\$ 1.904,43	
9	Vibracompactor 14h	130	\$ 3.600.000,00	\$ 900.000,00	20.000	2.000	\$ 585,00	\$ 135,00	\$ 450,00	\$ 175,50	Gas Oil	\$ 43,00	15,6	\$ 670,80	\$ 167,70	\$ 838,50	\$ 1.169,00	
10	Bolcav con martillo demolidor	58	\$ 2.000.000,00	\$ 500.000,00	20.000	2.000	\$ 325,00	\$ 75,00	\$ 250,00	\$ 97,50	Gas Oil	\$ 43,00	6,72	\$ 288,58	\$ 72,24	\$ 361,20	\$ 534,70	
11	Retrocargadora - cargadora	200	\$ 3.400.000,00	\$ 850.000,00	20.000	2.000	\$ 552,50	\$ 127,50	\$ 425,00	\$ 160,75	Gas Oil	\$ 43,00	26,1	\$ 1.124,98	\$ 281,20	\$ 1.406,10	\$ 1.922,86	
B VEHICULOS																		
12	Camioneta Mantenimiento Nafta (Carga 750kg)	85	\$ 575.000,00	\$ 143.750,00	10.000	2.000	\$ 115,00	\$ 43,13	\$ 71,88	\$ 34,50	Nafta Super	\$ 46,00	8,06	\$ 371,68	\$ 92,92	\$ 464,60	\$ 654,10	
13	Camioneta Mantenimiento Diesel (Carga 750kg)	89	\$ 400.000,00	\$ 112.500,00	20.000	2.000	\$ 75,13	\$ 16,68	\$ 56,25	\$ 21,94	Gas Oil	\$ 43,00	7,52	\$ 326,10	\$ 75,54	\$ 401,60	\$ 577,77	
14	HELLX	200	\$ 1.000.000,00	\$ 250.000,00	20.000	2.000	\$ 162,50	\$ 37,50	\$ 125,00	\$ 48,75	Gas Oil	\$ 43,00	22	\$ 948,00	\$ 238,50	\$ 1.186,50	\$ 1.683,76	
15	Camioneta Fidei (Carga 1340kg)	127	\$ 1.070.000,00	\$ 267.500,00	20.000	2.000	\$ 173,88	\$ 40,13	\$ 133,75	\$ 50,16	Gas Oil	\$ 43,00	11,43	\$ 409,49	\$ 122,87	\$ 532,30	\$ 764,89	
16	Camioneta Fidei (Carga 1340kg)	115	\$ 1.300.000,00	\$ 325.000,00	20.000	2.000	\$ 219,38	\$ 50,63	\$ 168,75	\$ 65,81	Gas Oil	\$ 43,00	13,8	\$ 493,40	\$ 124,35	\$ 617,75	\$ 880,84	
17	Arera 28m3	220	\$ 3.000.000,00	\$ 750.000,00	20.000	2.000	\$ 487,50	\$ 112,50	\$ 375,00	\$ 140,25	Gas Oil	\$ 43,00	19,8	\$ 691,40	\$ 212,85	\$ 1.044,25	\$ 1.488,00	
18		148	\$ 1.489.200,00	\$ 372.300,00	20.000	2.000	\$ 243,62	\$ 56,27	\$ 187,30	\$ 71,09	Gas Oil	\$ 43,00	13,14	\$ 466,02	\$ 117,25	\$ 583,20	\$ 822,89	
C MAQUINAS Y HERRAMIENTAS ELECTRICAS																		
19	Grúa Elevadora	3,4	\$ 560.000,00	\$ 140.000,00	10.000	2.000	\$ 112,00	\$ 42,00	\$ 70,00	\$ 33,60	Electricidad	\$ 3,50	5,4	\$ 18,80	\$ 18,80	\$ 165,80	\$ 218,60	
20	Taladro	0,1	\$ 6.543,00	\$ 1.635,75	2.000	2.000	\$ 3,27	\$ 2,38	\$ 0,79	\$ 0,56	Electricidad	\$ 3,50	0,71	\$ 2,46	\$ 2,46	\$ 19,61	\$ 25,81	
21	Amoladora	2,4	\$ 6.200,00	\$ 1.550,00	2.000	2.000	\$ 3,10	\$ 2,33	\$ 0,78	\$ 0,59	Electricidad	\$ 3,50	2,4	\$ 8,40	\$ 8,40	\$ 67,40	\$ 89,20	
22	Conformadora Mecanica Manual	0,8	\$ 3.650,00	\$ 912,50	2.000	2.000	\$ 1,81	\$ 1,38	\$ 0,45	\$ 0,34	Electricidad	\$ 3,50	0,8	\$ 2,80	\$ 2,80	\$ 22,40	\$ 29,60	
