



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



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

---

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN  
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL  
SECTOR PÚBLICO**

---

**TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN**

---

Ajuste de precios en el régimen general de  
contrataciones de Santa Cruz

---

**AUTOR: DANIEL OSCAR OLIVERA**

**DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI**

**RÍO GALLEGOS, JULIO 2023**

---

## **Resumen**

El presente trabajo busca examinar el momento que atraviesa la revisión de los precios de los contratos de larga duración de suministro de bienes y prestación de servicios de la Administración Pública de la Provincia de Santa Cruz en función al programa de reformas del Estado Provincial.

Se evalúa la normativa vigente a la luz de los principios que rigen estas contrataciones, intentando identificar escenarios en las que debe profundizarse en su regulación.

Se analizan los antecedentes en la normativa nacional; y respecto a la normativa provincial el tratamiento dado a la revisión de los precios de los contratos de suministro de bienes y prestación de servicios en el contexto local, a fin de comprender su espíritu aplicándolo al desarrollo de herramientas de gestión ágiles para alcanzar los objetivos de la organización, manteniendo el flujo de insumos que sustentan los programas que como políticas de estado se llevan adelante.

Se indaga en un caso modelo con ciertas particularidades, en el cual, se manifestó la necesidad de ajustar el precio del contrato en reiteradas oportunidades, su evolución en el tiempo y los obstáculos que se presentaron.

Se inicia la discusión o debate y tratamiento de este tema a partir de una propuesta de solución a los problemas identificados.

## Índice

<b>Resumen</b>	<b>2</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>4</b>
Fundamentación	4
Planteamiento del tema	6
Objetivos	7
Hipótesis	7
Aspectos metodológicos	8
<b>2. Marco teórico</b>	<b>8</b>
<i>Orientación – Enfoques</i>	8
<i>Contrataciones – Principios Generales</i>	12
<i>Imprevisión</i>	13
<b>3. Diagnóstico</b>	<b>17</b>
<i>Generalidades</i>	17
<i>Algunas Particularidades observadas</i>	19
<i>Especificidades de un caso paradigmático</i>	20
<i>Procedimiento de ajuste de precios</i>	21
<b>4. Propuestas de intervención</b>	<b>25</b>
<b>5. Conclusiones</b>	<b>28</b>
<b>6. Referencias Bibliográficas</b>	<b>30</b>
<b>7. Anexos</b>	<b>31</b>

# 1. Introducción

## Fundamentación

Nuestro país se encuentra desde fines del siglo pasado, en un proceso de modernización del estado, adecuándolo a los nuevos paradigmas de la administración pública, donde el Estado ocupa el rol de productor de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades públicas, acogiendo las concepciones de la nueva gerencia pública.

En ese sentido, la provincia de Santa Cruz, inició un proceso de transformación en el año 2021 y dictó la Ley N° 3755 (LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL) modificada por la Ley N° 3810, reglamentándola con el Decreto N° 1678/22 que entró en vigencia el 1 de enero de 2023.

Ciertamente, nos encontramos en un período de transición. La intención de este trabajo es ofrecer soporte a esta transformación. Analizando algunas contrataciones del Estado, en las que se identificó la necesidad de exponer los principios que deben regir los procedimientos de revisión y ajuste de los valores contractuales, indicando los parámetros que deberán considerarse y evaluarse en dicha tarea, así como los requisitos mínimos que las partes involucradas deberán reunir a la hora de encarar a esta labor.

El propósito que motiva este proyecto, nace de la heterogeneidad de procedimientos, que se originan en reclamos de proveedores y que son impulsados por diferentes Servicios Administrativos Financieros, en los que resulta difícil distinguir una justificación que demuestre objetivamente el desequilibrio que se pretende subsanar, en tanto se delinearán variadas formas de recomposición con criterios también diversos.

Al respecto, en la provincia de Santa Cruz, encontramos que en un primer momento la Ley N° 3755 – *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial* – en su Artículo 142, inciso a) establecía que el co-contratante tendrá “*el derecho a la recomposición del contrato, cuando acontecimientos extraordinarios o imprevisibles de origen natural, tornen excesivamente onerosa las prestaciones a su cargo con las limitaciones que establezca la reglamentación de la presente...*”. Sin embargo este artículo fue sustituido, pasando a ser regulado bajo el título

“INVARIABILIDAD DE PRECIOS” en los artículos 18 y 19 del Anexo I – A del Decreto reglamentario N° 1678/22 que se transcriben a continuación:

*“Artículo 18 - Los precios correspondientes a la adjudicación por norma, serán invariables. No obstante, cuando causas extraordinarias e imprevisibles modifiquen la economía del contrato, se podrá, por acuerdos de partes:*

- a) Reconocer variaciones de costos en la medida en que dichas causas incidan en los mismos;*
- b) Dar por rescindido el contrato sin penalidades;*

*Cualquiera de los dos casos, deberá ser analizado e informado por la Comisión de Preadjudicaciones.”*

*“Artículo 19 - El reconocimiento previsto en el artículo anterior, solo podrá computar las variaciones de precios producidas en el índice correspondiente al caso, de acuerdo con lo informado por el INDEC, o el organismo que lo sustituya, por el período comprendido entre la fecha de adjudicación y la fijada para el cumplimiento del contrato, sin considerar las prórrogas que puedan acordarse en virtud de lo establecido en el artículo 56.”*

Como antecedente inmediato, el Decreto N° 263/82 que reglamentaba las Contrataciones del Estado Provincial en el marco de la Ley N° 760 – *anterior ley de Contabilidad Pública* – también planteaba la posibilidad de reconocer variaciones de costos provocadas por causas extraordinarias e imprevisibles que hubiesen modificado la economía del contrato, con la salvedad de que nada decía sobre la intervención de la Comisión de Preadjudicaciones en los casos del artículo 18.

Al respecto, se observa que el único cambio significativo en la normativa, recae en la designación de la citada comisión como responsable de analizar cada caso y el deber de pronunciarse en este sentido.

Sin embargo, puede advertirse que subsiste la necesidad de una norma que formule pautas claras y procedimientos precisos y uniformes, que la complementen. Es decir, que se aborde este tema, confiriendo una seguridad jurídica más amplia a quienes contratan con el Estado Provincial.

Santa Cruz, es una provincia con ciertas particularidades, que está entre las provincias de reciente creación, como las de la Patagonia. Hasta el año pasado, se regía por una normativa tradicional; pero que ha iniciado un proceso de modernización del Estado

provincial por lo que este período de evolución resulta propicio para la elaboración de herramientas que favorezcan su perfeccionamiento.

En este sentido, el pronunciamiento de pautas complementarias que señalen la metodología o técnica que debiera emplearse, con criterios uniformes para todo el ámbito de aplicación podría representar un avance significativo para afrontar este problema.

Igualmente, es necesario destacar que la cuestión abarca un amplio abanico de contrataciones que realiza la Provincia para cumplir con las adquisiciones que insume la atención de las necesidades públicas, que merece un estudio mucho más profundo, pero dada las particularidades del presente trabajo, el mismo, se centra en los contratos de larga duración de suministro de bienes y prestación de servicios, enmarcados en el régimen general de contrataciones del Estado provincial, excluyendo los contratos de empleo público, o aquellos contratos incluidos en normas específicas como por ejemplo la ley de obras públicas (Artículo 127 – Ley N° 3755 y su modificatoria Ley N° 3810).

### Planteamiento del tema

En la actualidad, la provincia de Santa Cruz precisa una norma específica complementaria que regule la revisión y/o ajuste de precios de los contratos de suministro de bienes y de prestación de servicios que contemple el resultado de las variaciones en el valor de los costos de los mismos.

