

UBA

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Posgrado

Colegio de Graduados en Ciencias

Económicas de Río Negro Zona Atlántica

ASAP

Asociación Argentina de Presupuesto

y Administración Financiera Pública

**Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización
en “Administración Financiera del Sector Público”**

**“El Subsistema de Tesorería: Ejecución presupuestaria de Fondos específicos para
la Vivienda. El caso de la Provincia de Río Negro. Ejercicios 2009-2013”**

por

Alberto Jose Gomez

D.N.I. N°21.450.932

Contador Público

COHORTE 2014 - VIEDMA

Viedma, Diciembre de 2015

INDICE

Glosario	4
Cap. I – Introducción	5
1.1.- Subejecución presupuestaria	6
1.2.- Los principios presupuestarios	10
1.2.1.- Principio de la Universalidad	10
1.2.2.- Principio de Unidad	11
1.3.- Principios de Administración Financiera	12
1.3.1.- Eficiencia y eficacia	12
1.4.- El Sistema de Tesorería	13
1.4.1- Principios de organización y funcionamiento del Sistema de Tesorería	15
1.4.2.- Fondo Unificado de Cuentas Oficiales	15
1.4.3.- Cuenta Única del Tesoro (CUT)	16
Cap. II – Lineamientos Generales - Mecanismos de Tesorería y Subejecución Presupuestaria.	18
2.- Mecanismos utilizados en los sistemas de Tesorería de las distintas Jurisdicciones de la Republica	18
2.1.- El caso particular de de la Provincia de Rio Negro.	20
2.2.- Rio Negro. Cuentas del ejercicio. Subejecución presupuestaria.	23
2.3.- Causas de la Subejecución Presupuestaria	25
2.4.- Saldos disponibles. Stock de dinero al cierre de cada ejercicio.	28
2.5- Conclusiones sobre causas y efectos de la Subejecución presupuestaria en el caso particular de la Provincia de Rio Negro.	30

2.6.- Estadísticas sobre viviendas y soluciones habitacionales en ejecución en cada periodo y en cada jurisdicción. 32

Cap. III – Destino de los Fondos 36

3.1.- Evolución de los costos de la construcción de viviendas sociales. 35

3.2.- Costo financiero del giro en descubierto en cuentas corrientes oficiales. 36

3.3.-Costo de oportunidad de mantener fondos inmovilizados. 38

3.4.- Otras alternativas que dan solución a la demanda habitacional y su comparación, con la modalidad actual desarrollada por el IPPV. 38

Cap. IV – Conclusiones 42

Un aporte para el mejoramiento en la utilización de fondos y aprovechar al máximo y eficientemente la capacidad técnica y financiera del IPPV, para brindar soluciones habitacionales.

Bibliografía 46

Legislación 46

Publicaciones 47

Publicaciones web 47

GLOSARIO

IPPV: Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Rio Negro.

SSDUyV: Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

FUCO: Fondo Unificado de Cuentas Oficiales.

CUT: Cuenta Unica del Tesoro.

FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda.

SAFyC: Sistema de Administración Financiera y Control de la Provincia de Rio Negro.

UOCRA: Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina.

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.

VRD: Valores Representativos de Deuda.

ANSES: Administración Nacional del Seguro Social.

PROCREAR: Programa de Crédito Argentino del Bicentenario.

Cap. I – Introducción

A partir de la aprobación de la Ley N° 24.156 (1.992), se estableció un sistema de administración financiera o sistema mayor, definido por el Art. 5° que establece que la administración financiera estará integrada por distintos sistemas, interrelacionados entre sí, cada uno a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos:

- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

Lo que se buscó fue lograr que las erogaciones del Estado se realicen de forma eficiente.

Al respecto el Dr. Le Pera¹ nos dice: El Macro Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público, es un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas.

En la Provincia de Río Negro, la Ley de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial N°3186, sancionada el 22/12/1997, sigue en ese sentido a la Ley Nacional definiendo el Sistema de Administración Financiera de la Provincia, estableciendo en su Art. 7 los mismos sistemas que en la Administración Pública Nacional y que cada uno de ellos estará a cargo de un órgano rector definido por el Poder Ejecutivo.

Inserto en este marco legal administrativo, se encuentra el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro (IPPV), que fue creado por la Ley Provincial N°21 de 1.958. Se trata de un ente autárquico provincial según establece el Art. 3°, cuenta con tesorería propia y actualmente depende del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Según el Art. 2° de la Ley de Creación, la acción del IPPV se manifestará en tres aspectos fundamentales:

¹ Ver Lecturas sobre Administración Financiera del sector público Volumen I y II (1996-1998)

1. Planificación, urbanización y difusión de conceptos esenciales de interés público y privado en materia de vivienda.
2. Construcción con carácter experimental de viviendas para uso de obreros y empleados, urbanas o rurales, mediante los recursos de que pueda disponer.
3. A su cargo estará todo plan de Obras Públicas Social de Viviendas.

En la actualidad el objeto principal del Organismo puede traducirse en proveer de soluciones habitacionales de carácter social, a los sectores necesitados de la Provincia.

En este trabajo, se analizará la interrelación entre el Sistema Presupuestario y el Sistema de tesorería, definidos por las Leyes de Administración Financiera nacional y provincial, y específicamente en la problemática que se describirá a continuación.

1.1.- Subejecución presupuestaria

En los últimos años, en la Provincia de Río Negro se observa una subejecución del Presupuesto del IPPV, presupuesto que se nutre con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Recupero de cuotas de viviendas adjudicadas y Fondos de Programas Federales para la construcción de viviendas y soluciones habitacionales que son transferidos por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

Subejecución presupuestaria significa que los gastos previstos al inicio del ejercicio, y que han sido aprobados previamente mediante la sanción de la Ley de Presupuesto anual, no han sido efectivamente gastados o no se han devengado en su totalidad al cierre del ejercicio.

En ese sentido el Art. 18 Inc b de la Ley de administración financiera de la provincia considera gastos del ejercicio a todos aquellos que se devenguen en el período, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivas del Tesoro.

Tratándose una empresa privada, la diferencia entre lo que estaba previsto gastar y lo que efectivamente se gastó, si es menor, cuenta como una utilidad, y que la utilidad aumente siempre es una buena noticia. Ahora, cuando nos referimos a un Organismo público, esto se denomina subejecución presupuestaria. En este caso tanto el ciudadano como el proveedor de bienes y servicios le interesa la ejecución completa del presupuesto, y si esta es incompleta implica por lo menos, de acuerdo a lo que opinan

algunos autores², una sospecha de negligencia en el desempeño de la función de ese organismo.

Las causas que pueden explicar esta subejecución son varias, como así también sus implicancias.

La bibliografía disponible en relación a la subejecución presupuestaria no es abundante, sin embargo en la práctica de la ejecución de los presupuestos de las distintas jurisdicciones de la república, se da con frecuencia.

A modo de ejemplo cabe mencionar que en muchos medios periodísticos se ha hecho énfasis en la subejecución presupuestaria en los últimos años, sobretodo en Areas Sociales (Vivienda, Transporte, Salud), por parte del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³.

El informe de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, indica que desde el comienzo de la gestión PRO en la Ciudad de Buenos Aires se subejecutó aproximadamente la cifra de seis mil millones de pesos.

También en la Provincia de Buenos Aires se menciona la modificación de partidas como una constante para lograr cumplir con el pago de sueldos y aguinaldos⁴.

Podemos mencionar entre las **causas** de la Subejecución Presupuestaria:

- **Modificaciones presupuestarias.** Según el Informe de la Auditoría General de la Nación, presentado en el Senado de la Nación en Octubre de 2.014, sobre la rendición de cuentas del Estado Nacional en los últimos diez años, la utilización de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y la Ley de Superpoderes, permite al Poder Ejecutivo reasignar partidas presupuestarias y provocar subejecución presupuestaria en determinadas partidas considerando lo aprobado previamente por el Congreso. En la Provincia de Rio Negro, en el debate de aprobación del presupuesto 2.015 varios legisladores de la oposición hicieron hincapié en las facultades que se dan al gobernador en la Ley de Presupuesto,

² Ver Atria, Larraín, Benavente, Couso, y Joignanter ; 2.013

³ Ver Diario Pagina 12, 02/01/2.014; Parabuenosaires.com, 22/07/2014; Diario Registrado, 07/10/2014.

⁴ Ver LaTecla.info, 07/10/2014

para efectuar cambios de partidas, lo que originaría en su entender, subejecución presupuestaria.

- **Problemas de gestión.** También se puede expresar como falta de aptitud de gestión del organismo ejecutor.

- **Falta de financiamiento.** Cuando se trata de programas que requieren crédito externo y los fondos no llegan en tiempo y forma. Se da a veces en el caso de los Programas Federales de Vivienda, que existe una demora en la transferencia de los anticipos financieros o el primer desembolso proyectado de las obras y esto provoca que el inicio de las mismas se difiera en el tiempo y en muchos casos, pasen al próximo ejercicio.

- **Falta de Bienes o Insumos.** La ejecución de algunos programas pueden requerir bienes o insumos específicos, que no se encuentran disponibles en el mercado⁵.

- **Freno a la aceleración del gasto.** El diputado Claudio Lozano opina⁶, que en el caso mencionado de la Nación, el gobierno decidió en el ejercicio 2.014, frenar la aceleración del gasto que venía desbocado y optó por tomar medidas económicas, cambiarias y monetarias de tipo ortodoxo e impuso una suerte de ajuste en algunas áreas de la administración y si hay excedentes los retiene para el año próximo. En este sentido el Dr. Lepera opina que uno de los motivos de la Subejecución es buscar deliberadamente restricciones al gasto para constituir un fondo anticíclico.

- **Sobrecálculo de gastos o recursos.** Si se hace una mala estimación de los recursos tributarios y se recauda efectivamente menos de lo previsto, esto va a provocar insuficiencia de fondos para gastar. Al mismo tiempo, si se sobreestiman los gastos en determinadas áreas, su presupuesto inicial quedará sin ejecutar en determinado porcentaje.

⁵ Ver Walter Agosto, 2.014

⁶ Ver Diario La Nación, 29/11/2.014.

- **Legislación compleja sobre contrataciones, que demora las adjudicaciones.** (Le pera,2015) En muchos casos la complejidad jurídica implica demora en los pasos administrativos que determinan la caída de las ofertas por el vencimiento de plazos de mantenimiento de oferta, y esto implica volver a comenzar el proceso de contratación que corresponda.