23	Soldadora Portatil	4,4	\$ 4.600,00	\$ 1.150,00	2.000	2.000	\$ 2,30	\$ 1,73	\$ 0,58	\$ 0,49	Electricidad	\$ 3,50	4,4	\$ 15,40	\$ 15,40	\$ 123,30	\$ 164,10	
24	Soldadora Industrial	18,9	\$ 60.000,00	\$ 15.000,00	6.000	2.000	\$ 15,00	\$ 7,50	\$ 7,50	\$ 4,50	Electricidad	\$ 3,50	18,9	\$ 66,65	\$ 66,65	\$ 533,15	\$ 700,30	
25	Compresor	2,2	\$ 9.400,00	\$ 2.350,00	6.000	2.000	\$ 2,35	\$ 1,18	\$ 1,15	\$ 0,71	Electricidad	\$ 3,50	2,2	\$ 7,70	\$ 7,70	\$ 61,70	\$ 81,10	
26	Bomba de agua sumergible	1,49	\$ 53.722,00	\$ 13.430,50	4.000	2.000	\$ 16,79	\$ 10,07	\$ 6,72	\$ 5,04	Electricidad	\$ 3,50	1,49	\$ 5,22	\$ 5,22	\$ 41,76	\$ 54,24	
27	MATRIZ BR		\$ 9.600,00	\$ 2.400,00	20.000	2.000	\$ 2.760,00	\$ 360,00	\$ 2.400,00	\$ 600,00							\$ 3.060,00	
28	MATRIZ BR		\$ 7.000.000,00	\$ 1.750.000,00	20.000	600	\$ 3.762,50	\$ 282,50	\$ 3.500,00	\$ 1.128,75							\$ 4.891,25	
29	Mantenimiento motor		\$ 16.314,00	\$ 4.128,50	10.000	2.000	\$ 3,30	\$ 1,24	\$ 0,90	\$ 0,69							\$ 4,29	
D MAQUINAS Y HERRAMIENTAS A EXPLOSION																		
30	Hidroaladora a explosión	15	\$ 79.000,00	\$ 19.750,00	6.000	2.000	\$ 19,75	\$ 9,88	\$ 9,88	\$ 5,89	Nafta Super	\$ 46,00	1,8	\$ 82,60	\$ 20,70	\$ 103,50	\$ 139,18	
31	Sopladora a explosión	2,5	\$ 14.300,00	\$ 3.575,00	6.000	2.000	\$ 3,58	\$ 1,79	\$ 1,79	\$ 1,07	Nafta Super	\$ 46,00	1,25	\$ 57,50	\$ 14,38	\$ 71,88	\$ 95,58	
32	Boredadora a explosión	0,8	\$ 5.900,00	\$ 1.475,00	6.000	2.000	\$ 1,33	\$ 0,66	\$ 0,66	\$ 0,40	Nafta Super	\$ 46,00	0,4	\$ 18,40	\$ 4,60	\$ 23,00	\$ 24,70	
33	Generador Electrico	11,7	\$ 65.000,00	\$ 16.250,00	6.000	2.000	\$ 16,25	\$ 8,13	\$ 8,13	\$ 4,88	Nafta Super	\$ 46,00	1,4	\$ 64,40	\$ 16,10	\$ 80,50	\$ 107,63	
34	Generador Electrico Trifasico 60 Kw	50	\$ 441.000,00	\$ 110.250,00	6.000	2.000	\$ 110,00	\$ 55,00	\$ 55,00	\$ 33,27	Nafta Super	\$ 46,00	7,2	\$ 331,20	\$ 82,80	\$ 414,00	\$ 556,17	
35	Tronco		\$ 10.000,00	\$ 2.500,00	6.000	2.000	\$ 2,50	\$ 1,25	\$ 1,25	\$ 0,75	Nafta Super	\$ 46,00					\$ 3,25	
36	Tronco		\$ 100.000,00	\$ 25.000,00	6.000	2.000	\$ 25,00	\$ 12,50	\$ 12,50	\$ 7,50	Nafta Super	\$ 46,00					\$ 30,00	
37	Generador Electrico Trifasico 10 Kw	20	\$ 100.000,00	\$ 25.000,00	6.000	2.000	\$ 25,00	\$ 12,50	\$ 12,50	\$ 7,50	Nafta Super	\$ 46,00	2,4	\$ 110,40	\$ 27,60	\$ 138,00	\$ 179,50	
38	Motobomba desague Snp	5,5	\$ 13.134,00	\$ 3.283,50	4.000	2.000	\$ 4,10	\$ 2,46	\$ 1,64	\$ 1,23	Nafta Super	\$ 46,00	0,66	\$ 30,36	\$ 7,59	\$ 37,95	\$ 43,25	