Esta '*ausencia normativa*', induce a los Servicios Administrativos Financieros (SAF) a proporcionar un trato heterogéneo a los Proveedores demandantes de una recomposición de sus contratos.

Esto permite que tales reclamos, se formulen sin apearse a requisitos, formas y plazos, como consecuencia de la interpretación discrecional del funcionario con competencia para resolver, debido a la inexistencia de una adecuada reglamentación.

Con este escenario, en diferentes contrataciones, se advierten casos en que los proveedores en función de sus expectativas inflacionarias, realizan ofertas superiores a los valores de plaza esperados, o bien, lo hacen a precios razonables garantizando la provisión de sus productos o la prestación de servicios, pero en plazos reducidos dificultando la planificación de las compras.

En este contexto, la interrupción de la provisión de bienes o de la prestación de servicios puede generar trastornos para el cumplimiento de los programas mediante los cuales se llevan a cabo las políticas de Estado.

El propósito de este trabajo consiste en comprender el fenómeno descrito, proponiendo una herramienta útil para el administrador, que permita evaluar cada situación adoptando una solución objetiva en este tipo de trámites.

## Objetivos

Con el fin de brindar un instrumento de apoyo a la gestión en materia contractual, que permita mantener el flujo de insumos para el cumplimiento de las metas del organismo, se plantean los consiguientes objetivos:

Analizar el tratamiento dado a los ajustes de precios en las contrataciones del régimen general.

Desarrollar una guía de procedimientos.

Proponer una normativa complementaria común que plantee los lineamientos y/o procedimientos que deberán contemplarse en la implementación de un régimen de revisión y ajuste de precios de contratos de larga duración en contextos inflacionarios.

Exponer las ventajas de la difusión de técnicas uniformes en la ejecución de procedimientos ágiles para la readecuación de las economías de los contratos, así como su incidencia en la gestión.

Determinar los criterios a considerar para acordar la procedencia o desestimación del proceso de ajuste de precios.

Valorar la relevancia del informe técnico realizado por el Servicio Administrativo contratante en la redeterminación de precios.

## Hipótesis

A partir del Marco Teórico se intentará desplegar una propuesta de intervención que regule los procedimientos de recomposición del equilibrio de la ecuación económica de las contrataciones mediante ajustes de precios.

El presente trabajo tiene la pretensión de responder el siguiente interrogante:

¿Es posible plantear lineamientos, modelos, o criterios que permitan abordar de manera adecuada diferentes situaciones en las que se vea comprometida la continuidad del suministro de bienes o la prestación de determinados servicios, debido a desequilibrios en la economía del contrato?

### Aspectos Metodológicos

El presente trabajo, tendrá un enfoque descriptivo, cualitativo, cuantitativo, no experimental, transversal. Centrando el análisis en una contratación real en el ámbito del Ministerio de Salud y Ambiente.

El tipo de diseño de la propuesta es prospectivo.

Se examinará la normativa vigente y los principios de las contrataciones.

Se relevarán casos significativos de ajuste de precios de los últimos ejercicios financieros.

Se analizarán informes relacionados.

## **2. Marco teórico**

### ***Orientación - Enfoques***

En la provincia de Santa Cruz, como parte del proceso de modernización del Estado que se viene desarrollando desde el año 2021, el Sector Público Provincial comienza a dejar atrás antiguos modelos burocráticos, manifestando la necesidad de implementar procesos más flexibles e innovadores, acordes con los tiempos actuales, orientados a desplegar los conceptos de la Nueva Gerencia Pública que afronte los desafíos de la gestión adaptándose a los cambios del entorno con la conformación de un Estado más eficiente.

Este enfoque, tiene su antecedente a nivel nacional, en la década del noventa con la implementación de la Ley N° 24.156 – *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público* – que acoge los preceptos de la Nueva Gerencia Pública instituyendo los principios de economía, eficiencia y eficacia en la gestión de un Estado moderno.



Siguiendo esta orientación, la Ley provincial N° 3755 modificada por la Ley N° 3810 – *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial* –, ampara estos principios estableciendo:

*“Artículo 1.- La presente establece y regula los actos, hechos y operaciones relacionadas con la Administración Financiera y los Sistemas de Control que serán de aplicación en todo el sector público provincial”.*

*“Artículo 2.- Son objetivos de la presente y deben tenerse en consideración para su interpretación y reglamentación, los siguientes:*

*a. garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economía, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;*

*b. sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público provincial;*

*c. desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero, económico y patrimonial de todos los entes que componen el sector público provincial, útil para la dirección y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;*

*d. establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada ente del sector público provincial la implementación y el mantenimiento de:*

- i. Un sistema contable adecuado a las necesidades de registro e información económica, financiera y patrimonial acorde con la naturaleza jurídica y características operativas del ente.*
- ii. Un eficiente y eficaz sistema de control interno, normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo además la auditoría interna.*
- iii. Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los*

*resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable el ente.*

*La responsabilidad de la administración superior de cada ente del sector público provincial comprende la obligación de arbitrar las medidas conducentes para contar con personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia y eficacia las tareas que se le asignen en el marco de esta ley”.*

Esta visión, basada en la centralización normativa y descentralización operativa, traza el camino hacia la mejora institucional y administrativa permanente del sector público, la que debe estar presente al momento de interpretar y diseñar normas, procedimientos y sistemas, priorizando la obtención de resultados por sobre el cumplimiento de rígidos procedimientos burocráticos.

También se destaca el enfoque sistémico que introduce la ley provincial de administración financiera, que ya no mira a la Administración Pública como un conjunto de oficinas que actúan como compartimientos estancos sin una mirada integral, sino que les asigna el efectivo valor que posee la vinculación de las interrelaciones de las partes de la organización con el logro de sus objetivos.

*“Artículo 4.- La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:*

- 1. Sistema Presupuestario.*
- 2. Sistema de Crédito Público.*
- 3. Sistema de Tesorería.*
- 4. Sistema de Contabilidad.*
- 5. Sistema de Contrataciones.*
- 6. Otros sistemas conexos que se establezcan y/o fije la reglamentación”.*

Además, esta ley, en su título VII - “SISTEMA DE CONTRATACIONES” establece los principios, normas, órganos y procedimientos que regirán las contrataciones

en el ámbito del Sector Público Provincial (Artículo 124), indicando la obligatoriedad de su aplicación a las contrataciones que celebren los entes de la Administración central conformada por los tres poderes del Estado Provincial incluyendo a los organismos que los componen y las Entidades Descentralizadas comprendiendo en estas últimas las Instituciones de la Seguridad Social y que integran la Administración Pública Provincial [inciso a) del Artículo 8 – Ley 3755].

Asimismo, prescribe la siguiente exclusión:

*“Artículo 127.- Quedan excluidos de la aplicación de las disposiciones de este título los siguientes **contratos** y **negocios jurídicos**.*

*a) los de empleo público;*

*b) fondos rotatorios, incluyendo las compras por caja chica;*

*c) los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente sistema cuando ello así se establezca de común acuerdo por las partes en el respectivo instrumento que acredite la relación contractual, y las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la presente y sus modificaciones confiere a los órganos de control;*

*d) los comprendidos en operaciones de crédito público y los contratos accesorios a las mismas;*

*e) las operaciones de venta que los entes comprendidos en el inciso b) y c) del artículo 8 de la presente ley deban realizar en cumplimiento de sus estatutos orgánicos u objeto específico;*

*f) los convenios de cooperación que se celebren con otros entes de derecho público;*

*g) los acuerdos que celebre el Estado Provincial con otros Estados Provinciales, Municipales y el Estado Nacional;*

*h) los convenios de colaboración que celebre la administración con particulares y que tengan por objeto fomentar la realización de actividades privadas de interés público sin fines de lucro.”*

Cabe recordar la visión sistémica que tiene Alfredo Le Pera<sup>1</sup> sobre la Administración Pública, que en su Libro “*Estudio de la Administración Financiera Pública*” nos brinda el siguiente concepto: “*sistema consiste en un conjunto ordenado de componentes o elementos relacionados, dependientes y actuantes entre sí, con la finalidad de lograr objetivos determinados. La administración pública es un conjunto de componentes institucionales, recursos, decisiones, y acciones íntimamente relacionados entre sí por el propósito del bien común*”.

