

PONENCIA

Título: Reconocimiento de contrataciones directas en unidades ejecutoras

Área VII: Sector Público

Tema 1: Régimen de adquisiciones de bienes y servicios. Calidad de los procesos e incorporación de tecnología

Jornada: 20° Jornadas Nacionales de Jóvenes Profesionales en Ciencias Económicas, bajo el lema: “Emprendiendo desafíos para un mundo en constante cambio”.

Lugar y fecha de realización: Posadas, Misiones, 17, 18 y 19 de agosto de 2017.-

Autor: Contador Público Gastón Maximiliano Cabral - M.P. N° 3021 - C.P.C.E. CHACO, gaston.cabral@gmail.com

PONENCIA

Título: Reconocimiento de contrataciones directas en unidades ejecutoras

Área VII: Sector Público

Tema 1: Régimen de adquisiciones de bienes y servicios. Calidad de los procesos e incorporación de tecnología

Jornada: 20° Jornadas Nacionales de Jóvenes Profesionales en Ciencias Económicas, bajo el lema: “Emprendiendo desafíos para un mundo en constante cambio”.

Lugar y fecha de realización: Posadas, Misiones, 17, 18 y 19 de agosto de 2017.-

INDICE

1.-Introducción	3
2.-Desarrollo	4
2.1.-Marco legal provincial	4
2.2.-Contrataciones directas y su reconocimiento	5
2.3.-Efectos	6
2.3.1.-Efectos operativos	6
2.3.2.-Efectos legales	7
2.3.3.-Efectos presupuestarios	8
3.-Conclusión	9
3.1.-Propuesta	9
3.2.-Reflexión final	10
4.-Bibliografía	10
5.-Citas	10

1.-INTRODUCCIÓN

Con esta ponencia se pretende, en primer lugar, precisar los efectos que trae aparejado el reconocimiento sistemático de contrataciones directas como procedimiento para el perfeccionamiento de los gastos en el presupuesto de la administración pública y su relación con la información contable. Y en segundo lugar, realizar una propuesta clara y concisa al respecto.

Específicamente, nos centraremos en las unidades ejecutoras de programas que se implementan en el Ministerio de Educación de la provincia de Chaco.

Trabajaremos sobre aquellos fondos nacionales e internacionales que para adquirir bienes y servicios llevan adelante contrataciones directas, en las cuales la registración no se ajustan a las etapas de la ejecución presupuestaria, cuyas causas pueden ser diversas y que podrían ser objeto de futuros trabajos de investigación.

Una vez adquirido el bien o servicio, luego proceden a reconocer las contrataciones de forma sistemática, señalando las implicancias que este procedimiento tiene para la información contable y sus usuarios.

Comenzaremos diciendo que las Unidades Ejecutoras que vamos a analizar, son creadas por convenios para llevar adelante un proyecto o programa determinado.

En dicho convenio, se establecen los objetivos del programa, las formas de ejecución y la fuente de financiación con la que contarán dichas unidades ejecutoras.

Una vez aprobados los planes de trabajo, que integran los programas a implementarse en cada jurisdicción, se giran los fondos a las provincias a fin de dotar a las Unidades Ejecutoras con los fondos necesarios para realizar los gastos que demanden el funcionamiento y ejecución de las acciones establecidas, y así, cumplir con el objeto para el cual fueron creadas.

La particularidad que se busca con este tipo de Unidades, es lograr celeridad, economía y eficiencia en el servicio del estado que se pretende afianzar, por ello, analizaremos si la ejecución de los gastos por reconocimiento afecta la gestión de las mismas, y por ende, la consecución de los objetivos perseguidos.

Es una realidad que durante los últimos años este número de unidades ejecutores han aumentado notoriamente, llegando a tener una participación significativa en el presupuesto provincial.

Dichas Unidades se caracterizan por tener regímenes especiales de viáticos, contrataciones, y hasta incluso, normas específicas para la rendición de los fondos ejecutados. Lo que nos llevará a realizar un estudio de la normativa que las regula para comprender los aspectos que abarcan las mismas según la experiencia

profesional adquirida durante el año 2015 por trabajar en una y enriquecida por las distintas entrevistas a funcionarios, fiscales y auditores en ese periodo.

2.-DESARROLLO

2.1.-MARCO LEGAL PROVINCIAL

Es indudable que estos programas nacen de una decisión política. Muchos responden a una estrategia federal para fortalecer las herramientas del Estado. De esta forma, nos encontramos con programas nacionales e internacionales en varias jurisdicciones de nuestro país.