39	Desmotadora 3000 Pnd10	3,3	\$ 45.000,00	\$ 11.250,00	6.000	2.000	\$ 11,25	\$ 5,63	\$ 5,63	\$ 3,38	Nafta Super	\$ 46,00	1,65	\$ 75,90	\$ 19,23	\$ 94,89	\$ 126,81	
40	Plancha vibradora 6 Snp	6,5	\$ 98.000,00	\$ 24.500,00	6.000	2.000	\$ 24,50	\$ 12,25	\$ 12,25	\$ 7,35	Nafta Super	\$ 46,00	3,25	\$ 149,50	\$ 37,38	\$ 186,88	\$ 246,73	
E EQUIPAMIENTO																		
41	Valla Corramiento 2x1 chapa lisa c/2" + malla #168 + medianaobra		\$ 1.000,00	\$ 250,00	10.000	2.000	\$ 0,20	\$ 0,08	\$ 0,13	\$ 0,06							\$ 0,26	
42	Cerco de Seguridad CONPLEX Amarillo x 1.8M		\$ 7.434,00	\$ 1.858,50	20.000	2.000	\$ 1,21	\$ 0,28	\$ 0,92	\$ 0,38							\$ 1,17	
43	Arroz 21m2 12 barras 3m x 40 gr/metro		\$ 14.550,00	\$ 3.637,50	10.000	2.000	\$ 2,88	\$ 1,07	\$ 1,79	\$ 0,86							\$ 1,17	
44	Andamio tubulares 195 x 1,30 x 2,5 Snp o ruedas c/abrazos		\$ 6.000,00	\$ 1.500,00	10.000	2.000	\$ 1,20	\$ 0,45	\$ 0,75	\$ 0,36							\$ 1,06	
45	Kit España Cepillo, Raspadores		\$ 12.000,00	\$ 3.000,00	1.000	1.000	\$ 12,00	\$ 6,00	\$ 6,00	\$ 3,60							\$ 16,60	
46	Escalera metalica de obra - 16 pases		\$ 3.800,00	\$ 950,00	10.000	2.000	\$ 0,78	\$ 0,29	\$ 0,49	\$ 0,25								\$ 1,01
47	Escalera Kubler de aluminio - 8 pases		\$ 16.411,25	\$ 4.102,81	10.000	2.000	\$ 3,28	\$ 1,23	\$ 2,05	\$ 0,98								\$ 4,26
48	Contenedores de carga trasera de 21 m3 con elev. controlada (Tipo M.B.)	245	\$ 5.000.000,00	\$ 1.250.000,00	20.000	2.000	\$ 812,50	\$ 187,50	\$ 625,00	\$ 243,75	Gas Oil	\$ 43,00	29,4	\$ 1.264,20	\$ 316,05	\$ 1.580,25	\$ 2.236,00	
49	Mini Rm Off (Tipo Acotico)	150	\$ 2.800.000,00	\$ 700.000,00	20.000	2.000	\$ 455,00	\$ 105,00	\$ 350,00	\$ 136,50	Gas Oil	\$ 43,00	16,6	\$ 709,59	\$ 177,38	\$ 886,88	\$ 1.218,38	
50	Autocargador de Carga Traseira x contenedores plasticos (Tipo Ivesco 17)	170	\$ 3.000.000,00	\$ 750.000,00	20.000	2.000	\$ 812,50	\$ 187,50	\$ 625,00	\$ 243,75	Gas Oil	\$ 43,00	18,7	\$ 804,10	\$ 201,03	\$ 1.005,13	\$ 1.369,78	
51	Boredora a explosora (Tipo Green Machines 630)	42	\$ 240.000,00	\$ 60.000,00	20.000	2.000	\$ 528,00	\$ 127,00	\$ 401,00	\$ 150,75	Gas Oil	\$ 43,00	4,62	\$ 198,69	\$ 49,67	\$ 248,31	\$ 332,79	
52	Mincargadora (Tipo Bobcat)	56	\$ 1.194.750,00	\$ 298.687,50	20.000	2.000	\$ 194,15	\$ 44,80	\$ 149,34	\$ 56,24	Gas Oil	\$ 43,00	6,16	\$ 264,88	\$ 66,22	\$ 331,10	\$ 583,49	
53	Tractor Daily (Tipo Sc717)	168	\$ 2.000.000,00	\$ 500.000,00	20.000													