Señalando, además, que la Administración Pública se compone de:

1. “*Trabajo e Insumos*; recursos financieros, materiales, tecnológicos, de tiempo y los medios, planificación, Organización, dirección de la ejecución y control”.
2. “*Normas, procedimientos y Organización*. Su forma, composición y funcionamiento dependen del diseño del sistema”.
3. “*Productos o salidas* son los bienes y servicios que satisfacen las necesidades colectivas y las regulaciones sobre otras instituciones y el sector privado”.
4. “*Políticas y decisiones* que se instrumentan en planes, programas, proyectos, estrategias y tácticas”.
5. “*Retroalimentación* de todos los elementos que impulsan el funcionamiento del sistema generando nuevos insumos”.
6. “*Ambiente* es el conjunto de elementos y sus propiedades relevantes que *no forman parte del Sistema* pero que puede afectarlo o viceversa”.

Evidenciando las características por las que la Teoría de Sistemas puede ser el enfoque integrador para el desarrollo armónico de la Administración Pública.

### ***Contrataciones – Principios Generales***

Resulta ineludible mencionar los principios generales que deben guiar las

---

<sup>1</sup> Le Pera, Alfredo (2007) p. 38 y 39

contrataciones del Estado provincial desde los primeros actos hasta la conclusión de las obligaciones de las partes, incluyendo las situaciones que de ellas puedan derivarse, como lo señala el siguiente artículo de la misma norma:

**“Artículo 128.-** *Los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas, serán:*

- a) razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado sujeto a la realidad económica;*
- b) economicidad en el costo de las operaciones;*
- c) promoción de la concurrencia de interesados;*
- d) libre competencia entre oferentes;*
- e) transparencia en los procedimientos;*
- f) publicidad y difusión de las actuaciones;*
- g) igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.*

***Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá resolverse observando los principios mencionados.***

***Los principios mencionados en el presente artículo se utilizarán como criterios interpretativos para resolver las cuestiones que puedan suscitarse.”***

### ***Imprevisión***

Teniendo en cuenta estos preceptos, guardando una mirada amplia sobre la incidencia de las actuaciones en el resto de los componentes del sistema y los posibles efectos en los resultados que persigue la organización, corresponde analizar las causas que puedan fundamentar modificaciones en los precios de los contratos.

En este sentido, resulta interesante el punto de vista de Adolfo Atchabahian<sup>2</sup> sobre la Teoría de la Imprevisión y las causales de ajuste del precio de los contratos haciendo hincapié en las alteraciones del valor de la moneda, recordándonos que en épocas de inestabilidad monetaria, con motivo de preservar la equidad entre las partes contratantes y evitar el enriquecimiento injusto de una de ellas, con algunas excepciones, se acostumbra

---

<sup>2</sup> Atchabahian, Adolfo (1996) p. 540 a 542.

incluir cláusulas tendientes a permitir la variación de los precios fijados, ajustándolos de acuerdo a la incidencia de dichas alteraciones. Dicha cláusula convencional – según explica el autor – implicaba el ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes, con efectos en la forma prevista por los contratantes. Pero reflexiona que esta circunstancia jurídica es distinta de la producida en el derecho público por la teoría de la imprevisión que ha facultado la variación de los precios establecidos, aún sin haberse previsto la respectiva cláusula contractual, refiriéndose a los *contratos administrativos de obra pública y de concesión de servicios*. Afirmando también, que esta teoría, configura, esencialmente, la aplicación en el terreno del derecho público de la concepción privatista llamada del enriquecimiento sin causa<sup>3</sup> y que fue consagrada en el ámbito del derecho privado en el artículo 1198 del Código Civil velezano reformado por la Ley N° 17.711 en abril de 1968.

También, añade que: “a raíz de lo dispuesto en esa norma, la doctrina y la jurisprudencia señalan como requisitos principales para su viabilidad:

- a) *Que se trate de contratos bilaterales conmutativos, de ejecución periódica, diferida o continuada;*
- b) *La prestación para una de las partes deviene excesivamente gravosa y onerosa;*
- c) *Acontecimientos imprevisibles y extraordinarios han de ser causantes de la excesiva onerosidad sobreviniente al contrato;*
- d) *La parte perjudicada no ha de estar en mora ni ha de haber actuado con culpa o negligencia.”*

“Al examinar las circunstancias fundamentales que pueden alterar la ecuación o equilibrio económico financiero del contrato, MIGUEL S. MARIENHOFF adscribe la teoría de la imprevisión al supuesto de trastornos en la economía general del contrato debidas a circunstancias externas, no imputables al Estado, y que inciden en el contrato por vía refleja (op. cit. en nota (2) del capítulo II, Buenos Aires, 1994, tomo III – A, ps. 485/494).”

Continúa diciendo: “En relación al *contrato de suministros*, el procedimiento para la variación de los precios – distinto de lo observado en las obras públicas, para las

---

<sup>3</sup> Gran parte de la doctrina coincide en que corresponde mencionarla como “enriquecimiento sin ‘*justa causa*’ o ...sin ‘*causa lícita*’.”

*cuales, por imperio de la ley, el Estado autorizaba la modificación de los precios convenidos, en función de las variaciones producidas en el mercado – exigía incorporar en el pliego de condiciones una cláusula expresa en tal sentido.”*

Así, el reglamento del artículo 50 de la Ley N° 12.961 (derogada Ley de Contabilidad) expresaba en su artículo 21: *“En situaciones de emergencia o en que, por motivos excepcionales, la fluctuación de precios no permita establecer la invariabilidad de éstos, podrá preverse en las bases o pliegos de condiciones que los precios estarán sujetos a ajuste ulterior o periódico debiendo determinarse, en tales casos, la forma y condiciones en que se reconocerán esos aumentos o disminuciones. Cuando se trate de precios de productos a importar, esas condiciones de emergencia deberán comunicarse en cada caso, a la autoridad jurisdiccional competente sobre la materia. Estas condiciones sólo podrán incluirse en las bases de licitación cuando previamente el Poder Ejecutivo haya reconocido la existencia de hechos extraordinarios. También podrá, para productos a importar, establecerse que se reconocerán las variaciones en más o en menos en los fletes y seguros a pagar cuando experimenten oscilaciones como consecuencia de estado de guerra. En tales casos necesariamente deberán indicarse las tasas e importes de dichos renglones en las propuestas.”*

Reprochando la rigidez del inc. 56 del reglamento al artículo 61 de la derogada Ley de Contabilidad: *“Los precios correspondientes a la adjudicación, por norma, serán invariables.- No obstante, cuando causas extraordinarias e imprevisibles modificaran la economía del contrato, se podrá, por acuerdo de partes:*

- a) Reconocer variaciones de costo en la medida en que dichas causas incidan en los mismos;*
- b) Dar por rescindido el contrato sin penalidades.”*

Atchabahian, señala que existiendo factores inflacionarios que provoquen variaciones hacia el alza de los precios de bienes y servicios, el Estado, en sus contrataciones, debiera contemplar cláusulas de ajuste de los precios en términos más flexibles que los establecidos en la norma arriba transcripta.