Uno de los propósitos, para que cuenten con regímenes específicos, es la necesidad de coordinar el trabajo de cada unidad ejecutora provincial, indistintamente de la jurisdicción que la implemente, y así, evitar que circuitos administrativos propios de cada provincia, dilaten la gestión y el desenvolvimiento de las mismas.

Estas unidades son creadas con un fin determinado y requieren de procedimientos precisos para proveer el servicio público conferido de la mejor manera.

Estos regímenes especiales están contemplados en la provincia del Chaco ya que “las contrataciones requeridas para la ejecución de proyectos y programas con financiamiento externo o nacional, cuando las condiciones establecidas por el organismo internacional o nacional financiador determinen que debe aplicarse un régimen de contrataciones especial. En estos casos se aplicará el referido régimen especial”¹.

Además, recordamos que “la gestión de las Unidades Ejecutoras se efectuarán con ajuste a las normativas especiales aplicables a los Programas a su cargo”².

Ahora bien, dicho esto, haremos alusión al reconocimiento de contrataciones directas en nuestra normativa al decir que están contempladas solo “cuando medien causales previstas en el apartado c) del artículo 26, inciso 3 de la Ley 1.095, previa documentación de las mismas, las contrataciones podrán ser autorizadas previamente o reconocidas con posterioridad”³.

De acuerdo a lo expresado, vemos que existe la posibilidad de practicar el reconocimiento de contrataciones; siempre que se den “por razones de casos fortuitos como ser epidemias, inundaciones, incendios, siniestros o fenómenos geológicos o meteorológicos, no previsibles que justifique urgencia absoluta en las adquisiciones”⁴.

De lo expuesto, vemos que en la provincia del Chaco, está contemplado el reconocimiento de contrataciones bajo circunstancias fortuitas e imprevisibles, con un grado de urgencia que no admita ningún tipo de espera.

A nivel de registraci3n contable, el Decreto N9 929/13 extendi3 los alcances del Sistema (inform3tico) de Administraci3n Financiera y Control -SAFYC- a las Unidades Ejecutoras de Programas con el prop3sito de lograr que la registraci3n, procesamiento y producci3n de la informaci3n sea com9n, 9nica y uniforme en toda la Administraci3n P9blica Provincial.

Como cada Programa de una Unidad Ejecutora es particular, dichos convenios no prev9n una legislaci3n integral para la misma, sino que hace referencia a normas generales de la administraci3n p9blica con agregados puntales que sirvan a los fines de particulares de cada proyecto.

Hasta aqu9, hemos se9alado las normas que aceptan la aplicaci3n de r9gimenes especiales; y mencionado las normas que versan sobre el reconocimiento de contrataciones directas y su registraci3n contable.

2.2.-CONTRATACIONES DIRECTAS Y SU RECONOCIMIENTO

La Contrataci3n Directa es el “procedimiento efectuado por autoridad competente no sujeta a los requisitos previos de licitaci3n o concurso de precios”⁵.

Vemos que de por s9, una contrataci3n directa ya constituye una excepci3n al r9gimen general de contrataci3n.

Normalmente, este procedimiento de contrataci3n comienza con una solicitud que, entre otros asuntos, exterioriza qu9 se necesita, dando as9, origen a la Orden de Compra.

A nivel normativo, podemos definirla diciendo que “la Orden de Compra se emitir3 en todos los casos con anterioridad a la realizaci3n del gasto, constituyendo el elemento necesario para la registraci3n del compromiso contable y la delimitaci3n de responsabilidad del funcionario autorizado a emitir”⁶.

Hasta incluso, para avanzar en la gesti3n presupuestaria, las jurisdicciones tienen la posibilidad de registrar una reserva interna del presupuesto previo a registrar el compromiso, para no excederse en las autorizaciones para gastar otorgadas. Reconociendo de este modo, que la anticipaci3n constituye uno de los pilares de la contabilidad p9blica.

Dicho esto, recordamos que la contrataci3n se aprueba con el dictado del instrumento legal pertinente, pero la contrataci3n incide contablemente cuando se produce la registraci3n de la respectiva orden de compra en el compromiso. De esta forma, estamos reflejando que vamos a consumir parte de nuestros cr9ditos presupuestarios. Luego, perfeccionamos contablemente el gasto con la registraci3n presupuestaria del devengamiento.

Al respecto, es preciso aclarar que la Contaduría General de la Provincia, como órgano de control interno, reconoce que “no está previsto marco normativo que defina la instrumentación de los reconocimiento de gastos y su posterior reintegro”⁷ y establece criterios generales y presupuestos que deben darse para su procedencia, como ser: imprevisibilidad, urgencia y comprobación fehaciente de la erogación en cabeza del responsable y termina restringiendo su aplicación a los gastos menores que encuadren en el Decreto 03/1973 de Caja Chica.

