

UBA
Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Posgrado

ASAP
Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

DIRECTOR: Cont. Marcos Makón
SUBDIRECTORA: Mg. Emilia Lerner

Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización en Gerencia por Resultados y Control de Gestión (cohorte primera: 2010).

PROFESOR SUPERVISOR: Lic. Hernán Piotti López.

TÍTULO DEL TRABAJO
Indicadores de Gestión para el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional

por
ALFREDO ARTURO DATO
Ing° Civil
COHORTE (2010)

DATOS PERSONALES

Apellido y Nombre: DATO Alfredo Arturo

Fecha de Nacimiento: 21/07/54

D.N.I.: 11.462.105

Domicilio: Agüero 1540 - 1er Piso - Depto. 3 – C. A. B. A. - C.P 1425

Teléfono Particular: 011 – 4823 5984 - Cel. 15 4673 4411

Domicilio laboral: Av. Leandro N Alem 1074 5to Piso C. A. B. A. - C.P 1025

Teléfono laboral: 011 – 4315 8878

Organismo: Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional

Cargo: Gerente de Evaluación de Proyectos

ESTUDIOS y TITULOS OBTENIDOS

Nivel Secundario: Bachiller Nacional, egresado del Colegio Domingo Savio - Santa Rosa / Pcia. de La Pampa (1971)

Nivel Terciario: Director Técnico Nacional de Fútbol, egresado Escuela N° 21 – ATFA (1991) Instituto Nacional del Deporte.

Nivel Universitario: Ingeniero Civil, egresado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Morón (1978) con Diploma de Honor - Mejor promedio de la promoción.

Posgrado: Maestría en Política, Evaluación y Gerencia Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Argentina (1999) - Cursadas y aprobadas la totalidad de las materias. Falta entrega Tesis final.

Resumen:

El Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, en adelante El Fondo, creado por Ley N° 24855 en el año 1997, (fideicomiso público), con un plazo de duración fijado en treinta años, es un organismo autárquico, con personería jurídica propia, perteneciente presupuestariamente al sector público nacional no financiero, que otorga créditos al Estado Nacional, las Provincias, y/o el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a una tasa de fomento preestablecida a la que se le adiciona un pequeño “spread” a fin de mantener la capacidad prestable del organismo, para la ejecución de obras de infraestructura económica y social.

Sus recursos financieros provienen, fundamentalmente, de la venta de las acciones del Banco Hipotecario S.A. (ex Banco Hipotecario Nacional) y de las rentas de sus activos.

Para acceder al financiamiento, las jurisdicciones presentan uno o varios proyectos de obra, los que son sometidos a un proceso de evaluación técnica, económica y legal verificándose que dichos proyectos cuenten con la aprobación del organismo provincial con competencia en el tema, que adjunten el certificado de aptitud ambiental del emprendimiento, que el cómputo y presupuesto oficial se correspondan con los precios de mercado, que exista viabilidad legal para ejecutar la obra en el emplazamiento elegido, que los pliegos licitatorios garanticen la libre participación de las empresas nacionales y que la evaluación económica establezca que los beneficios sociales esperados son mayores a los costos previstos en el horizonte del proyecto.

Se exige además que el poder legislativo jurisdiccional autorice al poder ejecutivo solicitante (nacional, provincial o de la ciudad autónoma de Buenos Aires) a endeudarse, otorgando en garantía los fondos a percibir de la coparticipación nacional, y que la obra sea incluida en el presupuesto de la jurisdicción.

Las Áreas operativas del organismo (Gerencias de Evaluación de Proyectos, Asuntos Legales y Administración y Finanzas) elaboran y remiten al Consejo de Administración, informes no vinculantes de evaluación técnica, económica y legal relacionados con el proyecto presentado. El Consejo de Administración analiza dichos informes y en función de la liquidez prestable del organismo otorga, de corresponder, el financiamiento solicitado, suscribiendo con la máxima autoridad de la jurisdicción un Convenio de Mutuo de Asistencia Financiera. (CMAF).

El modelo de organización de El Fondo es el burocrático, estructurado en torno a la coordinación de los procesos de producción, con conducción altamente jerarquizada, partiendo del supuesto de que el cumplimiento de lo establecido en el manual de procedimientos es condición suficiente para el logro de los objetivos.

Para aportar a la toma de decisiones directivas, informar y dar cuenta del desempeño de la organización de manera útil y comprensible, se propone generar un conjunto de indicadores que permitan evaluar la totalidad de las dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad, a lo largo del proceso de generación de los bienes y servicios.

Índice de Contenido

Carátula.....	1
Autor.....	2
Resumen.....	3
Índice de Contenido.....	5
Ámbito General y Problemática.....	6
1. Introducción.....	6
2. Contexto.....	8
3. Problemas que se plantean en este contexto.....	13
4. Elección del Tema a investigar.....	17
5. Antecedentes, consideraciones e hipótesis relacionadas con el tema.....	19
Propuesta.....	21
Desarrollo Analítico.....	23
Generación de Indicadores.....	33
Conclusiones.....	53
Bibliografía.....	55
• Anexo I Estructura Orgánica del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.....	57
• Anexo II Tiempos Estimados para la realización de la Evaluación Técnica - Económica.....	63
• Anexo III Tiempos Estimados para la realización de la Evaluación Legal.....	64
• Anexo IV Protocolo Banco de Proyectos.....	65
• Anexo V Tiempos Estimados para la verificación de los Certificados de Obra.....	68
• Anexo VI Procedimiento para atender el pago de Certificados de Obra.....	69
• Anexo VII Metas Físicas - Unidad de medida – Medición Avance Físico de Obras.....	76
• Anexo VIII Reglamento Operativo – Evaluación económica.....	95
• Anexo IX Copia Parcial Cuaderno 190 CEPAL.....	100
• Anexo X Análisis de Costos.....	121

Ámbito general y problemática de la investigación

1.- Introducción:

Las reformas del Estado implementadas en América Latina durante las últimas décadas, han prestado especial atención a la necesidad de transitar desde un modelo de gestión burocrático-tradicional caracterizado por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo, hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados.

El principal objetivo de una gestión por resultados es entonces apoyar el proceso de formulación de planes y programas en una visión plurianual, centrando los esfuerzos hacia una adecuada asignación de los recursos públicos, fijando criterios tanto en el ámbito del gasto corriente como en los sistemas de inversión pública.

La Gestión por resultados es el modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo. Esto permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.¹

Se trata de una estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impactos.²

Este modelo exige de las organizaciones públicas compromisos de desempeño que contribuyan de manera efectiva a la obtención de los resultados de política definidos por la gestión de gobierno.

¹ Makón, Marcos Pedro. El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional, V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.

² OCDE, 2002.

La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar el desarrollo de indicadores de desempeño en las instituciones públicas.³

Los casos más notables de modernización de la gestión pública han hecho uso abundante de la transferencia de tecnologías de gestión de amplia difusión en organizaciones privadas y del sector social. Entre estas tecnologías están las prácticas asociadas al planeamiento estratégico, al análisis de políticas concebido como un ciclo que concluye en la evaluación de impactos y la gestión por resultados, introduciendo modalidades más atentas a productos que a procesos, a las consecuencias de la acción que al acatamiento de rígidas restricciones formales. Este énfasis en los impactos lleva a definiciones precisas de los aportes de quienes intervienen en la implementación, posibilitando la introducción de figuras como los “contratos o compromisos de gestión” y sistemas de gratificaciones en base a contribuciones efectivas. Además, se procura otorgar mayor flexibilidad a los diseños organizacionales de manera de responder a las especificidades de sus actividades y a las particularidades de sus destinatarios, reconociéndose el papel activo y estratégico de la función gerencial en los procesos desencadenados en torno a las políticas públicas y en la articulación social⁴.

3 Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo Indicadores de desempeño en el sector público Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES - serie manuales 45 año 2005 p9.

4 Dr. Roberto Martínez Nogueira - Estado, Administración Pública y Sociedad.

2.- Contexto:

El Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional creado por Ley N° 24855 en el año 1997, (fideicomiso público), con un plazo de duración fijado en treinta años, tiene como objetivos básicos: a) Generar la infraestructura económica y social necesaria y prioritaria para la integración territorial, el desarrollo regional y el intercambio comercial, a través de la financiación de obras públicas nacionales y provinciales que tiendan a mejorar la eficiencia de la producción nacional, la preservación del medio ambiente, el bienestar general y la utilización de mano de obra intensiva y b) Disminuir los desequilibrios socioeconómicos produciendo un alto impacto en los niveles de empleo y en la distribución del ingreso.⁵

Se denominan obras de infraestructura económica y social a aquellas que, propuestas por los beneficiarios (Estado Nacional, y/o las Provincias, y/o el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), tengan aptitud suficiente para satisfacer las necesidades sociales, económicas y de desarrollo básicas de la población, teniendo en cuenta los objetivos de favorecer la integración territorial y/o el desarrollo regional, aumentar el intercambio comercial, mejorar la eficiencia de la producción nacional, la calidad de vida y fomentar la utilización de mano de obra intensiva, disminuyendo los desequilibrios socioeconómicos.⁶

Para el cumplimiento de los objetivos establecidos, se dispuso que el patrimonio de El Fondo estuviese integrado por: a) Las acciones del Banco Hipotecario S.A. y el producido de su venta, con excepción de aquellas acciones que conserve el Estado nacional, y las acciones destinadas al

5 Art. 1 - Ley 24855 - Ley de Desarrollo Regional y Generación de Empleo. Creación del FFFIR y privatización del Banco Hipotecario Nacional.

6 Art. 2 - Decreto 924/1997 - Reglamentación de la Ley 24.855. Definiciones. Administración y operativa general del FFFIR. Transformación del BHN en Banco Hipotecario S.A. Estatuto y actividades. Capitalización del Fondo. Función del BNA. Disposiciones complementarias

Programa de Propiedad Participada; b) Los recursos que le asignen el Estado Nacional, las Provincias y los Organismos Internacionales; c) La renta y los frutos de sus activos.⁷

El funcionamiento de El Fondo se asemeja al de un banco de fomento, u organismo de crédito internacional, habida cuenta que financia obras de infraestructura económica y social propuestas por el Estado Nacional, y/o las Provincias, y/o el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a una tasa de fomento preestablecida (se toma como referencia la tasa Libo o Notas del Tesoro de los EEUU, de las dos la mayor), a la que se le adiciona un pequeño “spread” a fin de mantener la capacidad prestable del organismo.

Es un organismo autárquico, con personería jurídica propia, perteneciente presupuestariamente al sector público nacional no financiero, que no recibe recursos del Tesoro Nacional para solventar sus gastos de funcionamiento, los que se cubren con el cobro de un porcentaje de alrededor del 1,5 % del monto de cada crédito otorgado y de una suma fija anual extraíble del capital fiduciario según lo establece la reglamentación vigente.

En lo relativo a aspectos técnicos y administrativos, prevalece la legislación provincial sobre la nacional, la que es de aplicación supletoria, por lo que a diferencia del otorgamiento de la no objeción común en la tramitación de créditos internacionales El Fondo requiere que las propias jurisdicciones, a través de los organismos provinciales o nacionales con competencia específica en la materia, dicten los correspondientes actos administrativos aprobatorios.

En función de ello, las jurisdicciones presentan uno o varios proyectos de obra, según sus propias prioridades, conformándose tantos expedientes como proyectos se presenten, los que son

⁷ Art. 7 - Ley 24855 - Ley de Desarrollo Regional y Generación de Empleo. Creación del FFFIR y privatización del Banco Hipotecario Nacional.

sometidos a un proceso de evaluación técnica, económica y legal a fin de verificar que dichos proyectos cuenten con la aprobación del organismo jurisdiccional con competencia en el tema, que adjunten el certificado de aptitud ambiental del emprendimiento, que el cómputo y presupuesto oficial hayan pasado los controles propios de cada jurisdicción, que los precios se correspondan con los de mercado, que exista viabilidad legal para ejecutar la obra en el emplazamiento elegido, que los pliegos licitatorios garanticen la libre participación de las empresas nacionales y que de la evaluación económica surja que los beneficios sociales esperados son mayores a los costos previstos en el horizonte del proyecto.

Se exige además que el poder legislativo jurisdiccional autorice al poder ejecutivo solicitante (nacional, provincial o de la ciudad autónoma de Buenos Aires) a endeudarse, otorgando en garantía los fondos a percibir de la coparticipación nacional, y que la obra sea incluida en el presupuesto de la jurisdicción.⁸

Las Gerencias de Evaluación de Proyectos (GEP), Asuntos Legales (GAL) y Administración y Finanzas (GAF), realizan el control descrito precedentemente y elevan informes no vinculantes a consideración del Consejo de Administración, quien analizando los dichos informes y la liquidez prestable del organismo otorga, de corresponder, el financiamiento solicitado, suscribiendo con la máxima autoridad de la jurisdicción un Convenio de Mutuo de Asistencia Financiera. (CMAF).

La Jurisdicción es la responsable del llamado a licitación, de la adjudicación y contratación de la obra sin intervención del Fondo, debiendo remitir una vez terminado el proceso señalado, copias

⁸ Art. 9 y 11 - Ley 24855 - Ley de Desarrollo Regional y Generación de Empleo. Creación del FFFIR y privatización del Banco Hipotecario Nacional.

certificadas de los Actos administrativos correspondientes a dichas instancias, y de la oferta de la empresa adjudicataria.

La transferencia de los fondos destinados a financiar la ejecución de las obras, se hace contra la presentación por parte de la jurisdicción beneficiaria, de los respectivos certificados de avance de obra y/o anticipo financiero, conformados por la autoridad competente de la jurisdicción, con previa intervención del organismo de contralor provincial que se prevea para cada proyecto en el convenio suscripto.⁹ Este recaudo acredita que los recursos transferidos están relacionados con la prestación establecida. Para poder dar curso al pago del certificado siguiente, la Jurisdicción previamente deberá rendir cuenta de la correcta aplicación de los fondos remitidos para atender el pago del certificado anterior.

El financiamiento de la obra se inicia con el primer desembolso, a partir del cual comienzan a correr los plazos del préstamo. Durante el período de gracia sólo se cobran los intereses sobre saldos deudores. A partir del mes siguiente al vencimiento del período de gracia, los cobros incluyen la cuota de capital hasta la finalización del financiamiento. Para el cálculo de los servicios de la deuda (capital e intereses) se utiliza el sistema alemán.

El Fondo funciona actualmente en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y está representado por un Consejo de Administración¹⁰ compuesto por siete miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional, quienes en el ejercicio del cargo tienen las mismas responsabilidades que las previstas para los directores de las sociedades anónimas en la Ley de Sociedades Comerciales. Su mandato es por dos años, pudiendo ser designados

9 Art. 9 - Ley 24855 - Ley de Desarrollo Regional y Generación de Empleo. Creación del FFFIR y privatización del Banco Hipotecario Nacional.

10 Anexo I – Estructura Orgánica del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional

nuevamente, en forma indefinida. Dos de sus miembros son propuestos por la asamblea de gobernadores del Consejo Federal de Inversiones.¹¹

De entre los miembros del Consejo de Administración, el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios nombra al Presidente de dicho cuerpo, quien ejerce la dirección ejecutiva y la representación legal de El Fondo, cumpliendo y haciendo cumplir las directivas del Consejo de Administración.

Uno de los restantes consejeros asume la función de Coordinador Ejecutivo, responsable de la dirección operativa de la institución, quien además reemplaza al Presidente en caso de ausencia. Del Coordinador Ejecutivo dependen directamente la Unidad de Auditoría, la Secretaría del Consejo de Administración, el Despacho, la Gerencia de Tecnología de la Información y Comunicaciones y el Departamento de Recursos Humanos.¹²

La gestión operativa del organismo se canaliza a través de tres gerencias: a) la Gerencia de Administración y Finanzas, responsable de la administración de los activos y la contabilidad de El Fondo y de elaborar para aprobación del Consejo el Presupuesto Anual, el Balance, el Análisis y Programación Financiera del Organismo e Informes periódicos del área; b) la Gerencia de Evaluación de Proyectos, responsable de evaluar y recomendar al Consejo de Administración, desde el punto de vista técnico, la aprobación o rechazo de la solicitud de financiamiento de los proyectos de obras presentado por las jurisdicciones y de controlar los aspectos técnicos de los certificados de avance de obra para su desembolso y c) la Gerencia de Asuntos Legales, que realiza las actividades relativas al control de legalidad en los que interviene El Fondo, asesorando

11 Art. 5 - Ley 24855 - Ley de Desarrollo Regional y Generación de Empleo. Creación del FFFIR y privatización del Banco Hipotecario Nacional.

12 Anexo I – Estructura Orgánica del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.

jurídicamente al Consejo de Administración en todos los aspectos legales que surjan de su gestión institucional o administrativa.

Anualmente se concursan los servicios de auditoría externa, seleccionando una firma de reconocida capacidad y experiencia para auditar los Estados Contables de El Fondo.

El organismo es auditado por la Auditoría General de la Nación (AGN), que es el ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional, quien realiza el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

3.- Problemas que se plantean en este contexto

El modelo organizativo de El Fondo es del tipo burocrático-tradicional, estructurado en torno a la coordinación de los procesos de producción, con conducción altamente jerarquizada, partiendo del supuesto de que el cumplimiento de los procesos normados es condición suficiente para el logro de los objetivos.

El Fondo administra un programa de complejidad baja y servicios tangibles (transferencias de recursos monetarios) para la ejecución de obras públicas.

El Gerenciamiento del Programa está a cargo del Consejo de Administración (cuerpo colegiado conformado por funcionarios políticos), quien toma todas las decisiones, aunque no existe definición explícita de los resultados esperados ni del perfil de producción pública necesario para alcanzarlos.

Desde su creación hasta la fecha el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional ha sido capitalizado con la suma de \$ 480.488.324,00. A partir de la capitalización inicial y en los sucesivos ejercicios, el Presupuesto plurianual de El Fondo, formulado con idéntica técnica presupuestaria que el de la Administración Central, incorpora: a) los ingresos provenientes del repago de los créditos otorgados a las jurisdicciones y de los intereses por colocaciones temporarias y b) los egresos que responden a los desembolsos de los financiamientos otorgados para el pago de certificados de avance de obra, los pagos a entidades financieras y los gastos operativos (los gastos operativos representan en la actualidad menos del 3,00 % de los egresos del ejercicio y no alcanzan el 0,5 % del total de los activos de El Fondo). Al 31 de diciembre de 2010 el total del Activo de El Fondo alcanzaba la suma de \$ 1.926.145.450,00

El Consejo de Administración tiene amplias atribuciones para el manejo de esos recursos y gran flexibilidad normativa para su utilización. Puede aprobar la compra, cesión, locación o comodato de toda clase de bienes muebles e inmuebles, créditos con o sin garantía hipotecaria, la constitución de fideicomisos como fiduciante, fiduciario, beneficiario o fideicomisario de contratos de fideicomiso, celebración de contratos de leasing mobiliario o inmobiliario como dador o tomador y, que sean atinentes al objeto del Fondo. Además cuenta con información precisa sobre eventuales retrasos o incumplimientos en las cobranzas o en los desembolsos previstos, lo que le permite implementar las correcciones pertinentes.

El personal no está comprendido en ningún convenio laboral, no existe carrera administrativa, se utiliza supletoriamente el Convenio Marco del empleado público y la contratación del personal es sin concurso de selección.

No se han definido las misiones, funciones y perfiles para los distintos cargos de la estructura, tampoco se requieren actividades de perfeccionamiento y capacitación como requisitos para el

ascenso, ni se aplican incentivos y estímulos ligados a incrementos sostenidos en la productividad.

Las áreas del organismo están integradas a través de una red local (LAN, local área network), que permite mantener conectados los puestos de los usuarios entre sí y con los servidores, permitiendo compartir cualquier tipo de información y o recurso.

La actualización de equipos y tecnología es permanentemente, en la mayoría de las veces más rápida que los aprendizajes de los usuarios, que no siempre cargan la información ni en tiempo, ni forma consistente.

Las actividades y/o datos se encuentran almacenados en bases de datos, (Oracle y SQL), disponibles para los usuarios de la red.

Los ingresos se registran con la asignación de un número y una pequeña descripción sobre la documentación entrante y los egresos con número y copia en red del contenido total de la nota de salida para permitir su búsqueda por varias vías. Con la documentación se conforma el expediente con foliado electrónico que genera el índice, la hoja de ruta y la ubicación, con acceso para los usuarios vía electrónica a todos los documentos generados en el organismo.

También se encuentran almacenadas en bases de datos las Actas del Consejo, las Resoluciones de Crédito y los Convenios de Mutuo de Asistencia.

Se cuenta con subsistema de Cartera de Crédito que registra contablemente todas las transacciones. El módulo de Certificados de obra permite acceder a toda la información referida al estado de las obra.

A través de la página web del organismo “www.fffir.gov.ar” se puede acceder a información pública actualizada, o a requerir información complementaria en caso que el usuario estime

conveniente. La información generada cumple con los requisitos de integridad, disponibilidad y confidencialidad necesaria para mejorar la eficiencia de la gestión.

En el organismo, no se ha establecido un Sistema de Monitoreo y Evaluación. Los controles internos son esencialmente normativos, concebidos para verificar el apego a las normas y procedimientos, evitando los abusos y sancionando las transgresiones. Son, por consiguiente, esencialmente jurídicos. Al no haber metas definidas no se puede verificar que se hayan alcanzado las mismas.

Anualmente se concursan los servicios de auditoría externa, seleccionando una firma de reconocida capacidad y experiencia para auditar los Estados Contables de El Fondo, quien presenta un informe sobre la razonabilidad con la que los Estados Contables presentan la situación patrimonial y financiera del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional al 31 de diciembre de cada año y comprende: a) La evaluación del control interno de las Gerencias que integran el Organismo y sugerencias tendientes a su mejoramiento; b) Pruebas de sustentación de saldos; c) Participación en la toma de inventario físico de los bienes patrimoniales; d) Verificación del cumplimiento en la liquidación de las normas impositivas y previsionales nacionales, provinciales y municipales en vigencia; e) Análisis del encuadramiento impositivo de los tributos Provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; f) Preparación y armado Estados Contables de presentación.

El Control externo del organismo está a cargo de la Auditoría General de la Nación. La AGN ha acordado con el organismo una serie de indicadores que periódicamente se elaboran, que miden procesos y actividades y no resultados.