Como ya se apuntó anteriormente, en el presente trabajo se intentará comprobar otra causa de la subejecución presupuestaria, que tiene su origen en las relaciones del Sistema de Presupuesto con el Sistema de Tesorería, en el caso particular de la Provincia de Rio Negro y específicamente en el Presupuesto de Vivienda cuyo Organo ejecutor es el IPPV.

Podemos mencionar entre las implicancias, efectos o consecuencias de la subejecución presupuestaria:

- **Crédito presupuestario en determinadas partidas, sin gastar** al cierre del ejercicio (remanentes presupuestarios).
- **Incumplimiento de los gastos e inversiones aprobado** previamente por el Organo Legislativo.
- **Programas con ejecución inconclusa o un avance inferior al proyectado en el ejercicio.**
- **Ineficiencia en el manejo de los fondos públicos.**
- En el caso de la Provincia de Rio Negro, mantener al cierre de cada ejercicio, un **Gran Stock de Fondos**, que en el año 2013 prácticamente llegó al nivel del monto del presupuesto anual del IPPV para ese ejercicio.

Para constatar la Subejecución presupuestaria se analizará en el capítulo siguiente las cuentas de inversión de la Provincia de Rio Negro en el período tratado.

La función de la cuenta de inversión completa la idea de conexión entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Cuando el Poder ejecutivo promulga el presupuesto, contrae la obligación de ejecutarlo y cumplir los programas propuestos. Debe demostrarse que los distintos tipos de gastos han respondido a la dirección con que fueron predeterminados y de no ser así la causa de los desvíos⁷. Esta idea se potencia cuando se comprueba que en realidad los gastos propuestos no se han ejecutado.

⁷ Ver M.A. Bolivar, "El presupuesto Público" 2.012.

Para entender la particular relación entre el sistema de Presupuesto y el de Tesorería en el tema de Vivienda, se debe desarrollar algunos de los principios presupuestarios generalmente aceptados y su inclusión en la legislación provincial y nacional.

1.2.- Los principios presupuestarios

1.2.1.- Principio de la Universalidad

Según distintos autores, el principio de la Universalidad (también llamado de integridad) consiste en que todos los recursos y todos los gastos figuren en el presupuesto sin compensarse entre sí⁸.

Tanto la Ley de Administración Financiera Nacional como la Provincial establecen que el presupuesto general contendrá los gastos y recursos, que figuraran por separado y por sus montos íntegros sin compensaciones entre sí.

Este principio también se vincula a la no afectación de determinados recursos a determinados gastos. Con la aparición de recursos específicos en el presupuesto este aspecto es incumplido. Un efecto no deseado, consiste en que el administrador no puede otorgar prioridades, según su criterio, al gasto público y por ende esto puede tener como resultado, áreas no prioritarias con exceso de recursos y áreas prioritarias con insuficiencia.

El Art. 19 de la Ley de administración financiera de la provincia establece enfáticamente que no se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos. Al mismo tiempo, establece varias excepciones, entre las que se destacan los ingresos que por leyes especiales tengan afectación específica y los provenientes del Estado Nacional con destino específico.

En el caso del IPPV, su presupuesto de Recursos incluye remesas del FONAVI, fondos nacionales correspondientes a Programas Federales de Construcción de Viviendas y el Recupero de cuotas de las viviendas adjudicadas.

El FONAVI es un fondo específico creado por la Ley N°19.929 en 1.970, pero recién con la Ley N°21.581 de 1.972, se determinan y organizan sus actividades.

⁸ Ver M.A. Bolívar, "El presupuesto Público" 2.012.

A partir de la Ley N°24.464 este fondo se alimenta con un porcentaje del producido del Impuesto a los combustibles líquidos y se distribuye a las provincias y a la Capital Federal en un porcentaje establecido para cada una, correspondiéndole a Rio Negro, el 4,50% del total.

Con el Acuerdo Nación-Provincias “SOBRE RELACION FINANCIERA Y BASES DE UN REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS”, que fuera ratificado por la Ley N°25.570, los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación, como el caso del FONAVI, constituyen ingresos de Libre Disponibilidad para las jurisdicciones partícipes, sin embargo en el período analizado la provincia de Rio Negro, como la mayoría de la jurisdicciones, no ha hecho uso de esa facultad (Auditorías FONAVI y Programas Federales de la Subsecretaria de Desarrollo y Vivienda de la Nación, Ejercicios 2.009 a 2.013), por lo que se sigue considerando de hecho, un recurso específico.

Respecto de los programas federales de construcción de viviendas, se instrumentan mediante un convenio marco entre el Ministerio de Planificación Federal., Inversión Pública y Servicios y los Gobiernos Provinciales y convenios específicos para cada proyecto entre el Organismo Jurisdiccional de Vivienda (IPPV) y la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Como veremos más adelante se han comenzado a establecer convenios particulares directamente con Municipios.

Estos Programas son financiados con recursos del Tesoro Nacional, pero al momento de producirse las transferencias a cada Instituto de Vivienda Provincial o Municipio, se convierten en recursos específicos, en virtud del convenio particular que destina los fondos a una obra determinada.

1.2.2.- Principio de Unidad

Referido a la forma que adopta el presupuesto, consiste en que todos los ingresos y egresos se vean reflejados en un solo documento.

De este principio se deriva la Unidad Fiscal de caja. Relativo al aspecto financiero y relacionado con la inconveniencia de afectar determinados ingresos a determinados gastos⁹.

La consecuencia directa de no aplicar este principio, consiste en la existencia de más de una tesorería, o que aparte de una tesorería general existan otras tesorerías en los órganos ejecutores de las obras financiadas con recursos específicos. Justamente el ejemplo palmario en la Provincia de Rio Negro, está dado por la Tesorería del IPPV, con cuentas bancarias específicas para recibir los fondos del FONAVI y los distintos Programas Federales de Construcción de Viviendas.

Que no exista unidad fiscal de caja puede derivar en que haya tesorerías con excedentes financieros y otras con deudas que no puedan ser canceladas en forma inmediata.

1.3.- Principios de Administración Financiera

1.3.1.- Eficiencia y eficacia

Estos son principios de administración financiera que la Ley de Administración Financiera Nacional enuncia en su artículo 4º y que pueden referenciarse al presupuesto. Similares conceptos incluye la Ley Provincial N°3186 en su Art. 6º.

Eficiencia: debe procurarse la productividad de los gastos y recursos, minimizando los costos en el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios¹⁰.

La eficiencia en el gasto puede analizarse a nivel productivo o económico.

La eficiencia productiva, toma las actividades públicas como dadas y analiza si se está utilizando y combinando adecuadamente los factores productivos de que dispone el Estado para producir los bienes y servicios públicos.

La eficiencia económica analiza que actividades o bienes y servicios debe producir el Estado. Para ello es necesario determinar costes y beneficios de las actividades públicas y compararlos.

⁹ Ver M.A. Bolivar, "Finanzas Públicas y control" 2.012.

¹⁰ Ver M.A. Bolivar, "El presupuesto Público" 2.012.

Un bien o servicio público es económicamente eficiente cuando los beneficios sociales que provoca son mayores que su costo. A diferencia de la eficiencia productiva que analiza cómo debe realizarse un gasto, la eficiencia económica establece si ese gasto debe ejecutarse o no.

Eficacia: Debe garantizarse un adecuado cumplimiento de los objetivos establecidos en cuanto a la satisfacción de necesidades públicas y los fines del estado¹¹.

El concepto de eficacia se utiliza para evaluar la actuación del Poder Ejecutivo, a modo de ejemplo y en el caso del IPPV, si el objetivo propuesto para determinado ejercicio es concluir cierta cantidad de soluciones habitacionales, el grado de eficacia de la gestión estará dado por el porcentaje de soluciones habitacionales concluidas en relación al total proyectado.

Sin embargo, la eficacia entendida como grado de realización de un programa público, no tiene en cuenta los costos ni los beneficios de conseguir el objetivo, como tampoco si existen medios alternativos de alcanzarlo. Por lo tanto se necesita efectuar análisis de eficiencia y por ello la eficiencia es un concepto que se debe utilizar a la hora de valorar la actuación pública¹².

En el caso que nos ocupa, la situación de subejecución presupuestaria, ya sea analizada desde el punto de vista de la eficacia o de la eficiencia (productiva o económica) va en detrimento de la evaluación de la actuación de los gestores públicos.

A priori, y considerando el presupuesto de Vivienda para la Provincia de Río Negro, surgen dos consecuencias que se describen en forma genérica:

- Pérdida del poder adquisitivo de los montos inmovilizados, por los niveles inflacionarios en general y por los costos crecientes de la construcción en particular.
- Insatisfacción de la demanda habitacional creciente.

1.4.- El Sistema de Tesorería

¹¹ Ver M.A. Bolívar, "El presupuesto Público" 2.012.

¹² Ver M.A. Bolívar, "El presupuesto Público" 2.012.

La Ley N° 24.156 presenta al Sistema de Tesorería interactuando con otros sistemas dentro del macro sistema de la Administración Financiera del Sector Público Nacional. Este sistema en el orden nacional, está bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas, ambas dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La ley citada, en su Título IV artículo 72, define al Sistema de Tesorería como aquel "compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público nacional, así como la custodia de disponibilidades que se generen".

Entre las competencias que la ley le asigna a la Tesorería General de la Nación figuran:

- Participar en la definición de la política financiera del Sector Público.
- Elaborar juntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional.
- Elaborar el presupuesto de Caja del Sector Público y evaluar su ejecución.
- Administrar el Sistema de Cuenta Única de la Administración Nacional.

La Ley Provincial N°3.186 establece que Poder Ejecutivo podrá establecer un sistema de caja única o de fondo unificado, según lo estime conveniente, que le permita administrar racionalmente las existencias de caja de los organismos centralizados y descentralizados.

Entre las competencias que la ley le asigna a la Tesorería General de la Provincia figuran:

- Participar en la formulación de la política financiera de la administración provincial.
- Centralizar la recaudación de los recursos de la administración provincial.
- Supervisar el presupuesto de caja de los organismos descentralizados y su ejecución.
- Ejercer la supervisión técnica de las tesorerías de la administración provincial.