Con relación a esto, la Ley N° 21.391 que en palabras del autor: *“vino a resolver de modo orgánico estas insuficiencias del ordenamiento jurídico”* y junto con la Ley N°

21.392 establecieron **regímenes de actualización** de precios pactados en la *provisión de servicios y suministros* que se celebren en el mercado interno – en la primera ley – y de los valores de las *deudas* – en la segunda – que hayan sido contraídas por el Estado, administración central, cuentas especiales, organismos descentralizados y empresas del Estado, cualquiera fuere su naturaleza jurídica (*en sus respectivos art.1° de las mencionadas leyes*).

Si bien, el presente trabajo, no tiene la pretensión de examinar regímenes de actualización de precios u otros valores, sino que se analizan las cuestiones relacionadas con la recomposición del equilibrio de las contrataciones del Estado Provincial, resulta de interés que estas leyes mencionen en sus artículos terceros que “*La actualización se realizará sobre la base de la variación del índice general de precios mayoristas, elaborado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS,...*” dando una pauta más precisa sobre el tipo de indicadores que deberán considerarse al realizar los cálculos que permite la normativa.

Actualmente el **Código Civil y Comercial de la Nación** establece:

*“ARTÍCULO 1091.- Imprevisión. Si en un contrato conmutativo de ejecución diferida o permanente, la prestación a cargo de una de las partes se torna excesivamente onerosa, por una alteración extraordinaria de las circunstancias existentes al tiempo de su celebración, sobrevinida por causas ajenas a las partes y al riesgo asumido por la que es afectada, ésta tiene derecho a plantear extrajudicialmente, o pedir ante un juez, por acción o como excepción, la resolución total o parcial del contrato, o su adecuación. Igual regla se aplica al tercero a quien le han sido conferidos derechos, o asignadas obligaciones, resultantes del contrato; y al contrato aleatorio si la prestación se torna excesivamente onerosa por causas extrañas a su alea propia.”*

En resumen, todo lo que puede ser previsto en un contrato, en principio, no constituye causal de ajustes.

Al respecto, la **Imprevisión** plantea básicamente dos causas:

1) **El Derecho del Príncipe**: todo desequilibrio en la economía del contrato que se origina en actos o hechos atribuibles al Estado. Cuando por



ejemplo, el Estado crea un nuevo impuesto. Es un hecho económico que no pudo ser previsto en el contrato; y

2) **Caso Fortuito o Fuerza Mayor:** que puede definirse como aquel hecho que no ha podido preverse o que previsto no ha podido evitarse. Por ejemplo: un terremoto, una inundación, una guerra, que causan que el precio del gas y del petróleo se disparen afectando los costos de mi contrato; o una pandemia que provoca un alza generalizada en todos los precios, elevando los costos de manera exorbitante.

Estableciendo además, que tales causas, sean ajenas al alea del contrato o riesgo del negocio, que es conocido y asumido por las partes al contratar. Es decir que tales hechos o actos económicos que tornen excesivamente oneroso el cumplimiento de una de las partes, no tenga su origen en una eventualidad propia del objeto contractual.

Para el presente trabajo, se considera lo normado en la materia por la Ley N° 3755 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial, su modificatoria Ley N° 3810 y su reglamentación Decreto N° 1678/22; en trámites de ‘reconocimientos de ajustes de precios’ cursados en el ámbito del sector público de la Provincia de Santa Cruz y pronunciamientos de la Contaduría General de la provincia de Santa Cruz en relación a los mismos.

### **3. Diagnóstico**

#### ***Generalidades***

En razón de poder comprender las dificultades que presenta la aplicación de los Artículos 18 y 19 del Decreto N° 1678/22 y su correlación con la propuesta de solución, se mencionarán algunas situaciones que se produjeron en la Administración Pública de la Provincia de Santa Cruz, con anterioridad al citado reglamento, para luego analizar un caso que resulta paradigmático por la importancia de la prestación que afecta un tema tan sensible como la salud y el medio ambiente y por el plazo de duración del contrato incluyendo *su prórroga*.

Es así que los Servicios Administrativos de los diferentes organismos que componen la administración pública provincial han empleado una heterogénea variedad de

procedimientos para atender los reclamos de los proveedores que consideraban resentido el equilibrio de la ecuación económico-financiera de sus contratos toda vez que la variación de sus costos representaba tal incremento en la onerosidad de la prestación, que hacían inviable su cumplimiento.

Estos casos, por lo general, alcanzan su principal ejemplo en los contratos de limpieza que generalmente aseguraban un servicio con una duración mayor o igual al ejercicio financiero y con el transcurso del tiempo iban absorbiendo el incremento de los precios de los insumos utilizados en las tareas de limpieza como en las escalas salariales del personal destinado a cubrirlas, hasta un punto en que se volvía insostenible la prestación sin reducir la calidad de la misma o bien produciéndose otros incumplimientos que generaban alteraciones en la actividad, con protestas de empleados, que en algunos casos recurrían a medidas gremiales más severas; repercutiendo negativamente en ese sector de la economía como en las familias que indirectamente dependían de esos ingresos, si es que no había una intervención estatal que por un lado mediara en tales apremios y por otro recompusiera la economía de la contratación de la que se derivaba el conflicto.

En general, se terminaba reconociendo los incrementos laborales que estuviesen homologados por el gobierno nacional o provincial, en la medida de su incidencia en el costo del servicio. En tanto al costo de los insumos se le reconocía los incrementos de acuerdo a los comprobantes que respaldaran las adquisiciones del proveedor en unas ocasiones, mientras que en otras se procedía a ajustarlos por algún índice que midiera la evolución de los precios, variando entre los de nivel general de las series SIPM (IPIB o IPIM se empleaban indistintamente) y el IPC a partir de sus primeras publicaciones, siendo que había ocasiones donde no se producían ajustes en este segmento de costos, sin que se advirtieran las razones por las que las diferentes administraciones consideraron adoptar disímiles vías de acción.

Estas intervenciones, en su gran mayoría no contaban con informes técnico que expusieran con suficiencia los criterios empleados, así como las precisiones sobre el algoritmo de ajuste o los indicadores utilizados con una opinión especializada que bajo parámetros homogéneos permitiera la comparación entre diferentes contratos de similar naturaleza, dejando precedentes de las situaciones abordadas.

### *Algunas Particularidades observadas*

Un caso interesante, se plantea con la solicitud de redeterminación de precios del contrato de alquiler de diez centrales telefónicas y otras prestaciones relacionadas, por parte de la firma proveedora a la que se había adjudicado mediante Licitación Pública N° 027/2020 (por Resolución N° 60/2021 - Expediente N° 334.574-MSGG-2019), que fuese tramitado por el Servicio Administrativo Financiero del Ministerio de Secretaría General de la Gobernación.

Aduciendo variaciones en sus costos, el proveedor propone un proceso de adecuación de tarifas que emplee índices del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC, entendiendo que los índices más relevantes elegidos, están encuadrados en los alcances del Decreto N° 1295/2002 que regulaba la aplicación de procesos de redeterminación de precios de Contratos de Obras Públicas, considerando que tiene ‘*ciertas características*’ comunes con la contratación que les ocupa, sin mencionar cuáles son esas características.

En dicha tramitación, se resume la estructura de costos de la contratación segmentada por conceptos homogéneos, de acuerdo a su incidencia en el total de dichos costos pero sin describir el comportamiento de los mismos en el precio final de la prestación, practicándose el ajuste con índices que miden los costos de la construcción en algunos segmentos, combinándolos con otros índices del Sistema de Índices de Precios Mayoristas que en un caso se recurre a índices de precios Internos Básicos (IPIB) y en otro se utiliza el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM), sin que se expongan los elementos que lo justifiquen.