4.- Elección del Tema a investigar

La Nueva Gestión Pública busca promover el rol del estado como formulador y financiador de las políticas públicas, descentralizando y orientando su gestión a resultados, flexibilizando las estructuras y los procedimientos, creando competencia y capacidad de elección, proporcionando servicios de calidad, mejorando la accesibilidad, la participación, estableciendo estándares de servicio e indicadores de desempeño, mejorando la gestión de los recursos humanos, optimizando el uso de las tecnologías de la información y aumentando el grado de accountability (rendición de cuentas) de la gerencia pública.

La Gestión por Resultados, tal como lo señala el Lic. Aníbal Jorge Sotelo Maciel, se asienta sobre cinco macroprocesos:¹³

- 1). Planificación estratégica: Proceso mediante el cual se define el rumbo de las políticas del Estado y se precisan sus resultados, en distintos niveles y ámbitos, así como las medidas de política, las acciones de regulación y el perfil de producción pública necesarios para alcanzarlos
- 2). Presupuesto basado en desempeño: Proceso mediante el cual se asignan los recursos requeridos para consumir la producción pública sobre la base de criterios que privilegian las prioridades políticas y el desempeño de las organizaciones, por sobre el comportamiento histórico del gasto.
- 3). Administración de Recursos: Moderna administración de los recursos financieros, de los recursos humanos y de las compras y contrataciones, descentralizada y flexible, que posibilite a

13 Lic. Aníbal Jorge Sotelo Maciel -ASAP - Posgrado en gerenciamiento por resultados y control de gestión- Curso 2010 - Marco conceptual de la gestión por resultados

los gerentes públicos un adecuado desempeño de sus funciones para el logro de sus metas, enmarcada en una asignación explícita de responsabilidades con su consecuente rendición de cuentas.

4). Monitoreo y Evaluación: Procesos de seguimiento sistemático de resultados, evaluación de políticas públicas y apreciación del desempeño institucional.

5). Control de Gestión y Rendición de Cuentas: Sistema de control de gestión ex post caracterizado por:

- a. un control interno orientado a apoyar el logro de los objetivos institucionales de los entes públicos y a facilitar la rendición de cuenta de la gestión institucional.
- b. la instrumentación sistemática de auditorías externas integrales, con énfasis en resultados.

Se trata de un modelo de gestión que exige de las organizaciones públicas compromisos de desempeño que contribuyan de manera efectiva a la obtención de los resultados de política definidos por la gestión de gobierno.

Es el plan de gobierno el que brinda el marco estratégico imprescindible para la gestión. En este marco, las organizaciones definen su propia producción institucional y programan recursos para obtenerla. El desempeño institucional esperado, los bienes, servicios y actividades que ellas deben generar en un determinado período de tiempo en cantidad, calidad y costo adecuados, es el que se requiere para el logro de los resultados de política.

Para el logro de las metas de producción, el modelo requiere de una administración de los recursos reales y financieros descentralizada y flexible, basada en procesos explícitos de asignación de responsabilidades y sistemas de petición y rendición de cuentas al interior de las organizaciones.

La comparación entre desempeño esperado y efectivo es, por ello, un componente central del modelo de gestión por resultados. El desarrollo e implementación de sistemas de medición de desempeño permitirán a la organización, por un lado, evaluar y mejorar permanentemente la gestión y, por otro, rendir cuentas por los compromisos asumidos.

En virtud de lo expuesto, **se propone generar un conjunto de indicadores de gestión que permitan evaluar la totalidad de las dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad, a lo largo del proceso de generación de los bienes y servicios.**

5.- Antecedentes, consideraciones e hipótesis relacionadas con el tema a tratar.

Como se señaló, El Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional es un fideicomiso público que financia obras de infraestructura económica y social, a una tasa de fomento preestablecida, a la que se le adiciona un pequeño “spread” a fin de mantener la capacidad prestable del organismo.

El fideicomiso es una figura que tiene sus antecedentes en el derecho romano. Ha sido regulado en nuestra legislación por la Ley 24.441 y consiste en una operación de transferencia de un bien a la persona a la cual se adiciona un encargo o gestión vinculados con dicho bien, siendo el aspecto más importante de la operatoria el de reconocer un patrimonio separado ad-hoc, desafectado del patrimonio del transmisor de dicho bien (fiduciante) y del receptor del mismo (fiduciario), siendo una unidad patrimonial autónoma afectada a la finalidad perseguida en el contrato en cuestión. Cuando el fiduciante es el estado estamos ante un fideicomiso público.

Una de las ventajas de los fondos fiduciarios públicos es que sirven como una suerte de presupuesto garantizado por más de un año (plurianual), para asegurar el financiamiento y estabilidad de un programa público. Se trata de apartar fondos del Tesoro Público para que únicamente puedan utilizarse para cumplir un fin determinado. Esto puede servir para:

1. Garantizar a los acreedores que estarán los fondos al vencimiento para pagar determinada deuda.
2. Asegurar al momento de decidir la construcción de una obra determinada, que la obra no se paralizará por falta de presupuesto en los años sucesivos.
3. Contar en los años sucesivos con los fondos para el pago de subsidios para mantener determinado servicio.

Otra ventaja del organismo radica en que la elección de las obras a financiar, queda a exclusivo criterio del Estado Nacional, y/o las Provincias, y/o el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o sea de quien toma el crédito, lo que constituye una clara ventaja frente a financiamientos de otros organismos que establecen condiciones y restricciones sobre las obras a financiar.

Ahora bien, cuando el Estado Nacional a través de su plan de obras públicas, ejecuta obras en las provincias o la ciudad Autónoma de Buenos Aires, o transfiere recursos a las jurisdicciones para la ejecución de dichas obras, al ser aportes no reintegrables, la demanda de financiamiento al organismo disminuye sensiblemente.

Poe ello, cuando El Fondo planifica debe considerar al plantear las metas y diseñar las operaciones que hay otros actores que intervienen apoyando, oponiéndose o negociando, debiendo construir viabilidad para sus operaciones.

La construcción de la viabilidad para un organismo crediticio como el Fondo, en una economía fluctuante, con la participación de diversos actores en el segmento de la obra pública, puede lograrse variando, dentro del escaso margen de maniobra, el “spread” que se adiciona a la tasa de interés prefijada, modificando los plazos de gracia y financiamiento, o promocionando programas con beneficios adicionales, en otras palabras haciendo atractivo el financiamiento.

Otra ventaja del Organismo aún frente a otros fondos fiduciarios públicos, es que al no depender de la asignación de cuotas de compromiso y devengado, el pago de los certificados de avance de obra se efectúa dentro de los diez días de presentados al organismo, depositándose los fondos en una cuenta pagadora exclusiva al efecto sin costo alguno para la jurisdicción.

Además, al exigirse que las Jurisdicciones tomadoras del crédito, como garantía, mantengan disponible hasta la definitiva cancelación del préstamo, los fondos coparticipables suficientes para hacer frente a las obligaciones generadas por el Convenio de Mutuo de Asistencia Financiera que incluye el monto de la cuota de amortización, intereses compensatorios, punitivos y gastos, la mora en los pagos está acotada a la decisión de ejecutar dicha garantía en caso de atrasos.

Consideraremos como hipótesis que la demanda de financiamiento y el nivel de ejecución de obras públicas serán similares a las registradas en los últimos cinco años.

Propuesta:

La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales.

Básicamente, los indicadores de desempeño al proveer información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos tales como la eficiencia, eficacia, calidad, y economía de los recursos, aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública. En efecto, contar con una batería de indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones de los directivos sobre bases

más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés.¹⁴

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador se pueden señalar dos: una primera función descriptiva que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, y por otro lado una función valorativa que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado.

Teniendo presente que los indicadores a utilizar deben cubrir los aspectos significativos del desempeño, privilegiando los objetivos más relevantes de la institución, se propone generar un conjunto reducido de indicadores de gestión para el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional. Se generarán algunos indicadores esenciales (aquéllos que miden directamente el logro de los objetivos definidos para la institución) y otros complementarios relacionados con las actividades desarrolladas por las áreas operativas (Gerencias de Administración y Finanzas, de Evaluación de Proyectos y de Asuntos Legales) que confluyen al logro de los objetivos generales del organismo.

¹⁴ Juan Cristóbal Bonnefóy, Marianela Armijo “Indicadores de Desempeño en el Sector Público” - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES - Manual N° 45 (2005).

Desarrollo Analítico

Los criterios orientadores de la gestión por resultados de los organismos públicos, enfatizan el uso de metodologías que les permitan centrarse en aspectos relevantes y estratégicos para el cumplimiento de la misión y en la vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional.

Por ello el modelo requiere la identificación clara de objetivos a lograr con el uso de los recursos, así como el establecimiento de metas e indicadores de desempeño que puedan medir el cumplimiento de dichos objetivos.

Tal como señala Ballart, conceptualmente la evaluación, se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones política-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos.¹⁵

La evaluación de la gestión en el ámbito público, es la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución”.¹⁶

Según la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, “Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de

¹⁵ Ballart, Xavier (1992), “¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudio de caso”. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

¹⁶ OCDE/PUMA (1998), Best Practices Guidelines for Evaluation. Policy Brief N°5. París.

una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos”.¹⁷

El sistema de indicadores del Perú consigna que “Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión”.¹⁸

La evaluación del desempeño de las organizaciones públicas, se analiza desde el punto de vista de los resultados finales o impacto de la acción de la entidad en el cumplimiento de su misión, en términos de la eficiencia, eficacia, calidad, y economía.

El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

¹⁷ Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002

¹⁸ Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2000

La eficacia es un concepto que da cuenta sólo del grado de cumplimiento de las metas establecidas. En muchos programas al diseñar las metas u objetivos de una institución se agregan conceptos de: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final.

La eficacia puede ser considerada tanto del punto de vista tradicional como la comparación de los resultados obtenidos con los esperados, como también, como una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible, de forma tal que este concepto coincida con la propia evaluación de programa.

El concepto de eficiencia describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone” o, bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”.

Indicadores de eficiencia son los orientados a medir la productividad media de los factores: cuantas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor. Una vez determinado el valor del indicador de eficiencia, ya sea de producto medio o costo medio, es necesario aplicar un análisis respecto de los resultados logrados.

Economía se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio.

La calidad del servicio es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son

extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención.

El Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, no ha desarrollado en forma explícita un proceso de planificación estratégica, ni ha definido expresamente los resultados esperados ni el perfil de producción pública necesario para alcanzarlos, por ello, para la formulación de los indicadores de gestión que se proponen en el presente trabajo, se esbozará en primer lugar la visión a cinco años del organismo, se especificará la misión, se definirán objetivos estratégicos, se establecerán metas de gestión y se enunciarán algunos planes de acción ligados a dichos objetivos, estableciendo metas de gestión concretas y medibles.

Visión: La visión, en un horizonte que abarca los próximos cinco años es la de convertir al organismo en la opción más conveniente que tengan las jurisdicciones (Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) para la tramitación y obtención de créditos para financiar la ejecución de obras públicas.

Misión: La misión del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional es otorgar créditos a una tasa de fomento preestablecida para la ejecución de obras que satisfagan las necesidades sociales, económicas y de desarrollo básicas de la población, favoreciendo la integración territorial y el desarrollo regional, aumentando el intercambio comercial, mejorando la eficiencia de la producción nacional, la calidad de vida, fomentando la utilización de mano de obra intensiva buscando disminuir los desequilibrios socioeconómicos.

Para ello los **objetivos estratégicos** del organismo deben propender a:

- Optimizar la utilización de la Capacidad Prestable del organismo.
- Mantener el nivel de morosidad de las jurisdicciones tomadoras de los créditos debajo de límites aceptables.

- Diseñar líneas de financiamiento de fomento para proyectos con uso intensivo de mano de obra.
- Propender a una estructura de personal altamente eficiente.

Se valorará especialmente el financiamiento de proyectos que:

1. Generen infraestructura económica y social necesaria y prioritaria para la integración territorial, el desarrollo regional y el intercambio comercial que mayor impacto tengan en el incremento de los recursos a disposición de la sociedad.
2. Que contribuyan a la preservación del medio ambiente (Ej. Saneamiento).
3. Que promuevan la utilización de mano de obra intensiva.

Metas de Gestión: Considerando que las metas de gestión constituyen la expresión concreta de los logros que se pretenden alcanzar en el período, se proponen las siguientes metas:

1. Mantener el monto de la Liquidez temporaria mensual por debajo de A, siendo A el 20 % del monto disponible teórico anual para atender desembolsos.
2. Mantener el nivel de morosidad de las jurisdicciones por debajo de B, siendo B equivalente al 5% del monto disponible teórico anual para atender desembolsos.
3. Incrementar un 15% en el término de cinco años, los jornales directos generados en el año 2010.
4. Desembolsar dentro de los diez días hábiles el 95 % de los certificados de avance de obra ordinarios correctamente presentados.
5. Mantener un Banco de Proyectos Actualizado que permita otorgar nuevos financiamientos acordes con la liquidez temporaria anual proyectada por un monto equivalente al 50 % del monto disponible teórico anual para atender desembolsos.

Planes de Acción: Se enunciarán una serie de planes de acción necesarios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

1. Generación de un Banco de Proyectos Actualizado: La transferencia de los fondos destinados a financiar la ejecución de las obras (desembolsos), se hace contra la presentación de los respectivos certificados emitidos por la jurisdicción beneficiaria, conformados por la autoridad competente de aquella jurisdicción y con previa intervención del organismo de contralor que se prevea para cada proyecto en el convenio suscripto con la jurisdicción (conf. art. 16 del Decreto N° 924/97)¹⁹.

Para poder dar curso al pago del certificado siguiente, la Jurisdicción previamente deberá rendir el monto transferido por El Fondo, en concepto de la cancelación del certificado anterior.

El F.F.F.I.R. se compromete a desembolsar mensualmente y contra la presentación de los respectivos certificados de avance de obra, una suma máxima equivalente al acumulado previsto en el Plan de Trabajos e Inversiones, aprobado por la autoridad competente de la Jurisdicción y que forma parte del CMAF.

Toda modificación de los planes de trabajo e inversión, o modificación de obra, aún aquéllos que no impliquen alteración del monto convenido, deberán ser notificados al Fondo con las aprobaciones de autoridad competente. La falta de notificación en tiempo y forma implicará que el Fondo no abonará los ítems nuevos o incrementados hasta tanto dicha modificación haya sido puesta en su conocimiento y considerada por el Consejo de Administración, tanto si se tratare de

19 Decreto 924/1997 - Reglamentación de la Ley 24.855. Definiciones. Administración y operativa general del FFFIR. Transformación del BHN en Banco Hipotecario S.A. Estatuto y actividades. Capitalización del Fondo. Función del BNA. Disposiciones complementarias.

incremento de ítems o del monto total. El financiamiento de los importes en demasía resultantes no será responsabilidad del Fondo.

La contratación y ejecución de la obra, la relación contratista – comitente, son resortes exclusivos de la jurisdicción tomadora del crédito, por lo que los atrasos de obra, que impactan negativamente en desembolsos previstos, no dependen del Fondo. Si los atrasos se generalizan, los desembolsos son menores a los estimados y por lo tanto los fondos disponibles (liquidez temporaria) aumentan (fondos ociosos).

Para poder contrarrestar esta situación el organismo debe contar con un Banco de Proyectos Actualizado (obras a la espera de obtención de financiamiento), que permita incorporarlas en la medida de la disponibilidad temporaria de fondos, a fin de lograr que la liquidez temporaria se encuentre dentro de los límites establecidos.

La construcción de un Banco de Proyecto Actualizado, requiere que, una vez generado el expediente ante el pedido de asistencia financiera de la jurisdicción y verificado que la documentación técnica, económica y legal esté completa, (según el Manual de Procedimientos y Reglamento Operativo), se cuente con los informes de las gerencias de Evaluación de Proyectos y Asuntos Legales y solo falte realizar el Análisis de disponibilidad financiera para confeccionar el proyecto de “Resolución de Crédito”.

Los proyectos que se encuentran en este estado de tramitación, se registran en el Banco de Proyecto con Grado de Avance 4.²⁰

2. Desembolso en tiempo de los certificados presentados: Las jurisdicciones reciben los fondos en forma inmediata y automática dentro de los plazos establecidos en el Convenio de Mutuo de

²⁰ Anexo IV Protocolo Banco de Proyectos

Asistencia Financiera, (se establece generalmente en diez días hábiles para los certificados a valores básicos) conforme al avance de obra expedido por las mismas y siempre que cumplan con los recaudos legales que hacen a su validez, sin perjuicio de los derechos del Fondo a hacer valer las ulteriores responsabilidades, que pudieran corresponder a cada Jurisdicción.

El financiamiento se inicia con el primer desembolso, a partir del cual comenzarán a correr los plazos del préstamo. Durante el periodo de gracia, sólo se cobrarán los intereses compensatorios correspondientes. Mensualmente, se realizará el cálculo de los vencimientos de los servicios de amortización e intereses.

Los servicios de la deuda (amortización e intereses), de cada jurisdicción se calculan sobre el monto efectivamente desembolsado. El Fondo no cobra tasa de compromiso.

Los créditos otorgados se hacen operativos con los desembolsos, que están atados al pago de los certificados de avance de obra. Estos desembolsos para atender el pago de los certificados requieren de la verificación que les compete a las gerencias operativas del organismo.

El pago de los certificados de avance de obra dentro de los diez días hábiles de su presentación, facilita el cumplimiento de los avances de obra previstos y con las cifras reales desembolsadas permite realizar los ajustes en el cash flow de los egresos futuros en forma adecuada. Solo sobre las sumas desembolsadas se aplica el cálculo de las sumas a devolver en concepto de amortización e intereses.

3. Ejecución de Garantías en caso de mora: Dada la naturaleza de El Fondo, resulta indispensable la preservación de su Capacidad Prestable. Para ello, el reembolso de los créditos deberá ser efectuado considerando los valores reales antes que los nominales para brindar un trato equitativo a todas las Jurisdicciones beneficiarias que, en igualdad de condiciones, puedan acceder en el futuro a créditos similares para obras de la misma naturaleza.

La Gerencia de Administración y Finanzas mensualmente realizará el cálculo de los vencimientos de los servicios de la deuda (amortización e intereses), el que podrá ser remitido a la Jurisdicción a los efectos de que tome conocimiento de la cuota a vencer en el periodo liquidado, con el siguiente detalle:

1. Capital más intereses correspondientes a la cuota del respectivo vencimiento.
2. Capital más intereses atrasados, en caso de corresponder;
3. Número de cuotas restantes hasta la finalización del plazo de financiamiento,
4. Capital adeudado, con la redeterminación de saldos deudores de corresponder, no exigible a la fecha del vencimiento liquidado

Las Jurisdicciones tienen la obligación, a la fecha de vencimiento establecida en el Convenio de Mutuo de Asistencia Financiera, de depositar en la cuenta corriente especial (cuenta Fiduciaria), el importe de los servicios de la deuda.

La Gerencia de Administración y Finanzas elevará mensualmente al Consejo de Administración una planilla con el “Informe de Morosidad de las Jurisdicciones”.

El Consejo de Administración tomará conocimiento del informe y, cuando lo considere pertinente, instruirá la ejecución de la garantía de coparticipación otorgada por la Jurisdicción.

A los efectos de la ejecución de la garantía y en cumplimiento a lo establecido en la normativa, se confeccionará el Certificado de Deuda, con el detalle de los importes de los servicios a ejecutar por financiamiento y la instrucción al Banco de la Nación Argentina.

El Banco de la Nación Argentina, en cumplimiento del Contrato de Fideicomiso suscripto entre las partes, procederá a acreditar en la cuenta corriente especial del F.F.F.I.R. la cobranza en función a los ingresos disponibles de la Jurisdicción, hasta cubrir la ejecución.

Mantener el nivel de morosidad de las jurisdicciones en límites aceptables permite manejar la capacidad prestable del organismo en forma eficiente.

4. Estructura de personal altamente eficiente: Los egresos anuales del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional se componen de los desembolsos correspondientes a los créditos suscriptos, pagos al Banco de la Nación Argentina según lo establecido en los Art 35 y 36 de la Ley 24855, pagos al Banco Central de la República Argentina según lo establecido en el Art 26 de la Ley 24855 (deuda del ex BHN con el BCRA) y los costos operativos o de funcionamiento del organismo.

Las remuneraciones y cargas sociales del personal de planta y los honorarios profesionales del personal contratado representan entre el 85% y el 90% de los gastos operativos.

La planta actual de personal del organismo está compuesta por 53 personas, según la siguiente distribución: 5 consejeros, 5 gerentes (profesionales), 20 profesionales de distintas áreas y 23 administrativos.

La adhesión a un convenio laboral específico que establezca una carrera administrativa para el personal del organismo, definir misiones, funciones y perfiles para cubrir los distintos cargos de la estructura a través de concursos, actividades de perfeccionamiento y capacitación como requisitos para el ascenso y mecanismos de incentivos y de estímulos ligados a incrementos sostenidos en la productividad para alentar comportamientos innovadores y productivos, contribuirían a alcanzar los objetivos, previstos con economías sobre el gasto.

Generación de Indicadores:

Los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.

Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo. La definición anterior implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte.

Weiss²¹ (1998) recomienda diferenciar el concepto de “medición de variable” respecto del concepto “indicador”. Por ejemplo, “número de desempleados” sería una medición sobre la cual no podemos pronunciarnos sobre si ésta es buena o mala por sí sola, sin embargo un indicador de esta medición es la “tasa de desempleo” al cual normalmente se espera que tenga una evolución hacia la baja.

Un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado. “En evaluación usualmente sabemos de forma adelantada hacia donde queremos que nuestro indicador se dirija. En efecto si nosotros no sabemos, ni nos interesa de que manera esperamos que el indicador se mueva, entonces es un indicador pobre”, (Weiss, 1998).

Comenzaremos proponiendo algunos indicadores esenciales (aquéllos que miden directamente el logro de los objetivos definidos), para luego desarrollar otros indicadores definidos como complementarios (identificados con actividades de apoyo al logro de objetivos más amplios).

21 Weiss, Carol (1998), “Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies, (2nd Edition), Prentice Hall, New Jersey.

A.- Indicadores relacionados con el objetivo de optimizar la utilización de la capacidad prestable.

Denominamos capacidad prestable anual al monto neto de los recursos que el organismo dispone anualmente para atender exclusivamente el pago de certificados de avance de obra.