El art. 63 de la Ley Provincial agrega un punto interesante, para entender la política financiera de la Provincia: "Los recursos con afectación específica, carácter que sólo puede darse por ley, podrán ser utilizados transitoriamente para hacer frente a apremios financieros. Dicha utilización que será dispuesta por el órgano coordinador de los

sistemas de administración financiera no significará cambio de financiación ni del destino de los recursos y deberá quedar normalizada en el transcurso del ejercicio”.

1.4.1- Principios de organización y funcionamiento del Sistema de Tesorería

Unidad de dirección: es la centralización en un solo órgano de las facultades de diseñar y establecer las políticas y las operatorias referentes al servicio de tesorería¹³.

La Tesorería General tanto en Nación como en la Provincia de Rio Negro, es el órgano rector del Sistema de Tesorería

Unidad de caja: es la concepción de un solo tesoro público, integrando en el mismo la totalidad de las existencias y flujos de fondos públicos, responde a la misma regla del principio de unidad presupuestaria¹⁴. Los organismos descentralizados con recursos específicos atentan contra este principio y acarrear inconvenientes como los expuestos anteriormente.

Para la instrumentación de estos principios, en la práctica y en las distintas jurisdicciones de la República se ha recurrido fundamentalmente a dos mecanismos previstos tanto en la Ley Nacional como en la Ley de la Provincia de Rio Negro:

- Fondo unificado de cuentas Oficiales
- Cuenta Única del Tesoro.

Estos mecanismos no son excluyentes, sino complementarios, y serán desarrollados a continuación.

1.4.2.- Fondo Unificado de Cuentas Oficiales

Permite englobar la suma de los saldos de las cuentas bancarias abiertas en el banco agente financiero del Estado, pertenecientes a todos los entes y sub-entes que componen la hacienda pública.

¹³ Ver Torga Pascual, “1ras. Jornadas del Sector Público” 2.005.

¹⁴ Ver Torga Pascual, “1ras. Jornadas del Sector Público” 2.005.

Del punto de vista del Tesoro, constituyen un conjunto sobre el cual el banco puede prestarle hasta un porcentaje preestablecido a tasa cero; ese préstamo no afecta el saldo de las cuentas corrientes individuales de los entes o sub-entes.

Además de ayudar al financiamiento de los déficits estacionales tiene la ventaja de morigerar las inmovilizaciones de fondos con que se manejan unos entes con las deficiencias también de fondos de otros.

En el año 2.009 se adopta en la Provincia de Rio Negro, el sistema de Fondo Unificado de Cuentas Corrientes Oficiales (FUCO) por decreto N°81/2009, por el cual todos los saldos de las cuentas de cada Organismo o Dependencia Pública, conforma el saldo general de la Provincia en el Banco designado como agente financiero.

El FUCO así descrito, conforma una hipótesis de origen del problema planteado, por lo tanto la investigación y recopilación de datos en este trabajo, estará orientada a comprobar esa hipótesis.

1.4.3.- Cuenta Única del Tesoro (CUT)

La programación y la posibilidad de uso del FUCO, está sujeta a decisiones individuales de los Organismos titulares de las cuentas, con la implementación de la CUT, se supera dicha limitación por cuanto los recursos de las jurisdicciones y entes (afectados y propios) se encuentran directamente depositados en la cuenta del tesoro¹⁵.

Las características principales de la CUT consiste en que:

Dispone que todos los recursos de los entes y sub-entes estén directamente depositados en una cuenta corriente bancaria del Tesoro y se deben diferenciar las cuentas recaudadoras de las cuentas pagadoras.

Contra los fondos propios de cada ente o sub-ente, además de los fondos que le fueran asignados por el propio tesoro, éstos efectúan disposiciones de pago, que materializa la Tesorería General.

¹⁵ Ver M.A. Bolivar, "Finanzas Públicas y control" 2.012.

Es una herramienta para evitar desequilibrios estacionales de fondos en la Tesorería General, contribuye a mejorar substancialmente la programación financiera y a centralizar el manejo de los fondos existentes para realizar pagos.

La determinación de las acreencias de cada ente y sub-ente, en la Tesorería General se logra a través de un sistema de registro al efecto, usualmente denominado de “cuentas escriturales”.

La cuenta escritural es una cuenta registral de los organismos en la Tesorería General que reemplaza la cuenta bancaria que los mismos tenían en los bancos. En ella se registran los recursos propios, los aportes del tesoro y los pagos dispuestos por los organismos. Las transferencias entre unidades pertenecientes a la administración no generan transacciones bancarias. En síntesis, la Tesorería General asume las funciones del Banco del Tesoro.

Cap. II – Lineamientos Generales - Mecanismos de Tesorería y Subejecución Presupuestaria.

En este capítulo se repasarán los mecanismos utilizados en los sistemas de tesorería de las distintas jurisdicciones de la República y particularmente en la Provincia de Río Negro.

Asimismo, se constatará los niveles de subejecución presupuestaria en materia de vivienda, analizando las cuentas del ejercicio del IPPV, y en base a ese análisis también se repasarán las probables causas de la de la subejecución presupuestaria, descriptas en el punto 1.1.- y su incidencia o no, en el caso objeto de este estudio.

2.- Mecanismos utilizados en los sistemas de Tesorería de las distintas Jurisdicciones de la Republica.

Como ya se anticipó, en el orden nacional el FUCO aún está formalmente vigente, pero la implementación de la CUT, lo ha reemplazado como instrumento de financiamiento de corto plazo y los recursos de las distintas jurisdicciones y entidades, se encuentran directamente depositados en la cuenta del Tesoro.

En relación a las distintas provincias y la Capital Federal, el siguiente cuadro muestra la legislación y los mecanismos vigentes:

Jurisdicción	Legislación	Mecanismo Vigente
Neuquén	Ley 2141 (1995) Adm.Fin. Art. 61	Sistema Unificado Cuentas Oficiales
Buenos Aires	Resol. 80/13. Resol.171/13	CUT
La Pampa	Ley 3 (1953) Art. 60 a 66 de contabilidad	No está previsto ni CUT ni FUCO
Chubut	Ley 5447 Adm. Fcra. Art.72	previsto CUT o FUCO lo que se estime conveniente
Santa Cruz	Ley 760 de Contabilidad Dec.665/84	FUCO
Tierra del Fuego	Ley Nº495 (2000) Adm. Fcra. Dec.1487/07; Dec.593/08	FUCO y CUT
Mendoza	Ley 8706 Adm.Fin. Art. 49, Dec. 54/2002	FUCO
San Juan	Ley 6905 (1998) Adm.Fin. Art.80	CUT a partir de 2011

Cordoba	Ley 9086 (2003) Adm.Fin. Art. 64 (Sin reglamentar)	previsto CUT o FUCO lo que se estime conveniente
Entre Rios	Ley 5140 (1995) de Contabilidad Art.65. Dec.3766/92 Anexo I	Utilización transitoria de fondos
Santa fe	Ley 12510 (2005) Adm.Fin. Art.50. Ley 8973 (1982)	FUCO
Corrientes	Ley 5571 (2005) Adm.Fin. Art.74	previsto CUT o FUCO lo que se estime conveniente
Chaco	Ley 4787 (2000) Adm.Fin. Art.106	Utilización transitoria de fondos c/afect. Especifica
Misiones	Ley VII Nº11 ex 2303 (1986) de Contabilidad; ex Dec Ley 1135/79	FUCO
Formosa	Ley 1180 Adm.Fin. (1995) Adm.Fin. Art.65	Utilización transitoria de fondos c/afect. Especifica
San Luis	Digesto VII 0256(TO) Art.67 Dec. 5287-mhp-2008	Saldo Consolidado
Tucuman	Ley 6970 (1999) Adm.Fin. Art.94 Dec. 4407/09	FUCO
Catamarca	Ley 4938 (1998) Adm.Fin. Art.67	previsto FUCO si se estima conveniente
Santiago del Estero	Ley 6933 (2009) Adm.Fin. Art.71	previsto CUT o FUCO lo que se estime conveniente
La Rioja	Ley 6425 (1997) Adm.Fin. Art.72 Ley 9070 Dec.1515/11	CUT
Salta	Dec.Ley 705/57 (TO 2000) de Contabilidad Art.65	Utilización transitoria de fondos
Jujuy	Ley 4955 (1996) Adm. Fin. Art. 77 Res. 04-E-99	CUT
Capital Federal	Ley 70 y su reglamentación. Art.104	CUT
Rio Negro	Ley 3186 (2000) Adm.Fin. Art.59; Dec.81/09	FUCO

Del análisis del cuadro se observa que la mayoría de las provincias iniciaron un proceso de adhesión o adecuación al esquema planteado por la Ley de Administración financiera nacional, aunque con una diferencia en el tiempo muy amplia. Asimismo algunas Provincias aún continúan con el viejo esquema de la Ley de Contabilidad, que no responde a los enunciados generales de la Teoría de Sistemas.

En lo que respecta específicamente al Sistema de Tesorería, de las veinticuatro jurisdicciones, siete (Santa Cruz; Mendoza; Santa Fe; Misiones; Tucuman; Rio Negro; y

Neuquén) han implementado el mecanismo de fondo unificado de cuentas corrientes oficiales (FUCO).

Otras cinco jurisdicciones (Buenos Aires; San Juan; La Rioja; Jujuy; Capital Federal) han implementado el mecanismo de Cuenta Unica del Tesoro (CUT).

En el caso de cinco Jurisdicciones (Chubut; Cordoba; Corrientes; Catamarca; Santiago del estero), la legislación deja abierta la posibilidad de establecer los mecanismos de la CUT o el FUCO, lo que se estime conveniente, pero hasta el presente el Poder Ejecutivo correspondiente no ha hecho uso de esa opción.

La utilización transitoria de fondos (en algunos casos incluidos los de afectación específica) está prevista en la legislación de cuatro jurisdicciones (Entre Rios; Chaco; Formosa; Salta). En todos los casos está prevista la restitución de los fondos dentro del mismo ejercicio financiero.

En la Provincia de San Luis, el mecanismo establecido es el saldo consolidado de las cuentas corrientes oficiales.

En la Provincia de La Pampa en la legislación analizada no está previsto, ni la CUT, ni el FUCO, como así tampoco la utilización transitoria de fondos.

En Tierra del Fuego, al igual que en el orden nacional están implementados los mecanismos de la CUT y el FUCO.