Anexo III: Cálculo mano de obra

CALCULO DEL COSTO HORARIO DE MANO DE OBRA				
CONSTRUCCION OPERARIOS - ZONA A		\$/SEP	\$/OCT	Fuente
TIPO DE OPERARIO				
Oficial especializado	hora	\$ 107,56		Revista Vivienda
Oficial	hora	\$ 91,65		Revista Vivienda
Medio Oficial	hora	\$ 84,50		Revista Vivienda
Ayudante	hora	\$ 77,57		Revista Vivienda
Ingeniero/Arquitecto	hora	\$ 350,00		
Cargas sociales	%	115,36%	115,36%	

Anexo IV: cuestionario realizado a miembros del equipo de análisis de precios.

Informantes:

- 1) Miembros del equipo de profesiones contador y arquitecto.
- 2) Jefe de Gabinete de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal quien estuvo a cargo de la coordinación entre el equipo y las áreas como también con la Gerencia de Compras y Contrataciones respecto de la implementación de procesos.

Informantes:

- 3) Miembros del equipo de profesiones contador y arquitecto.
- 4) Jefe de Gabinete de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal quien estuvo a cargo de la coordinación entre el equipo y las áreas como también con la Gerencia de Compras y Contrataciones respecto de la implementación de procesos.

Cuestionario 1:

Miembro del equipo de profesionales (contador)

- 1) ¿Hace cuánto te desempeñas en el equipo de análisis de precios?

Yo trabajaba en la Gerencia de Compras y Contrataciones, en el 2017 en una de las reuniones de seguimiento mensual, surgió la idea de comenzar a analizar los precios ya que se observaban diferencias de precios significativas en los ítems de las distintas ofertas. Incluso ofertas realizadas por las mismas empresas pero para licitaciones diferentes. Esto encendió una alarma en la Gerencia y se decidió conformar el equipo para analizar los precios de las licitaciones previo a la conformación del presupuesto oficial de cada una. Para responder tu pregunta, trabajo en el equipo desde sus inicios.

- 2) ¿Cuál es tu profesión?

Soy contador.

- 3) ¿Cuál es tu rol dentro del equipo?

Mi rol es corroborar que los precios que envía el área con la propuesta de presupuesto oficial se encuentren a valores de mercado. Para ello hago un análisis de la estructura de costos de cada ítem que remiten. Hoy en día muchos ítems se

encuentran analizados, en consecuencia solo reviso que los coeficientes de pase estén bien cargados y que las cargas sociales y demás se encuentren actualizadas. En un principio analizar un presupuesto podía llevarnos días, luego con el tiempo fuimos aceitando los procedimientos.

4) Podes describir brevemente el procedimiento interno estipulado

El área remite el presupuesto oficial para la licitación que desea llevar a cabo (antes de formalizar cualquier tipo de Informe en un Expediente Administrativo), luego este equipo realiza un análisis de la estructura de costos de cada ítem remitido. Como te dije, yo me encargo de analizar valores, y el arquitecto hace un estudio de la razonabilidad de las cantidades expresadas. Finalizado el análisis lo remitimos al área con nuestras observaciones y consultas. Suele suceder que hay varias idas y vueltas hasta llegar al presupuesto oficial final. Una vez aprobado el presupuesto se da inicio a la etapa formal. Es decir se avanza con el Expediente propiamente dicho dando inicio a la contratación.