La **Capacidad Prestable Anual estimada** para cada ejercicio está compuesta por el saldo al cierre del ejercicio del año anterior al que se le adiciona la suma de los ingresos previstos en el ejercicio y se le restan los costos fijos previstos del organismo.

Los ingresos estimados para cada ejercicio se componen habitualmente de la amortización e intereses de los créditos desembolsados a las jurisdicciones (Provincias, Estado Nacional y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), la amortización e intereses de los créditos previstos desembolsar a las jurisdicciones durante el ejercicio y la estimación de los intereses devengados por los recursos que temporalmente al no tener previsto un desembolso inmediato son colocados a plazo fijos, en títulos o valores públicos.

Excepcionalmente pueden sumarse capitalizaciones por: a) la venta de las acciones del ex BHN remanentes aún en Poder del Estado; b) el reparto de dividendos del BHN (proporcional al porcentaje de acciones aún en Poder del Estado); o c) la capitalización que quisiera hacer alguna jurisdicción.

Los costos fijos están compuestos por: a) los pagos previstos al Banco de la Nación Argentina según lo establecido en los Art 35 y 36 de la Ley 24855; b) los pagos al Banco Central de la República Argentina según lo establecido en el Art 26 de la Ley 24855 (deuda del ex BHN con el BCRA. Actualmente y hasta tanto se vendan todas las acciones solo se está pagando el interés de dicha deuda); y c) los costos operativos o de funcionamiento del organismo.

Una variable que resulta útil para proponer un indicador relacionado con la optimización de la capacidad prestable del organismo es la liquidez temporaria

Denominamos **Liquidez Temporaria mensual real del organismo** al saldo entre los ingresos reales acumulados por todo concepto y los egresos reales acumulados al cierre de cada mes (costos fijos más desembolsos).

Se propone como indicador para medir el nivel de optimización de la capacidad prestable del organismo al cociente que surge de dividir el monto de la **Liquidez Temporaria mensual real**, sobre el monto de la **Capacidad Prestable Anual estimada** definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea menor o igual que un sexto.

Monto Liquidez Temporaria Mensual real (\$)

$$1. \frac{\text{Monto Liquidez Temporaria Mensual real (\$)}}{\text{Monto Capacidad Prestable Anual estimada (\$)}} \leq 0,20$$

Monto Capacidad Prestable Anual estimada (\$)

Para contrarrestar los atrasos de obra que impactan negativamente en desembolsos previstos haciendo que el monto de la liquidez temporaria aumente, se propuso como plan de acción generar un banco de proyectos actualizados, que permita incorporar nuevos financiamientos de obras para utilizar dichos recursos.

Estas obras cuentan con evaluaciones de las Gerencias de Evaluación de Proyectos y Asuntos legales y presentan un Grado de Avance según el Protocolo Banco de Proyectos de nivel cuatro o superior.

Se propone como indicador para medir si la cantidad de obras en estado avanzado para recibir financiamiento es adecuada al cociente que surge de dividir el monto de las **obras incluidas en**

Banco de Proyecto con grado de avance 4 o superior (según Protocolo Banco de Proyecto), sobre el monto de la **Capacidad Prestable Anual estimada** definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o mayor que 0,5.

$$2. \frac{\text{Monto de proyectos aptos en banco de proyectos}}{\text{Monto Capacidad Prestable Anual estimada}} \geq 0,5$$

B.- Indicador relacionado con el objetivo de verificar si los proyectos financiados por el organismo contribuyen al incremento de los recursos a disposición de la sociedad.

El criterio general de elegibilidad de proyectos es que los beneficios esperados superen a los costos esperados y por lo tanto se incrementen los recursos a disposición de la sociedad. (Ver Anexo VIII – Evaluación Económica)

Los bienes objetivos se producen para satisfacer necesidades de destinatarios directos e indirectos, quienes se benefician mejorando su bienestar.

Cada posibilidad de producción es la proyección espacial y temporal de las cantidades a producir de los bienes objetivos o productos mediante ciertos insumos, según una relación de producción determinada por razones técnicas, de organización y de comportamiento. Cada proyecto se formula al menos con una posibilidad de hacer (de producir).

Sin embargo, lo adecuado es plantear diversas posibilidades productoras para ajustar el análisis con “mayor información” y poder “valorar mejor” cada situación, tanto financiera como socialmente. Esto va a permitir también “perfeccionar racionalmente” (con más conocimiento específico y fundamento) el logro de una solución mediante la aplicación de los criterios para

encontrar la opción más conveniente, según la intencionalidad de cada tipo de emprendimiento (sea privado o público).

Además, con mayor diversidad de propuestas específicas, también se puede introducir o mejorar el análisis de eficiencia al tener una mayor cantidad de posibilidades para comparar. De esa manera se puede obtener un conjunto más completo de posibilidades eficientes. Luego, al valorar los bienes productos y bienes insumos, tanto financiera como socialmente, se determina la viabilidad correspondiente de las posibilidades eficientes.

Finalmente, la disposición de muchas posibilidades permite perfeccionar el análisis incremental y la aplicación de los criterios de ABC para obtener un óptimo condicionado, limitado a las posibilidades planteadas eficientes y viables (financiera y socialmente)²².

Para cada posibilidad productora, la viabilidad social indica que los beneficios sociales de los bienes objetivos (por impacto y derrame) son mayores a los gastos sociales en los insumos (costos de oportunidad) en el largo plazo, dada una tasa de interés social de referencia.

Para determinar la viabilidad social, se recurre a los indicadores siguientes:

- *el valor acumulado neto de los flujos valorados socialmente de beneficios y egresos en un período base, a cierta tasa de interés social de referencia (VANSb(rs)). El criterio se expresa así:*

$$VANSb(rs) \geq 0$$

- *la tasa interna de rentabilidad social (TIRS). El criterio es:*

$$TIRS \geq rs$$

²² Ángel Ginestar, "Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos"

Las predicciones que conforman la base del proyecto son sólo una aproximación a un futuro de naturaleza incierta en base a información pasada que se extrapola. De importancia primaria en este contexto es la confiabilidad de la información utilizada y la necesidad de identificar los componentes críticos en la rentabilidad esperada.

El análisis de sensibilidad es una herramienta valiosa en la medida que permite mostrar como se modifican los retornos esperados del proyecto ante variaciones en los elementos claves²³.

Se propone como indicador para medir si los proyectos financiados contribuyen al incremento de los recursos a disposición de la sociedad al cociente de dividir la cantidad de proyectos cuyo $VANSb(rs)$ real ≥ 0 (verificado a través de auditorías ex post en la etapa de operación del proyecto) sobre la cantidad de proyectos financiados, definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o mayor que 0,95.

$$3. \frac{\text{Cantidad Proyectos Financiados con } VANSb(rs) \text{ real } \geq 0}{\text{Cantidad Proyectos Financiados.}} \geq 0,95$$

C.- Indicador relacionado con el objetivo de verificar si los proyectos financiados por el organismo guardan relación con los precios de mercado.

El área operativa del Fondo responsable de la evaluación técnico-económica evaluará los costos de los proyectos a licitar verificando que los mismos no superen los de mercado.

23 Anexo VIII Reglamento Operativo y el Manual de Procedimientos para brindar Asistencia Financiera" del FFFIR. Evaluación económica

En aquellos casos donde los de los costos a entender de la GEP, superen los usuales en el mercado, se requerirá a la jurisdicción la revisión de los mismos.

Los organismos de financiamiento internacional aceptan sin requerir justificación adicional, ofertas que superan hasta un 10% el monto del presupuesto oficial a igual mes base. Para el indicador que propondremos adoptaremos este criterio.

Se propone como indicador para medir si los proyectos financiados guardan relación con los costos previstos al cociente de dividir la cantidad de proyectos cuyo Monto de contrato $\leq 1,1$ Monto del Presupuesto Oficial actualizado (M.P.O.a) a la fecha base de contrato, sobre los proyectos financiados, definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o mayor que 0,95.

$$4. \frac{\text{Cantidad Proyectos con Montos de Contrato } \leq 1,1 \text{ (M.P.O.a)}}{\text{Cantidad Proyectos Financiados.}} \geq 0,95$$

Debemos resaltar que un incremento sobre el presupuesto oficial repercute en el valor real acumulado neto de los flujos valorados socialmente, al incrementar los gastos.

Además con la información volcada en la planilla 1 descripta en el Anexo VII - Metas Físicas – Unidad de Medida - Medición Avance Físico de Obras, se generaron algunos indicadores de costos por unidad de medida según tipología de obra que sirven para su comparación con los habituales en obras de similares características. Este indicador puede generarse para cada obra en particular, para las obras de igual tipología por provincia o a nivel nacional, tal como se consignara en el Anexo VII antes mencionado.

D.- Indicador relacionado con el objetivo de mantener el nivel de morosidad de las jurisdicciones tomadoras de los créditos debajo de límites aceptables.

Tal como se señaló, las Jurisdicciones tienen la obligación, a la fecha de vencimiento establecida en el Convenio de Mutuo de Asistencia Financiera, de depositar en la cuenta corriente especial del organismo, el importe de los servicios de la deuda. Como garantía deben mantener disponible hasta la definitiva cancelación del préstamo, los fondos coparticipables suficientes para hacer frente a las obligaciones generadas por el Convenio de Mutuo de Asistencia Financiera que incluyen el monto de la cuota de amortización, intereses compensatorios, punitivos y gastos. En caso de mora el Fondo debe ejecutar dicha garantía.

Para la construcción del indicador que se propone, se utilizarán los datos del “Informe de Morosidad de las Jurisdicciones” que mensualmente la Gerencia de Administración y Finanzas eleva a consideración del Consejo de Administración.

Se propone como indicador para medir si el nivel de morosidad de las jurisdicciones tomadoras de los créditos se encuentra dentro de límites aceptables, al cociente que surge de dividir **el monto de las deudas de las jurisdicciones devengadas al vencimiento mensual operado**, (día 23 de cada mes), sobre el monto de la **Capacidad Prestable Anual estimada** definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o menor que 0,05.

Monto de las deudas de las jurisdicciones

$$5. \frac{\text{Monto de las deudas de las jurisdicciones}}{\text{Monto Capacidad Prestable Anual estimada.}} \leq 0,05$$

Monto Capacidad Prestable Anual estimada.

E.- Indicador relacionado con el objetivo de contar con una estructura de personal altamente eficiente.

En relación con una estructura de personal altamente eficiente, se propone un indicador que relacione los gastos de funcionamiento anual del organismo (remuneraciones y cargas sociales del personal de planta; honorarios profesionales del personal contratado; comunicaciones; derechos y tasas; reparaciones y mantenimiento; depreciación de bienes de uso y tangibles; papelería, útiles e insumos; gastos de oficina; alquileres; pasajes, viáticos y movilidad; gastos de limpieza; servicios públicos; publicidad y propaganda; varios) con la Cartera de Crédito del Organismo.

En el Anexo IX, se copió textualmente parte del texto del cuaderno 190 de la CEPAL Unidad de Estudios del Desarrollo - División de Desarrollo Económico Santiago de Chile, mayo de 2007 Financiamiento del desarrollo - La banca de desarrollo en México de Miguel Luis Anaya Mora.

De dicho trabajo extraemos que la entidad que más se asemeja al Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional es el Banco nacional de obras y servicios públicos (**BANOBRAS**), cuya acción institucional se orientó en forma prioritaria, al financiamiento de obras para el abastecimiento de agua potable, la construcción de drenajes y obras de saneamiento, la construcción de mercados, los servicios municipales de luz eléctrica y la construcción de rastros y mataderos.

Los Objetivos del Banco nacional de obras y servicios públicos son Financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país. En tal sentido, su acción conllevaría el apoyo a los siguientes objetivos de carácter nacional: Descentralización de la vida nacional;

Fortalecimiento del Municipio; Apoyo al desarrollo nacional; y Resolución del problema de la vivienda.

Del Cuadro 8 del Anexo IX, podemos extraer que en lo que respecta a los Indicadores de Eficiencia, se destaca que el mejor índice, medido por los gastos de administración respecto a la cartera total, corresponde a la Sociedad Hipotecaria Federal, con un 0.6% y el mas alto al FOCIR con un 16.3%. Para el Banco nacional de obras y servicios públicos (BANOBRAS) los Gastos administrativos representan el 1,1 % de la cartera total de crédito.

Para el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, la cartera total a considerar estará compuesta por el monto de los Activos Corrientes al que adicionaremos el monto de los créditos con las jurisdicciones de los Activos no corrientes, no computando otros activos dado que en este concepto se computa el importe de las acciones no vendidas a la fecha. (Ver Balances del organismo en la página www.fffir.gob.ar).

Se propone como indicador al cociente que surge de dividir **el Monto de los gastos de funcionamiento anual del organismo**, sobre el monto de la **Cartera de Crédito total del Organismo** definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o menor que 1,1.

$$6. \frac{\text{Monto Gastos de funcionamiento anual del organismo}}{\text{Monto de la Cartera total de Crédito.}} \leq 0,011 \text{ ó } 1,1\%$$

No obstante lo expuesto y en función a la experiencia de más de 10 años de labor en el organismo, se propone como indicador al cociente que surge de dividir **el Monto de los gastos de**

funcionamiento anual del organismo, sobre el monto de la **Capacidad Prestable Anual estimada** definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o menor que 0,05.

$$7. \frac{\text{Monto Gastos de funcionamiento anual del organismo}}{\text{Monto de la Capacidad Prestable Anual estimada}} \leq 0,05$$

Esta proposición se base en las siguientes características particulares del organismo:

- a) El FFFIR solo otorga financiamiento al Estado Nacional, las Provincias, y/o el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b) La tasa de fomento que rige la operatoria, está establecida en la normativa legal de creación del organismo y su decreto reglamentario. (Art 11. Ley 24.855 – Art.14 inc g) Decreto Reglamentario 924/97).
- c) Todas las jurisdicciones han dictado la normativa de adhesión a la ley de creación y su reglamentación, por lo que han adherido entre otras cuestiones a abonar dicha tasa.
- d) A los efectos de solicitar asistencia financiera, las jurisdicciones dictan una norma jurídica que aprueba el proyecto, autoriza el endeudamiento de la jurisdicción con el FONDO, otorgando en garantía los fondos de coparticipación. En virtud de ello, en casos de incumplimientos en la devolución de lo otorgado, a solo requerimiento del Fondo ante el Banco de la Nación Argentina, se ejecuta la garantía.
- e) Los organismos ejecutores son organismos provinciales de amplia experiencia en su ámbito (Direcciones Provinciales de Vialidad, Direcciones de Arquitectura, etc.) por lo que los legajos técnicos y demás documentación de obra son elaboradas por personal

altamente capacitado y de vasta experiencia en la materia, lo que facilita el análisis y evaluación de los proyectos y su ejecución.

E.- Indicadores relacionados con el objetivo de fomentar el financiamiento de proyectos con uso intensivo de mano de obra.

En 1935, cuando aún perduraba la recesión que padecía el mundo capitalista desde 1929, el economista inglés John Maynard Keynes publicó el libro “La teoría general del empleo, el interés y el dinero”. En dicha publicación Keynes distinguió dos situaciones en el seno del capitalismo. En las situaciones normales, el libre juego de la oferta y la demanda asegura el pleno empleo. En las situaciones anormales cae la demanda y, con ella, el empleo. La salida para estas situaciones es que el Estado reactive la demanda y el empleo mediante la expansión de la obra pública aunque sea a costa de un déficit presupuestario. Pasada la recesión, el Estado vuelve a su posición "normal", restablece la disciplina presupuestaria y le cede el paso a la inversión privada.

Desde la salida de la crisis del 2001 y más específicamente a partir del 2003, la obra pública resultó fundamental como generadora de empleo. Además debe tenerse en cuenta que por cada persona que trabaja directamente en el sector de la construcción, hay otros que trabajan de manera indirecta.

Por ello resulta interesante desarrollar un indicador que muestre de que manera las obras financiadas por el organismo contribuyen a la generación de empleos directos.

Se propone como indicador al cociente que surge de dividir **la cantidad de Jornales directos generados por la totalidad de las obras financiadas por el FFFIR en el ejercicio** (este dato surge de la columna 25 de la planilla1 del Anexo VII), sobre **la cantidad de Jornales directos estimados a generar por la totalidad de las obras financiadas por el FFFIR en el ejercicio**

(este dato surge del producto de las columnas 24 x 6 de la planilla 1 del Anexo VII), definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o mayor que 1.

Jornales generados p/total de obras en el ejercicio. (25)

$$8. \frac{\text{Jornales generados p/total de obras en el ejercicio. (25)}}{\text{Jornales estimados a generar por total obras en el ejercicio (24 x 16)}} \geq 1$$

Jornales estimados a generar por total obras en el ejercicio (24 x 16)

Este indicador puede obtenerse para cada obra en particular, para cada una de las distintas tipologías de obra por provincia o a nivel país, o para el total de obras por provincia o a nivel país.

Otro indicador útil que se propone, es el que relaciona la inversión realizada con los puestos de trabajo directo generados.

Existen publicaciones técnicas especializadas que ponderan la incidencia de la mano de obra para cada tipología constructiva en relación con el costo – costo de la obra.

El Decreto 1295 del 2002 “Metodología de redeterminación de precios de contratos de obra pública”, al clasificar los contratos de obra pública en categorías de obra y específicamente para el cálculo de la variación de referencia, determina para cada tipología el siguiente porcentaje de incidencia en concepto de mano de obra:

I. Obras de Arquitectura: a) Restauración y reciclaje 36%; b) Obra nueva de alta y baja complejidad 26%.

II. Obras Viales: a) Camino 22%; b) Puente 34%; c) Obra repavimentación 20%.

III. Obras de Vivienda: 46%.

IV. Obras de Saneamiento y Agua Potable: a) Agua Potable 28%; b) Desagües cloacales 34%

V. Obras Hidráulicas: a) Canalizaciones para prevención de inundaciones 35%; Desagües Urbanos 32%.

Se propone como indicador al cociente que surge de dividir **el monto desembolsado para cada tipología de obra en el ejercicio** (este dato surge de la columna 12 de la planilla1 del Anexo VII), sobre **la cantidad de Jornales directos generados por cada tipología de obra en el ejercicio** (este dato surge de la columnas 25 de la planilla1 del Anexo VII), definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o menor que X.

Siendo $X = a * b / c$

Donde:

a = **Coficiente Resumen** o Coeficiente de pase del costo – costo al precio de obra. Coeficiente que surge de potenciar el 100 % del Costo – Costo (**Costo Neto total**) por el % asignado en concepto de Gastos Generales, y por el % asignado en concepto de Beneficios, a este subtotal por el % asignado en concepto de costos financieros y a este nuevo subtotal por el % asignado en concepto de impuestos. Este coeficiente ronda habitualmente entre 1,5 y 1,6 (**Ver Anexo X**).

b = Monto promedio costo jornal individual cuadrilla tipo

La cuadrilla tipo propuesta está integrada por un Oficial Especializado, un Oficial y cuatro Ayudantes.

c = el porcentaje de incidencia sobre el costo – costo de la mano de obra según los tipos de obra (Según incidencia adoptada para la variación de referencia del decreto 1295 del 2002 o a determinar en casos especiales).

Para una obra nueva de arquitectura de alta complejidad (Hospital modelo), con salarios al mes agosto de 2011 según convenio UOCRA Zona A y considerando un coeficiente de pase de 1,6 el valor de X será:

$$a = 1,6$$

$$b = (1 * 338,52 + 1 * 288,38 + 4 * 238,38) / 6 = 263,40 \text{ \$/por día.}$$

$$c = 0,26$$

$$X = 1,6 * 263,40 / ,26 = 1620,92$$

Monto Desemb. p/ cada tipología de obra en el ejercicio. (12)

$$9. \text{-----} \leq X \text{ (\$/p jornal)}$$

Jornales generados por la obra en el ejercicio. (25)

Este indicador puede sacarse para cada obra, para cada agrupamiento de obras según las distintas tipologías a nivel provincial o nacional.

G.- Indicadores Complementarios:

G1.- Indicadores relacionados con la función de desembolsos. (Indicador operativo por función):

Tal como se consignara precedentemente, el financiamiento se inicia con el primer desembolso, a partir del cual comenzarán a correr los plazos del préstamo. Los servicios de la deuda (amortización e intereses), de cada jurisdicción, se calculan sobre el monto efectivamente desembolsado.

Por ello, los créditos otorgados se hacen operativos con los desembolsos, que están atados al pago de los certificados de avance de obra. En los Convenios de Asistencia Financiera, en razón de lo establecido en el artículo 9 inciso b) de la Ley 24.855, se consigna que los Certificados

Ordinarios, que no merecieran observaciones, se abonarán dentro de los diez días de presentados ante el organismo.

Se propone como indicador para medir el porcentaje de cumplimiento de esta premisa al cociente que surge de dividir **la cantidad de Certificados Ordinarios desembolsados dentro de los diez días hábiles de ingresados**, sobre **la cantidad de Certificados ingresados sin observaciones**, definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o mayor que 0,90.

$$10. \frac{\text{Cantidad de Certificados Ordin. Desemb. d/ de los 10 días hábiles}}{\text{Cantidad de Certificados Ordinarios ingresados sin observaciones}} \geq 0,90$$

Aclaración: En el Anexo VI Procedimiento para atender el pago de Certificados, se han consignado los siguientes tipos de Certificados:

1. Certificado de Anticipo Financiero.
2. Certificado de Obra a valores básicos de Contrato
3. Certificado de Acopio de materiales. (Este tipo de certificado puede venir incorporado al de obra o en forma independiente)
4. Certificado de Obra a valores redeterminados de precios
5. Certificado de Ajuste de Precios (Definitivos o provisorios) por aplicación de la redeterminación de precios.

Denominaremos certificados ordinarios a los Certificado de Anticipo Financiero, de Acopio de materiales o Certificado de Obra a valores básicos de Contrato y a los Certificados de Obra a

valores redeterminados de precios y los Certificados de Ajuste de Precios por aplicación de la redeterminación de precios, una vez verificados los precios redeterminados de cada ítem.

Es decir para los tres primeros tipos se computa el plazo a partir de la fecha de ingreso del certificado al organismo y para los dos últimos el plazo se comienza a computar a partir de la verificación del nuevo precio que surge para cada ítem de la aplicación de la normativa vigente en materia de redeterminación de precios.