Se observa que la implementación de estos mecanismos de tesorería, ha sido independiente de la adhesión o adecuación al esquema planteado por la Ley de Administración financiera del sector público nacional, que responde a los enunciados generales de la Teoría de Sistemas, dado que en algunas provincias estos mecanismos han sido adoptados manteniendo el esquema de la ley de Contabilidad y en otras, pese a haberse sancionado una Ley de Administración Financiera, y haberse previsto estos mecanismos, en la práctica no se han puesto en funcionamiento.

2.1.- El caso particular de de la Provincia de Rio Negro.

La Ley de Contabilidad N°847 sancionada el 10 de agosto de 1.973, establecía en su Art.50: “Los recursos con afectación específica, carácter que solo puede darse por Ley, podrán ser utilizados transitoriamente para hacer frente a situaciones de iliquidez de

caja. Dicha utilización que será dispuesta por el Subsecretario de Hacienda o el Titular del respectivo organismo autárquico, no significará cambio de financiación ni del destino de los recursos, debiendo quedar regularizada en el transcurso del mismo ejercicio financiero.”

La Ley de Contabilidad es reemplazada por la Ley de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial N°3.186, sancionada el 22 de diciembre de 1.997. Esta ley, como ya se ha expresado, sigue los lineamientos de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional.

En su Art. 59 la Ley N°3.186 establece: “El Poder Ejecutivo podrá establecer un sistema de caja única o de fondo unificado, según lo estime conveniente, que le permita administrar racionalmente las existencias de caja de los organismos centralizados y descentralizados”.

Y en su Art. 63, reproduce lo que establecía la antigua Ley de Contabilidad: “Los recursos con afectación específica, carácter que sólo puede darse por ley, podrán ser utilizados transitoriamente para hacer frente a apremios financieros. Dicha utilización que será dispuesta por el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera no significará cambio de financiación ni del destino de los recursos y deberá quedar normalizada en el transcurso del ejercicio”.

Con fecha 24 de Marzo de 2.009, se sanciona el Decreto Provincial N°81/2009 que establece en su Art. 1:”crease el “Fondo Unificado de Cuentas Oficiales” el que estará integrado por la sumatoria de todos los saldos que arrojen diariamente al cierre de las operaciones de todas las cuentas abiertas en el Agente Financiero de la Provincia, que correspondan a los organismos del Sector Público Provincial comprendidos en el Art. 2 de la Ley de Administración Financiera”

Hasta la creación del FUCO, se aplicaba el Art. 63 de la Ley 3.186, utilizándose transitoriamente fondos del FONAVI y/o del Recupero de cuotas de amortización de planes de vivienda para hacer frente a desfasajes financieros de la Provincia. Aunque no siempre, la situación quedaba normalizada en el transcurso del ejercicio.

El decreto de creación del FUCO establece en su Art.5 “El tesorero General será el único autorizado a girar por sobre el monto de su propio saldo y hasta el porcentaje fijado del monto a que asciende el “Fondo Unificado de Cuentas Oficiales”, a tal efecto

se lo autoriza a firmar el convenio correspondiente con el Agente Financiero de la Provincia para la instrumentación del presente”.

Con fecha 14 de diciembre de 2010 se sanciona el Decreto N°1122/2010, que establece sustituir el último párrafo del Art.1 del Decreto N°81/2009 que queda redactado de la siguiente manera: “Quedan excluidas de esta medida... el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda”. Esta exclusión se justifica en que la Ley N°4.458 autorizó al Poder Ejecutivo a constituir un fideicomiso financiero para financiar la construcción de distintos planes de vivienda, donde el IPPV es el fiduciante y con el fin de no obstaculizar el flujo de fondos del Fideicomiso y la operación de la cuenta recaudadora por parte del fiduciario (Nación Fideicomisos SA), resulta necesario excluir de los alcances del Dec. N°81/2009 al IPPV.

Sin embargo en la práctica, el FUCO, siempre se mantuvo vigente para el IPPV.

Debido a que, el mecanismo del FUCO, tiene entre los beneficios, del punto de vista del Tesoro, constituir un conjunto sobre el cual el banco agente financiero de la Provincia (Banco Patagonia SA), puede prestar dinero hasta un porcentaje preestablecido a tasa cero. Ese préstamo no afecta el saldo de las cuentas corrientes individuales de los entes o sub-entes.

Es decir, que el Agente Financiero no cobra intereses sobre los descubiertos de la cuenta General del Tesoro, porque se establece como saldo de la cuenta, a la sumatoria de todos los saldos, de todas las cuentas corrientes oficiales de los distintos organismos que conforman el ámbito del sector público (Art.2 Ley 3.186).

Todas esas cuentas corrientes tienen saldo positivo, ya que el único autorizado a girar en descubierto es el Tesorero General.

Otra ventaja reconocida del mecanismo del FUCO, además de ayudar al financiamiento de los déficits estacionales es la de morigerar las inmovilizaciones de fondos con que se manejan unos entes con las deficiencias también de fondos de otros. Sin embargo y como veremos más adelante pareciera en el caso particular de la Provincia de Rio Negro, y específicamente en el Instituto de Promoción y Planificación de la Vivienda, que la inmovilización de fondos se ha potenciado con la implementación del FUCO.

Asimismo, y de acuerdo a lo expresado analizaremos el costo de oportunidad, de la inmovilización de los fondos, comparando la tasa de interés por girar en descubierto con

la evolución de los costos de la construcción, para poder así establecer los efectos de dicha inmovilización.

2.2. Rio Negro. Cuentas del ejercicio. Subejecución presupuestaria.

Siguiendo el consejo del Dr. Alfredo Le Pera, a continuación y con el objetivo de constatar la subejecución presupuestaria se analizarán las cuentas de inversión de la Provincia de Rio Negro en el período propuesto,.

Se han considerado los datos correspondientes a la Partida 400 de Bienes de uso, donde se registra la ejecución de obras correspondientes a planes de viviendas e infraestructura propia y la infraestructura necesaria para habilitar esos planes de vivienda como redes de servicios, desagües pluviales y cloacales, movimiento de suelos etc..

Hay que considerar que los planes habitacionales se desarrollan en terrenos cedidos al IPPV por asociaciones intermedias o municipios, tienen recuperos y las obras se contabilizan como bienes de uso.

La contabilización presupuestaria adoptada por el Organismo en el Sistema de Administración Financiera y Control de la Provincia (SAFYC), considerando las obras de construcción de viviendas como bienes de uso, es por lo menos discutible, pero al no ser el objeto principal de estudio de este trabajo, no será particularmente analizado.

Se ha considerado la evolución de los recursos principales antes descriptos en el punto 1.2.1-: Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI); Fondos Nacionales incluidos en Programas Federales de Construcción de Viviendas y Recuperos de cuotas de viviendas adjudicadas.

No se ha tenido en cuenta la ejecución de los recursos remanentes de ejercicios anteriores, con la intención de aislar los efectos de los recursos de cada ejercicio y por entender que su incidencia se verá reflejada en los saldos disponibles del último ejercicio del período en estudio, como desarrollaremos más adelante.

Recurso FONAVI

Ejercicio	Presup. Inicial	Presupuesto Vigente	Ordenado a Pagar	Saldo Presupuesto	Ejecución
2009	39.754.250	48.735.803	40.629.285	8.106.519	83,37%
2010	51.266.450	75.946.994	70.123.161	5.823.833	92,33%
2011	81.763.927	88.367.893	65.345.706	23.022.187	73,95%
2012	99.000.000	127.392.447	69.431.073	57.961.374	54,50%
2013	153.670.444	155.103.318	125.445.700	29.657.617	80,88%

Recurso Fondos Nacionales Programas Federales

Ejercicio	Presup. Inicial	Presupuesto Vigente	Ordenado a Pagar	Saldo Presupuesto	Ejecución
2009	128.457.011	128.407.811	110.157.736	18.250.075	85,79%
2010	103.000.000	148.861.290	143.349.669	5.511.621	96,30%
2011	168.049.509	168.049.509	140.529.789	27.519.720	83,62%
2012	213.761.784	213.761.784	79.949.649	133.812.135	37,40%
2013	183.916.362	229.894.634	106.529.188	123.365.446	46,34%

Recurso Recupero de cuotas de viviendas adjudicadas

Ejercicio	Presup. Inicial	Presupuesto Vigente	Ordenado a Pagar	Saldo Presupuesto	Ejecución
2009	21.000.000	27.167.320	24.737.002	2.430.318	91,05%
2010	28.773.400	30.042.600	26.727.251	3.315.349	88,96%
2011	37.226.701	36.226.701	24.585.651	11.641.050	67,87%
2012	26.200.000	42.100.324	9.484.554	32.615.769	22,53%
2013	36.499.000	59.141.973	12.689.615	46.452.358	21,46%

Sumatoria Recursos anteriores

Ejercicio	Presup. Inicial	Presupuesto Vigente	Ordenado a Pagar	Saldo Presupuesto	Ejecución
2009	189.211.261	204.310.934	175.524.023	28.786.911	85,91%
2010	183.039.850	254.850.884	240.200.081	14.650.803	94,25%
2011	287.040.137	292.644.103	230.461.147	62.182.956	78,75%
2012	338.961.784	383.254.554	158.865.277	224.389.278	41,45%
2013	374.085.806	444.139.925	244.664.503	199.475.421	55,09%

Fuente: Cuentas del ejercicio, publicación Boletín Oficial de la Pcia. de Rio Negro.

Del análisis de los cuadros precedentes, y considerando la sumatoria de de los Recursos más importantes, del presupuesto vigente para cada ejercicio, se ha ordenado a pagar un porcentaje mucho menor al cien por ciento. Es decir que el mandato legislativo, expresado en la aprobación del presupuesto del ejercicio, no se ha cumplido de forma completa.

En los dos últimos ejercicios del período en estudio el nivel de ejecución presupuestario bajó notablemente.

El saldo presupuestario en los ejercicios 2012 y 2013 ha rondado los doscientos millones de pesos y la subejecución presupuestaria alrededor del cincuenta por ciento.

En el Punto 1.1.- se han mencionado algunas probables causas de la Subejecución presupuestaria, a continuación analizaremos su relación con el caso particular del IPPV Rio Negro.

2.3.- Causas de la Subejecución Presupuestaria

Modificaciones presupuestarias.