Si bien, se puede colegir que el **Incremento** de cada segmento de costos surge de:

$$\frac{\text{Índice Actual}}{\text{Índice Base}} - 1$$

Cuya **variación del segmento según su incidencia** en el total de los costos resulta de:

$$\text{Incremento (\%)} * (\% \text{ Incidencia})$$

No se advierte que la estructura completa de los costos obre en el trámite junto con los antecedentes de la contratación, para comprender como se conforma el precio del servicio, a los fines de revelar la razonabilidad del incremento.

No obstante, pese a las inconsistencias mencionadas en el trámite, se constata un punto fuerte, la Nota N° 32/AL-MSGG-22 (fecha en la Ciudad de Río Gallegos el 22 de junio de 2022) de la Asesoría Letrada del mencionado ministerio, dirigida a la Dirección Provincial de Administración, en la que realiza un estudio de las actuaciones para formular el encuadre legal<sup>4</sup> que debiera guiar las referidas actuaciones, analizando además normativa nacional y provincial para establecer analogías con el caso, destacando el '*principio de esfuerzo compartido*' al tiempo que solicita la intervención de áreas técnicas para que se expresen sobre la pertinencia del ajuste.

Consecuentemente, puede apreciarse que las debilidades observadas en el caso, ocurren por no estar contempladas en la licitación en la que se realiza la contratación y la ausencia de normas, procedimientos establecidos y lineamientos claros que guíen a los funcionarios en estos temas.

### ***Especificidades de un caso paradigmático***

En virtud de la contratación del servicio de Recolección, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Biopatogénicos en todo el ámbito de la provincia de Santa Cruz, correspondiente a la Licitación Pública N° 02/2005, tramitada en el expediente N° 414.305-MEOP-04, con una duración original de diez años y posibilidad de renovar por igual plazo, se estableció un sistema de reajuste del canon de dicha prestación que desde el inicio de la relación contractual ha tenido algunas idas y vueltas.

La firma que brinda el servicio, lo hace desde mediados de Septiembre de 2007 hasta la actualidad, habiendo prorrogado el contrato en Septiembre de 2017 extendiendo su vigencia hasta el año 2027.

En julio de 2009, se firma una adenda que modifica la cláusula novena, fijando una nueva estructura de costos de los principales factores, que a modo de precios de referencia es utilizada para evaluar el equilibrio en la economía del contrato. Considerándose

---

<sup>4</sup> Artículos 18 y 19 del Decreto N° 263/82 que reglamentaba el régimen general de contrataciones enmarcadas en la Ley N° 760 (*Ley de Contabilidad Pública Provincial vigente hasta el ejercicio financiero 2022*).

equilibrado, en tanto su variación promedio, medida en función a ciertos índices que publica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, no supere el DIEZ POR CIENTO (10%), estableciéndose de esta manera, una ‘cláusula gatillo’ que habilita a la parte perjudicada a iniciar la negociación para adecuar el precio del contrato toda vez que se traspase dicho umbral, por considerarse acreditado el desequilibrio en la ecuación económico financiera del mismo.

Esta contratación, se ciñe a la regla general de invariabilidad del precio, aceptando su modificación cuando alguna de las partes demuestre que su prestación se ha tornado excesivamente onerosa. Esta condición, que en un comienzo, se circunscribía a los Artículos 18° y 19° del Decreto N° 263/82 (que reglamentaba la anterior Ley de Contabilidad Pública N° 760), en el presente se enmarca en los artículos 18 y 19 del Anexo I – A del Decreto N° 1678/22, expresando que, cuando **causas extraordinarias e imprevisibles**, modifiquen la economía del contrato se pueda admitir el reconocimiento de variaciones de costos en la medida en que dichas causas incidan en los mismos; o se rescinda el contrato sin penalidades, debiendo en cualquiera de los casos, ser analizado e informado por la Comisión de Preadjudicaciones. Pudiendo en el primer caso, computarse solamente las variaciones de los índices correspondientes que fueran informados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – I.N.D.E.C. o el organismo que lo sustituya. Agregando, además, que estas previsiones podrán aplicarse en el período comprendido entre la fecha de adjudicación y la fijada para el cumplimiento del contrato, sin considerar las prórrogas que puedan acordarse en virtud de lo establecido por el artículo 56°.

### ***Procedimiento de ajuste de precios***

Presentada la solicitud, que manifieste haberse superado el límite cuantitativo de la mencionada cláusula novena, también denominada ‘cláusula gatillo’, habilitando la revisión del contrato, se procede con la verificación de dichos precios de referencias para que habiéndose constatados los mismos, se inicie un procedimiento de negociación que incluye discutir el valor del canon de la prestación sobre la base del ajuste de su estructura de costos teniendo en cuenta varios indicadores.

Para realizar los cálculos, primeramente corresponde indicar que el costo del servicio se presenta de forma segmentada en factores que agrupan conceptos relacionados

y de esta manera, se reexpresan con el coeficiente de ajuste correspondiente a cada segmento.

La particularidad que presenta esta metodología, es que además de valerse de los datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), los combina con la evolución del salario de los conductores de primera categoría según el Convenio Colectivo de Trabajo N° 40/89. Luego, los índices elegidos se promedian para obtener nuevos indicadores que serán empleados para calcular las variaciones de los costos del segmento correspondiente.

En otras palabras, se agrupan los costos que contribuyen a formar el precio de acuerdo a una segmentación homogénea, hallando en un segmento, los costos relacionados con la *Mano de Obra* [MO], en otro los concernientes a la *Flota de Vehículos* [FV], otro relacionado con el *Consumo Energético* [CE] de la firma y por último el *resto de los gastos* que a los fines del ajuste son considerados constantes, reproduciendo el valor histórico original en el total de gastos.

Luego estos segmentos se ajustan de la siguiente manera:

- a) **Mano de Obra [MO]:** Se utiliza un modelo matemático que reproduce la liquidación de haberes de un conductor de primera categoría, de acuerdo al Convenio Colectivo de Trabajo N° 40/89 (FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES CAMIONEROS Y OBREROS DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGAS, LOGÍSTICA Y SERVICIOS), considerando la zona, los acuerdos salariales del año posteriores a la última redeterminación y demás parámetros reales; midiendo la variación salarial producida en cada mes respecto del último mes de la última redeterminación que coincide con diciembre del año inmediato anterior al del ajuste. Esta variación mensual es el coeficiente de ajuste con el cual se adecúa el valor de este segmento.
- b) **Consumo Energético [CE]:** Este grupo, incluye el consumo de energía eléctrica, gas, combustibles y lubricantes. Para obtener el coeficiente de ajuste, se promedian los índices mensuales de: Productos refinados de petróleo [IPIM (cód. 23)], Envases de papel y cartón [IPIM (cód. 2102)], Petróleo crudo y gas natural [IPIM (cód. 11)] y Energía Eléctrica [IPIM (cód. E)] publicados por el INDEC y se calcula la variación mensual respecto del último mes de la última redeterminación, coincidente con diciembre del año inmediato anterior al del ajuste.

- c) **Flota de Vehículos [FV]:** Al igual que el segmento precedente, se efectúa el promedio simple de los siguientes índices publicados por el INDEC: Camiones y sus chasis [IPIM (cód. 491152)], Utilitarios [IPIM (cód. 491151)], Repuestos automotores [IPIM (cód. 343)], Productos refinados de petróleo [IPIM (cód. 23)], Cubiertas de caucho [IPIM (cód. 2511)], y con el valor obtenido, se calcula la variación mensual respecto del último mes de la última redeterminación, coincidente con diciembre del año inmediato anterior al del ajuste, para volver a promediarla con el coeficiente del segmento Mano de Obra [MO] y de esta manera obtener el coeficiente de este segmento.
- d) **Gastos Restantes [GR]:** No son ajustados. Es decir que permanecen constantes y su coeficiente de ajuste es igual a la unidad.