En el Anexo V Tiempos Estimados para la Verificación de los Certificados de Obra, se han consignado las distintas actividades que cada área operativa del organismo desarrolla para la verificación de los certificados de obra que posibilita su desembolso. Para cada una de las actividades definidas y en base a experiencias de los profesionales en la materia se ha consignado el tiempo promedio estimado que cada una de ellas demanda. Del citado Anexo pueden extraerse para cada área operativa el tiempo por profesional asignado a la tarea que demanda la verificación de cada certificado y en función de ellos pueden definirse los siguientes Indicadores operativos por área:

Se propone como indicador para la GEP al cociente que surge de dividir **el tiempo en horas demandado para la verificación de Certificados Ordinarios**, sobre **la cantidad de Certificados ingresados sin observaciones**, definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o menor que 34.

Tiempo en horas demandado en verificar Certificados Ordinarios

$$11. \text{-----} \leq 34.$$

Cantidad de Certificados Ordinarios ingresados sin observaciones

Aclaración: el tiempo demandado resulta de la sumatoria de las horas de todos los profesionales y administrativos asignados a esa tarea que pertenecen a la GEP.

Se propone como indicador para la GAL al cociente que surge de dividir **el tiempo en horas demandado para la verificación de Certificados Ordinarios**, sobre **la cantidad de Certificados ingresados sin observaciones**, definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o menor que 4.

$$12. \frac{\text{Tiempo en horas demandado en verificar Certificados Ordinarios}}{\text{Cantidad de Certificados Ordinarios ingresados sin observaciones}} \leq 4.$$

Aclaración: el tiempo demandado resulta de la sumatoria de las horas de todos los profesionales asignados a esa tarea que pertenecen a la GAL.

Se propone como indicador para la GAF al cociente que surge de dividir **el tiempo en horas demandado para la verificación de Certificados Ordinarios**, sobre **la cantidad de Certificados ingresados sin observaciones**, definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o menor que 11.

$$13. \frac{\text{Tiempo en horas demandado en verificar Certificados Ordinarios}}{\text{Cantidad de Certificados Ordinarios ingresados sin observaciones}} \leq 11.$$

Aclaración: el tiempo demandado resulta de la sumatoria de las horas de todos los profesionales asignados a esa tarea que pertenecen a la GAF.

G2.- Indicadores relacionados con la función de Evaluación. (Indicador operativo por función):

La construcción de un Banco de Proyecto Actualizado, requiere que, una vez generado el expediente ante el pedido de asistencia financiera de la jurisdicción y verificado que la documentación técnica, económica y legal esté completa, (según el Manual de Procedimientos y Reglamento Operativo), se cuente con los informes de las gerencias de Evaluación de Proyectos y Asuntos Legales y solo falte realizar el Análisis de disponibilidad financiera para confeccionar el proyecto de “Resolución de Crédito”.

Los proyectos que se encuentran en este estado de tramitación, se registran en el Banco de Proyecto con Grado de Avance 4.²⁴

En el Anexo II Tiempos Estimados para la realización de la Evaluación Técnica – Económica, se han consignado las distintas actividades que la GEP (Gerencia de Evaluación de Proyectos) desarrolla para la evaluación técnica – económica de la obra para la que se ha solicitado financiamiento. Para cada una de las actividades definidas y en base a experiencias de los profesionales en la materia se ha consignado el tiempo promedio estimado que cada una de ellas demanda. Del citado Anexo pueden extraerse el tiempo total o subdividido por administrativo y profesional asignados, que demanda la evaluación y en función de ellos puede definirse el siguientes Indicadores operativos:

Se propone como indicador para la GEP al cociente que surge de dividir **el tiempo en horas demandado para la evaluación técnica económica de los proyectos**, sobre **la cantidad de proyectos evaluados**, definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o menor que 126.

²⁴ Anexo IV Protocolo Banco de Proyectos

Tiempo en horas demandado en evaluar los proyectos

$$14. \frac{\text{Tiempo en horas demandado en evaluar los proyectos}}{\text{Cantidad de proyectos evaluados}} \leq 126.$$

Cantidad de proyectos evaluados

Aclaración: el tiempo demandado resulta de la sumatoria de las horas de todos los profesionales y administrativos asignados a esa tarea que pertenecen a la GEP.

Se propone como indicador para la GAL al cociente que surge de dividir **el tiempo en horas demandado para la evaluación legal de los proyectos**, sobre **la cantidad de proyectos evaluados**, definiendo como parámetro deseable que dicho valor sea igual o menor que 15.

Tiempo en horas demandado en evaluar los proyectos

$$15. \frac{\text{Tiempo en horas demandado en evaluar los proyectos}}{\text{Cantidad de proyectos evaluados}} \leq 15.$$

Cantidad de proyectos evaluados

Aclaración: el tiempo demandado resulta de la sumatoria de las horas de todos los profesionales y administrativos asignados a esa tarea que pertenecen a la GAL.

En el Anexo VII, se ha desarrollado una propuesta relacionada con la definición de Metas Físicas, unidades de medida de dichas metas y la medición del avance físico de las obras. Esta propuesta se desarrolló como ejemplo para las obras de arquitectura, pero puede aplicarse con las modificaciones correspondientes a las otras tipologías de obra.

En el citado anexo que se adjunta al presente trabajo se han consignado una serie de indicadores, relacionados específicamente con la ejecución física del programa.

CONCLUSIONES

La gestión pública ha evolucionado en las últimas décadas desde un modelo burocrático tradicional al enfoque por resultados. El nuevo modelo no se centra exclusivamente en los insumos del proceso ni en el control externo, sino que se enfoca en los impactos de la acción pública, donde lo relevante se focaliza en los resultados y en las dimensiones de eficiencia, calidad y economía de los procesos que los generan.

Las instituciones públicas, no cuentan con la “última línea del balance” que tienen las instituciones privadas a través de los beneficios o pérdidas de su gestión, por lo que a diferencia del sector privado los parámetros para identificar el cumplimiento de resultados requiere construir medidas explícitas de lo que se considera un buen desempeño.

La evaluación se relaciona estrechamente con el proceso de planificación y programación institucional. En este sentido la posibilidad de pronunciarse sobre los resultados (lo que se logró), asume la existencia de objetivos (lo que se esperaba lograr), los cuales deben ser establecidos en términos de metas concretas posibles y susceptibles de ser medidas a través de indicadores.

El establecimiento de los objetivos y metas de una institución es apoyado en la mayor parte de los casos por la aplicación de procesos de planificación estratégica con mayor o menor grado de formalización. Tal como consigna (Anthony, 1998)²⁵ “planificación estratégica es el proceso que se sigue para determinar las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas” y desde esa perspectiva, la planificación estratégica fija los límites dentro de los cuales tiene lugar el control y evaluación de gestión.

²⁵ Anthony, Robert (1998), “El Control de Gestión” Marco, Entorno Proceso”. Harvard Business School. Ed. Deusto, Barcelona.

El desarrollo de indicadores de gestión en una institución se justifica en la medida que éstos se insertan a lo largo de toda la organización y permiten informar sobre lo estratégico y los aspectos claves de la gestión. Sin embargo, debe considerarse que también son el soporte para evaluar lo que está pasando con los procesos y los aspectos operativos que contribuyen a los resultados finales. Es así como el proceso de construcción de indicadores de desempeño lleva de manera inherente la implementación de un sistema de control de gestión y de información para la gestión, que permita hacer el seguimiento de las metas y su cumplimiento en el conjunto de la organización.

La presente propuesta asume como válidos los objetivos estratégicos señalados así como los planes de acción formulados y, basados en estos supuestos, se generan una serie de indicadores de gestión, que se espera sirvan como aporte para quienes conducen la institución.

Debe tenerse en cuenta que la selección y construcción de indicadores de evaluación del desempeño avanza sustantivamente cuando los organismos públicos son capaces de formular ejercicios de planificación estratégica que priorizan los recursos y la atención del mejoramiento de la gestión sobre aquellos productos que son claves para el cumplimiento de la misión institucional. Este proceso es una construcción colectiva en la que deben involucrarse todas las áreas del organismo.

La solidez del plan y su viabilidad nunca es tan fuerte como para reemplazar la capacidad de la dirección del plan para tomar decisiones en la situación real de implementación. Por ello si el actor que implementa el plan no ha previsto sistemas de evaluación y control de su desarrollo, carecerá de información para tomar decisiones apropiadas y oportunas.

BIBLIOGRAFÍA

Anthony, Robert (1998), “El Control de Gestión” Marco, Entorno Proceso”. Harvard Business School. Ed. Deusto, Barcelona.

Ángel Ginestar , “Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos” 2da edición Ed. Macchi

Juan Cristóbal Bonnefoy, Marianela Armijo “Indicadores de Desempeño en el Sector Público” - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES - Manual N° 45 (2005).

G. Baca Urbina “Evaluación de Proyectos – Análisis y Administración del Riesgo” - 2da edición Mac Graw Hill.

Nassir Sapag Chain, Reinaldo Sapag Chain “Preparación y Evaluación de Proyectos” – 4ta edición Mac Graw Hill.

Carlos Mallo, José Merlos “Control de Gestión y Control Presupuestario” – Mac Graw Hill.

Carlos Matus “Los Tres Cinturones del Gobierno, Gestión, Organización y Reforma” – Fondo Editorial Altadir.

Carlos Matus “Chimpace, Machiavello, Ghandi” – Fondo Editorial Altadir.

Santiago Lazzati “El Proceso Decisorio Enfoque, Método y Participación” – Editorial Machi.

Santiago Lazzati “Anatomía de la Organización” – Editorial Machi.

Juan Cristóbal Bonnefoy “Los Indicadores de Evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina”, Boletín N° 13 del ILPES.

“Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, 1995.

Indicadores de Gestión para Entidades Públicas. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, España. 2002 Documento N°16, Madrid

Ballvé,A.M. “Tablero de Control”, Ed. Macchi, 2000, Argentina.

Kaplan R. S./Norton D. P., “Cuadro de Mando Integral”, ed. Gestión 2000, SA, Esp. Barcelona, 1997.

Lorino P., “El Control de gestión estratégico”, ed. Marcombo, 1993.

Roser Fernández i Alegre - Jaume Tort i Bardolet “Experiencia en la implantación de cuadros de mando en el Servei Català de la Salut” IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

Kaplan, Robert et David Norton “Cómo Utilizar el Cuadro de Mando Integral para Implantar y Gestionar su Estrategia.” Gestión 2000, Barcelona, 2001.

Makón, Marcos Pedro "El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional" - V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.

Nomenclador de la Obra Pública Nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Ley 24855 - Ley de Desarrollo Regional y Generación de Empleo. Creación del FFFIR y privatización del Banco Hipotecario Nacional.

Decreto 667/1997 - Promulgación de la ley 24.855.

Decreto 924/1997 - Reglamentación de la Ley 24.855. Definiciones. Administración y operativa general del FFFIR. Transformación del BHN en Banco Hipotecario S.A. Estatuto y actividades. Capitalización del Fondo. Función del BNA. Disposiciones complementarias.

Res. JGM 366/1997 - Aprobación del "Reglamento Interno de Funcionamiento del Consejo de Administración" y el "Reglamento de Contrataciones" del FFFIR.

Res. JGM 427/1997 - Aprobación del "Reglamento Operativo y el Manual de Procedimientos para brindar Asistencia Financiera" del FFFIR.

Decreto 228/1998 Aprobación "Contrato de Fideicomiso" y "Contrato de Fideicomiso de Asistencia". El primero instrumenta la transferencia al BNA de la propiedad fiduciaria de los bienes y derechos que integran el patrimonio del FFFIR. Por el segundo, el FFFIR instruye al BNA como fiduciario asignar y transferir al F de A la propiedad fiduciaria de las acciones del BH.

D. A. JGM 002/2000 - Transferencia del FFFIR del ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros al ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda

Decreto 1044/2001 - Transferencia del FFFIR del ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda al ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.

Decreto 408/2003 - Transferencia del FFFIR del ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación al ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Ley 25827 - El art.8° modifica el art.8° de la Ley 24.156 incorporando a su ámbito de aplicación a los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional. El Inciso i) del art.60 establece, para el año 2004, la excepción al FFFIR del diferimiento de pagos (default) ya incluido en las Resoluciones MECON 350/02 y 158/03.

Decreto 1731/2004 - Decreto reglamentario de la Ley 25.917. Determinación de las funciones que le competen a las distintas áreas del Ministerio de Economía y Producción, en su carácter de Autoridad de Aplicación del Régimen, hasta que se constituya el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

Res. C. A. FFFIR 01/2005 - Resolución del Consejo de Administración del FFFIR, modificación del Reglamento Operativo y Manual de Procedimientos.

Anexo I:

Estructura Orgánica del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional

El Fondo presenta actualmente la siguiente estructura:



Las misiones y funciones de los distintos estamentos son las siguientes:

Consejo de Administración: Es el responsable de la administración del Fondo fiduciario federal de Infraestructura Regional, compuesto por siete miembros designados por el Poder Ejecutivo nacional, dos de los cuales serán nominados por la asamblea de gobernadores del Consejo

Federal de Inversiones, aplicándose igual procedimiento cuando se produzca vacancia o renovación de los mismos. La reglamentación determinará las incompatibilidades y requisitos de antecedentes e idoneidad que deberán satisfacer los miembros del consejo de administración.²⁶

Son facultades del Consejo de Administración:²⁷

- Designar al Coordinador Ejecutivo entre los integrantes del Consejo de Administración.
- Aprobar la contratación de los Gerentes, Asesores y demás personal a propuesta del Presidente.
- Proceder a la contratación de personal para la prestación de servicios, tareas ejecutivas, de asesoramiento o auditorías.
- Aprobar la organización funcional del Fondo, sus modificaciones, las funciones, normas y procedimientos dentro de las facultades otorgadas, precisando y determinando objetivos y acciones y tomar todas las medidas necesarias para el funcionamiento del mismo.
- Aprobar el financiamiento y auditar la ejecución de los proyectos de obras de infraestructura económica y social que le sean presentados por las jurisdicciones, conforme al reglamento operativo y al manual de procedimientos vigente.
- Ordenar los desembolsos destinados a financiar los proyectos de obra de infraestructura económica y social.
- Evaluar las rendiciones de cuentas que realicen las jurisdicciones respecto de la inversión de los fondos anticipados destinados a la ejecución de las obras.

26 Art. 5 – Ley 24.855.

27 Art. 13 - Decreto 924/1997 - Reglamentación de la Ley 24.855. Definiciones. Administración y operativa general del FFFIR. Transformación del BHN en Banco Hipotecario S.A. Estatuto y actividades. Capitalización del Fondo. Función del BNA. Disposiciones complementarias

- Disponer la inversión de los fondos que temporariamente no se asignaren al pago de certificados de avance de obras, como así también la administración de los instrumentos financieros suscriptos por las jurisdicciones.
- Disponer la creación e implementación de un régimen de reservas, en cuyo caso el monto de las mismas no podrá exceder el límite del 1 % de sus activos.
- Destinar al funcionamiento de su estructura operativa una suma anual no superior al 2% del total de los activos del Fondo.
- Aprobar la compra, cesión, locación o comodato de toda clase de bienes muebles e inmuebles, créditos con o sin garantía hipotecaria, la constitución de fideicomisos como fiduciante, fiduciario, beneficiario o fideicomisario de contratos de fideicomiso, celebración de contratos de leasing mobiliario o inmobiliario como dador o tomador y, que sean atinentes al objeto del Fondo.
- Aprobar la Memoria, Inventario, Balance General y Estado de Resultados del Fondo, planificando anualmente el destino de los fondos del Ejercicio.
- Modificar el Reglamento Operativo y el Manual de Procedimiento, por Resolución fundada, debiéndose notificar al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Jefe de Gabinete de Ministros.

Son obligaciones del Consejo de Administración:²⁸

- Dictar un reglamento interno de funcionamiento, (debe estar aprobado por el ministro del área de la cual depende el organismo), que fije quórum y mayorías para la toma de

²⁸ Art. 14 - Decreto 924/1997 - Reglamentación de la Ley 24.855. Definiciones. Administración y operativa general del FFFIR. Transformación del BHN en Banco Hipotecario S.A. Estatuto y actividades. Capitalización del Fondo. Función del BNA. Disposiciones complementarias

decisiones, la creación de un área financiera, una de evaluación de proyectos y una de auditoría.

- Dictar un reglamento operativo y un manual de procedimientos para brindar asistencia financiera, en los que se establecen los criterios de elegibilidad técnica, económica, financiera y de inversiones de los proyectos. (deben estar aprobados por el ministro del área de la cual depende el organismo).
- Proponer para la aprobación del Ministro de Planificación, Inversión Pública y Servicios, el presupuesto anual del Fondo, las estimaciones de gastos e inversiones y los planes anuales de acción del Fondo y darlos a publicidad.
- Elevar en forma mensual un informe al Ministro de Planificación, Inversión Pública y Servicios, acerca de la situación general patrimonial y de las inversiones.
- Realizar el cálculo anual de las disponibilidades financieras.
- Establecer las tasas de interés compensatorio y punitivo de los créditos que se otorguen tomando como referencia la tasa LIBO.

Presidente: Ejerce la dirección ejecutiva y la representación legal del Fondo, cumpliendo y haciendo cumplir las directivas del Consejo de Administración.

Consejeros: Administran los recursos económicos financieros del Fondo.

Coordinador Ejecutivo: Asiste al Consejo de Administración en la dirección operativa del Fondo y reemplaza al Presidente en caso de ausencia. De él dependen directamente la Secretaría del Consejo de Administración, el Despacho, la Gerencia de Tecnología de la Información y Comunicaciones y Departamento de Recursos Humanos.

Secretaría del Consejo de Administración: Asiste al Consejo de Administración, a su Presidente y al Coordinador Ejecutivo en el trámite de los asuntos elevados a consideración del cuerpo y en el despacho y registro de las resoluciones emanadas del mismo.

Gerencia de Tecnología de la Información y Comunicaciones: Realiza todas las actividades relativas a la tecnología de la información y comunicaciones, asesorando en los aspectos tecnológicos e informáticos.

Despacho: Registra las entradas y salidas de toda la documentación que ingresa o sale del organismo y el archivo de los expedientes.

Departamento de Recursos Humanos: Atiende los aspectos administrativos relacionados con la contratación, calificación, promoción y control del personal del organismo. Es el responsable de la liquidación y pago de sueldos y del armado y actualización de los legajos del personal.

Unidad de Auditoría: Audita la gestión y funcionamiento de todas las áreas del Fondo, en sus aspectos técnicos, legales y contables y verifica la ejecución de las obras y audita sus certificaciones.

Gerencia de Administración y Finanzas: responsable de la administración de los activos y la contabilidad del Fondo. Elabora para aprobación del Consejo el Presupuesto Anual, Balance, Análisis y programación Financiera del Organismo e Informes periódicos del área.

Gerencia de Evaluación de Proyectos: responsable de evaluar y recomendar al Consejo de administración, desde el punto de vista técnico, la aprobación o rechazo de la solicitud de financiamiento de los proyectos de obras presentado por las jurisdicciones y de controlar los aspectos técnicos de los certificados de avance de obra para su desembolso.

Gerencia de Asuntos Legales: realiza las actividades relativas al control de legalidad en los que interviene el Fondo y asesora jurídicamente al Consejo de Administración en todos los aspectos legales que surjan de su gestión institucional o administrativa.

Auditoría Externa: Anualmente se concursan los servicios de auditoría externa, seleccionando una firma de reconocida capacidad y experiencia para auditar los Estados Contables del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.

Además el organismo es auditado por la Auditoría General de la Nación (AGN), que es el ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional. Es materia de competencia de la AGN, el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

Por decisión del Consejo de Administración también audita al organismo la SIGEN.

Anexo II:

Tiempos Estimados para la realización de la Evaluación Técnica - Económica

Act.	Descripción Actividades	Hs. Adm.	Hs. Prof.
1	Registro Ingreso Documentación (ME)	1	
2	Generación Expediente		1
3	Foliado c/ índice detallado	8	
4	Control documentación ingresada		2
5	Generación Nota a la Jurisdicción comunicando N° Expte asignado al proyecto y, de ser necesario requiriendo documentación faltante		2
6	Remisión Nota de Salida (MS) salida a la Jurisdicción	2	
7a	Verificación Presentación Formulario de Información de proyecto		0,5
7b	Análisis de: Memoria Técnica, Memoria Descriptiva, Estudio de Suelos y verificación factibilidad técnica de ejecución de la obra en predio seleccionado		7,5
7c	Análisis de: Pliego General de Condiciones, Pliego Particular de Condiciones, Pliego General de Especificaciones Técnicas y Pliego Particular de Especificaciones Técnicas o Términos de Referencia		20
7d	Estudios y Análisis de: Planimetría General, Planos Generales y Planos de Detalle		10
7e	Análisis y verificación de: Cómputos Métricos, Planillas de pautas básicas y costos de insumos, Análisis de Precios detallados por ítems, Presupuesto Oficial y Plan de Trabajos e Inversiones		16
7f	Análisis del Estudio de Impacto Ambiental y/o Verificación Presentación factibilidad Ambiental emitida por el área jurisdiccional correspondiente		0,5
7g	Control Declaración Jurada de viabilidad otorgada por los entes prestadores de servicios públicos involucrados. (si corresponde)		1,5
8a	Análisis Informe Institucional		6
8b	Análisis Evaluación Económica presentada por la Jurisdicción.		16
9	Elaboración Informe de Evaluación Técnica		16
10	Elaboración Informe de Evaluación Económica		16
Total Horas Administrativo		11	
Total Horas Profesional			115

Anexo III:

Tiempos Estimados para la realización de la Evaluación Legal

Act.	Descripción Actividades	Hs. Adm.	Hs. Prof.
1	Control documentación legal incorporada al expediente		2
2	Generación Nota a la Jurisdicción indicando documentación legal faltante si correspondiere	2	1
3	Remisión Nota de Salida (MS) a la Jurisdicción (si correspondiere)	1	1
4	Verificación Norma de adhesión al régimen estatuido por la Ley N° 24.855 y su Decreto reglamentario.		0,5
5	Verificación Autorización legislativa que autoriza el endeudamiento afectando en garantía la Coparticipación Federal de Impuestos		0,5
6	Verificación presentación Acto administrativo de Aprobación por parte de la autoridad jurisdiccional competente de la documentación técnica con la cual se llevará a cabo la licitación.		0,5
7	Verificación presentación Declaración Jurada de viabilidad legal otorgada por los entes prestadores de servicios públicos involucrados. (Si corresponde)		1
8	Verificación presentación Declaración Jurada de la autoridad competente que comprenderá aspectos tales como la posesión de la tierra donde se emplace el proyecto y/o la viabilidad legal de desarrollarlo en el predio identificado, indicando expresamente que el mismo se encuentra libre de ocupantes y/o intrusos.		0,5
9	Verificación presentación Acto Administrativo emitido por autoridad competente que indique que la obra cuenta con la factibilidad ambiental según la normativa vigente en la jurisdicción		0,5
10	Verificación de la Inclusión de la obra en la Ley de Presupuesto Provincial en el ejercicio correspondiente, con indicación de fuente de financiamiento		0,5
11	Elaboración Informe de Evaluación Legal.		4
Total Horas Administrativo		3	
Total Horas Profesional			12

Anexo IV:

PROTOCOLO BANCO DE PROYECTOS

En el Banco de Proyectos se detallaran los diferentes proyectos presentados por las jurisdicciones para los que han solicitado asistencia financiera, consignando el total de los montos solicitados por cada jurisdicción y el total general del conjunto.