En el caso del IPPV, las modificaciones presupuestarias en la mayoría de los casos y en el período en estudio, se han dado por mayor recaudación efectiva de los recursos y por ende se han incrementado las partidas de gastos por ese aumento de ingresos, como se refleja en la comparación del Presupuesto Inicial y el vigente, sin embargo el aumento de ingresos no fue correspondido con el aumento de gastos.

Problemas de gestión.

Se puede expresar como falta de aptitud de gestión del organismo ejecutor. El IPPV es un Organismo que desde su creación gestiona la solución de soluciones habitacionales incluyendo la construcción de viviendas sociales, por lo que cuenta con una estructura capacitada y altamente profesionalizada en pos de la consecución de los objetivos planteados.

Falta de financiamiento.

En el caso de los Programas Federales de Vivienda, cuando existe una demora en la transferencia de los anticipos financieros o el primer desembolso proyectado de las obras esto provoca que el inicio se difiera en el tiempo y en muchos casos, pasen al próximo ejercicio. Sin embargo, al considerar un período de cinco años, estas demoras debieran compensarse.

Falta de Bienes o Insumos.

En el período en estudio y en la Provincia de Río Negro, no se han observado faltantes de materiales para la construcción, por largos lapsos de tiempo, más allá de los típicos faltantes estacionales de algunos productos. Asimismo, la oferta de mano de obra especializada siempre ha superado a la demanda, si tenemos en cuenta los constantes reclamos del gremio UOCRA a nivel provincial, para la concreción de obras.

Freno a la aceleración del gasto.

Si la política en materia habitacional ha sido constituir un fondo anticíclico y cuando hay excedentes de fondos, retenerlos para los ejercicios siguientes, no ha sido exteriorizado por los referentes provinciales.

Asimismo, no podemos considerar la existencia de excedentes, cuando la demanda habitacional es altísima. No se cuenta con datos del período en estudio pero en la actualidad, según información periodística basada en un relevamiento del propio IPPV Río Negro, hay más de 17.000 inscriptos para acceder a una vivienda. Ese registro cuantifica parte del déficit habitacional provincial, con sus múltiples y complejas variantes¹⁶.

¹⁶ Ver Diario Río Negro 12/10/2.015.

De todas maneras, como veremos más adelante, el incremento en los saldos disponibles de dinero del IPPV, ha crecido exponencialmente en el período en estudio, y muy por encima del crecimiento promedio reflejado en las distintas jurisdicciones de la República.

Sobrecálculo de gastos o recursos.

En el período en estudio, en general, se ha recaudado más de lo previsto, por ende no hubo insuficiencia de fondos para gastar. Así lo demuestra el siguiente cuadro, donde se observa que considerando la sumatoria de los recursos principales siempre se ha recaudado más de lo presupuestado.

Presupuesto Inicial de Recursos				
Ejercicio	FONAVI	Programas Federales	Recupero de Cuotas	TOTAL
2009	58.619.000	128.457.011	23.600.000	210.676.011
2010	71.164.200	103.000.000	31.637.000	205.801.200
2011	105.846.000	168.049.509	37.961.701	311.857.210
2012	132.199.100	213.761.784	27.000.000	372.960.884
2013	206.225.400	183.916.362	40.000.000	430.141.762

Recaudación efectiva de Recursos					
Ejercicio	FONAVI	Programas Federales	Recupero de Cuotas	TOTAL	% Recaudación
2009	68.558.821	126.194.786	27.649.320	222.402.927	105,57%
2010	92.773.052	148.908.290	29.937.434	271.618.776	131,98%
2011	118.513.966	166.057.897	35.351.962	319.923.825	102,59%
2012	166.107.748	200.527.733	44.380.323	411.015.804	110,20%
2013	211.693.274	229.894.634	67.367.943	508.955.851	118,32%

Fuente: Cuentas del ejercicio, publicación Boletín Oficial de la Pcia. de Rio Negro.

Respecto de los gastos, la inversión en soluciones habitacionales en mi parecer debiera ser la máxima posible en función de los recursos disponibles, más aún si esos recursos son específicos. Si bien en el corto plazo por distintas situaciones se puede demorar el inicio de obras previstas, en el mediano o largo plazo no debieran dejarse de ejecutar el máximo de obras posible, mas teniendo en cuenta los costos crecientes de la construcción por efecto entre otras causas, de la inflación.

Legislación sobre contrataciones compleja, que demora las adjudicaciones.

La complejidad jurídica puede ralentizar los pasos administrativos y determinar vencimiento de plazos de mantenimiento de oferta, consecuente caída de ofertas y esto implica recomenzar los procesos de contratación.

Sin embargo, pensando en el mediano o largo plazo, las previsiones y la especialización respecto de los procesos mencionados evitaría las demoras, posible causa de subejecución presupuestaria.

2.4.- Saldos disponibles. Stock de dinero al cierre de cada ejercicio.

En el punto anterior se efectuó un repaso de las distintas causas posibles de subejecución presupuestaria y su relación con el caso particular de la política habitacional en la provincia de Rio Negro.

En este punto analizaremos los efectos, y particularmente los saldos disponibles o Stock de dinero al cierre de cada ejercicio y su comparación con las distintas jurisdicciones de la República.

El monto total de \$3.878.873.723 en el siguiente cuadro, se verifica en Cuentas Corrientes y Cajas de Ahorro de disponibilidad inmediata, como así también Plazos Fijos cuya disponibilidad se manifiesta al vencimiento de los mismos, generalmente en un plazo no mayor a 30 días desde su colocación, por parte de los Organismos Jurisdiccionales (en el caso de la provincia de Rio Negro, el IPPV).

Saldos Disponibles al cierre de cada ejercicio.					
Jurisdicción	2009	2010	2011	2012	2013
Buenos Aires	96.183.578	92.522.168	119.923.982	138.528.154	390.848.082

Catamarca	2.158.871	3.793.556	6.261.001	32.085.076	61.373.317
Córdoba	66.649.445	102.748.577	24.316.502	80.607.172	140.199.348
Corrientes	8.618.614	25.799.391	27.016.470	62.391.644	113.946.851
Chaco	72.651.572	53.244.135	54.890.045	96.745.384	131.090.240
Chubut	5.681.868	37.090.523	19.414.117	30.473.275	37.428.177
Entre Ríos	60.401.924	79.489.621	55.600.256	78.109.817	114.621.410
Formosa	31.453.143	54.786.937	25.352.215	133.371.799	140.257.265
Jujuy	-11.266.555	-9.024.031	-8.586.550	7.000.107	42.305.380
La Pampa	56.882.057	78.197.739	92.084.370	184.167.752	175.612.694
La Rioja	15.382.849	7.939.711	7.414.358	23.055.286	10.640.149
Mendoza	30.107.190	47.677.909	151.442.263	217.743.715	61.161.853
Misiones	49.673.348	16.654.071	25.795.549	58.786.153	98.320.725
Neuquen	20.700.783	33.030.113	7.453.979	60.224.847	114.978.824
Río Negro	6.657.901	26.526.646	61.025.790	360.291.165	497.142.985
Salta	35.842.897	83.924.883	115.880.942	281.170.855	515.753.318
San Juan	77.352.662	113.729.076	80.115.990	244.560.503	244.093.873
San Luis	204.728.467	131.600.887	132.906.937	145.849.954	24.621.844
Santa Cruz	35.730.224	24.560.774	28.345.180	117.120.311	263.042.270
Santa Fe	102.619.965	129.914.375	26.692.990	23.961.781	119.791.979
Sgo.Estero	26.040.922	31.479.382	52.394.092	90.039.607	118.792.393
Tucumán	29.543.171	76.219.403	114.470.350	58.945.815	64.146.568
T.del Fuego	48.237.873	79.848.341	116.834.854	202.785.336	302.440.773
CABA	22.258.317	43.469.020	56.617.065	65.387.986	96.263.406
TOTAL	1.094.291.093	1.365.223.208	1.393.662.746	2.793.403.492	3.878.873.723

Fuente: Auditorias del FONAVI y Programas Federales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

En promedio, entre el ejercicio 2009 y el ejercicio 2013, los saldos disponibles de las distintas jurisdicciones se incrementaron en un 354,46%, es decir que, más que se triplicaron en el período en estudio.

Este porcentaje de incremento, llama la atención, sin embargo si consideramos el caso particular de la provincia de Río Negro el incremento en el período en estudio asciende al 7.466,96%.

En valores absolutos los saldos disponibles del IPPV Río Negro, pasaron de ser al cierre de 2.009 de \$ 6.657.901 a \$ 497.142.985 al cierre del ejercicio 2.013, es decir se incrementaron en más de setenta y cuatro veces.

En el siguiente cuadro se muestra la relación Saldo disponible al 31 de diciembre de cada año y presupuesto inicial, para cada ejercicio del período en estudio.

Al cierre del ejercicio 2.013, el Stock de dinero disponible, superó a lo presupuestado inicialmente para ese año (113,81%). En otras palabras, lo que no se gastó efectivamente en el año, superó a lo que se había previsto inicialmente gastar para ese ejercicio.

IPPV Rio Negro	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo Disponible	6.657.901	26.526.646	61.025.790	360.291.165	497.142.985
Presupuesto Inicial	210.676.011	205.801.200	317.371.860	372.960.884	436.833.762
Relación Saldo Disp. / Presupuesto	3,16%	12,89%	19,23%	96,60%	113,81%

Fuente: Auditorias del FONAVI y Programas Federales de la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. - Cuentas del ejercicio, publicación Boletín Oficial de la Pcia. de Rio Negro.

2.5- Conclusiones sobre causas y efectos de la Subejecución presupuestaria en el caso particular de la Provincia de Rio Negro.

En puntos anteriores se definió el término subejecución presupuestaria, se desarrollaron las posibles causas de la Subejecución presupuestaria, de acuerdo a los distintos autores y bibliografía indicada y se constató su ocurrencia en el período en estudio para la provincia de Rio Negro en materia habitacional.

Analizadas las posibles causas que habían sido descritas con anterioridad, y su relación con este caso en particular, no se encuentra una conexión directa con ninguna de ellas, sobretodo constatando que la subejecución se ha mantenido e incrementado en el período de mediano plazo considerado y, varias de las probables causas mencionadas, guardan una relación más estrecha con el corto plazo.