5) Según tu percepción, ¿Cuál fue la recepción de las áreas respecto de la incorporación del equipo de análisis de precios en los procedimientos internos?

Y... mala. A nadie le gusta que lo controlen ni que le digan que su trabajo no está del todo bien ejecutado. Con el tiempo creo que se fueron acomodando y finalmente lograron darse cuenta que facilitaba la ejecución de las licitaciones.

6) Respecto de tu trabajo diario, podrás describir si el mismo es constante o si se acumula en determinados momentos del año.

Hay momentos que no damos abasto. Hemos pasados largas horas en la oficina. Y en otras épocas del año el cúmulo es bajo. Supongo que se debe a que a principio de cada año las áreas quieren sacar las contrataciones que les fueron aprobadas según presupuesto. También nos ha pasado que se vencían licitaciones muy grandes, como por ejemplo el mantenimiento de los espacios verdes de toda la ciudad, ese tipo de licitaciones implicó muchas horas.

7) ¿Cómo responden las áreas a los requisitos establecidos?

Depende del área. Trabajamos con 25 Direcciones Generales. Hay algunas que aceptan los cambios y toman nuestras observaciones y muchas otras que nos discuten los valores. Por eso estandarizamos la planilla de presupuesto, para tratar de uniformar la información recibida. Sino cada una manda lo que le parece.

8) ¿Notas una evolución en las entregas?

Si, definitivamente.

9) Si tu respuesta es sí, ¿Podes describir en qué aspectos notas mejoras?

Todas las áreas aceptaron el trabajo con la planilla estandarizada, esto aunque parezca poco nos ahorra muchísimo tiempo de trabajo. También se ve la evolución cuando notas que muchas áreas toman los cambios que vamos realizando. Es decir formulan presupuesto con los coeficientes de pase establecidos por el equipo y si hay algún ítem que ya fue analizado toman esos valores.

10) Si tu respuesta es no, ¿Qué aspectos consideras que deberían reforzarse para que las entregas cumplan con los requisitos mínimos?

11) ¿Consideras que el trabajo del equipo generó algún tipo de impacto dentro del Ministerio?

Sí! Muchísimo.

12) Si tu respuesta es sí, ¿En qué aspectos?

En primer lugar se pudieron ordenar los requisitos para formular presupuestos oficiales. Antes eran muy disimiles entre cada área. Este orden produce una unificación en los precios de todas las contrataciones realizadas por el ministerio. Además podemos asegurar que todos los precios fueron adjudicados a valores de mercado evitando cualquier tipo de denuncias por sobreprecios o cuestionamientos posteriores de auditorías. Finalmente, y creo que el punto más importante fue el ahorro generado a nivel ministerio.

13) Si tu respuesta es no, ¿Qué consideras que hace falta para que el trabajo del equipo genere un impacto?

14) Por último, ¿podrás describir brevemente qué mejoras podrían incorporarse al equipo?

Algo que no logramos resolver fueron los tiempos de devolución entre las áreas. Muchas veces tardaban mucho en hacernos devoluciones o había muchas idas y vueltas discutiendo sobre determinados precios. Creo que habría que hacer algún tipo de modificación al procedimiento. Como es un procedimiento informal muchas veces cuesta que las áreas cumplan por que no sienten ningún tipo de "amenaza".

Cuestionario 2:

Miembro del equipo de profesionales (arquitecto)

1) ¿Hace cuanto te desempeñas en el equipo de análisis de precios?

Comencé a trabajar en el equipo en 2018. Según me comentaron en la entrevista el equipo de trabajo era relativamente nuevo y notaron que si bien las áreas comenzaban a respetar los precios analizados, “modificaban” las cantidades para llegar a precios similares a los que enviaban. Por eso necesitaban alguien que hiciera un análisis de la razonabilidad de cantidades manifestadas.

2) ¿Cuál es tu profesión?

Soy arquitecto.

3) ¿Cuál es tu rol dentro del equipo?