Se confeccionará mensualmente una planilla por Jurisdicción solicitante, donde constara el Expediente FFFIR con su numeración correlativa, sin que ello implique prioridad y al solo efecto de individualización; el año de presentación de la solicitud; el nombre o titulo de la obra a asistir financieramente; el monto del presupuesto oficial determinado por la Jurisdicción; el monto solicitado de asistencia financiera; el mes base correspondiente al presupuesto oficial; el coeficiente de actualización (S/Decreto N° 1295) según tipo de obra; el monto actualizado de la solicitud y el grado de avance de las actuaciones.-

El grado de avance corresponderá al siguiente detalle:

GRADO 1:

Todo pedido de asistencia financiera, del que haya tomado conocimiento el Consejo de Administración y que genere un expediente.-

GRADO 2:

Cuando la documentación, que acompaña a la solicitud o que ingresa a posteriori de la misma, es técnica o económicamente parcial, según evaluación de la GEP.

GRADO 3:

Se otorgara este grado a la solicitud cuando la documentación técnica y económica este completa, según el Manual de Procedimientos y Reglamento Operativo y la documentación legal completa a nivel general, ésta última según evaluación de la Gerencia de Asuntos Legales (GAL).

La elevación, en este grado, a conocimiento del Consejo de Administración, implicara un breve resumen de los aspectos relevantes de la documentación faltante a continuación de la planilla de la Jurisdicción, dejando constancia del último requerimiento a la misma por parte de la GEP o GAL según corresponda.

GRADO 4:

Este grado implica que la solicitud ya obtuvo los informes gerenciales sobre la documentación completa técnica, económica y legal (solo se admitirán actuaciones con faltantes que puedan ser subsanados o perfeccionados antes del 1° desembolso).

Asimismo, este grado por la solicitud, la misma esta en condiciones para iniciar el proceso de “Resolución de Crédito”. Análisis de disponibilidad financiera

GRADO 5:

Informe de la Gerencia de Administración y Finanzas (GAF) para conformar la Resolución de Crédito y elevarla a consideración del Consejo de Administración.

La misma se aprobará si se cuenta con las disponibilidades financieras.

GRADO 6:

Solicitudes con Resolución de Crédito aprobada por el Consejo de Administración, sin Convenio de Mutuo de Asistencia financiera (CMAF) (ejemplo: sin cumplimiento Decreto N° 1731/04).

Dicha Resolución de Crédito tendrá vigencia durante noventa (90) días corridos desde la notificación a la Jurisdicción. Vencido dicho plazo podrá darse de baja la Resolución de Crédito, pasando la obra a GRADO 5.

GRADO 7:

Solicitudes de asistencia financiera con baja en el Protocolo Banco de Proyectos, según los siguientes acápite:

- 7a)** Cuando se ha firmado el CMAF (en este caso se informa solamente una vez en el protocolo).
- 7b)** Se firmo el CMAF, pero solo sobre una etapa parcial de la obra a financiar (el remanente de la obra no financiado queda en el Protocolo nivel 5, salvo que la parte financiada sea PARI PASSU con la Jurisdicción y/u otro organismo (nación, BID, etc.).
- 7c)** La Jurisdicción da de baja a la solicitud.
- 7d)** El Consejo de Administración da de baja la solicitud (por ejemplo: cuando transcurrieron ciento veinte (120) días corridos sin presentarse certificados).

Anexo V:

Tiempos Estimados para la Verificación de los Certificados de Obra

Act.	Descripción Actividades	Hs. Adm.	Hs. Prof.
1	Registro Nota de Ingreso, Desglose de la Actuación y remisión Actuación a GEP	2	
	Verificación GEP		
2	Verificación que las cantidades certificadas se correspondan con lo consignado en las fojas de medición, verificación cantidades acumuladas y del mes y generación carátula y curvas de avance real sobre prevista.		12
3	Verificación coherencia temporal en la realización de las tareas certificadas, informe sobre motivos desviaciones (atrasos o adelantos) que surgen de la comparación con el plan de trabajos e inversiones vigente, si existieran y control de corresponder sobre incumplimientos, alteraciones o desviaciones en la ejecución de la obra		8
4	Elaboración Informe Departamento Técnico GEP.		8
5	Elaboración Informe Gerente GEP y pase de Actuación a GAL.		4
	Verificación GAL		
6	Verificación presentación Acto Administrativo de Aprobación por parte del Organismo Ejecutor.		0.1
7	Verificación presentación Aprobación por parte del Organismo de Contralor de los certificados de la Jurisdicción.		0.2
8	Verificación existencia partida prevista en la ley de Presupuesto de la Jurisdicción		0.2
9	Elaboración Informe Gerente GAL y pase de Actuación a GAF.		3.5
	Verificación GAF		
10	Verificación rendición Certificado Anterior		4
11	Verificación existencia de saldo disponible de financiamiento de acuerdo con el CMAF		0.2
12	Elaboración informe de "Análisis de Pago de Certificados"		1.8
13	Elaboración nota de instrucción del desembolso		2
14	Suscripción por el Presidente o el Coordinador Ejecutivo del F.F.F.I.R. nota desembolso		1
15	Envío al Banco de la Nación Argentina instrucción de desembolso y registro de pago en cartera de Créditos.		2
Total Horas Administrativo			2
Total Horas Profesional			47

Anexo VI:

Procedimiento para atender el pago de Certificados

Requisitos previos: Producida la adjudicación de las obras, las jurisdicciones presentarán, debidamente suscrita la siguiente documentación:

- Oferta económica de la Empresa adjudicataria con sus respectivos análisis de precios aperturados.
- Contrato de obra.
- Plan de trabajos vigente, abierto por ítems.
- Acta de Inicio y Replanteo.

Desembolsos: Los desembolsos para atender el pago de certificados se rigen de acuerdo a las disposiciones contenidas en los artículos 9° inc. b) de la Ley 24.855 y 16 del Decreto N° 924/97.

Las jurisdicciones reciben los fondos en forma inmediata y automática (dentro de los plazos establecidos en el CMAF, generalmente diez días hábiles) conforme al avance de obra expedido por las mismas y siempre que cumplan con los recaudos legales que hacen a su validez, sin perjuicio de los derechos del Fondo a hacer valer las ulteriores responsabilidades, que pudieran corresponder a cada Jurisdicción.

El Fondo se compromete a desembolsar mensualmente y contra la presentación de los respectivos certificados de avance de obra, una suma máxima equivalente al previsto para dicho mes, en el Plan de Trabajos e Inversiones aprobado por la autoridad competente de la Jurisdicción y que forma parte del CMAF.

En casos de cofinanciamiento, se deberán detallar montos y/o porcentajes y modalidades de desembolso del organismo u organismos que participan en el financiamiento del proyecto.

Para poder dar curso al pago del certificado siguiente, la Jurisdicción previamente deberá rendir el certificado anteriormente desembolsado, dentro de los veinticinco (25) días corridos desde la efectiva acreditación de los fondos en la cuenta corriente respectiva.

Tipos de certificados: Para poder determinar los tiempos de verificación de los certificados que le compete al FFFIR, estableceremos la siguiente tipología de certificados:

6. Certificado de Anticipo Financiero.
7. Certificado de Obra a valores básicos de Contrato
8. Certificado de Acopio de materiales. (Este tipo de certificado puede venir incorporado al de obra o en forma independiente)
9. Certificado de Obra a valores redeterminados de precios
10. Certificado de Ajuste de Precios (Definitivos o provisorios) por aplicación de la redeterminación de precios.

Documentación a presentar al elevar el pedido de desembolso: Se debe presentar el certificado debidamente conformado en el marco de la legislación propia de cada Jurisdicción, con previa intervención de los Organismos Ejecutor y de Contralor de Certificados, indicando el mes de certificación de las tareas y adjuntando la correspondiente planilla de medición, requisitos indispensables para que se comience con el trámite de desembolso respectivo.

Las cantidades certificadas en correlato con la planilla de medición constituyen declaraciones juradas de la Jurisdicción a todos sus efectos.

Se podrán abonar certificados que contemplen anticipos financieros y/o acopios de materiales, solamente si los pliegos licitatorios los contemplan, en porcentaje acorde al proyecto y tipo de obra.

Los certificados remitidos deberán guardar correlatividad entre sí.

Verificación a cargo de la Gerencia de Evaluación de Proyectos sobre Certificados a

Valores Básicos de Contrato: La gerencia de Evaluación de Proyectos debe realizar un control administrativo aleatorio de los certificados que presentan las jurisdicciones tendientes a verificar que:

- Las cantidades y precios certificados se correspondan con los del contrato de obra vigente, que forma parte del Convenio de Mutuo de Asistencia Financiera.
- Las cantidades certificadas se correspondan con lo consignado en las fojas de medición del certificado.
- Las cantidades acumuladas anteriores coincidan con las cantidades acumuladas totales del certificado anterior.
- Exista coherencia temporal en la realización de las tareas certificadas.
- El avance de la obra y las desviaciones (atrasos o adelantos) que surgen de la comparación con el plan de trabajos e inversiones vigente.
- Incumplimientos, alteraciones o desviaciones en la ejecución de la obra y/o alguna otra irregularidad que surja del análisis de los certificados, las que podrán ser puestas a consideración de la Jurisdicción para requerirle, en caso de corresponder, las aclaraciones pertinentes.

Realizado el control, si se detectaran errores o inconsistencias, el Fondo podrá: a) abonar el monto requerido; o b) descontar los ítems observados, abonando el resto del certificado y remitiendo vía nota al responsable del organismo ejecutor o al representante legal de la Jurisdicción, las observaciones correspondientes para ser salvadas si correspondiere en el

próximo certificado a emitir. En el caso b), las sumas serán reintegradas una vez corregidos los errores detectados.

No se abonarán tareas que correspondan a cantidades avaladas por una Modificación de Obra, hasta tanto el Consejo de Administración resuelva si acompaña el financiamiento de la misma. Una vez puesta a conocimiento del Consejo de Administración la Modificación de Obra y de corresponder, se efectuarán los reintegros.

Verificación a cargo de la Gerencia de Evaluación de Proyectos sobre Certificados a Valores Redeterminados: Cuando la Jurisdicción, en función de la legislación jurisdiccional vigente aplicable a la obra, practique una redeterminación de precios, en forma previa a la remisión de solicitudes de desembolso, o conjuntamente con los certificados que contemplen dicha redeterminación, deberá presentar además de lo indicado precedentemente, la siguiente documentación a efectos de poder verificar dicha redeterminación:

- Los Análisis de Precios del contratista a valores básicos de oferta que servirán de base para aplicar la metodología de redeterminación de precios.
- Si correspondiera la verificación de la variación de referencia para aplicar el procedimiento de redeterminación de precios.
- Los Índices o Precios de los insumos al mes de cálculo de la correspondiente redeterminación de precios emitidos por el organismo jurisdiccional o nacional, según correspondiera.
- Cantidades ejecutadas y faltantes de todos los ítems que componen el presupuesto del contrato al momento de aplicar la redeterminación de precios.
- Indicar, si corresponde, el porcentaje a mantener fijo e inamovible en virtud de la normativa vigente (términos fijos, anticipos, etc).

- Atrasos respecto al Plan de Trabajos vigente y, en caso de corresponder, establecer para cada ítem, si corresponde aplicar o no, durante el periodo en que se produjo el atraso, el nuevo precio unitario surgido de la redeterminación.
- Tabla con los coeficientes a aplicar para cada insumo en los ítems de los Análisis de Precios, definidos en el legajo de licitación o aceptados con la oferta.
- Precios a valores redeterminados de cada uno de los insumos que conformarán los nuevos precios a aplicar a los ítems faltantes de ejecutar.
- Precio redeterminado de todos y cada uno de los ítems faltantes de ejecutar que componen el presupuesto del contrato.
- Acta de Redeterminación de Precios suscripta por las partes intervinientes.
- Copia de los pertinentes actos administrativos de aprobación emitidos por las autoridades jurisdiccionales, y en caso de cofinanciamiento con otros organismos internacionales, las no objeciones del organismo u organismos que participan en el cofinanciamiento del proyecto.

Con la documentación presentada la gerencia de Evaluación de Proyectos realizará un control administrativo aleatorio sobre el proceso de redeterminación de precios a efectos de verificar que el nuevo precio actualizado y redeterminado para cada ítem que conforma la oferta, en virtud de la aplicación de la normativa jurisdiccional.

Una vez realizada dicha verificación y con los nuevos precios redeterminados se realizará para cada certificado de obra a valores redeterminados o para los certificados de ajuste por aplicación de la redeterminación de precios sobre los certificados de obra a valores básicos o redeterminados provisorios se realizará la verificación consignada precedentemente para los certificados a valores básicos.

Verificación a cargo de la Gerencia de Asuntos Legales sobre Certificados a Valores

Básicos o Redeterminados: El área legal verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- La remisión de copia certificada del Acto Administrativo de Aprobación del certificado por parte del Organismo Ejecutor.
- La remisión de copia certificada de la intervención del Organismo de Contralor de los certificados de la Jurisdicción.
- La correspondencia de los montos a desembolsar con la partida prevista en la ley de Presupuesto de la Jurisdicción, especificando la fuente de financiamiento como de origen interno.
- La existencia de saldo disponible de financiamiento de acuerdo con el CMAF.

Verificación a cargo de la Gerencia de Administración y Finanzas sobre Certificados a

Valores Básicos o Redeterminados: El área de administración y finanzas verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que la jurisdicción haya rendido el Certificado Anterior
- La existencia de saldo disponible de financiamiento de acuerdo con el CMAF.

Para poder dar curso al pago del certificado siguiente, la Jurisdicción previamente deberá rendir el certificado anteriormente desembolsado, dentro de los veinticinco (25) días corridos desde la efectiva acreditación de los fondos en la cuenta corriente respectiva.

Cumplimentada la verificación y de corresponder la Gerencia de Administración y Finanzas elaborará el informe de “Análisis de Pago de Certificados” y la nota de instrucción del desembolso, la cual - una vez suscripta por el Presidente o el Coordinador Ejecutivo del

F.F.F.I.R. - será enviada al Banco de la Nación Argentina, a los efectos de que proceda al cumplimiento de la instrucción.

En el caso que el saldo disponible de la partida presupuestaria sea inferior al monto del certificado de obra, se desembolsará parcialmente hasta el importe del saldo del presupuesto disponible.

En el caso de que el saldo disponible del CMAF sea inferior al monto del certificado de obra, se desembolsará hasta el importe del saldo del CMAF.

El Banco de la Nación Argentina pondrá a disposición de las Jurisdicciones, los desembolsos de cada crédito, en la cuenta especial por proyecto abierta por la Jurisdicción, conforme lo establecido en el Anexo I del Contrato de Fideicomiso, aprobado por Decreto N° 228/98.

El Banco de la Nación Argentina debe ejecutar la instrucción impartida por el Consejo de Administración del Fondo, dentro de los tres días hábiles bancarios posteriores a la recepción del requerimiento de que se trate (conf. Cláusula Séptima del cit. Contrato de Fideicomiso).

Debitado el importe transferido de la cuenta corriente especial (cuenta Fiduciaria), que posee el F.F.F.I.R. en el Banco de la Nación Argentina, la gerencia de Administración y Finanzas procederá a cargar en el Sistema de “Cartera de Créditos” el desembolso realizado.

Si concluida la asistencia financiera, quedara saldo no desembolsado en el CMAF respectivo, se procederá a confeccionar la pertinente “Resolución de Débito”, reflejando la misma en el Sistema de “Cartera de Créditos”.

Anexo VII:

Metas Físicas – Unidad de Medida - Medición Avance Físico de Obras

Metas:

Las Metas constituyen la expresión concreta y cuantificable de los logros que la organización planea alcanzar en el año (u otro periodo de tiempo) con relación a los objetivos estratégicos previamente definidos.

Al definir las metas se debe abarcar el conjunto de dimensiones de desempeño de la gestión (eficiencia, eficacia, calidad y economía), su cumplimiento no debe depender de otras entidades o de factores exógenos y deben poder ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros disponibles.

La credibilidad de la información entregada a partir de la confianza de los datos entregados en el sistema de información es uno de los valores más importantes que se debe asegurar.

Metas Físicas y Unidades de Medida propuestas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios:

La medición del desempeño global requiere el desarrollo de un conjunto armónico, sistemático y relevante de mediciones e indicadores, con un adecuado conocimiento de sus posibles interrelaciones.

La evaluación de los programas de gasto de capital que ejecuta o que contrata el sector público cobra una importancia estratégica, dado su impacto sobre el crecimiento económico de largo plazo y el desarrollo territorial.

El Indicador de producto es una variable que permite cuantificar la producción de los bienes y servicios generados en un período de tiempo. Pueden definirse uno o más indicadores de producto para una misma categoría programática. En ese caso, es necesario calcular el peso de cada producto dentro del componente correspondiente.

El nomenclador de Obras Publicas publicado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en su Capítulo VI, consigna²⁹:

La relación físico-financiera de la gestión por resultados en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se verá reflejada en Metas y Proyectos de Inversión.

Cada obra tiene una Meta Física que debería ser el resultado de la concreción de la misma. Una Meta Física constituye el producto de una transferencia de capital, materializada a través de uno o varios desembolsos, que permite mostrar la cuantificación de los bienes y servicios terminales obtenidos durante un ejercicio presupuestario.

Algunos ejemplos de Metas Físicas son: Construcción de Viviendas, Mejoramiento de Infraestructura Minera, Mejoramiento del Sistema de Transporte Subterráneo, Recuperación de Zonas Inundadas.

En lo que respecta a proyectos de inversión, es común confundir proyectos con inversión con proyectos de inversión, por tal motivo, para clarificar conceptos, extraeremos del libro Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos, 2ª. ed. - Buenos Aires: Macchi, 2004 del Lic. Ángel Ginestar – Capítulo V – “El Proyecto con Inversión”, las siguientes definiciones:

²⁹ Nomenclador de la Obra Pública Nacional - www.minplan.gov.ar

Proyecto es un emprendimiento productivo-financiero concebido como una unidad de administración, cuyo objetivo es proveer bienes para satisfacer necesidades de ciertas personas focalizadas en un contexto determinado, dado un espacio y un tiempo referencial, en condiciones de escasez, con orientación comercial o social, que puede ser privado o estatal.

Es un proceso operacional para producir bienes con bienes, consiste en una secuencia de actos administrados en los cuales se aplican los bienes medios para obtener los bienes objetivos, según ciertos conocimientos, organización y comportamiento de los agentes o intervinientes.

El proyecto con inversión es aquel emprendimiento productivo-financiero para proveer bienes objetivos satisfactorios de necesidades de destinatarios en cierto contexto, con sentido comercial o social, que requiere los servicios de bienes de capital, sean existencias o insumos durables, donde algunos insumos durables son propios y se forman mediante un proceso de inversión, para poder con los servicios de tales insumos producir luego operativamente los bienes objetivos o productos finales.

Un proyecto de inversión suele ser un proyecto no repetitivo. Por ejemplo, el construir (producir) un dique se hace por una sola vez. En ese caso, la producción de riego o energía con ese dique, es otro proyecto. Si se plantea en forma conjunta el riego mediante un dique y canales, el proyecto se concibe como un proyecto con inversión.

En los sistemas presupuestarios gubernamentales de carácter anual, se llama proyectos de inversión a los emprendimientos que producen bienes durables. Tales bienes intermedios se aplican luego, en períodos presupuestarios futuros, para producir los bienes terminales, que son bienes objetivos de actividades operativas en esos años. Esto significa que en análisis presupuestario, las actividades productoras que requieren insumos durables se separan en dos fases:

- *la de inversión, que sirve para hablar presupuestariamente de proyectos de inversión o proyectos presupuestarios de inversión; y*
- *la de operación, que permite identificar actividades productoras operacionales, las cuales requieren insumos flujos conjuntamente con los servicios de insumos durables (formados en los proyectos presupuestarios de inversión).*

Por eso, se señala la importancia de no confundir el concepto de proyecto con inversión como emprendimiento productivo-financiero que se abastece con insumos durables propios, con el concepto de proyecto presupuestario de inversión, que se refiere sólo a la fase de inversión de tal emprendimiento. En este sentido, el proyecto presupuestario de inversión es un subproyecto del proyecto con inversión que tiene por objetivo producir bienes productos (terminales) para satisfacer necesidades de los destinatarios en el contexto.

Con relación a los Proyectos de Inversión el nomenclador de Obras Publicas publicado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en su Capítulo VI, consigna:

Los Proyectos de Inversión, generan un bien de capital, constituyendo una Unidad de producción mínima, autosuficiente, destinada a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados (ej.: hospitales, escuelas, etc.)

Los Proyectos de Inversión incorporan un activo fijo al Patrimonio del Sector Público, como resultante de un proceso de producción ejecutado por un contratista, bajo la responsabilidad de un centro de gestión (Programa presupuestario). Su registración deberá ser incluida en el capital físico imputado en las cuentas nacionales.

El resultado o el producto terminal de un Programa Presupuestario, puede ser un Proyecto de Inversión (cuyo producto intermedio es una obra) o bien Transferencias de Capital por parte de

la Nación hacia las Provincias o Municipios que se materializan en Metas Físicas, no constituyendo un Proyecto de Inversión.