En referencia a los efectos, se ha constatado un fuerte incremento en el Stock de dinero disponible, al cierre de cada ejercicio del período en estudio. El crecimiento ha sido exponencial respecto de las cuentas del IPPV.

Constatado el efecto de incremento del stock de dinero, cual es la causa?.

Más allá de entender que el incremento del Stock de dinero al cierre de cada ejercicio se origina en la subejecución presupuestaria sostenida a lo largo del tiempo, ejercicio tras

ejercicio, en el caso de la provincia de Rio Negro debemos analizar el Estado de Tesorería de cada cuenta del ejercicio.

ESTADO DE TESORERIA					
Rio Negro	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo al 31/12	-147.593.315	-265.765.935	-258.432.603	-519.714.574	-766.326.842

Fuente: Cuentas del ejercicio, publicación Boletín Oficial de la Pcia. de Rio Negro.

En el ejercicio 2009, al pie del estado de Tesorería se transcribe:

“El saldo negativo que se observa en el resultado del presente “Estado de Tesorería”, obedece a la implementación y uso del Fondo Unificado de Cuentas Oficiales (F.U.C.O.) – dispuesto mediante Decreto N°081/09 del 24/03//09 – arrojando al día 31/12/2009 un saldo de \$ 9.666.194,00, la composición se adjunta al informe de la Cuenta de Inversión.”

Esta transcripción, se reitera en la cuenta del ejercicio 2.010, obviamente variando el monto de saldo del FUCO, pero no se incluye en los ejercicios subsiguientes.

Sin embargo, se observa que el saldo negativo del Estado de Tesorería se incrementa sobre todo en los ejercicios 2012 y 2013, coincidiendo con el incremento de los saldos disponibles del IPPV.

Es decir, que si bien no se expresa explícitamente en las cuentas de ejercicio 2.011 a 2.013, la vigencia del FUCO, y por ende los saldos disponibles del IPPV, entre otros saldos de distintos Organismos, mantienen el equilibrio financiero y compensan el saldo negativo de la cuenta Rentas Generales de la Provincia.

Podemos concluir entonces, por lo expresado en líneas anteriores que una de las probables causas de la subejecución presupuestaria en materia habitacional en la Provincia de Rio Negro responde a la implementación del mecanismo del FUCO, que tiene como uno de los efectos, los altos niveles de Stock de dinero al cierre de cada ejercicio en las cuentas del IPPV.

En los hechos, en la Provincia, se ha pasado de las incautaciones o utilidades transitorias de fondos para superar déficits estacionales de caja, autorizados tanto por la Ley de Contabilidad como por la Ley que la sustituyó, de Administración Financiera y Control del Sector Público, al mecanismo del FUCO, donde no hay transferencias de

fondos entre cuentas, pero su utilización implica inmovilizar fondos para no generar giro en descubierto y por ende el correspondiente pago de intereses.

Financiera y administrativamente, este pasaje de las utilidades transitorias de fondos, a la implementación del FUCO tiene sus ventajas.

Financieramente, en el sentido que se ahorra el pago de intereses por el giro en descubierto de la cuenta Rentas Generales.

Administrativamente, se ahorra la instrumentación de decretos aprobando las utilidades transitorias de fondos, su devolución y todas las registraciones contables correspondientes.

Ahora bien, lo que podríamos denominar como efecto secundario de la subejecución presupuestaria y la utilización del FUCO, es decir, la inmovilización de fondos específicos para la Vivienda, sobre todo mantenida en el largo plazo, tiene su costo de oportunidad, dado por la cantidad de soluciones habitacionales que el Estado deja de brindar, en un período de la Republica en general y de la Provincia de Rio Negro en particular, donde la solución de la demanda habitacional, es uno temas prioritarios para la sociedad, como ya apuntáramos y según surge de un estudio realizado en toda la provincia por el IPPV¹⁷.

2.6.- Estadísticas sobre viviendas y soluciones habitacionales en ejecución en cada periodo y en cada jurisdicción.

A continuación se analizarán las estadísticas generadas por la Subsecretaría de desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y el Consejo Nacional de la vivienda.

Obras en ejecución al cierre de cada ejercicio										
Jurisdicción	2009		2010		2011		2012		2013	
	Viv.	Soluc. Habits.	Viv.	Soluc. Habits.	Viv.	Soluc. Habits.	Viv.	Soluc. Habits.	Viv.	Soluc. Habits.
Buenos Aires	34.199	836	35.461	1.286	34.847	1.873	34.286	4.063	32.813	5.892
Catamarca	1.812	578	1.742	486	1.122	420	1.860	754	2.650	784
Córdoba	2.771	937	3.218	677	3.702	515	3.443	377	-	-
Corrientes	728	-	258	-	858	-	654	-	514	-

¹⁷ Ver Diario Rio Negro, "Demanda Habitacional" Sección DeViedma; 12/10/2015.

Chaco	2.883	5.556	6.084	3.826	4.878	3.477	4.461	4.349	6.973	5.566
Chubut	1.371	2.023	1.162	1.889	889	2.224	1.290	1.771	1.275	1.930
Entre Ríos	2.610	658	271	1.202	3.394	1.452	3.512	1.278	4.006	2.195
Formosa	1.733	283	2.666	83	2.554	1.108	2.538	925	3.229	1.449
Jujuy	5.839	1.458	4.127	1.182	4.770	1.246	2.557	1.661	4.004	1.645
La Pampa	2.287	325	323	111	1.287	422	1.698	422	1.253	265
La Rioja	2.092	565	1.521	1.134	1.931	363	783	654	2.252	2.682
Mendoza	1.879	1.535	2.039	1.004	2.287	1.179	2.152	1.397	4.038	341
Misiones	3.880	4.546	3.298	3.633	3.091	7.637	3.239	5.508	4.945	4.401
Neuquen	2.628	696	1.831	662	1.355	652	879	1.258	976	1.281
Río Negro	4.145	1.326	3.111	1.412	2.643	1.007	1.678	907	2.263	501
Salta	5.629	1.680	2.992	1.144	2.650	1.654	3.846	1.088	2.786	1.677
San Juan	2.086	13	1.321	45	2.319	45	1.963	10	2.949	186
San Luis	381	-	110	-	85	-	5	-	5	-
Santa Cruz	1.461	108	1.328	108	1.421	108	1.377	108	1.093	108
Santa Fe	2.212	-	2.993	-	2.902	-	1.805	-	1.438	-
Sgo.Estero	6.218	122	5.582	122	3.888	122	2.596	152	2.175	502
Tucumán	7.964	6.961	7.159	4.622	5.192	4.524	4.083	3.699	5.000	5.175
T.del Fuego	908	20	582	2	497	18	572	18	422	18
CABA	1.445	1.470	1.345	1.532	1.676	112	1.660	120	1.484	136
TOTAL	99.161	31.696	90.524	26.162	90.238	30.158	82.937	30.519	88.543	36.734

Fuente: Auditorias del FONAVI y Programas Federales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. -

Se observa que en el período en estudio, la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales en ejecución al cierre de cada ejercicio, bajó en un 4,26% considerando la totalidad de las jurisdicciones, comparando el ejercicio 2.009 y 2.013.

En términos absolutos se pasó de 130.857 viviendas y soluciones habitacionales en ejecución a 125.277 unidades. Cabe destacar que como soluciones habitacionales se consideran la construcción de núcleos secos (ej. Habitaciones) ó núcleos húmedos (ej. Baños), generalmente incluidos en programas federales como el “Mejor Vivir”.

Ahora bien, si analizamos el caso particular de la provincia de Río Negro, la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales descendió comparando los ejercicios mencionados en un 49.48%. En términos absolutos se pasó de 5.471 a 2.764 unidades.

Cabe aclarar que estas estadísticas no incluyen los programas provinciales de construcción de viviendas o soluciones habitacionales, sin embargo en el caso de Río Negro, generalmente los programas provinciales no representaron un porcentaje elevado dentro de la composición de viviendas o soluciones habitacionales en ejecución.

Se concluye en el caso de la Provincia de Río Negro, que la disminución de obras de viviendas y soluciones habitacionales en ejecución en el período en estudio, coincide con el aumento porcentual de la subejecución presupuestaria de las partidas asignadas para obras.

Asimismo el crecimiento de los recursos en valores absolutos, ha sido constante en el período en estudio y su recaudación efectiva siempre ha superado lo proyectado.

Cap. III – Destino de los Fondos

En este capítulo se analizará el costo de oportunidad de mantener fondos inmovilizados con afectación específica para la construcción de viviendas.

En ese sentido se examinará la evolución de los costos de la construcción de viviendas sociales y la tasa de interés para el giro en descubierto en cuentas corrientes bancarias.

3.1.- Evolución de los costos de la construcción de viviendas sociales.

La subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, periódicamente publica los montos máximos de financiación para los distintos Programas Federales.

Estos valores surgen del análisis de precios de un prototipo elaborado por la Subsecretaría para cada programa federal de construcción de viviendas. Cabe destacar que dicho análisis, se basa en los datos aportados por el INDEC, y particularmente para el caso de la mano de obra, los datos corresponden a encuestas efectuadas en Capital federal y Gran Buenos Aires.

Para este trabajo se considerará los valores publicados para el programa Reconversión Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas, cuyo prototipo consiste en una vivienda de aproximadamente 50 metros cuadrados de superficie cubierta, con dos habitaciones, baño, cocina y estar comedor.

Mes	Montos	% Aumento Anual	% Aumento respecto Dic-08
dic-08	112.200		
dic-09	123.400	9,98%	9,98%
dic-10	143.600	16,37%	27,99%
dic-11	176.600	22,98%	57,40%
dic-12	232.000	31,37%	106,77%
dic-13	283.600	22,24%	152,76%

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. -

Del análisis del cuadro, surge que el costo de construcción en el primer ejercicio del período en estudio, aumento en un 10% aproximadamente. Posteriormente se elevó

hasta alcanzar en el ejercicio 2.012 un 31,3%. El promedio de aumento anual del costo de construcción en el período analizado es del 31%.

Asimismo, el incremento total en el período en estudio alcanzó el 152,76%.

Cabe mencionar, las constantes dudas manifestadas por distintas agrupaciones políticas y la prensa especializada sobre las estadísticas publicadas por el INDEC, sobre todo respecto al porcentaje de inflación (Definida como el aumento generalizado y sostenido de los precios de los bienes y servicios existentes en el mercado durante un período de tiempo determinado).