Mi rol es analizar las cantidades manifestadas en todos los presupuestos oficiales. Yo no reviso los precios sino que hago un análisis respecto de cantidades. Por ejemplo si me dicen que para hacer una vereda de hormigón se necesitan 50000 m² de cemento, observo la cantidad expresada e indico según mis conocimientos y criterio cual es la cantidad justa que debería corresponder. Luego, cruzamos mi análisis con el del contador y realizamos la multiplicación de P (precio) por Q (cantidad). De este modo llegamos al valor del ítem para el presupuesto.

4) Podes describir brevemente el procedimiento interno estipulado

El área remite el presupuesto oficial para la licitación que desea llevar a cabo, luego se realiza el análisis de la estructura de costos de cada ítem remitido. Yo analizo la razonabilidad de las cantidades expresadas y luego cruzamos los datos con los precios que analizó el contador. De este modo obtenemos el valor final de cada ítem. Luego comienzan las idas y vueltas con las áreas hasta llegar al presupuesto final.

5) Según tu percepción, ¿Cuál fue la recepción de las áreas respecto de la incorporación del equipo de análisis de precios en los procedimientos internos?

Cuando yo comencé a trabajar el equipo ya estaba conformado y no tuve mayores problemas. Sí tuvimos algunas discusiones respecto de cantidades, muchas veces volvían a remitir los análisis con mayor justificación respecto de los materiales y las cantidades que necesitaban. Pero en líneas generales la recepción fue buena.

6) Respecto de tu trabajo diario, podrás describir si el mismo es constante o si se acumula en determinados momentos del año.

Suele ser constante, siempre hay alguna contratación para analizar ya que si no son licitaciones nuevas me suelen consultar por modificaciones durante la ejecución de las mismas. En este punto mi trabajo se diferencia del trabajo del contador ya que por ejemplo en Obras Públicas, si hay economías o demasías, el precio de los ítems ya se encuentra analizado (es el mismo que en la oferta) pero las cantidades que se requieren no, por lo tanto, se procede nuevamente al análisis.

7) ¿Cómo responden las áreas a los requisitos establecidos?

Las respuestas son variadas. Muchas áreas discuten mucho todo. Hay otras que toman las observaciones y adaptan sus precios.

8) ¿Notas una evolución en las entregas?

Sí.

9) Si tu respuesta es sí, ¿Podes describir en qué aspectos notas mejoras?

Ni bien ingresé al equipo realizaba algunos análisis que tenían cantidades ridículas expresadas. Hoy en día suelen adaptarse a lo que las contrataciones requieren.

10) Si tu respuesta es no, ¿Qué aspectos consideras que deberían reforzarse para que las entregas cumplan con los requisitos mínimos?

11) ¿Consideras que el trabajo del equipo generó algún tipo de impacto dentro del Ministerio?

Por supuesto!

12) Si tu respuesta es sí, ¿En que aspectos?

En primer lugar en los ahorros generados a partir del análisis de precios. Nos gusta hacer comparaciones y solemos decir que el ahorro generado en un año representa la construcción de 11 nuevas escuelas por ejemplo.

En segundo lugar respecto al orden de trabajo interno con las áreas y a la prolijidad con la que comenzaron a salir las contrataciones. Particularmente se observa una mejor calidad en los Pliegos de Especificaciones Técnicas.

13) Si tu respuesta es no, ¿Qué consideras que hace falta para que el trabajo del equipo genere un impacto?

14) Por último, ¿podrás describir brevemente qué mejoras podrían incorporarse al equipo?

Me gustaría que se formalizara de alguna forma el equipo ya que hoy es un equipo interno dentro de una Dirección General. También me gustaría que se formalizara el procedimiento establecido.

Cuestionario 3:

Jefe de Gabinete de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal

1) ¿Hace cuanto te desempeñas en el equipo de análisis de precios?

Desde sus inicios. En realidad no me desempeño propiamente dicho en el equipo pero si estoy a cargo de la coordinación.

2) ¿Cuál es tu profesión?

Soy contador.

3) ¿Cuál es tu rol dentro del equipo?

Coordino la relación entre el equipo y las áreas. Por lo general aparezco si hay algún punto de conflicto y no logran ponerse de acuerdo sobre determinados precios. También estuve a cargo de todo lo que fue la estandarización del proceso. Fui el encargado de reunirme con todas las áreas y explicar cómo iba a funcionar el equipo y qué requisitos íbamos a exigir. Podemos decir que tuve mayor protagonismo en un principio, luego solo me tocaba intervenir si surgía algún conflicto.