En principio, lo expresado por la Contaduría General no sería aplicable al reconocimiento de las compras que tratamos en este trabajo, dado que no hubo una cancelación previa de la adquisición que deba reintegrarse a algún agente, sino que en realidad, lo que se realiza es el pago a un proveedor del estado.

Pero volviendo al tema que nos ocupa, en un reconocimiento de contratación directa, desde la nota solicitud, la consulta de presupuestaria, la orden de compra, la comparación previa de presupuestos, los controles internos previos, y demás, hasta la efectiva prestación, ocurren al margen del sistema de registración y de manera informal.

Es por ello, que el reconocimiento de gastos que acabamos de analizar, ocurre justamente porque todo o parte del procedimiento de contratación, no se ajustó al procedimiento administrativo normado y a la intervención de distintas oficinas.

2.3.-EFECTOS

De este modo, podemos mencionar algunos efectos conforme lo expresado hasta el momento. Para una mejor comprensión, los agrupamos en efectos operativos, legales y presupuestarios. Aunque esta agrupación es solo expositiva, dado que los mismos se dan al mismo tiempo y en forma conexa.

No es la intención de este trabajo determinar las causas de estas consecuencias, no obstante, comprender los efectos nos podría ayudar a minimizar aquellos reconocimientos que respondan más a un modelo de gestión y no a factores ajenos a la voluntad del funcionario actuante.

2.3.1.-Efectos operativos:

La ejecución de los gastos, producto de las contrataciones directas sin principio de contabilización, terminan generando atrasos en la registración presupuestaria, lo que obliga a las unidades ejecutoras a llevar una contabilidad auxiliar con datos

obtenidos de manera informal, para contar con información útil para su propia gestión y remitir informes a la coordinación nacional.

Esto duplica el trabajo en el procesamiento de datos del sistema de información contable.

En lo que respecta al control, podemos decir que el alejamiento del procedimiento administrativo atentan contra los procedimientos de control interno del propio servicio de administración financiera, ya que no da lugar a realizar controles previos al perfeccionamiento de la contratación. A modo de ejemplo, podemos mencionar los siguientes: Verificar que se cuente con crédito presupuestario antes de hacer el llamado de contratación, Revisar que el proveedor esté inscripto en el registro creado al efecto, entre otros, son controles básicos a realizar antes de cerrar una contratación directa.

El Decreto N° 1090/2000 constituye otro requisito que justifica el control previo ya que determina un precio tope para las contrataciones de bienes y servicios. Siendo estos límites una circunstancia que se debe verificar previo a cualquier llamado para contratar.

Si bien este decreto es de aplicación provincial, algunos programas cuentan con precios referenciales que responden a las características geográficas de cada jurisdicción.

El reconocimiento sistemático provoca un efecto cadena que, hasta incluso, trasciende el ejercicio económico generando reconocimientos de gastos de un ejercicio a otro, lo que implica mayor atención para que la afectación presupuestaria refleje la debida apropiación de los gastos realizados.

En este caso puntual, el órgano rector del sistema provincial de control interno, extiende el trámite al requerir la realización de una información sumaria que ratifique lo actuado y deje constancia que al momento de la contratación se contaba con factibilidad presupuestaria, exponga los motivos del atraso y deslinde responsabilidades.

El volumen de compras por contratación directa, disminuye las posibilidades de obtener beneficios en precios y bonificaciones por cantidad perjudicando la optimización de los recursos del Estado.

2.3.2.-Efectos legales:

Desde el punto de vista legal, vemos que este tipo de procedimiento, sin las causales de urgencia previstas, no se ajusta a las normas provinciales. Lo cual, no

necesariamente significa una transgresión si consideramos que las unidades ejecutoras se rigen por las reglas aplicables a cada programa.

Pero lo que sí representa una consecuencia a tener en cuenta es el hecho que no se instrumenta la deuda, sino hasta el momento de su efectivo abono, atentando contra los derechos y garantías de los proveedores del estado.

Todo ello, sin entrar a mencionar los posibles vicios de procedimiento que se pudieron cometer, hasta el punto de volver insaneable las actuaciones administrativas que deriven en un posterior incumplimiento en el libramiento del pago respectivo con los perjuicios financieros para los proveedores del estado.

2.3.3.-Efectos presupuestarios:

En relación a las etapas de ejecución presupuestaria, podemos decir que el compromiso y el devengamiento, se concentran en un solo momento, y por lo general, se realiza por la necesidad de librar el pago al proveedor.

Esto desactualiza la información presupuestaria y distorsiona los informes para la toma de decisiones y el control.