Con estos coeficientes de ajustes se reexpresan los valores de cada factor de costos para luego sumarse, obteniéndose el total ajustado para cada mes del período de ajuste considerado. A este valor se le multiplica por una constante denominada *factor de pase*<sup>5</sup> que contempla el efecto de los impuestos así como el margen de utilidad esperado de la firma, obteniéndose el precio final ajustado mensual.

Como este servicio comprende la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de hasta 5.000 cajas de residuos biopatógenicos que no superen los 5 kilogramos de peso por caja por mes, también se fija un valor por cajas excedentes, que debe guardar la relación de precios de la contratación original como se grafica seguidamente:

Precios Originales (Incluyen IVA)	A) Servicio Mensual	\$ 197.579,00
	B) Unidad Excedente	\$ 19,00

Relación entre A y B ( <b>Constante de Readecuación de Precios</b> )	<i>0,0000961640660</i> = (B/A)
-------------------------------------------------------------------------	--------------------------------

<sup>5</sup> Ver en Anexo el desarrollo aritmético empleado para su determinación.

Es decir, que al precio mensual ajustado se le multiplica por la constante de readecuación (B/A) para obtener el valor unitario de cajas excedentes del período.

A esta metodología, le valió un informe de la Contaduría General de la Provincia que mediante la Nota N° 1147-CGP-2020 del 07 de Agosto de 2020, lo eleva a la Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público del Ministerio de Economía, Finanzas e Infraestructura y conjuntamente a la Secretaría de Estado de Articulación y Monitoreo del Ministerio de Salud y Ambiente de la Provincia de Santa Cruz; en el cual describe la metodología aplicada destacando pros y contras, su incidencia en la situación económico-financiera y presupuestaria de la hacienda pública, arribando a una conclusión, emitiendo opinión técnica y efectuando recomendaciones sobre la misma.

Al respecto, este informe realiza un breve análisis de los indicadores empleados para medir las variaciones de costos, señalando respecto de la *mano de obra*, que, pese a no utilizar índices del INDEC, puede considerarse como un buen indicador a las variaciones manifestadas en una determinada escala salarial de referencia<sup>6</sup> que tenga una marcada incidencia en el costo de la prestación, siempre y cuando pueda contarse con fuentes oficiales para su obtención.

En relación a los demás segmentos del costo, el informe no comparte el criterio de obtener un índice como el resultado de la media aritmética simple, es decir, sin ninguna ponderación, de los índices del INDEC que se seleccionan en función de la naturaleza y composición de cada segmento, pero que corresponden a diferentes ítems o rubros, degradando así su propósito. Considerando que, hasta el promedio simple de las variaciones de dichos índices supone una mejor opción.

Resulta concluyente cuando enuncia: *“Si bien, los indicadores hallados a partir del promedio de otros índices, forman una serie que longitudinalmente gozan de la estabilidad que le otorgan las publicaciones elaboradas por el INDEC, adolecen de una inconsistencia transversal, por no contemplar el peso relativo de cada elemento que pondere su incidencia en el grupo.”*

Igualmente discrepa de la incidencia que tiene la variación de la mano de obra en el segmento relacionado a la flota de vehículos, en el cual, se promedian los coeficientes de ajustes parcial de la flota de vehículos con el coeficiente de ajuste final de mano de obra, haciendo que estos últimos ejerzan una tracción sobre los primeros, advirtiendo que esto podría causar significativos sesgos a la serie que actualiza este factor de costos.

---

<sup>6</sup> Conductores de primera categoría del CCT 40/89.



También, explica que una vez hallados los nuevos valores mensuales, estos se promedian trimestralmente, obteniéndose el canon mensual por cada trimestre del año, pagándose el mismo desde la última redeterminación, y en caso de que se hubieran abonado los meses ajustados, pero al valor anterior al ajuste, se le reconocía la diferencia en favor de la contratista, sin tener en cuenta el momento en que se producía el desequilibrio exigido en la cláusula novena del contrato, ni la fecha de presentación de la solicitud formal de la firma que reclamaba la redeterminación.

Consecuentemente, expresa que más allá de que esta técnicas procure restablecer el equilibrio de la contratación – y salvo por una pequeña parte de los costos que permanecen constantes –, termina resarcido la disminución de la utilidad que hubiese sufrido la empresa hasta el momento del desequilibrio e incluso con anterioridad a ser advertido y demandado formalmente por esta.

Asimismo, señala que las sucesivas adecuaciones de precios, no solamente traen aparejados mayores sacrificios económicos para la hacienda pública, por su repercusión en los contratos que comprometen créditos del presupuesto, sino que terminan imponiendo readecuaciones presupuestarias junto al replanteo y redefinición de ciertas prioridades en una cartera tan sensible como la que compete a la salud y el medio ambiente, en un contexto económico financiero que al momento del referido informe – *recordemos la emergencia sanitaria establecida por la pandemia relacionada al COVID-19* –, no presentaba su mejor panorama.

Concluye manifestando la necesidad de rediseñar la metodología de redeterminación de precios que interprete las necesidades de la contratista, que razonablemente pueda atender el Estado Provincial fijando compromisos realistas que respeten los preceptos de sustentabilidad.

#### **4. Propuesta de intervención**

En función a lo mencionado en el diagnóstico, se propone la elaboración de una norma que regule los ajustes de precios de los contratos administrativos que se encuadren legalmente en los artículos 18 y 19 del Anexo I – A del Decreto N° 1678/22.

Pensando que dicha norma, puede constituir una herramienta orientativa de la gestión, tendiente a facilitar la renegociación del precio de los contratos administrativos de

larga duración con mayor transparencia, con reglas claras que estén preestablecidas al momento de la contratación, con la flexibilidad necesaria para atender las particularidades de cada caso, pero marcando los lineamientos que aseguren la defensa del interés general.

Asimismo, resulta prudente y necesario realizar las siguientes consideraciones:

En la Argentina en momentos de contexto inflacionario, en donde los presupuestos del Estado Nacional y el de las jurisdicciones provinciales incluyen un porcentaje de inflación estimada, es difícil pensar que los proveedores no incluyan en sus ofertas un componente que cubra o los proteja de la desvalorización monetaria. Por lo que la inflación, en principio, no concurriría como una causal que pueda invocarse como elemento de quiebre del equilibrio en la economía del contrato.

En cambio, una devaluación abrupta de la moneda que supere las expectativas como fue el caso de la salida de la ley de convertibilidad o como consecuencia de sucesos de fuerza mayor que afecten la actividad económica de una región como la erupción de un volcán, elevando los precios de manera generalizada, plantea situaciones que no pueden ser previstas.

Pero también podemos plantearnos, en un contexto inflacionario, ¿cuál es el plazo de previsibilidad? ¿Dónde termina ese horizonte temporal? ¿Cuándo deja de ser previsible la inflación? Sin entrar en el debate de cuánto afectan las expectativas al índice inflacionario, podemos decir con riesgo a equivocarnos, que en contratos de larga duración, las estimaciones que se realicen en mayor o menor medida no son suficientes sin que se resienta la competitividad.

En la Administración Pública de la Provincia de Santa Cruz, se adopta este criterio, considerando justificado el ajuste en contratos administrativos de larga duración por causa del aumento generalizado de precios asimilándolo a los motivos previstos normativamente.

En tal sentido, la norma a crearse deberá establecer:

- Que la metodología se aplicará a contratos de larga duración.
- La oferta, deberá contener la estructura de costos de la prestación objeto del contrato, guardando relación objetiva con la actividad o rubro de la misma.
- En la licitación o pliego, deberá indicarse el criterio de medición del desequilibrio en la ecuación económico financiera del contrato. Podrá fijar Precios de referencias o elegir la variación de un determinado índice cuando

lo justifique el objeto de la contratación o emplear el método que fundadamente evalúe el equilibrio y su quiebre.