Es decir, que el aumento de los costos de la construcción de viviendas sociales, en términos reales puede ser incluso superior, a los datos aportados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

De todas maneras, la finalidad del análisis de los aumentos de los costos de construcción de viviendas sociales, es demostrar la pérdida de poder adquisitivo de la moneda en relación a los materiales y la mano de obra, por mantener inmovilizados fondos que tienen este destino específico.

Un razonamiento elemental puede consistir en decir, que si al inicio del período en estudio, supongamos que con el dinero que se contaba se podían ejecutar mil viviendas, al cierre del período con el mismo monto de dinero se podían ejecutar solo trescientas noventa y seis unidades.

En conclusión, mantener fondos inmovilizados, en este caso con afectación específica, durante largos períodos de tiempo, genera por efectos de la inflación, que la cantidad de soluciones habitacionales o que la demanda de viviendas sociales que se pueda satisfacer disminuya notablemente.

3.2.- Costo financiero de girar en descubierto en cuentas corrientes oficiales.

Como ya anticipáramos en líneas anteriores, la utilización del mecanismo del FUCO, tiene sus ventajas administrativas y financieramente implica un ahorro en el pago de intereses por el giro en descubierto de la cuenta de Rentas Generales de la Provincia.

Por ello, analizaremos las tasas por giro en descubierto del período en estudio para su comparación con los costos de la construcción descriptos en el punto anterior.

**TASAS DE INTERES, promedio mensual en porcentaje nominal anual
Por adelantos en cuenta corriente al sector privado no financiero**

	2009	2010	2011	2012	2013
ene	26,71	20,70	18,76	25,15	21,55
feb	24,71	20,25	18,45	23,35	21,49
mar	24,42	20,04	19,17	21,94	21,34
abr	24,07	19,51	18,98	21,50	21,68
may	23,30	18,85	18,81	20,98	22,55
jun	22,77	18,25	18,32	20,34	22,80
jul	22,41	18,46	18,53	20,72	23,17
ago	22,40	18,60	18,96	20,80	23,36
sep	22,21	18,45	19,25	21,08	23,54
oct	21,65	18,61	21,74	21,44	25,01
nov	21,27	19,12	25,61	21,55	26,18
dic	21,26	19,19	26,76	21,78	27,58

Fuente: Gerencia de Estadísticas Monetarias - Banco Central de la República Argentina. -

Este nivel de tasa de interés expresado en el cuadro, es similar a la tasa que ha debido a pagar la Provincia por el giro en descubierto de su cuenta Rentas Generales, es decir en un nivel del 20%, en más o menos, dentro del período en estudio.

Un repaso de las ejecuciones contables consigna que la Provincia abonó en concepto de intereses por el giro en descubierto, al Banco Patagonia S.A. algo más de 3,9 millones en 2.009 y rondó los 3 millones en 2.010. El 2.011 fue particular, el costo por descubierto trepó a los 10,5 millones y en el 2.012 el costo promedió los 3,3 millones¹⁸.

Se observa que el monto creció notablemente en el ejercicio 2.011, pero dicho ejercicio tuvo la particularidad de ser un año electoral. La provincia accedió también a un crédito privado por 151 millones, pero el impacto de la campaña electoral no contempla dilemas cuando se detecta que octubre fue el mes de mayor desembolso por comisiones de casi 2,2 millones. La elección provincial fue el 25 de setiembre. También este mes registró un costo de casi 1,1 millones¹⁹.

¹⁸ Ver Diario Rio Negro 22/01/13; Sección Regionales.

¹⁹ Ver Diario Rio Negro 22/01/13; Sección Regionales.

Para los ejercicios 2.012 y 2.013 los costos financieros abonados se redujeron, pero coinciden con el impactante aumento de los fondos inmovilizados o disponibles al cierre de cada ejercicio en el IPPV.

Por último, cabe destacar que a pesar de la utilización del mecanismo del FUCO para amortiguar los costos financieros del giro en descubierto, se han abonado importantes montos en ese concepto a lo largo del período en estudio.

3.3.-Costo de oportunidad de mantener fondos inmovilizados.

Concluyendo el análisis, determinamos que mantener fondos inmovilizados con afectación específica para la construcción de viviendas tiene su costo de oportunidad.

Establecimos una tasa de aumento del costo de la construcción de viviendas sociales, que en el período en estudio tuvo un promedio del 31 % anual, mientras que el costo financiero del giro en descubierto para el mismo período fue inferior y se mantuvo alrededor del 20 %.

Seguramente, existen algunos indicios o es posible mensurar de alguna manera el costo social de la demanda insatisfecha de viviendas sociales, pero no es el objetivo de este trabajo y excedería sus alcances.

Pero sin duda, si consideráramos ese costo y lo adicionáramos al costo de oportunidad establecido, con más razón, es aconsejable la ejecución de los recursos en el máximo porcentaje posible, e invertir de esa manera, en el destino para el que fueron concebidos originalmente y cumplir con el mandato de la asamblea legislativa que oportunamente sesionó y trató la aprobación del presupuesto de recursos y gastos.

3.4.- Otras alternativas que dan solución a la demanda habitacional y su comparación, con la modalidad actual desarrollada por el IPPV.

Existen otras modalidades o programas con vigencia en la provincia, orientados a satisfacer la demanda habitacional, que a continuación se describirán brevemente y que de alguna manera pueden constituirse en alternativas a la acción que viene llevando adelante el IPPV desde su creación en 1.958.

Programas Federales de Construcción de viviendas ejecutados directamente por los Municipios.

En los últimos dos años del período en estudio, el IPPV Rio Negro solo ha podido licitar en el marco de los Programas Federales de Construcción de Viviendas, la construcción de 593 viviendas financiadas por un fideicomiso financiero, cuyos VRD (Valores Representativos de Deuda) han sido integrados casi en su totalidad con fondos de la ANSES.

La Nación ha logrado desplazar casi totalmente a la provincia de Rio Negro de la gestión y de la ejecución de viviendas con sus fondos federales. En dos años, el IPPV solo licitó un poco más del 10% de las unidades que el Estado Nacional asignó para el territorio provincial²⁰.

En contrapartida, los municipios –en forma directa- accedieron a programas de Nación para 3.115 viviendas en ejecución, licitadas y contratos. Hay otras 699 casas anunciadas, totalizando 3.814 unidades²¹.

Ahora bien, la descentralización de la ejecución de los Programas Federales a través del IPPV y su traspaso a los municipios, trae aparejado fundamentalmente dos problemas:

Los municipios no tienen la capacidad financiera para absorber los retrasos en el pago de los certificados de obra, ya que dichos certificados son transferidos al Municipio, previa rendición de avance a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y el circuito administrativo de las rendiciones generalmente genera demoras considerables.

El IPPV en cambio cuenta con los recursos del FONAVI y el Recupero de cuotas de viviendas adjudicadas, que en muchos casos posibilita la continuidad de las obras.

Por otro lado, los Programas Federales ejecutados directamente a través de los municipios, se rigen en materia de Redeterminación de Precios por el Decreto Nacional N°1295/02. La aplicación del régimen provincial es más beneficioso para las empresas comitentes dado que el decreto nacional elabora sus índices en base a datos del INDEC, y ya adelantamos en líneas anteriores lo inconveniente que esto acarrea.

²⁰ Ver Diario Rio Negro 25/03/15; Sección Regionales.

²¹ Ver Diario Rio Negro 25/03/15; Sección Regionales.

Concluyendo, esta es una alternativa a la acción del IPPV, que ha aparecido en los últimos años en el horizonte provincial, aunque no podemos distinguir si por cuestiones políticas²² o como consecuencia de la reiterada subejecución presupuestaria demostrada a lo largo de estas líneas y expresada en cada auditoría anual de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR.)

El Programa Crédito Argentino para la Vivienda Única fue anunciado el 12 de julio de 2012 y significaría créditos personales para la construcción de 400 mil viviendas en los próximos cuatro años.

Inicialmente se planteó como una nueva línea de crédito para la construcción de viviendas destinado a particulares, que se diferencia de otros créditos por un positivo mejoramiento del tipo de tasa y plazos. Una vez aprobada la transacción, el plan se gestiona como cualquier otro crédito hipotecario personal, resolviendo los adjudicatarios las características del lote y la vivienda²³.

A la línea de créditos individuales se sumó el segmento de desarrollos urbanísticos que contempla la construcción de proyectos habitacionales en terrenos fiscales ociosos. El estado Nacional, las provincias y los municipios vienen trabajando desde hace tres años para ceder tierras públicas en zonas urbanas de todo el país²⁴.

El titular del ANSES Viedma, puntualizó que desde el lanzamiento del PRO.CRE.AR. en junio de 2012 están terminadas o en desarrollo 136.117 viviendas entre proyectos autogestionados y desarrollos urbanísticos, con una inversión total de 50 mil millones de pesos. Los metros cuadrados construidos en PRO.CRE.AR. representan el 26% de la superficie aprobada para el uso residencial en todo el país, según una estimación del Ministerio de Economía de la Nación. Añadió que el grueso del plan se concentra en los desarrollos individuales, es decir, en los créditos dirigidos a familias que ya cuentan con

²² Ver "Nación apartó al IPPV de sus planes de viviendas en Río Negro" Diario Río Negro 25/03/15; Sección Regionales.

²³ Ver Correa Ayelen y Schachter Silvio; "PROCREAR La política habitacional en discusión" 2013.

²⁴ Ver Agencia Periodística Patagónica; 23/11/15)

un terreno (o piensan comprar uno) y desean construir su casa, para lo cual necesitan presentar su proyecto con las autorizaciones correspondientes²⁵.

Como vemos, el PRO.CRE.AR., es un programa complementario en el sentido de los créditos destinados a refacción o ampliación, pero también se convierte en una alternativa al accionar del IPPV, con los desarrollos urbanísticos y la construcción de planes habitacionales.

Créditos Hipotecarios

Existe en el mercado bancario, oferta de este tipo de crédito pero en general apunta a un segmento distinto al demandante de viviendas sociales.

Asimismo, los requisitos de nivel de ingresos y de otro tipo son, en muchos casos inalcanzables. Con la aparición del PROCREAR, esta alternativa ha perdido vigencia, por el mejoramiento de tasas y plazos.