Un Proyecto de Inversión se integra con Obras que constituyen una Unidad física y una producción intermedia, cuyos resultados podrán medirse a través del Avance Físico de las obras que lo integran, por lo que la Unidad de Medida de un Proyecto de Inversión es el porcentaje que refleja su Grado de Avance.

A los usuarios de la información sobre la Obra Pública y a quienes controlan la misma, puede resultarles muy útil la medición del Avance Físico de la obra, porque permite conocer cuánto falta para la concreción del resultado del accionar de un Centro de Gestión (Programa), y porque ayuda a detectar desvíos entre la Programación física y su correspondiente Ejecución, para proceder a la búsqueda de las causas y a su corrección.

Cabe ahora marcar la diferencia entre Meta Física y Producción Terminal Bruta. Las Metas son anuales, se inician y finalizan en el ejercicio, con el presupuesto aprobado. En el momento de puesta a disposición de los bienes y servicios terminales realizados por una institución, si esta se da, se habrá alcanzado una Meta. En caso de no ser así, entonces, la producción no se concretó, por lo que se prolongará en los próximos ejercicios. Aquí estaremos en presencia de una Producción Bruta Terminal que afectará los créditos presupuestarios del próximo ejercicio, cuando se concrete su ejecución.

Aunque en principio no existen criterios universales para detectar y definir la Unidad de Medida más conveniente y representativa de las Obras, debe tratarse de unificar criterios y utilizar la misma Unidad de Medida para obras de similares características. Algunos ejemplos tomados del nomenclador de Obras Públicas son:

Tabla 7- Ejemplos de Metas Físicas y Unidades de Medida.

Meta Física	Unidad de Medida
Construcción de Centros Integrales Comunitarios con Cooperativas de Trabajo	Centro Integral Terminado
Construcción de Soluciones Habitacional con Cooperativas de Trabajo	Solución Habitacional Terminada
Construcción de Soluciones Habitacionales	Solución Habitacional Terminada
Construcción de Viviendas	Vivienda Terminada
Construcción de Viviendas con Cooperativas de Trabajo	Vivienda Terminada
Construcción de Viviendas	Vivienda Terminada
Alumbrado de Túneles Peatonales	Obra Habilitada
Ejecución de Obras Civiles Ferroviarias	Obra Habilitada
Ejecución de Obras de Comunicación y Señalamiento	Obra Habilitada
Ejecución de Obras de Optimización de Talleres Ferroviarios	Obra Habilitada
Ejecución de Obras en Pasos a Diferentes Niveles	Obra Habilitada
Electrificación de Vías	Obra Habilitada
Optimización de Centros de transbordo	Obra Habilitada
Renovación de Vías	Obra Habilitada

Propuesta:

Se comparte el criterio que recién cuando se concreta la construcción de la obra pública y se pone a disposición del área correspondiente para su uso, se ha alcanzado la Meta Física prevista. Por tal motivo resulta necesario e importante presentar la información que contenga el tiempo de duración previsto del programa, la cantidad total de obras a ejecutar, las terminadas en cada ejercicio, las que se encuentren en ejecución al final del ejercicio y las que aún no tienen inicio

físico, en un cuadro que consigne año a año dicha información, hasta la finalización del programa de construcción. (Ver Planilla 2).

El Decreto 1295 del 2002 “Metodología de redeterminación de precios de contratos de obra pública”, clasifica los contratos de obra pública en alguna de las siguientes categorías de obra:

I. Obras de Arquitectura:

II. Obras Viales:

III. Obras de Vivienda.

IV. Obras de Saneamiento y Agua Potable.

V. Obras Hidráulicas:

Esta clasificación por categorías de obra, podría utilizarse para la definición de metas físicas y unidades de medida, agregando otras categorías de obra como: **VI.** Obras de Generación de Energía y Electrificación; **VII.** Obras de Construcción de Gasoductos; **VIII.** Obras Ferroviarias, etc. y aperturando convenientemente la sub clasificación.

La presente propuesta se elaborará exclusivamente para las obras clasificadas como de arquitectura, debiendo extenderse su aplicación a las otras tipologías de obra.

Obras de Arquitectura:

Las obras de arquitectura, abarcan edificios de distintas características, tamaños, usos, ubicación geográfica etc., por lo que adoptar como unidad de medida Edificio Construido, no resulta suficiente para valorar el desempeño en relación con la eficiencia, eficacia, calidad, y economía de los recursos asignados y sólo constituye un aspecto descriptivo de los objetivos del programa.

La información que se suministra sobre el programa en un ejercicio presupuestario, debería permitir evaluar los diferentes ámbitos de control o medición del proceso productivo: insumos, productos y resultado final.

Se debería consignar información sobre el costo de los productos, construir un indicador de eficiencia que permita conocer cuantos productos obtengo por el costo consignado, comparar dichos valores con otras construcciones similares o con la evolución del costo medio a lo largo de un período determinado.

Además la información aportada debería permitir conocer el impacto del programa en cada jurisdicción.

Propuesta de Metas Físicas – Unidad de Medida y Medición del Avance Físico en Obras Públicas – Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional - Obras de Arquitectura.

La presente propuesta consiste en presentar información disponible en el organismo a través de planillas que permitan generar indicadores de gestión asociados a resultados.

Es común utilizar en obras de arquitectura (construcción de viviendas, edificios escolares, hospitales etc.) como unidad de medida, el metro cuadrado cubierto. El ciudadano común tiene esta unidad incorporada a su vida cotidiana, sobre todo asociado al precio, y le resulta de fácil comprensión.

Por dicho motivo y porque permite elaborar una serie de indicadores de gestión adoptaremos como unidad de medida el metro cuadrado cubierto. Para medir el avance físico de obra utilizaremos el metro cuadrado cubierto equivalente, que surge de multiplicar los metros cuadrados cubiertos previstos en el proyecto por el avance físico porcentual ejecutado o previsto ejecutar en un determinado período.

Clasificación:

Para la confeccionar las planillas propuestas, se clasificarán las obras de arquitectura (A) por el uso al que se destinarán, consignando además subdivisiones que permitan agrupamientos

diferenciales que posibilitarán generar indicadores con mayor desagregación, siguiendo el modelo que se indica a continuación:

- **AE – Escuelas**

Tipos de Establecimiento

- a. **NI** - Nivel inicial
- b. **EP/EGB** - Educación Primaria o Educación General Básica.
- c. **ES/EPo** -Educación Secundaria o Polimodal.
- d. **ET** - Educación Técnica.
- e. **EA** - Educación Artística.
- f. **EE** - Educación Especial.

- **AH – Hospitales**

Nivel de Complejidad del Establecimiento

- a. **N1** - Nivel 1
- b. **N2** - Nivel 2
- c. **N3** - Nivel 3
- d. **N4** - Nivel 4
- e. **N5** - Nivel 5
- f. **N6** - Nivel 6
- g. **N7** - Nivel 7
- h. **SPA** – Salas de Primeros Auxilios.

- **ATT – Terminales de Transporte de Pasajeros o cargas**
 - a. **TO** – Terminal de Ómnibus
 - b. **TA** – Terminales Aeroportuarias.
- **ACD – Complejos Deportivos.**
- **AEJ – Edificios de apoyo al Poder Judicial**
 - a. **C** – Comisarías
 - b. **A** – Alcaldías.
 - c. **CP** – Complejos Penitenciarios.
 - d. **ET** – Edificios de Tribunales.
- **AEG – Edificios de apoyo al Poder Ejecutivo**
 - a. **M** – Edificios Municipales
 - b. **G** – Edificios para Áreas del Ejecutivo (Ministerios etc).
- **AEL – Edificios de apoyo al Poder Legislativo**
 - a. **PL** – Edificios del Poder Legislativo.
 - b. **L** – Edificios para Áreas de Apoyo del Poder legislativo.

Esta lista es indicativa y puede ampliarse cuando un nuevo tipo de intervención lo amerite.

Tipos de Intervención:

En forma similar a como presenta la información la Dirección Nacional de Vialidad, definiremos claramente los tipos de intervención habituales en obras de arquitectura. Esta lista es indicativa y puede ampliarse cuando un nuevo tipo de intervención lo amerite.

- A.** Construcción de Edificio.
- B.** Sustitución de Edificio.
- C.** Ampliación de Edificio Existente.

- D. Refacciones Mayores.
- E. Refacciones Menores.
- F. Refacción de Núcleos Húmedos.
- G. Reparación de Cubiertas.
- H. Mantenimiento Preventivo.

En caso que la intervención abarque más de un tipo o bien se subdividirá la obra en forma proporcional a los metros cuadrados y monto de cada tipo de intervención, o se la consignará en la de mayor preponderancia.

Confección Planilla Tipo

Se propone confeccionar una planilla, cuyo modelo se agrega como Planilla 1 al presente trabajo, donde se vuelque la información requerida agrupada en primer lugar por el uso al que se destinará la obra (**AE** – Escuelas; **AH** – Hospitales; **ATT** – Terminales de Transporte de Pasajeros o cargas; **ACD** – Complejos Deportivos; **AEJ** – Edificios de apoyo al Poder Judicial; **AEG** – Edificios de apoyo al Poder Ejecutivo; **AEL** – Edificios de apoyo al Poder Legislativo), luego, y para cada uno de estos agrupamientos, se subdividirá por provincias y a continuación se agruparán por tipo de intervención (**A** - Construcción de Edificio; **B** - Sustitución de Edificio; **C** - Ampliación de Edificio Existente; **D** - Refacciones Mayores; **E** - Refacciones Menores; **F** - Refacción de Núcleos Húmedos; **G** - Reparación de Cubiertas; **H** - Mantenimiento Preventivo). Estos agrupamientos tienen como objetivo, permitir generar subtotaes por tipo de edificio según su uso, por provincias y por tipo de intervención.

Cuando una obra abarque más de un tipo de intervención, deberá diferenciarse la parte correspondiente a cada una de ellas y cargarse cada parte por separado.

Por ejemplo una intervención que contemple la ampliación de un edificio existente y refacciones de núcleos húmedos, con un contrato de \$ 1.000.000, donde la ampliación represente \$ 800.000 y

la refacción de núcleos húmedos (sanitarios) equivale a \$ 200.000 debe subdividirse la obra en dos cargando en el apéndice C - Ampliación de Edificio Existente la obra con un presupuesto de \$ 800.000 y en el apéndice F - Refacción de Núcleos Húmedos la obra con un presupuesto de \$ 200.000.

Consideraciones para confeccionar la Planilla I:

El Avance Financiero, se expresa a partir del total del Crédito Desembolsado con relación al Crédito asignado (CMAF suscrito), el que debería coincidir si se financia el 100% de la obra con el Monto Total Contratado más los adicionales o ampliaciones si los hubiera, más los montos de las redeterminaciones de precios que pudieran corresponder.

El avance físico surge del total de la Certificación de Obra aprobada consignando únicamente avance físico, no contemplando la parte correspondiente a anticipos financieros o acopios de materiales. Si la Obra tiene una ejecución plurianual, deberá tenerse en consideración lo ejecutado en ejercicios anteriores.

Cuando se aprueben Redeterminaciones de Precios que modifican el Monto Total Contratado originalmente, deberá tenerse presente esta circunstancia para medir los avances físicos y financieros de las obras, reformulando los parámetros utilizados. En caso que la obra ya se encuentre finalizada (con un Avance Físico del 100%) se deberá proceder a la reapertura de la obra original, imputando en ella la diferencia de precios, sin modificar el Avance Físico.

Las ampliaciones o modificaciones de obra que modifiquen los metros cuadrados cubiertos del intervención, deberán reflejarse modificando los datos consignados en las columnas N° 6 y N° 8.

Carga de datos Planilla 1:

En la columna N° 1 se consignará la tipología según uso de la obra.

En la columna N° 2 se consignará la provincia en la cual se llevará a cabo la intervención, y el total país para la obtención de subtotales por tipologías según uso de la obra.

La columna N° 3 se utilizará para denominar la obra.

En la columna N° 4 se consignarán los sub tipos definidos para cada tipología según uso de la obra.

En la columna N° 5 se indicará el tipo de intervención a realizar. (A – B – C - D etc).

En la columna N° 6 se indicarán los metros cuadrados cubiertos de la intervención. Para el cálculo, los metros cuadrados de superficies semicubiertas se computarán al 50%.

Las columnas N° 7 a N° 9 se completarán respectivamente con los montos del Contrato de Obra a valores básicos, el monto acumulado de las ampliaciones de contrato derivado de ampliaciones o modificaciones de obra y el monto de incremento contractual por aplicación de las redeterminaciones de precios.

La columna N° 10 reflejará la suma de las columnas N° 7 a N° 9 y representa la inversión total de la obra.

En las columnas N° 11 y N° 12 se consignarán respectivamente el crédito original al inicio del ejercicio y el desembolsado al final del ejercicio presupuestario para la obra.

La columna N° 13 reflejará el porcentaje de ejecución financiera de la obra en el ejercicio presupuestario como resultado del cociente entre las columnas N° 12 y N° 11.

Las columnas N° 14 y N° 15 indicarán las fechas de inicio de obra (fecha de firma del Acta de Inicio) y fecha prevista de finalización de obra o fecha real de finalización (fecha de firma del Acta de Recepción Provisoria).

En la columna N° 16 se volcará el porcentaje de Avance Físico previsto ejecutar en el ejercicio presupuestario.

La columna N° 17 reflejará los metros cuadrados cubiertos equivalentes a ejecutar en el ejercicio, como resultado de multiplicar el porcentaje de Avance Físico previsto ejecutar en el ejercicio presupuestario (columna 16) por los metros cuadrados cubiertos de la intervención (columna 6).

En la columna N° 18 se volcará el porcentaje de Avance Físico real ejecutado en el ejercicio presupuestario.

La columna N° 19 reflejará los metros cuadrados cubiertos equivalentes ejecutados en el ejercicio, como resultado de multiplicar el porcentaje de Avance Físico real ejecutado en el ejercicio presupuestario (columna 18) por los metros cuadrados cubiertos de la intervención (columna 6).

En la columna N° 20 se volcará el porcentaje de Avance Físico real acumulado total desde el inicio de obra. (Puede abarcar más de un ejercicio presupuestario)

La columna N° 21 reflejará los metros cuadrados cubiertos equivalentes acumulados totales ejecutados desde el inicio de obra, como resultado de multiplicar el porcentaje de Avance Físico real acumulado (columna 20) por los metros cuadrados cubiertos de la intervención (columna 6).

La columna N° 22 reflejará el porcentaje de ejecución física de la obra en el ejercicio presupuestario como resultado del cociente entre las columnas N° 19 y N° 17.

En la columna N° 23 se indicará el estado del proyecto de intervención en función de la lista de estados confeccionada al efecto según el siguiente detalle:

1. A Licitar
2. Licitada
3. Preadjudicada.
4. Adjudicada
5. Contratada
6. En Ejecución.
7. Finalizada
8. Paralizada
9. Rescindida

- 10. Desestimada
- 11. Eliminada
- 12. Neutralizada

En la columna N° 24 se consignarán los jornales directos estimados que generará la obra a lo largo de su período de ejecución.

En la columna N° 25 se consignarán los jornales directos que generó la obra en el ejercicio. Este valor surge de la suma de los jornales indicados por las inspecciones de obra en los partes mensuales, que deberán requerirse como información obligatoria a presentar al tramitar el desembolso para atender el pago de los certificados de avance de obra.

La columna N° 26 se reserva para volcar algún tipo de observación.

Información General Avance Físico:

Otra planilla a confeccionar, cuyo modelo se adjunta como Planilla 2, consigna información general de las obra financiadas por el organismo. En dicha planilla se consignarán la cantidad de obras ejecutadas o a ejecutar con financiamiento del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, desagregadas por ejercicio presupuestario desde el inicio del organismo, consignando las obras iniciadas acumuladas, las terminadas acumuladas, las que se encuentran en ejecución y aquellas que aún no tienen inicio físico al finalizar cada ejercicio presupuestario. Esta planilla podrá confeccionarse además desagregada por provincia.

Por comparación con el cronograma previsto podrán determinarse los desvíos a nivel general, por provincia y por agrupamiento según tipo de obra o en forma individual.

Indicadores:

Las planillas consignadas como 1 y 2 permiten generar una serie de indicadores para evaluar el desempeño de la organización, teniendo en cuenta las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

Algunos indicadores propuestos son:

Desembolsado al final del Ejercicio (12)

1. - **Porcentaje de Ejecución Financiera** = -----

(en el ejercicio)

Crédito vigente al inicio del Ejercicio (11)

Este indicador puede sacarse para el total nacional abarcando todas o cada una de las distintas tipologías de obra, para el total por provincia con idénticos criterios, o para cada obra en particular.

M2 cubiertos reales equivalentes al final del Ejercicio (19)

2. - **Porcentaje de Ejecución Física** = -----

(Equivalente en el ejercicio)

M2 cubiertos previstos equivalentes para el Ejercicio (17)

Este indicador puede sacarse para el total nacional abarcando todas o cada una de las distintas tipologías de obra, para el total por provincia con idénticos criterios, o para cada obra en particular.

Para las obras cuya unidad de medida sea el metro cuadrado cubierto puede obtenerse:

Desembolsado total obras con esta unidad de medida (12)

3. – Costo m2 cubierto = -----

M2 cubiertos reales equiv. de obras con esta unidad de medida (19)

Este indicador puede sacarse para el total nacional, para el total por provincia con idénticos criterios, o para cada obra en particular.

Además el resultado puede compararse con el costo por metro cuadrado cubierto tomado como base al formular el proyecto, con el costo por metro cuadrado cubierto que publican revistas especializadas o con el costo por metro cuadrado cubierto de obra similares financiadas por otros programas.

Otro indicador que se puede obtener es:

Obras terminadas en el ejercicio

4. – % Cumplimiento = -----

Terminación obras Obras previstas terminar en el ejercicio

Consideraciones:

La información a consignar en las dos planillas está disponible en la Coordinación del programa y su carga es de baja complejidad.

La información financiera puede obtenerse directamente de los registros presupuestarios de la Gerencia de Administración y Finanzas (cartera de Créditos) y las características técnicas y los avances físicos de obra se obtienen al realizar el control de los certificados, previo a su desembolso.

Planilla 1: Propuesta de Metas Físicas – Unidad de Medida y Medición del Avance Físico

Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional - Obras de Arquitectura.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
Tipo de Obra según uso	Provincia	Denominación	Sub tipo	Tipo de Intervención	M2 cubiertos	Monto Contrato a VBC	Monto Modif. Obra	Monto Redet. Precio	Inversión Total 7 + 8 + 9	Créd. Vigen. Final Ejerc. al 31/12	Desembolsado. Final Ejerc. al 31/12	% Ejec. Finan. (12/11)	Fecha Inicio Obra	Fecha Real o Prev. Finaliz. Obra	Avanc. Físico Previs. Ejerc. %	M2 Cubier Equiv. Previs. Ejerc. (16 x 6)	Avanc. Físico Real Ejerc. %	M2 Cubier Real. Equiv. Ejerc. (18 x 6)	Avanc. Físico Real Acum.	M2 Cubier Equiv. Acum. (20 x 6)	% Ejec. Física (19/17)	Estado	Jornales Estimados. generar total obra	Jornales generados ejercicio	Obs.
E	BUENOS AIRES	Escuela EGB N° 4 La Plata	EGB	A	640	2240,00	-	-	2240,00	1420,00	1420,00	100,00	02/06/10	06/06/11	54	345,60	63,39	405,71	63,39	405,71	117,39	6	2530	1604	
		Escuela N° 37 Bragado	EGB	A	350	1120,00	-	-	1120,00	480,00	480,00	100,00	04/07/10	04/07/11	48	168,00	42,86	150,00	42,86	150,00	89,29	6	1265	542	
	TOTAL BUENOS AIRES				990	3360,00			3360,00	1900,00	1900,00	100,00				513,60		555,71		555,71	108,20		3795	2146	
	LA RIOJA	J.I. N° 24 Chilecito	NI	C	120	336,00	-	24,00	360,00	160,00	160,00	100,00	06/08/09	06/07/10	40,48	48,58	40,48	48,58	100,00	120,00	100,00	7	380	154	
	TOTAL LA RIOJA				120	336,00		24,00	360,00	160,00	160,00	100,00				48,58		48,58		120,00	100,00		380	154	
	TOTAL NACIÓN E		I		1110	3696,00		24,00	3720,00	2060,00	2060,00	100,00				562,18		604,29		675,71	107,49		4175	2300	
H	JUJUY	Hospital de La Quiaca.	N4	A	1200	4200,00	-	-	4200,00	3000,00	1800,00	60,00	15/03/10	15/03/11	64,29	771,43	38,57	462,86	38,57	462,86	60,00	6	4750	1832	
	TOTAL JUJUY				1200	4200,00			4200,00	3000,00	1800,00	60,00				771,43		462,86		462,86	60,00		4750	1832	
	LA PAMPA	Hospital Lucio Molas Santa Rosa	N6	C	1000	3400,00	-	-	3400,00	3000,00	3000,00	100,00	14/03/10	14/03/11	75,00	750,00	88,24	882,40	88,24	882,40	117,65	6	3850	3397	
	TOTAL LA PAMPA				1000	3400,00			3400,00	3000,00	3000,00	100,00				750,00		882,40		882,40	117,65		3850	3397	
	TOTAL NACIÓN H				2200	7600,0			7600,0	6000,00	4800,00	80,00				1521,43		1345,26		1345,26	88,42		8600	5529	

Nota: Montos en miles de pesos.

Planilla 2 Información General de Obras Años 1998 – 2027

Jurisdicción	Estado	Año 98	Año 99	Año 00	Año 01	Año 02	Año	Año 027
A								
	Iniciadas	10	50	150	200	200		200
	Acumuladas							
	En Ejecuc. al fin del Ejerc.	10	20	30	30	0		0
	Finalizadas	0	30	120	170	200		200
	Acumuladas							
	Sin Iniciar al fin del Ejerc.	190	150	50	30	0		0
B								
	Iniciadas	30	150	400	600	700		700
	Acumuladas							
	En Ejecuc. al fin del Ejerc.	15	60	100	150	100		0
	Finalizadas	15	90	300	450	600		700
	Acumuladas							
	Sin Iniciar al fin del Ejerc.	670	550	300	100	0		0
Total País								
	Iniciadas	40	200	550	800	900		900
	Acumuladas							
	En Ejecuc. al fin del Ejerc.	25	80	130	180	100		0
	Finalizadas	15	120	420	620	800		900
	Acumuladas							
	Sin Iniciar al fin del Ejerc.	860	700	350	130	0		0

Anexo VIII:

Evaluación Económica

El Reglamento Operativo del Organismo establece:

Los proyectos que financia El Fondo, se inscriben dentro de la categoría de Obras Públicas, por lo tanto la evaluación debe describir y cuantificar los principales beneficios asociados al Proyecto y el correspondiente impacto económico en la comunidad. La factibilidad económica será evaluada comparando la situación sin proyecto o base y la proyectada por la ejecución del mismo.