El tener actuaciones sin principio de contabilización, hace que el informe previo sobre factibilidad presupuestaria resulte dudoso porque para emitir dicho informe, la oficina de planificación sectorial consulta los créditos presupuestarios disponibles en el sistema y no conoce las contrataciones directas que se han producido, porque justamente las mismas no se han registrado, ni los informes emitidos que no se utilizaron, pudiendo emitir informes considerando la disponibilidad de créditos presupuestarios, que en realidad, ya se encuentran materialmente agotados.

Esta situación da lugar a la sobre-ejecución de partidas que implican trámites posteriores para sanearlas.

En otras palabras, se desnaturaliza la función de la gestión presupuestaria en la administración de los fondos públicos.

3.-CONCLUSIÓN

Luego de analizar el marco legal de la provincia, en principio podemos afirmar que el reconocimiento de contrataciones directas por parte de las unidades ejecutoras de programas no constituye un procedimiento que transgrede las normas legales vigentes en la provincia, dado que las normas provinciales son de aplicación supletoria en caso que los convenios no contemplen todos los regímenes.

En el caso particular de los programas implementados en el Ministerio de Educación, los convenios tienden a flexibilizar los regímenes normativos que coadyuven al logro del objetivo del programa, todo ello, teniendo en cuenta el perfil de los destinatarios de la ejecución de las líneas de acción, en su mayoría docentes y considerando los beneficiarios finales, los alumnos.

Sin embargo, debemos reconocer las consecuencias que dicho procedimiento trae aparejado cuando se lo realiza de forma sistemática (efecto hormiga). Más aún, si al reconocimiento de contrataciones directas le sumamos el reconocimiento de comisiones de servicios, el reconocimiento de gastos menores a agentes, el reconocimientos de locaciones de obra y el perfeccionamiento de gastos por otros anticipos.

Al comenzar el trabajo, nos propusimos precisar sus consecuencias, y las que hemos desarrollado hasta aquí, han mostrado ser suficientes para concluir que las mismas podrían distorsionar la información contable y repercutir en la toma de decisiones, siendo este el fin último de la contabilidad.

Es así, que de comprobarse excepciones recurrentes y acciones sistemáticas, no cabría más que suponer un patrón de conducta que advierten que las mismas no responden a eventos fortuitos, causas de fuerza mayor, situaciones imprevisibles o urgentes, sino que obedecen a fallas estructurales en los procesos.

Como corolario, podemos citar que una de la fallas se podría manifestar en la falta de rendición de cuentas.

Para finalizar, podemos concluir que estos efectos son negativos y es prudente que las autoridades superiores de cada servicio administrativo tomen noción de ellas.

En consecuencia, estamos en condiciones de expresar la propuesta de la ponencia.

3.1.-Propuesta:

Por lo expuesto, proponemos limitar el reconocimiento de contrataciones directas que no acrediten fehacientemente las causales contempladas en la normativa provincial, mediante el dictado de la reglamentación provincial correspondiente, atento a que los efectos detallados, según nuestro análisis, son adversos para la contabilidad pública.

3.2.- Reflexión final:

Si bien la Administración Financiera del Sector Público tiene un enfoque sistémico y está coordinada por los respectivos Órganos Rectores, consideramos que los aportes técnicos que se pueden hacer desde los espacios de estudio e investigación que brindan los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, a través de sus Comisiones y Jornadas, son significativos.

Tanto así, que los Consejos deberían tomar más protagonismo en función a la Responsabilidad Social que les cabe como Instituciones reconocidas del medio que son y proponer mejoras continuas en un mundo en constante cambio.

4.-BIBLIOGRAFÍA:

- Molinari, P. y otro. "Control interno en las unidades ejecutoras - Cont. Gral. de la Pcia. del Chaco". XV Congreso Nacional de Contadurías Generales, Chubut. 2000
- Bossero, D. "Control de la Contaduría General en las unidades ejecutoras". XV Congreso Nacional de Contadurías Generales, Chubut. 2000.

5.-CITAS:

- 1: Ley Prov. Nº 4787 -de Administración Financiera-, art. 131, inc. b)
- 2: Decreto Prov. Nº 1428/96, art. 4 inc. b)
- 3: Decreto Prov. Nº 3566/77 -Régimen General de Contrataciones del Estado, punto 16.2
- 4: Ley Prov. 1095, apartado c) del artículo 26, inciso 3. Nótese que el Decreto Nº 692/01 mantiene la reglamentación de la Ley 1095, a pesar de haber sido derogada por la Ley 4787 - de Administración Financiera.
- 5: Decreto Prov. 3566/77, Anexo I, texto ordenado.
- 6: Decreto Prov. Nº 3212/75, art. 3
- 7: Memorando 59/2002 de la Contaduría General de la Provincia de Chaco