- Se deberá establecer un plazo desde el inicio de la contratación, en el que se consideren las variaciones monetarias propias del contexto inflacionario, como parte del alea del contrato, salvo una devaluación abrupta e imprevista.
- Solo podrá proceder a solicitud de la parte perjudicada, es decir, que no se harán ajustes de oficio.
- El proveedor perjudicado por la excesiva onerosidad de su prestación no podrá estar en mora o en caso de estarlo, deberá demostrar que la misma no le es atribuible para que proceda el proceso de ajuste.
- El desequilibrio en la economía del contrato no debe fundarse en hechos o actos atribuibles a la parte perjudicada. Por este motivo se requerirá dictamen legal respectivo.
- La fecha de recepción formal de la solicitud que invoque el desequilibrio, será la fecha a partir de la que se reconocerán los nuevos valores por la parte no ejecutada del contrato.
- Para medir las variaciones de costos se utilizarán los índices que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos publique, tomando como base, el mes anterior al mes de inicio del ajuste y como índice de actualización el que corresponda al mes de actualización.
- Podrán computarse otros indicadores, cuando fundadamente pueda demostrarse su conveniencia, así como la representatividad del factor de costo que se está midiendo (*consistencia transversal*), siempre que proceda de fuentes oficiales y se garantice la continuidad de su elaboración (*consistencia longitudinal*).
- El acuerdo que convenga el nuevo valor del contrato, deberá formular la aceptación expresa de las partes, renunciando a efectuar reclamos por daños y perjuicios que pudieran derivarse del mismo.
- Se deberá establecer un plazo desde la última redeterminación o ajuste, en el que se considere las variaciones monetarias propias del contexto

inflacionario, como parte del alea del contrato, salvo que sobrevenga una devaluación abrupta por motivos imprevistos, y comenzará a correr desde que se firme el acuerdo que deje firme el nuevo valor.

- El proveedor deberá integrar la diferencia concerniente a la garantía por el cumplimiento del contrato, si fuera pertinente; abonando también los correspondientes impuestos, en proporción al incremento, según surja del nuevo valor de la orden de compra o adenda al contrato.
- Cuando circunstancias sobrevinientes al contrato y ajenos al mismo, alteren la composición de la estructura de costos y su incidencia, podrá modificarse la metodología que fundadamente autorice el órgano rector del Sistema de Contrataciones.

Es importante destacar la relevancia de los informes técnicos que fundamenten las decisiones administrativas que involucren evaluar la pertinencia del ajuste, la metodología de cálculo o algoritmo empleado, la verificación de los indicadores utilizados, las recomendaciones que se efectúen y los elementos de juicio que se aporten para determinar modificaciones a la metodología acordada.

## **5. Conclusiones**

El presente trabajo, a partir del marco teórico, nos permitió examinar los principios que recepta la norma, conocer su espíritu, analizando la dirección de sus prescripciones, distinguiendo el bien o valor que intenta proteger.

El diagnóstico nos dio idea del estado actual de la implementación del ajuste y su metodología, evaluando las inconsistencias detectadas que permitieron realizar un análisis prospectivo de desarrollo de pautas tendientes a subsanarlas y optimizar futuras actuaciones.

Podemos aseverar que las medidas promovidas por la normativa, no pretenden instaurar un régimen de actualización monetaria de las contrataciones estatales, cuyo tratamiento merece un estudio posterior de mayor profundidad a la presente labor; sino que procura otorgar mayor seguridad jurídica a quienes contraten con el Estado provincial, garantizando el equilibrio de la ecuación económico financiera del contrato.

Igualmente es posible, como se ve en la propuesta de intervención, plantear lineamientos y criterios comunes para un rediseño de la metodología de ajuste de precios, que aborden adecuadamente diferentes situaciones en las que se vea comprometida la continuidad del suministro de bienes o la prestación de determinados servicios, debido a desequilibrios en la economía del contrato. En este sentido, la propuesta se orienta a interpretar las necesidades de las partes arribando a compromisos realistas que garanticen su sustentabilidad, sin generar expectativas inalcanzables.

Consecuentemente este rediseño tendrá que aliviar la situación económica desfavorable que pueda demostrar la parte perjudicada, en razón de un trato equitativo, en consonancia con los medios dispuestos legalmente, de modo que los incrementos que deban reconocerse, se calculen dinámicamente, recomponiendo el déficit económico desde el momento en que este fuera advertido y reclamado, sin que necesariamente importe el resarcimiento por la disminución de los beneficios en que pudiera haber incurrido antes de la solicitud formal de la readecuación.

Entendemos que esta propuesta, de implementarse, podría fortalecer la posición negociadora del Estado Provincial y consecuentemente mejorar la planificación de las compras del Estado.

## 6. Referencias bibliográficas

Adolfo Atchabahian (1996) Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública, Buenos Aires, Editorial Depalma.

Alé, Miguel Ángel (2010) Manual de Contabilidad Gubernamental, Buenos Aires, Editorial La Ley.

Cermelo, Carlos Alberto (2021). Paradigmas de la administración pública. Documento aportado por el Dr. Carlos Cermelo y utilizado en el módulo de Administración Pública de la Carrera de Especialización FCE UBA, ASAP.

Le Pera, Alfredo (2007) Estudio de la Administración Financiera Pública, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.

Compiladora María Estela Moreno (2016) Auditoría Gubernamental. Desafíos del nuevo paradigma, Buenos Aires, Librería Editorial Osmar D. Buyatti.

Ley N° 24.156 - Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Ley N° 3.755, y su modificatoria Ley N° 3.810 - Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial.

Decreto N° 1.768/22 – Reglamentario de la Ley N° 3.755 y su modificatoria Ley N° 3.810.

Ley N° 760 – Ley de Contabilidad Pública de la Provincia de Santa Cruz (sin efecto en el ámbito provincial).

Decreto N° 263/82 – Reglamentario de Contrataciones del Estado (sin efecto en el ámbito provincial).

## 7. Anexos

### DESARROLLO ARITMÉTICO DE OBTENCIÓN DEL FACTOR DE PASE DEL EJEMPLO DESCRIPTO EN EL DIAGNÓSTICO

$$\text{PRECIO NETO [PN]} = \text{TOTAL COSTOS [TC]} * \text{FACTOR DE PASE [Fp]}$$

$$\text{PN} = \text{TC} \times \text{Fp}$$

$$\text{GANANCIA BRUTA [GB]} = \text{PN} - \text{TC} - \text{GASTOS IMPOSITIVOS [GI]}$$

$$\text{GASTOS IMPOSITIVOS [GI]} = \text{PN} * 0,0035 [\text{IIBB}] + \text{PN} * 1,21 [\text{IVA}] * 0,006$$
$$[\text{CHQ}'] + \text{PN} * 1,21 [\text{IVA}] * (0,006 * 0,66) [\text{CHQ}']$$

$$\text{GI} = \text{PN} * [0,035 + 1,21 * 0,006 + 1,21 * 0,006 * 0,66]$$

Las Alícuotas están expresadas en tanto por uno, correspondiente a los siguientes impuestos:

[IIBB]: *Impuesto a los Ingresos Brutos*

[IVA]: *Impuesto al Valor Agregado*

[CHQ']: *Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios*

[II GAN]: *Impuesto a las Ganancias*

$$\text{GI} = \text{PN} * 0,0470516$$

$$\text{IMPUESTO a las GANANCIAS [II GAN]} = \text{GANANCIA BRUTA [GB]} * 0,35$$

$$\text{UTILIDAD} = \text{GANANCIA BRUTA} - \text{II GAN}$$

$$\text{UTILIDAD} = \text{GANANCIA BRUTA} - \text{GANANCIA BRUTA} * 0,35$$

$$\text{UTILIDAD} = \text{GB} * (1 - 0,35) = \text{GB} * 0,65$$

RENTABILIDAD [ **IR** ] = UTILIDAD / PN

$$\mathbf{IR} = 0,65 * GB / PN = 0,65 * (PN - TC - GI) / PN$$

$$\mathbf{IR} = 0,65 * (PN - TC - PN * 0,0470516) / PN$$

$$\mathbf{IR} = 0,65 * (1 - 0,0470516 - TC / PN)$$

$$IR / 0,65 = 0,9529484 - TC / PN \rightarrow -TC / PN = IR / 0,65 - 0,9529484$$

$$TC / PN = (0,9529484 - IR / 0,65)$$

*Por lo tanto:*

$$PN = TC / (0,9529484 - IR / 0,65)$$

$\text{FACTOR DE PASE} = 1 / (0,9529484 - IR / 0,65)$
-------------------------------------------------------

Donde: IR = 13,87% [Margen de Utilidad]

Resultando:

$\text{FACTOR DE PASE} = 1,3521\dots$
---------------------------------------



## Evolución del Canon en función de las Redeterminaciones de Precios [Período: 2007 - 2019]

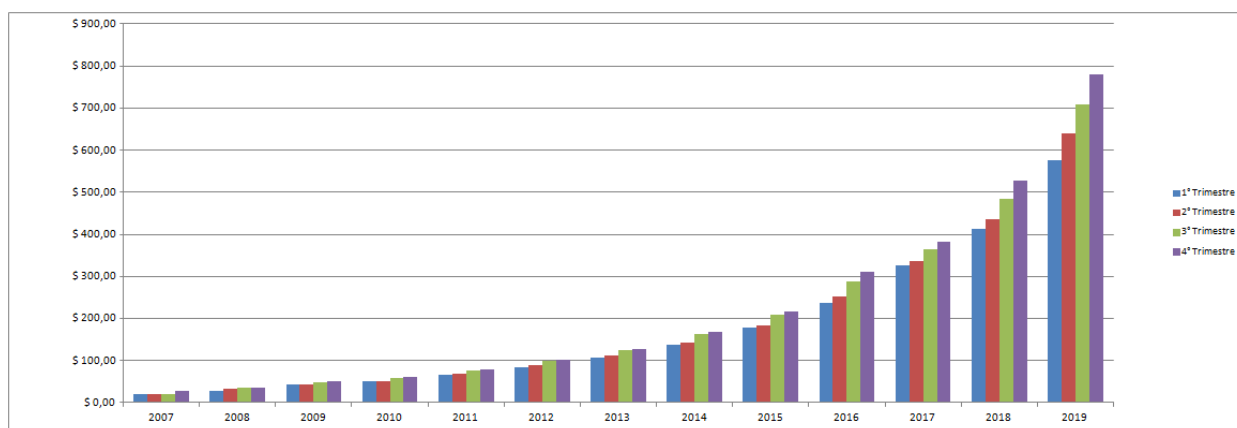
### CANON (Servicio Mensual)

	Decreto N° 3114/07 Decreto N° 1980/09	Decreto N° 1980/09 (Oct/2007 a Diciembre/2008)	Decreto N° 1288/11	Decreto N° 1288/11	Decreto N° 842/13	Decreto N° 0304/14	Decreto N° 1712/14	Decreto N° 1839/15	Decreto N° 1273/18	Decreto N° 1273/18	Decreto N° 1273/18, g Decreto N° 1146/20	DECRETO N° 1146/20	DECRETO N° 1146/20
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1° Trimestre	\$ 197.597,00	\$ 293.625,00	\$ 447.134,33	\$ 534.145,06	\$ 690.064,45	\$ 874.020,46	\$ 1.121.494,11	\$ 1.422.662,38	\$ 1.840.215,81	\$ 2.470.001,56	\$ 3.387.678,53	\$ 4.303.215,99	\$ 5.997.990,58
2° Trimestre	\$ 197.597,00	\$ 329.476,00	\$ 454.641,86	\$ 536.390,04	\$ 716.543,85	\$ 911.566,45	\$ 1.167.353,69	\$ 1.480.072,68	\$ 1.900.336,52	\$ 2.616.950,49	\$ 3.496.283,59	\$ 4.530.502,88	\$ 6.664.790,50
3° Trimestre	\$ 197.597,00	\$ 361.512,00	\$ 493.999,96	\$ 595.572,99	\$ 790.313,32	\$ 1.018.325,71	\$ 1.285.461,90	\$ 1.684.666,58	\$ 2.161.915,66	\$ 2.988.168,72	\$ 3.796.291,78	\$ 5.022.783,40	\$ 7.381.301,68
4° Trimestre	\$ 285.883,00	\$ 361.512,00	\$ 516.248,43	\$ 621.107,48	\$ 819.530,58	\$ 1.065.982,84	\$ 1.333.383,38	\$ 1.757.584,83	\$ 2.247.315,01	\$ 3.228.672,27	\$ 3.968.486,27	\$ 5.490.568,80	\$ 8.110.067,02

### Precio por Caja Excedente

	Decreto N° 3114/07 Decreto N° 1980/09	Decreto N° 1980/09 (Oct/2007 a Diciembre/2008)	Decreto N° 1288/11	Decreto N° 1288/11	Decreto N° 842/13	Decreto N° 0304/14	Decreto N° 1712/14	Decreto N° 1839/15	Decreto N° 1273/18	Decreto N° 1273/18	Decreto N° 1273/18, g Decreto N° 1146/20	DECRETO N° 1146/20	DECRETO N° 1146/20
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1° Trimestre	\$ 19,00	\$ 28,24	\$ 43,00	\$ 51,37	\$ 66,00	\$ 84,05	\$ 107,85	\$ 136,81	\$ 176,96	\$ 237,53	\$ 325,77	\$ 413,81	\$ 576,79
2° Trimestre	\$ 19,00	\$ 31,68	\$ 43,72	\$ 51,58	\$ 69,00	\$ 87,66	\$ 112,26	\$ 142,33	\$ 182,74	\$ 251,66	\$ 336,22	\$ 435,67	\$ 640,91
3° Trimestre	\$ 19,00	\$ 34,76	\$ 47,51	\$ 57,27	\$ 76,00	\$ 97,93	\$ 123,62	\$ 162,00	\$ 207,90	\$ 287,35	\$ 365,07	\$ 483,01	\$ 709,82
4° Trimestre	\$ 27,49	\$ 34,76	\$ 49,64	\$ 59,73	\$ 79,00	\$ 102,51	\$ 128,22	\$ 169,02	\$ 216,11	\$ 310,48	\$ 381,63	\$ 528,00	\$ 779,90

### Evolución Gráfica del Valor de las Cajas excedentes el período: 2007 a 2019:



*Variación trimestral*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1° Trimestre	0,00%	2,71%	23,68%	3,47%	10,50%	6,39%	5,21%	6,70%	4,70%	9,91%	4,92%	8,43%	9,24%
2° Trimestre	0,00%	12,21%	1,68%	0,42%	4,55%	4,30%	4,09%	4,04%	3,27%	5,95%	3,21%	5,28%	11,12%
3° Trimestre	0,00%	9,72%	8,66%	11,03%	10,14%	11,71%	10,12%	13,82%	13,76%	14,19%	8,58%	10,87%	10,75%
4° Trimestre	44,68%	0,00%	4,50%	4,29%	3,95%	4,68%	3,73%	4,33%	3,95%	8,05%	4,54%	9,31%	9,87%

*Variación relativa trimestral [%] de las cajas excedentes. Nótese que es en el tercer trimestre en el que generalmente se producen variaciones más elevadas (mayores a un dígito).*