4) Podes describir brevemente el procedimiento interno estipulado

A grandes rasgos, el procedimiento establece un paso previo al inicio de una contratación. Es decir que previo a remitir el Expediente y la propuesta de Pliegos de Bases y Condiciones a la Gerencia Operativa de Compras, se tiene que realizar un análisis de todos los ítems que componen el presupuesto oficial para corroborar que los mismos se encuentren a valores de mercado. Es un proceso interno e informal.

5) Según tu percepción, ¿Cuál fue la recepción de las áreas respecto de la incorporación del equipo de análisis de precios en los procedimientos internos?

En un principio muy mala. No querían saber nada. A la gente le cuesta asumir cambios y más si implican un mayor trabajo o más requisitos. Luego fueron acostumbrándose, creo que como con todo, aprendieron a trabajar de manera más organizada.

6) Respecto de tu trabajo diario, podrás describir si el mismo es constante o si se acumula en determinados momentos del año.

Mi trabajo no implica estar 100% abocado al equipo de análisis de precios. Pero por lo que veo desde afuera, sí, por momentos se los ve colapsados y hay épocas en las que están más tranquilos.

7) ¿Cómo responden las áreas a los requisitos establecidos?

Como te dije, al principio costó que se acomodaran con el procedimiento. No estaban acostumbrados a este tipo de trabajo donde se ponía la lupa en todo lo que enviaban. Con el tiempo fueron aprendiendo qué es lo que observábamos y se adaptaron a los requisitos establecidos.

8) ¿Notas una evolución en las entregas?

Sí, sobre todo luego de la estandarización de la planilla.

9) Si tu respuesta es sí, ¿Podes describir en qué aspectos notas mejoras?

Al estandarizar los requisitos, lo único que tenían que hacer era completar una planilla Excel que luego hacía los cálculos. Esto fue un gran avance por que hasta ese momento cada área enviaba lo que se le ocurría. En ese aspecto se mejoró mucho el orden de trabajo y la uniformidad de los análisis que recibíamos.

10) Si tu respuesta es no, ¿Qué aspectos consideras que deberían reforzarse para que las entregas cumplan con los requisitos mínimos?

11) ¿Consideras que el trabajo del equipo generó algún tipo de impacto dentro del Ministerio?

¡Obvio!

12) Si tu respuesta es sí, ¿En que aspectos?

Bueno, es innegable el ahorro que se generó a partir de la implementación del análisis de precios. También notamos una mejora en lo que es calidad de información que se envía. Se fijaron parámetros y las áreas los cumplen. También en cada pedido de contratación nos envían información cada vez con mayor detalle y eso hace que los análisis se realicen más rápido y con una mayor cantidad de herramientas que justifiquen los precios.

Otro aspecto de mejora detectado, es el nivel de competitividad que se observó en la recepción de ofertas. Sin la implementación del precio máximo en los pliegos únicamente resultaban adjudicatarias las grandes empresas que por su capacidad económica podían realizar ofertas más bajas. Al incorporar la figura del precio máximo, se colocó en pie de igualdad a todas las oferentes, permitiendo el acceso al mercado de aquellas pequeñas empresas. Esto se vio reflejado en los datos de la Gerencia de Compras y Contrataciones respecto de las adjudicaciones realizadas, comenzó a notarse una diversidad mucho mayor en las adjudicaciones.

13) Si tu respuesta es no, ¿Qué consideras que hace falta para que el trabajo del equipo genere un impacto?

14) Por último, ¿podrás describir brevemente qué mejoras podrían incorporarse al equipo?

Hablando de impacto, me gustaría poder comenzar a medir formalmente el impacto generado a partir de la implementación del análisis de precios.