El criterio general de elegibilidad de proyectos es que los beneficios esperados del proyecto superen a los costos esperados y por lo tanto se incrementen los recursos a disposición de la sociedad.

El análisis de la viabilidad económica de los proyectos deberá verificar: el adecuado dimensionamiento; la selección de la alternativa más conveniente; la rentabilidad económica del proyecto y la capacidad de pago de la población beneficiada.

La presentación deberá demostrar la viabilidad del proyecto y la eficacia de la alternativa elegida para su realización, en el sentido que es la que mejor se ajusta a los objetos del mismo y la de menor costo.

Cuando los beneficios principales no son medibles en términos económicos, se deberá asegurar por lo menos una solución de mínimo costo.

Las Jurisdicciones deben presentar el análisis desde el punto de vista económico, optando por alguna de las siguientes opciones:

□ **a.-** Alternativa de **Mínimo Costo**: el análisis de alternativas deberá asegurar que la solución escogida sea la de menor costo económico, frente a un mismo beneficio y vida útil comparativa. La comparación de alternativas se establecerá obteniendo el valor presente de los costos de inversión, operación y mantenimiento a precios de eficiencia, descontados a una tasa sugerida del doce por ciento (12%).

b.- □ Se realizará un Análisis **Beneficio-Costo** cuando las alternativas estudiadas sean de niveles o calidades de beneficios diferentes. Será seleccionada la alternativa que presente el mayor valor actual neto.

Eficiencia Económica: se realizará el análisis de beneficio-costo económico (B/C) debiendo ser calculados los siguientes indicadores económicos de eficiencia:

Beneficio/Costo (B/C): los costos y beneficios que han sido calculados a precios de mercado deberán ser ajustados a flujos económicos eliminando transferencias financieras como son los subsidios y los impuestos.

Los flujos de beneficios y costos se descontarán a una tasa sugerida del doce por ciento (12%) anual, debiendo ser la relación B/C mayor que 1.

Valor Actual Neto (VAN): calculado a una tasa de descuento del doce por ciento (12%) anual, deberá dar un resultado mayor que cero (0).

Tasa Interna de Retorno (TIR): para los proyectos donde se aplica un análisis B/C, la tasa interna de retorno (TIR) deberá ser igual o superior al doce por ciento (12%).

Los costos esperados: El proyecto debe incluir una estimación comprensiva de los costos esperados.

Esta tarea requiere:

a) Identificar e informar los costos esperados del proyecto que se derivan de su realización. Se trata de costos sociales y no costos privados. La estimación de costos, en consecuencia, debe reflejar el costo de oportunidad de los recursos utilizados en el proyecto. Para ello deberán utilizarse valores de mercado neto de impuestos.

b) El costo salarial de la mano de obra no calificada neto de impuestos al trabajo, será reducido en un margen de entre el 20 al 40 % de su valor de mercado, para computar un valor sombra que tenga en cuenta el desempleo estructural.

También debe incluirse el resultado de posibles interacciones con otras actividades.

Los beneficios esperados: El proyecto debe incluir una estimación compresiva de los beneficios esperados.

Esta tarea requiere:

a) Identificar e informar los beneficios esperados del proyecto.

b) El principio de disposición a pagar provee una medida de los que los individuos están dispuestos a entregar para obtener un beneficio. Los precios de mercado, de existir, proveen una indicación objetiva para medir esa disposición a pagar pero éstos a veces no reflejan el valor para la sociedad. Deberán utilizarse valores de mercado neto de impuestos. Cuando los precios de mercado no están disponibles en el caso de ciertos servicios o productos, pueden emplearse otros medios para valorar beneficios. Medidas de este tipo pueden venir dadas por las siguientes:

1. Beneficios intramarginales: los consumidores están dispuestos a pagar más que el precio de mercado lo que viene indicado por el concepto de excedente de consumidor. Cuando este puede ser determinado, el excedente consumidor provee la mejor medida del beneficio social.

2. Mecanismos indirectos: la disposición a pagar puede ser estimada por mecanismos indirectos tales como cambios en el valor de la tierra, variaciones en el salario real y otras por el estilo.

c) La asignación de beneficios al proyecto sujeto a análisis podrá realizarse en forma directa cuantificando el impacto que se producirá sobre la población de la zona de influencia.

De no ser así, podrán utilizarse mecanismos de asignación indirecta, extrapolarlo los resultados de estudios de proyectos idénticos en poblaciones similares, o aquellos provenientes de promedios nacionales de la actividad económica de que se trate.

Aunque no siempre será posible medir todos los beneficios de un proyecto, una enumeración comprensiva de los mismos resultará útil para identificar los efectos del mismo, de la misma manera en otros casos puede ser posible obtener medidas físicas de los beneficios esperados. En todos los casos deberá reportarse la mayor cantidad de información tendiente a capturar los efectos globales del proyecto.

Análisis de sensibilidad: Las predicciones que conforman la base del proyecto son sólo una aproximación a un futuro de naturaleza incierta en base a información pasada que se extrapola. De importancia primaria en este contexto es la confiabilidad de la información utilizada y la necesidad de identificar los componentes críticos en la rentabilidad esperada.

El análisis de sensibilidad es una herramienta valiosa en la medida que permite mostrar como se modifican los retornos esperados del proyecto ante variaciones en los elementos claves. Desde otro ángulo, su cómputo permite identificar tales elementos. Este es un componente central que informa todo el análisis del proyecto y debería ser realizado desde las primeras etapas de formulación de manera de modelar el diseño del proyecto dentro de una estrategia orientada a reducir o moderar los efectos de la incertidumbre.

En particular el proyecto debería explicitar los siguientes análisis de sensibilidad:

- a) Valuación de los flujos con varias tasas de descuento (8%, 10% y 12%).
- b) Valuación de los flujos descontados ante demoras en la puesta en marcha.
- c) Valuación de los flujos con modificaciones en algunos precios relativos que se han identificado como fuera de los valores de equilibrio de largo plazo.
- d) Valuación de los flujos por variaciones en los ingresos por los cambios en las cantidades demandadas y/o precios de los bienes y servicios del proyecto.

Anexo IX:

Costos Operativos

Del cuaderno 190 de la CEPAL Unidad de Estudios del Desarrollo - División de Desarrollo Económico Santiago de Chile, mayo de 2007 Financiamiento del desarrollo - La banca de desarrollo en México de Miguel Luis Anaya Mora hemos copiado textualmente lo siguiente:

Resumen

El documento expone el marco conceptual y jurídico de la banca de desarrollo, su organización y estructura financiera, los programas puestos en marcha, tendientes a estimular el desarrollo nacional y su desarrollo institucional en los últimos años. Las instituciones de banca de desarrollo atienden las actividades productivas que el Congreso de la Unión les asigne como especialidad en sus respectivas leyes orgánicas. Las instituciones de banca de desarrollo se tipifican como empresas de participación estatal mayoritaria, integrantes de la Administración Pública Paraestatal, que están regidas por sus respectivas leyes orgánicas y por la Ley de Instituciones de Crédito. Las instituciones del Sistema Financiero de Fomento fueron creadas para impulsar el desarrollo económico del país, a través de diversos esquemas financieros, entre los que destacan el crédito, la inversión en capital de riesgo y el otorgamiento de garantías. Asimismo, en complemento a su actividad financiera, la gran mayoría de las instituciones realizan operaciones fiduciarias y de mercado y Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y la Sociedad Hipotecaria Federal, actúan como “agente financiero del Gobierno Federal”. El crédito de la Banca de Desarrollo ha decrecido en los últimos años. Como puede observarse, en 2000 el crédito total de la banca de desarrollo, medido por el saldo al final de cada período, representaba el 7.2% del PIB total. Esta relación se deterioró paulatinamente, hasta alcanzar el 5.2% al cierre de 2005. Para el caso del sector agropecuario, el

deterioro se expresa en los siguientes términos: de representar el 6.6% del PIB agropecuario en 2000, la relación pasó al 0.2% en 2005. Para el sector industrial, de representar el 2.5% del PIB industrial en 2000, la relación pasó a 1.2% en 2005.

Instituciones nacionales de crédito (México).

Las “instituciones nacionales de crédito” surgieron en 1926, al fundarse el Banco Nacional de Crédito Agrícola (Ésta figura cambió a “Sociedad Nacional de Crédito” en 1982, con motivo de la nacionalización de la banca). A partir de ese momento, el Gobierno Federal constituyó, fusionó y/o liquidó diversas instituciones, de las cuales actualmente operan las siguientes:

- El Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, creado en 1933. Esta Institución cambió de nombre en 1966 a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos;
- La Nacional Financiera, constituida en 1934;
- El Banco Nacional de Comercio Exterior, creado en 1937;
- El Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, creado en 1947;
- El Patronato del Ahorro Nacional, Institución que fue creada como Organismo Público Descentralizado y transformado en 2001 a Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros;
- La Sociedad Hipotecaria Federal, creada en 2001; y
- La Financiera Rural, creada en 2002, bajo la figura jurídica de organismo público descentralizado.

Estas sociedades fueron conceptualizadas con el propósito de promoción y fomento del desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos, o donde los proyectos eran de alto riesgo o requerían de montos importantes de inversión inicial. Sus apoyos crediticios los ofrecían

en forma preferencial, es decir, con tasas de interés, plazos y formas de amortización menores a las de los bancos múltiples, además de brindar asesoría y extensionismo financiero.

Fideicomisos públicos de fomento económico

La función de inducción a la Banca Múltiple, es una característica particular de los fondos de fomento económico. Éstos se constituyeron en un importante instrumento de estímulo a la participación de la Banca Múltiple en operaciones que a simple vista podrían parecer poco atractivas, pero que en términos del país resultan prioritarias.

Los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de sus entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

Su origen, se remonta al año de 1953, en que Nacional Financiera advirtió la necesidad de crédito que tenían las empresas medianas y pequeñas. Al efecto, negoció y obtuvo del Banco Mundial una línea de crédito para que el sistema bancario mexicano financiara las importaciones de dichas empresas. Sin embargo, el crédito no pudo ejercerse debido a la resistencia de las empresas mexicanas para tomar compromisos en dólares. De ahí surgió la idea de crear el Fondo de Fomento y Garantía para la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), el cual fue constituido por Ley. La administración de dicho fideicomiso, se otorgó a Nacional Financiera”.

Los esquemas de apoyo que ofrecen los fideicomisos públicos de fomento, buscan responder a las demandas de su sector de atención, mediante el otorgamiento de créditos, normalmente en segundo piso, que deben complementarse con asistencia técnica.

Con la reestructuración de los bancos de desarrollo al segundo piso, en los años noventa, varios de los fideicomisos duplicaban sus actividades con las sociedades nacionales de crédito, lo que

llevó a la liquidación de los primeros, cuidando de mantener vigentes los programas financieros que los primeros desarrollaban.

Por lo anterior, en la actualidad sólo subsisten en operación, los siguientes fideicomisos públicos de fomento económico, coordinados sectorialmente por la SHCP:

- El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), constituido en 1955. Esta entidad continúa en operación dentro del Sistema FIRA (Fideicomisos Relacionados con la Agricultura);
- El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), constituido en 1965. Esta entidad inició su proceso de liquidación en 2001, al crearse la Sociedad Hipotecaria Federal, antes referida;
- El Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), constituido en 1965. Esta entidad continúa en operación dentro del Sistema FIRA;
- El Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), constituido en 1972. Esta entidad continúa en operación dentro del Sistema FIRA;
- El Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), constituido en 1988. Esta entidad continúa en operación dentro del Sistema FIRA;
- El Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), constituido en 1988.

Otros fideicomisos, como el Fondo nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO), el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) y el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), se encuentran sectorizados en Dependencias diferentes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entidades de banca de desarrollo: A continuación se presentan los antecedentes y algunos aspectos del desarrollo institucional de las entidades en operación de la banca de desarrollo. El orden corresponde a la fecha en que fueron constituidas.

Banco nacional de obras y servicios públicos

El Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, fue organizado a iniciativa del Ejecutivo Federal, el 20 de febrero de 1933, como un instrumento financiero dirigido a impulsar la dotación de servicios públicos y a satisfacer las necesidades surgidas del proceso de urbanización.

La primera Ley Orgánica de la Institución, fue expedida hasta el 31 de diciembre de 1942, casi diez años después de su fundación. En tal sentido, su operación se sustentó en los lineamientos expuestos por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, con motivo de la inauguración del Banco, en los que se estableció que su programa comprendía todas las operaciones de crédito inmobiliario para construcciones urbanas, para instalaciones industriales y para obras de servicio público.

En la práctica, sin embargo, la acción institucional se orientó en forma prioritaria, al financiamiento de obras para el abastecimiento de agua potable, la construcción de drenajes y obras de saneamiento, la construcción de mercados, los servicios municipales de luz eléctrica y la construcción de rastros y mataderos.

El crédito industrial fue poco operado y en materia de vivienda, el Banco adoptó el criterio de invertir básicamente en proyectos destinados a personas de escasos recursos y bajo criterios de ordenación del crecimiento urbano. Este rubro, referido a la habitación popular, fue incluido en la Ley Orgánica de la Institución hasta 1946, además de que se dispuso la creación del Fondo de Habitaciones Populares, el cual sería administrado por el Banco en su calidad de fiduciario.

En la actualidad se rige por la Ley Orgánica publicada el 20 de enero de 1986, en la cual se ratifica su especialización para la promoción y financiamiento del desarrollo urbano y para el incremento y la efectividad de los servicios públicos, mediante una adecuada intermediación financiera, acciones de asistencia técnica y de organización de empresas paramunicipales y de asesoramiento y evaluación de proyectos de interés social.

Al cierre del año 2005, Banobras era la segunda institución en importancia, de acuerdo al monto de sus activos, el volumen de su cartera total, por el total de su pasivo y por el monto de su capital contable.

Nacional financiera

Nacional Financiera surgió en 1934. El espíritu que animó su constitución, fue la necesidad de movilizar los recursos congelados en los bancos, para financiar el crecimiento económico.

En tal sentido, la Ley Orgánica de fecha 24 de Abril de 1934, al tiempo que le asignó la tarea mencionada, también la facultó para suscribir y contratar empréstitos y para intervenir en el mercado en actividades de compra, venta o custodia de títulos y valores, buscando con ello dar los primeros pasos para la constitución de un mercado de valores en México.

En 1940, como resultado de la interrupción de los flujos de comercio provocada por la II Guerra Mundial, el Gobierno Federal decidió impulsar el crecimiento industrial, para lo cual apoyó la canalización de recursos crediticios en términos accesibles. Al efecto, el 30 de diciembre de dicho año se expidió una nueva Ley Orgánica, en la cual se establecieron las bases para que la institución asumiera la función de fuente de crédito para promover industrias y para apoyar la formación del mercado de valores.

Ello fue el punto de arranque en el desarrollo institucional: Nacional Financiera, en forma acelerada, se convirtió en el principal Agente Financiero del Gobierno Federal, al negociar y

obtener líneas de crédito del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Export Import Bank de los Estados Unidos, contribuyendo de este modo al financiamiento de importantes obras de infraestructura y a la expansión industrial.

En su impulso al crecimiento industrial, la Institución ha desempeñado diversas tareas:

Apoyó el crecimiento e integración de ramas industriales como el petróleo, petroquímica, acero, cemento, celulosa y papel, productos químicos, fertilizantes, productos metálicos, maquinaria, aparatos eléctricos y equipo de transporte, las cuales no tenían fácil acceso a la banca privada, derivado del elevado volumen de recursos que demandaban y su perfil de largo plazo,¹⁰

Como apoyo a su función de fomento, adicional al FOGAIN antes citado, se constituyeron en la institución, en su carácter de fiduciaria, el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), cuyo objetivo era canalizar recursos de capital de riesgo, con criterios de temporalidad; el Fideicomiso para Parques Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN), que apoyaría la descentralización industrial; y el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP), para financiar la elaboración de estudios y proyectos básicamente vinculados a la industria;

Apoyó el desarrollo de diversas empresas paraestatales, lo que le generó problemas de concentración de cartera (90% con el Sector Público y 6% con empresas de Nacional Financiera) y de control de empresas y ejecución de proyectos de grandes dimensiones, con recursos propios. Este fue el caso del sector minero, en donde la Institución adquirió el control de Minera de Cananea, Mexicana de Cobre, Minera Autlán, Azufrera Panamericana, Altos Hornos de México, SICARTSA y Fundidora de Monterrey;

En la primera mitad de la década de los años noventa, con el cambio de modelo de crecimiento económico, la Institución debió enfrentar un cambio, que la llevó a su actual esquema de operación, básicamente orientado a la pequeña y mediana empresa y con operación en el segundo

piso. En tal sentido, su operación se duplicó con la de los fideicomisos que administraba en su calidad de fiduciaria, por lo cual se procedió a la liquidación de éstos y a la incorporación de los programas que aquellos desarrollaban, a su operación institucional; y al desincorporarse del sector público las empresas paraestatales, en las cuales fungía como accionista, redujo su función de fomento, regresando a su papel de intermediaria financiera.

Lo anterior ha traído un resultado aparentemente contradictorio: por un lado falta de mecanismos para la intermediación de sus recursos y por otro, una demanda de recursos, no atendida por la banca comercial, de la pequeña y mediana empresa para su modernización.

En la actualidad se rige por la ley Orgánica publicada el 26 de diciembre de 1986, en la cual se ratifica su especialización en la promoción y financiamiento del sector industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

Al cierre del año 2005, NAFIN era la primera institución en importancia, de acuerdo al monto de sus activos, por el volumen de su cartera total, por el total de su pasivo y la tercera por el monto de su capital contable.

Banco nacional de comercio exterior

El Banco Nacional de Comercio Exterior se fundó en 1937. Su creación fue motivada por la necesidad de contar con una institución de crédito que se especializara en conceder apoyos financieros que incidieran en el fomento de las exportaciones, a fin de nivelar la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.

Hasta 1986, la institución careció de Ley Orgánica, debiendo ajustar su operación a la concesión que le otorgó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las autorizaciones especiales emanadas de las autoridades competentes, a sus Estatutos Sociales y a la legislación mercantil y bancaria.

La contribución de esta institución al crecimiento económico del país, debe observarse no sólo por el financiamiento canalizado a las actividades productivas de exportación e importación, sino también a la creación y fortalecimiento de empresas comercializadoras y entidades públicas como la Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R. L. de C.V. (IMPEXNAL).

Derivado de que en los años sesenta, el déficit con el exterior se vio incrementado sustancialmente, el Gobierno Federal determinó constituir el Fideicomiso denominado Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), entidad de segundo piso, que operaba a través del sistema bancario, cuyo objeto fue propiciar el crecimiento y desarrollo del sector manufacturero, mediante el otorgamiento de créditos y garantías para la exportación de productos manufacturados y servicios y a la sustitución de importaciones de bienes de capital y de servicios.

Con el tiempo, se determinó que dicho Fideicomiso, administrado por el Banco de México, como fiduciario, pasara a ser administrado por BANCOMEXT, institución que finalmente lo fusionó, mejorando con ello la coordinación de apoyos al comercio exterior y evitando la duplicidad de funciones.

Adicionalmente, ante la desincorporación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, asumió algunas de las funciones de promoción que éste realizaba.

En los años noventa, se procuró que los apoyos de la institución se canalizaran desde el segundo piso, que desarrollara operaciones de garantía y seguro de crédito a la exportación y que ofreciera capacitación y asistencia técnica, orientando su acción a nuevos exportadores.

En la actualidad se rige por la ley Orgánica publicada el 20 de enero de 1986, en la cual se ratifica su especialización en la promoción y financiamiento del comercio exterior del país.

Al cierre del año 2005, BANCOMEXT era la cuarta institución en importancia, de acuerdo al monto de sus activos, por el volumen de su cartera total, por el total de su pasivo y por el monto de su capital contable.

Banco nacional del ejército, fuerza aérea y armada

Con la finalidad de dar respuesta a las necesidades de financiamiento de los miembros del Ejército Mexicano, el Gobierno Federal constituyó el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V., al amparo de la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1946.

Su objetivo principal consistía en otorgar créditos a los miembros del Ejército y la Armada nacionales y apoyar a las sociedades mercantiles integradas por elementos militares.

Dicha ley fue modificada en 1978, buscando incorporar dentro de la operativa bancaria, funciones de banca múltiple y se amplió su cobertura hacia los miembros de la Fuerza Aérea.

En la actualidad se rige por la ley Orgánica publicada el 13 de enero de 1986, en la cual se ratifica su especialización en el financiamiento a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

Al cierre del año 2005, BANJERCITO era la quinta institución en importancia, de acuerdo al monto de sus activos, por el volumen de su cartera total, por el total de su pasivo y por el monto de su capital contable.

Banco nacional del ahorro y servicios financieros

El antecedente inmediato de esta institución, es el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), organismo público descentralizado, creado por decreto presidencial publicado el 31 de diciembre de 1949 en el Diario Oficial de la Federación, con el objetivo de promover el hábito del ahorro entre la población.

De conformidad con su Ley Orgánica, el PAHNAL, para cumplir con su objeto, podía entre otras cosas emitir bonos, establecer planes de ahorro y recibir depósitos en administración, custodia o en garantía, por cuenta de terceros de los títulos emitidos. No estaba autorizado para otorgar créditos.

El público en general conocía a la Institución por el nombre de su producto más publicitado: el Bono del Ahorro Nacional, creado en 1950 con el objeto de proporcionar a los pequeños ahorradores una forma de ahorro flexible, líquida y segura. Otros productos fueron: los Bonos del Ahorro Escolar y más recientemente, la Cuentahorro, la Tandahorro y los Contratos de Depósito de Títulos en Custodia y Administración (CODE), entre otros.