Un dato relevante de los informes elaborados por la ANSES, es el ingreso familiar promedio de los que acceden a los créditos: 8.394,90 pesos, lo que da cuenta que los beneficiarios no podrían acceder un préstamo hipotecario similar sin la iniciativa oficial²⁶.

²⁵ Ver Diario Rio Negro; 01/02/2015; Sección Regionales.

²⁶ Ver Agencia Periodística Patagónica; 23/11/15.

Cap. IV - Conclusiones

En la Parábola de los talentos²⁷, el Señor que se va lejos, entrega sus bienes a distintos siervos, todos ellos invierten los talentos recibidos y obtienen la misma cantidad que invierten. Todos, menos el que recibe un solo talento que fue y cavó en la tierra, y escondió el dinero de su señor porque tuvo miedo de su dureza. Al retorno de su señor después de mucho tiempo, el siervo es castigado y echado a las tinieblas donde solo hay llanto y rechinar de dientes.

Si obviamos el final dramático de la parábola de los talentos, la situación tiene una reminiscencia con el mandato contenido en el presupuesto anual de recursos y gastos aprobado por el Poder Legislativo de la Provincia de Rio Negro, y la subejecución presupuestaria del mismo, en este caso de recursos con afectación específica para brindar soluciones habitacionales de carácter social.

A lo largo de estas líneas hemos definido y comprobado la subejecución presupuestaria en la Provincia, analizado sus causas, sus efectos y relacionado con los mecanismos de tesorería (Cuenta Unica del Tesoro, FUCO etc.) utilizados en las distintas jurisdicciones de la República y en particular en Rio Negro.

Identificamos lo que denominamos como un efecto secundario no deseado de la utilización del mecanismo del FUCO, que consiste en la inmovilización de fondos, que mantenida a lo largo del tiempo, genera un costo de oportunidad por mantener ociosos, fondos que tienen un destino específico.

La evolución y suba constante de los costos de la construcción para viviendas de carácter social, en el período en estudio, superaron a los costos financieros de mantener el giro en descubierto en cuentas corrientes oficiales.

Sin embargo, como se indicó, en este trabajo no se mensuró el costo social de la demanda insatisfecha de la vivienda social, factor importante considerando que la solución en materia habitacional, es un tema altamente prioritario para la sociedad de acuerdo a los sondeos periodísticos, encuestas electorales y relevamientos técnicos del propio IPPV de Rio Negro.

²⁷ Ver Evangelio según San Mateo 25:14-30.

De adicionar este elemento, seguramente el costo de oportunidad de los fondos inmovilizados se incrementaría significativamente. Es por eso que la Política habitacional y la política en general, en mi entender, deben tener en cuenta necesariamente, este costo para la toma de decisiones.

Por ello, el grado de realización de un programa público, debe considerar los costos y beneficios de conseguir el objetivo, y si existen medios alternativos de alcanzarlo. Por lo tanto se necesita efectuar un análisis de eficiencia, concepto que se debe utilizar a la hora de valorar la actuación pública, como expresa M.A. Bolívar²⁸.

Y en ese entendimiento, radicaría un principio de solución a los problemas habitacionales, tanto de la República en general como de la Provincia de Rio Negro en particular.

Osborne y Gaebler opinan que la mayor parte de las organizaciones públicas no saben quienes son sus clientes²⁹.

En el caso del IPPV hay una variedad de clientes que pugnan para que sus necesidades sean satisfechas:

Empresas Constructoras: Desde que no se construye por administración, el personal especializado en obra del IPPV, ha sido reasignado a tareas generales y las empresas tienen injerencia en el método de construcción, redeterminación de precios etc. a través del accionar de la Cámara de la Construcción, entidad que las agrupa.

Gremio de la construcción: La obra pública en general y los planes de vivienda en particular, contienen un alto porcentaje de mano de obra por la utilización generalizada del sistema tradicional de construcción. Por ello, tienen mucha incidencia en el nivel de empleo del gremio de obreros y empleados de la construcción.

Adjudicatarios: El debate debe establecer a que segmento de la población apuntan las viviendas sociales, porque hay variables que influyen en la decisión: política de recupero para no desfinanciar planes futuros, población rural, población indígena etc. Asimismo, los adjudicatarios reciben una vivienda prototipo de la que no participan en su concepción y ejecución y no siempre satisface sus necesidades entre otras causas por

²⁸ Ver M.A. Bolívar, "Finanzas Públicas y control" 2.012.

²⁹ Ver Osborne y Gaebler "La reinención del Gobierno"; 1.994.

la gran diversidad geográfica y climática de la Provincia. Esto lo diferencia del PRO.CRE.AR., donde cada adjudicatario presenta su proyecto de construcción que satisfaga sus prioridades.

Entidades intermedias: en los últimos años se han adjudicado viviendas principalmente, a través de entidades intermedias, que proveen las tierras donde se construyen los planes habitacionales. Las entidades intermedias compiten con los municipios en este sentido. El porcentaje de demanda libre es pequeño, es decir que el contacto directo del IPPV con el futuro adjudicatario es mínimo.

Gobierno: Históricamente el IPPV ha financiado desfasajes financieros del gobierno central de la provincia, como vimos, primero con la utilización transitoria de fondos que eran devueltos en el mismo ejercicio y luego con la instauración del FUCO.

La mayor complicación consiste en si este financiamiento transitorio se convierte en permanente, como ha quedado demostrado a lo largo de estas líneas, en el período en estudio. Y en algún momento debe producirse un cambio de fuente de financiamiento, cuyo costo es incierto.

En mi opinión los principales clientes del IPPV deben ser los potenciales adjudicatarios y para ello el IPPV debe adaptarse y contribuir activamente a las otras alternativas de solución de la demanda habitacional planteados (PRO.CRE.AR; Programas Federales de Construcción de viviendas ejecutados directamente por los Municipios etc.), porque estas opciones no son excluyentes sino complementarias y no pueden reemplazar totalmente el accionar del IPPV.

En ese sentido el IPPV puede aportar positivamente en el sentido de gestionar tierras con municipios y particulares, aptos para el plan PRO.CRE.AR. y tramitar la instauración del programa “Precios Cuidados para la construcción” en las distintas localidades de la provincia, entre otras cuestiones.

Asimismo, y concordando con el Arq. Omar Reggiani³⁰ el IPPV posee una estructura que se extiende por toda la Provincia, con personal capacitado para desarrollar múltiples tareas, con recursos financieros que envidian otros organismos provinciales. Es un organismo reconocido y respetado por la población. Con todo esto el IPPV tiene la responsabilidad de ponerse al frente de la gestión en materia de hábitat.

³⁰ Ver Diario Rio Negro; 27/06/2.014.

La claridad expresada por la Ley de creación del IPPV, sus objetivos fundacionales y su planteo de funcionamiento a nivel provincial para dar solución en materia habitacional deben ser complementados con una mirada moderna que contemple el nuevo escenario, mucho más complejo que el de los años 50.

Por último, la política financiera afecta al resto de las políticas llevadas a cabo en una Jurisdicción, y creo que ha quedado demostrado palmariamente como ha influido en la política habitacional de la Provincia de Río Negro.

Por ende la teoría de sistemas tomada como marco conceptual para este trabajo, ha justificado su plena vigencia, en la interrelación de los distintos subsistemas que componen el sistema de administración financiera del Estado.

Bibliografía

- Atria, Larraín, Benavente, Couso y Joignant. “El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público”, Penguin Random House Grupo Ed. Chile, 2013
- Bolivar, Miguel A. “El presupuesto Público”, Ed. O. Buyatti, 2012
- Bolivar, Miguel A. “Finanzas Públicas y Control”, Ed. O. Buyatti, 2012
- Ginestar, Angel. Inversiones Públicas
- Makón, Marcos. Artículos de la Revista ASAP.
- Martirene, Roberto A. “ Los Principios Presupuestarios”
- Ted Gaebler y David Osborne “La reinención del Gobierno” Ed. Paidós, 1994.
- Tesorería General de la Nación. El Sistema de Tesorería, 2013
- Torga, Pascual A. 1º Jornadas del Sector Publico. Viedma, 2005.
- Villegas, Hector. “Manual de Finanzas Públicas”, Ed. De Palma, 2000.
- VVAA “Lecturas sobre administración financiera del Sector Público” volumen I y II (1996-1998) FCE- UBA / CITAF - OGA

Legislación

- Ley 24.156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley N°21. Provincia de Rio Negro. Creación del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Rio Negro.
- Ley N°847. Provincia de Rio Negro. Ley de Contabilidad.
- Ley N°3186. Provincia de Rio Negro. Administración Financiera
- Dec. 81/2009. Provincia de Rio Negro. Fondo Unificado de Cuentas Corrientes Oficiales.
- Dec. 1122/2010. Provincia de Rio Negro. Fondo Unificado de Cuentas Corrientes Oficiales.
- Legislación sobre sistemas de Tesorería de cada Provincia.

Publicaciones

Auditorías FONAVI y Programas Federales 2009 a 2013 de la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

Revista Consejo Nacional de la Vivienda

Evolución Costos de la construcción de viviendas (SSDUyV)

Cuenta de Inversión Pcia. de Rio Negro. Ejercicio 2008 Boletín Of. N°4732 11/06/09.

Cuenta de Inversión Pcia. de Rio Negro. Ejercicio 2009 Boletín Of. N°4833 31/05/10.

Cuenta de Inversión Pcia. de Rio Negro. Ejercicio 2010 Boletín Of. N°4936 26/05/11.

Cuenta de Inversión Pcia. de Rio Negro. Ejercicio 2011 Boletín Of. N°5046 07/06/12.

Cuenta de Inversión Pcia. de Rio Negro. Ejercicio 2012 Boletín Of. N°5142 09/05/13.

Cuenta de Inversión Pcia. de Rio Negro. Ejercicio 2013 Boletín Of. N°5250 15/05/14.

Publicaciones web

Correa Ayelen, Schachter Silvio “PRO.CRE.AR La política habitacional en discusión”

www.herramienta.com.ar

Rodolfo, María Beatriz “Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos”

blog.ucc.edu.ar

Cuenya, Beatriz “Políticas Habitacionales en la crisis: El caso de argentina” [www.ceur-](http://www.ceur-conicet.gov.ar)

conicet.gov.ar

Reggiani, Omar “IPPV: Diagnosticar para planificar” 27/06/2014;

www.rionegro.com.ar