Anexo V: Planilla presupuesto GCBA 2019

Planilla N° 2
Anexa al Art. 1°

Administración Gubernamental del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Composición del Gasto por Jurisdicción, y Carácter Económico

(En Pesos)

CARACTER ECONOMICO	GASTOS CORRIENTES					GASTO DE CAPITAL					TOTAL GENERAL	
	REMUNER.	GASTOS DE CONSUMO	RENTAS DE PROPIEDAD	TRANSFER. CORRIENTES	OTROS Gtos. CORRIENTES	TOTAL	INVER. REAL DIREC. TERC.	INVER. REAL PROPIA	TRANSFER. DE CAPITAL	INVERSION FINANCIERA		OTROS Gtos. DE CAPITAL
LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	3.226.000,00	906.712,28	0	9.000,00	0	4.135.712,28	99.000,22	0	0	0	0	98.000,22
AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	872.206,69	118.951,40	0	932,72	0	993.590,72	15.311,59	0	0	0	0	15.311,59
DEFENSORIA DEL PUEBLO	1.193.000,00	249.900,00	0	0	0	1.442.900,00	13.000,00	0	0	0	0	13.000,00
MINISTERIO PUBLICO	5.382.704,22	904.890,49	0	15.473,56	0	6.303.041,28	172.015,57	0	0	0	0	172.015,57
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	191.900,00	46.211,32	0	3.644,62	0	241.755,94	36.522,41	0	5.000,00	0	0	41.522,41
CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	4.271.426,74	888.496,22	0	4.383,51	0	5.164.306,47	891.886,70	0	0	0	0	891.886,70
SINDICATURA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	198.240,93	46.390,29	0	385,00	0	245.016,22	1.690,01	0	0	0	0	1.690,01
PROCURACION GENERAL DE LA CIUDAD	882.537,13	164.239,14	0	0	10,00	1.046.786,27	5.970,30	0	0	0	0	5.970,30
JEFATURA DE GOBIERNO	2.083.803,74	3.768.377,12	0	140.187,46	0	6.052.368,32	165.805,29	26.212,62	200,00	0	0	192.217,91
MINISTROS	2.344.463,46	3.308.878,42	0	747.244,40	0	6.400.585,28	8.592.484,00	3.999.622,62	40,00	433.894,44	0	12.996.861,73
MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD	35.335.120,95	4.671.391,52	0	891.033,42	50,00	40.907.945,89	1.732.204,24	2.744.734,16	0	0	0	4.476.938,40
MINISTERIO DE GOBIERNO	95.071,50	412.539,79	0	19.297,40	0	527.908,69	15.705,25	0	25.666,67	0	0	41.371,92
MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y TRANSPORTE	1.223.790,34	3.263.696,13	0	9.091.803,49	0	13.597.289,96	7.143.006,64	3.781.292,44	23.181,89	0	0	10.948.081,00
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ESPACIO PUBLICO	1.620.037,64	21.513.040,10	0	1.982.796,49	0	24.115.874,23	8.381.794,63	2.833.382,68	0	0	0	11.215.177,31
MINISTERIO DE SALUD	32.813.324,62	10.123.029,47	0	1.954.954,54	0	44.891.308,63	2.990.571,02	436.351,29	10.000,00	2.800,00	0	3.108.622,12
MINI HABITAT Y DES. HUMANO	2.335.590,14	2.805.332,85	0	8.313.572,60	0	13.454.495,59	591.943,52	0	96.500,00	0	0	691.443,52
MINISTERIO DE CULTURA	3.131.737,27	2.402.794,88	0	306.515,64	18.330,00	8.253.381,79	934.841,00	304.892,68	754,55	0	0	3.040.492,23
MINISTERIO DE EDUCACION E INNOVACION	34.754.842,10	5.898.076,55	0	10.978.326,67	0	51.631.245,32	2.591.167,45	2.591.554,00	0	0	0	5.182.721,45
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	3.341.024,78	1.708.911,42	6,00	9.940,00	658	5.060.843,66	422.053,89	543.918,11	0	0	0	970.971,00
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	0	311.792,38	25.814,09	0	0	347.606,47	0	0	0	0	0	347.606,47
OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	10.216.740,77	2.798.076,19	0	2.588.990,00	0	15.603.806,96	800.000,00	0	0	0	0	800.000,00
TOTAL	147.694.552,03	661.085.752,02	25.814,09	36.226.455,04	11.400,00	274.854.079,18	34.676.554,81	17.163.100,32	195.341,84	441.494,44	0	52.218.571,23

IF-2018-34911835- -DGOGPP

página 3 de 69