Con la finalidad de proveer profundidad al sistema financiero, de manera que se pudieran ofrecer productos y servicios financieros a la mayoría de la población, particularmente a los de menor ingreso, en condiciones competitivas y con seguridad jurídica, el Gobierno Federal se dio a la tarea de organizar y desarrollar el denominado Sector de Ahorro y Crédito Popular. En tal sentido, en abril de 2001 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley Orgánica que transformó el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C. (BANSEFI).

En la estrategia, BANSEFI enfrenta tres tareas fundamentales: a) Continuar promoviendo el ahorro, para lo cual la nueva Institución se apoyó en las más de 500 sucursales del PAHNAL en toda la República; b) Transformar a BANSEFI en el banco de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP) contempladas en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, con el objetivo de brindar servicios que les permitieran mejorar sus ingresos, reducir sus costos y eficientar sus procesos; c) Coordinar temporalmente los apoyos del Gobierno Federal, asignados al sector, para facilitar la transformación de más de 600 organizaciones, en EACP.

En la actualidad se rige por la ley Orgánica publicada el 1° de junio de 2001 y sus correspondientes modificaciones, en la cual se le asigna por objeto la promoción del ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector de Ahorro y Crédito Popular, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos para fomentar el hábito del ahorro.

Al cierre del año 2005, BANSEFI era la más pequeña de las instituciones de banca de desarrollo, de acuerdo al monto de sus activos, al volumen de su cartera total, por el total de su pasivo y por el monto de su capital contable.

Sociedad hipotecaria federal

El antecedente inmediato de esta institución, es el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), constituido el 10 de abril de 1963, con el objeto de fomentar el financiamiento a la vivienda de interés social.

De la operación del FOVI es importante destacar los siguientes aspectos:

Ante el retiro de la Banca Múltiple del financiamiento a la construcción y adquisición de vivienda, a mediados de la década de los años noventa, más del 90% de sus recursos los canalizó a través de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL), especializadas en el mercado de la vivienda, FOVI administró el Programa Especial de Crédito y Subsidio a la Vivienda (PROSAVI), con el cual el Gobierno Federal inició la política de otorgar el subsidio al frente a la demanda y no a lo largo del tiempo de vigencia de los créditos.

En 2001, a fin de ampliar y consolidar el apoyo al Sector Vivienda, el Gobierno Federal constituyó la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo. El objetivo era buscar el establecimiento de condiciones para que se destinaran recursos públicos y privados a la construcción y adquisición de viviendas, preferentemente de

interés social y medio y eventualmente incursionar en el mercado de hipotecas, mediante la bursatilización de la cartera de vivienda, lo cual permitiría contar con un mayor volumen de recursos a favor de esta actividad económica.

En la actualidad se rige por su Ley Orgánica publicada el 11 de octubre de 2001, en la cual se establece que tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda.

Al cierre del año 2005, la SHF era la tercera institución en importancia, de acuerdo al monto de sus activos, por el volumen de su cartera total, por el total de su pasivo y la primera por el monto de su capital contable.

Financiera rural

El campo ha merecido especial atención por parte del Estado, en materia de otorgamiento de crédito. Es por ello que desde 1926 creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., cuya misión consistía en canalizar recursos en forma exclusiva a sociedades cooperativas agrícolas y no a productores individuales. Posteriormente, en 1935 constituyó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., como una entidad que debía otorgar crédito fundamentalmente a través de Sociedades Locales de Crédito Ejidal, por encima del ejidatario en lo individual.

De igual forma, en 1965 fundó el Banco Nacional Agropecuario, S.A. de C.V. y diez años después, en 1975, consolidó el esfuerzo realizado mediante la fusión de las tres instituciones enunciadas, en el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., institución de banca de desarrollo, el cual debido a sus altos costos de operación, fue liquidado en 2002 y sustituido por la Financiera Rural.

De acuerdo con su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre de 2002, la Financiera Rural es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Su objeto es coadyuvar con el Estado en el impulso al desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas aquellas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de la población.

Esta Institución enfrenta el reto de apoyar con financiamiento a las actividades rurales, donde se concentra el 25% de la población nacional, el 18% de la Población Económicamente Activa (PEA) y donde un alto porcentaje de la población vive en condiciones de pobreza. Para estos efectos, la institución promueve la formación de intermediarios financieros de primer piso, como las EACP antes citadas, que coadyuven en este esfuerzo.

Fideicomisos relacionados con la agricultura

El Sistema FIRA, es un conjunto de fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario, en el cual los productores actúan como fideicomisarios, es decir, como beneficiarios de los apoyos que brinda.

Integran el Sistema, los siguientes fideicomisos: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), creado en 1954; el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), creado en 1965; el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), creado en 1972; y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), creado en 1988, ante la liquidación en ese año del Banco Nacional Pesquero y Portuario.

Su objeto es el de promover e inducir la inversión productiva, buscando con ello la modernización del sector agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial, e incrementar la

competitividad. En este sentido, sus productos están diseñados para apoyar, en pesos o en dólares americanos, el desarrollo de proyectos viables de empresas que participan en las siguientes actividades:

Producción primaria: agricultura, ganadería, selvicultura y pesca, para el mercado nacional o para exportación;

Producción agroindustrial: procesamiento y transformación de la producción primaria;

Comercio y servicios: prestación o venta de servicios, maquinaria, equipo e insumos de entidades ligadas a los sectores rural y pesquero.

FIRA opera como banca de segundo piso. En tal sentido, sus recursos los coloca a través de la banca privada y otros Intermediarios Financieros, tales como:

- Las Uniones de Crédito;
- Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLes);
- Empresas de Factoraje.
- Arrendadoras Financieras;
- Almacenes Generales de Depósito;
- Agentes PROCREA.

Son sujetos de crédito de FIRA, las personas físicas y morales dedicadas a la producción rural y/o pesquera y a su industrialización y/o comercialización, de acuerdo a los siguientes niveles:

- Nivel 1: incluye a las personas físicas o morales con ingreso neto anual de hasta 1,000 veces el salario mínimo diario de la zona (VSMDZ);
- Nivel 2: las personas físicas o morales con ingreso neto anual superior a 1,000 VSMDZ.

La operación de estos intermediarios se rige por el Contrato de Fideicomiso suscrito por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente Único del Gobierno

Federal y el Banco de México, en su carácter de Fiduciario, así como por las Reglas de Operación que con la aprobación del Comité Técnico, fueron autorizadas por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Coordinadora Sectorial.

Fondo de capitalización e inversión del sector rural (FOCIR): es un agente especializado de banca de inversión que busca fomentar una cultura de capital de riesgo, que contribuya a la ampliación del universo de atención de los fondos de inversión hacia el sector rural y agroindustrial. Sus objetivos son:

- Apoyar la capitalización del sector rural, con servicios integrales de inversión.
- Detonar la inversión privada, nacional y extranjera, en el sector rural.
- Impulsar y contribuir al desarrollo de una cultura de capital de riesgo en el sector rural.
- Promover la institucionalidad, incorporando mejores prácticas corporativas.

Para cumplir sus objetivos, FOCIR ha desarrollado productos y servicios de innovación financiera que permiten fomentar el desarrollo de capital de riesgo, entre los que destacan servicios integrales de banca de inversión y en coordinación con la Secretaría de Economía y los Gobiernos de los Estados, apoyo a proyectos que fomenten e integren cadenas productivas que fortalezcan la competitividad de las Empresas (PyMe's). Asimismo, con la propia Secretaría de Economía, diseñó un mecanismo denominado Opción PYME, con el cual incentiva a los inversionistas privados a canalizar capital de riesgo a proyectos productivos.

Coordinando los esfuerzos del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de la iniciativa privada, FOCIR genera opciones de capital de riesgo, siendo el reto proporcionar al sector agroindustrial, capital en forma temporal y a través de fondos especializados para proyectos viables.

Cuadros

Cuadro 1

INSTITUCIONES POR SECTOR

	Sector Rural	Sector Industrial	Sector Servicios
Sectorizados en la SHCP	Financiera Rural FIRA FOCIR	NAFIN BANCOMEXT	Banobras Banjército S.H. Federal BANSEFI
Sectorizados en la Secretaría de Economía		FIFOMI	
Sectorizados en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social			FONACOT
Sectorizados en la Secretaría de Turismo			FONATUR
Sectorizados en la Secretaría de Desarrollo Social			FONHAPO
No Sectorizados			INFONAVIT FOVISSSTE

Cuadro 2

BALANCE GENERAL - BANCA DE DESARROLLO

(Diciembre de 2005 - Millones de pesos)

	Bancos de Desarrollo	Fondos de Fomento	TOTAL
Disponibilidades	71 952	1 835	73 786
Inversión en Valores	79 304	76 104	155 409
Cartera de Crédito Vigente	306 486	68 274	374 760
operaciones / Agente Financiero	129 282		129 282
Cartera de Crédito Vencida	8 409	1 665	10 074
Prov. Para / riesgos Crediticios	(17 864)		(17 864)
Otros	22 350	17 515	39 866
TOTAL ACTIVO	599 920	165 393	765 313
Captación Tradicional	330 127		330 127
Préstamos Interbancarios	61 759	96 787	158 546
Préstamos / Agente Financiero	132 498		132 498
Otros	13 509		13 509
Reservas para Obligaciones diversas		4 703	4 703
Otros Pasivos		12 191	12 191
TOTAL PASIVO	537 893	113 662	651 575
Capital Social / Patrimonio	50 458	8 262	58 720
Aportaciones de Capital pendientes de formalizar	3 001		3 001
Reservas de Capital	1 853		1 853
Resultado del Ejercicio	1 398	4 808	6 206
Actualización del Capital	5 316	38 642	43 958
CAPITAL CONTABLE	62 027	51 711	113 738
PASIVO + CAPITAL CONTABLE	599 920	165 393	765 313
Avales Otorgados	30 157		30 157

Fuente: Estados Financieros de las Entidades.

Cuadro 3
BALANCE GENERAL – SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO
 (Diciembre de 2005 - Millones de pesos)

	Financ.Rural	Nafin	Bancomext	Banobras	Banjército	Bansef	SHF
Disponibilidades	102	37 573	9 911	14 447	2 754	1 069	6 095
Inversión en Valores	9 209	23 570	7 586	9 687	8 258	8 241	12 754
Cartera Crédito Vigente	10 932	90 114	51 815	55 661	3 458	0	94 506
Op. Agente Financiero	0	68 126	3 142	58 014	0	0	0
Cartera Crédito Vencida	285	227	6 385	1 111	38	0	361
Prov. riesgos Crediticios	(767)	(790)	(8 048)	(4 700)	(52)	0	(3 507)
Otros	429	7 770	5 778	5 867	589	387	1 531
TOTAL ACTIVO	20 190	226 590	76 571	140 088	15 045	9 697	111 739
Captación Tradicional	0	122 019	43 444	60 397	10 993	5 613	87 660
Préstamos Interbancarios	0	93 143	25 241	65 362	167	0	8 843
Op. Agente Financiero	0	71 420	2 710	56 921	0	0	2
Otros	279	3 457	2 138	3 015	1 247	3 688	1 186
Reserv. Oblig. diversas	0	0	0	0	0	0	0
Otros Pasivos	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL PASIVO	279	218 618	70 824	128 775	12 407	9 299	97 668
Capital Contribuido	19 751	9 232	7 611	11 014	1 561	792	11 770
Capital Ganado	160	(1 260)	(1 864)	298	1 077	(394)	2 281
Capital Contable	19 911	7 972	5 747	11 313	2 638	398	14 051
Pasivo + Capital Cont.	20 190	226 590	76 571	140 088	15 045	9 697	111 739
Cuentas de Orden							
Avaales Otorgados	0	56	4 015	0	0	0	26 087

Fuente: CNBV. Estados Financieros de las Entidades.

Cuadro 4
BALANCE GENERAL - FIDEICOMISOS PÚBLICOS DE FOMENTO
 (Diciembre de 2005 - Millones de pesos)

	FIRA	FOCIR	FOVI
Disponibilidades	1 488	1	346
Inversión en Valores	48 749	705	26 650
Cartera de Crédito Vigente	40 234	270	27 770
Cartera de Crédito Vencida	34	75	1 556
Otros Activos	17 415	33	68
TOTAL ACTIVO	107 919	1 083	56 391
Financiamientos bancarios	13 246	0	17 727
Intereses por Refinanciamiento	35 709	0	30 105
Reservas para Obligaciones diversas	4 633	2	68
Otros Pasivos	10 115	30	2 047
TOTAL PASIVO	63 703	32	49 947
Capital Pagado	2 164	910	5 187
Utilidad de Ejercicios Anteriores	38 166	169	144
Superávit por Revaluación Activos	163	0	0
Resultado del Ejercicio	3 723	(26)	1 113
PATRIMONIO	44 216	1 051	6 444
PASIVO + PATRIMONIO	107 919	1 083	56 391

Fuente: Estados Financieros de las Entidades.

Cuadro 5
ESTADO DE RESULTADOS – BANCA DE DESARROLLO
 (Diciembre de 2005 – Millones de pesos)

	Bancos de Desarrollo	Fideicom. de Fomento	TOTAL
Ingreso por Intereses	80 404	13 342	93 745
Gasto por Intereses	(70 482)	(7 246)	(77 727)
Resultado p/ Posición Mon.	(1 203)		(1 203)
Margen Financiero	8 720	6 096	14 816
Estimación para riesgos crediticios	(2 248)		(2 248)
Margen Financiero Ajustado	6 471		12 567
Resultado por intermediación, comisiones y tarifas cobradas y pagadas	3 837		3 837
Gastos de Administración	(7 910)	(1 587)	(9 496)
Resultado de Operación	2 398	4 509	6 908
Otros Ingresos	(1 000)	299	(702)
Resultado del Ejercicio	1 398	4 808	6 206

Fuente: Estados Financieros de las Entidades.

Cuadro 6
ESTADO DE RESULTADOS – SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO
 (Diciembre de 2005 – Millones de pesos)

	Financ. Rural	Nafin	Bancomext	Banobras	Banjército	Bansefi	SHF
Ingreso por Intereses	2 294	29 610	12 276	22 361	1 781	1 208	10 874
Gasto por Intereses	0	(28 740)	(10 962)	(21 231)	(746)	(678)	(8 124)
Resultado por Posición Monetaria	(562)	81	37	(301)	(79)	(37)	(342)
Margen Financiero	1 731	951	1 351	829	956	494	2 407
Estimación para riesgos crediticios	(295)	(345)	(1 252)	537	(2)	0	(892)
Margen Financiero Ajustado	1 437	606	100	1 366	954	494	1 616
Resultado por intermediación, comisiones y tarifas cobradas y pagadas	27	1 822	240	351	348	297	752
Gastos de Administración	(768)	(1 899)	(1 813)	(1 312)	(775)	(783)	(559)
Resultado de Operación	695	529	(1 474)	405	527	8	1 709
Otros	(269)	(2)	(84)	146	(262)	(1)	(529)
Resultado del Ejercicio	426	527	(1 557)	550	265	7	1 179

Fuente: Estados Financieros de las Entidades.

Cuadro 7
ESTADO DE RESULTADOS – FONDOS DE FOMENTO
 (Diciembre de 2005 – Millones de pesos)

	FIRA	FOCIR	FOVI	TOTAL
Ingreso Financiero	7 572	80,8	5 689	13 342
Costo Financiero	(2 822)	0	(4 423)	(7 246)
Margen Financiero	4 749	80,8	1 266	6 096
Gastos de administración	(1 504)	(56,0)	(26)	(1 587)
Resultado de Operación	3 245	24,8	1 240	4 509
Otros	478	(52,2)	(127)	299
Resultado del Ejercicio	3 723	(27,4)	1 113	4 808

Fuente: Estados Financieros de las Entidades.

Cuadro 8
 INDICADORES FINANCIEROS POR INSTITUCIÓN

Indicadores Financieros	Finano. Rural	NAFIN	Bancomext	Banobras	Banjerolito	Bancelfi	SHF	FIRA	FOCIR
Solvencia:									
Índice de Morosidad	2,5	0,1	10,4	1,0	1,1	--	0,4	0,1	21,6
Riesgo Patrimonial	1,4	2,9	111,1	9,8	1,5	--	2,6	0,1	7,1
Cobertura crediticia	268,8	347,5	126,0	422,8	135,4	--	972,1	--	--
Liquidez:									
Disponibilid / capt. Tradic.	36,4	30,8	22,8	23,9	25,0	19,1	7,0	2,3	2,3
Apalancamiento:									
Pasivo total / Activo total	1,4	96,5	92,5	91,9	82,5	95,9	87,4	59,0	2,9
Capital Cont/ Pasivo total	7 082	3,6	8,1	8,8	21,3	4,3	14,4	69,4	3 297
Rentabilidad:									
Del capital	2,1	6,6	(27,1)	4,9	10,1	1,8	8,4	8,4	(2,6)
De Inversión	2,1	0,2	(2,0)	0,4	1,8	0,1	1,1	3,4	(2,5)
De la cartera	4,1	0,3	(2,9)	0,5	7,7		1,3	9,2	(8,0)
Margen de Rentabilidad	18,6	1,8	(12,7)	2,5	14,9	0,6	10,8	49,2	(34,0)
Capitalización:									
Índice de capitalizac.		12,8	11,3	22,0	34,9	18,1	14,7	--	--
Capital Neto/ Capital req.		1,6	1,4	2,8	4,4	2,3	1,8	--	--
Eficiencia:									
Gastos Adm/ cartera total	6,9	1,2	3,0	1,1	22,2	--	0,6	3,7	16,3
Cartera total/ Emplead (\$)	10,2	161,5	59,9	125,9	2,7	--	239,6	35,0	6,5
Gastos Adm/ Emplead (\$)	0,7	1,9	1,8	1,4	0,6	0,6	1,4	1,3	1,1
Res. Ejerc./ Emplead (\$)	0,4	0,5	(1,5)	0,6	0,2	--	3,0	3,2	(0,5)

Fuente: Estado Financiero de las Entidades

Conclusiones:

La entidad que más se asemeja al Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional es el **Banco nacional de obras y servicios públicos (BANOBRAS)**, cuya acción institucional se orientó en forma prioritaria, al financiamiento de obras para el abastecimiento de agua potable, la construcción de drenajes y obras de saneamiento, la construcción de mercados, los servicios municipales de luz eléctrica y la construcción de rastros y mataderos.

Los Objetivos del Banco nacional de obras y servicios públicos son Financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como

coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país. En tal sentido, su acción conllevaría el apoyo a los siguientes objetivos de carácter nacional: Descentralización de la vida nacional; Fortalecimiento del Municipio; Apoyo al desarrollo nacional; y Resolución del problema de la vivienda.

Del Cuadro 8 podemos extraer que en lo que respecta a los Indicadores de Eficiencia, se destaca que el mejor índice, medido por los gastos de administración respecto a la cartera total, corresponde a la Sociedad Hipotecaria Federal, con un 0.6% y el mas alto al FOCIR con un 16.3%. Para el **Banco nacional de obras y servicios públicos (BANOBRAS)** los Gastos administrativos representan el 1,1 % de la cartera total de crédito.

Anexo X:

Presentación de Ofertas Análisis de Costos

Presentación de Ofertas:

En las Obras Públicas, los Oferentes deben presentar el análisis detallado de los costos de cada uno de los ítems que conforman el presupuesto oficial, consignando los costos correspondientes a la mano de obra, materiales y equipos y detallar la conformación del Coeficiente resumen, según los modelos que habitualmente se adjuntan en los pliegos licitatorios.

Esta presentación debe realizarse para todos los ítems de la obra, debiendo reflejar un uso correcto de cantidades y rendimientos de los materiales, mano de obra y equipos a utilizar. Queda a cargo del Oferente reflejar en dichos análisis las alícuotas e impuestos vigentes en cada jurisdicción.

Se establece habitualmente que la eventual inadecuación de los datos contenidos en los Análisis de Precios elaborados según lo que se establece con respecto a las cantidades o proporciones de mano de obra, materiales, equipos, etc., que demande la ejecución de los trabajos conforme a las especificaciones del proyecto, no justificarán modificación alguna en los precios unitarios del contrato.

Los análisis de precios deberán ser confeccionados respondiendo a las normas modelo que como ejemplo se indican a continuación:

ANALISIS DE PRECIOS UNITARIOS

Ejemplo: Hormigón armado para bases (unidad=m³)

DESCRIPCION	Cantidad	Unidad	Precio	Unid	Subtotal	Unid
Materiales:						
▪ cemento	300,00	Kg/m3	0.12	\$/Kg	36.00	\$/m3
▪ piedra	0,75	m3/m3	28.00	\$/m3	21.00	\$/m3
▪ arena	0,65	m3/m3	9.00	\$/m3	5.85	\$/m3
▪ acero	50,00	kg/m3	0.55	\$/Kg	27.50	\$/m3
SUBTOTAL MATERIALES (A)					90.35	\$/m3
Mano de Obra:						
▪ Oficial	1,20	Día/m3	25.17	\$/día	30.20	\$/m3
Medio Oficial	1,80	Día/m3	23.50	\$/día	42.30	\$/m3
SUBTOTAL MANO DE OBRA (B)					72.50	\$/m3
Equipos:						
▪ Hormigonera	1,00	Gl/m3	7.00	\$/gl	7.00	\$/m3
Herramientas manuales	1,00	Gl/m3	3.00	\$/gl	3.00	\$/m3
SUBTOTAL EQUIPOS (C)					10.00	\$/m3
COSTO NETO TOTAL (D) :		(A+B+C)	172.85			\$/m3
PRECIO DEL ITEM: COSTO NETO TOTAL (D) x CR = 172.85 \$/m3 x 1.55 =				267,92	\$/m3	

Coeficiente Resumen

Ejemplo de cálculo de Coeficiente resumen a aplicar en los análisis de precios unitarios

COSTO NETO	100,00	%	1,000	(A)
Gastos Generales e Indirectos 13 %				
Beneficio 10 %	23,00	%	0,23	
Incidencia sobre (A)				
SUBTOTAL 1			1,23	(B)
Costos Financieros 2 %				
Incidencia sobre (A)	2,00	%	0,02	
SUBTOTAL 2			1,25	(C)
I.V.A. e IB..... 24 %				
Incidencia sobre (C)	24,00	%	0,300	
SUBTOTAL 3			1,55	
COEFICIENTE DE RESUMEN ADOPTADO (CR)			1,55	