



UBA

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Posgrado

asap

ASAP

Asociación Argentina de Presupuesto

y Administración Financiera Pública

Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Río Negro

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

EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA:
UN INSTRUMENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN Y
GESTIÓN EFICIENTE DEL GASTO EN INVERSIÓN
APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

ALUMNA: CECILIA LILIANA VAN DE COUTER

LICENCIADA EN ECONOMÍA

D.N.I. 26.958.447

DIRECTOR: MARINA BARBEITO

LICENCIADA EN ECONOMÍA

COHORTE 2015

VIEDMA – RÍO NEGRO

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	3
PRÓLOGO	4
SIGLAS	5
INTRODUCCIÓN	6
PARTE I. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y MARCO METODOLÓGICO	8
CAPÍTULO I. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN:.....	8
CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO.....	8
1. Objetivos de la investigación:	8
2. Tipo de estudio desarrollado	9
3. Marco teórico de referencia (o conceptual) de la investigación	9
PARTE II: EL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA PROVINCIAL	13
PARTE III: LOS SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA	23
CAPÍTULO I: QUÉ ES Y CÓMO FUNCIONA UN SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)	23
CAPÍTULO II: LOS SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA	28
CAPÍTULO III. EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA EN NUESTRO PAÍS.....	35
PARTE IV. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA PROVINCIAL DE INVERSIÓN PÚBLICA EN RÍO NEGRO	41
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE IMPLEMENTACIÓN EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO.....	41
CAPÍTULO II: BENEFICIOS ESPERADOS DEL SISTEMA PROVINCIAL DE INVERSIÓN PÚBLICA	43
CAPÍTULO III. CONDICIONES NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA PROVINCIAL DE INVERSIÓN PÚBLICA	45
CONCLUSIÓN	48
BIBLIOGRAFÍA	50
ANEXOS	55

Resumen Ejecutivo

El objetivo principal de esta tesina es la presentación y propuesta del Sistema de Inversión Pública como herramienta para la administración y gestión del gasto de inversión pública para la Provincia de Río Negro.

El Sistema de Inversión Pública cuenta con normas, metodologías y procedimientos que permiten administrar y gestionar una cartera de proyectos de inversión y definir el plan de inversiones públicas que responda a objetivos estratégicos consensuados previamente por las autoridades políticas en pos de satisfacer las necesidades que se suscitan en el seno de la Provincia. La implementación del Sistema facilitará que el gasto se aplique en sectores que se quieran incentivar o potenciar.

En el marco de la Ley de Administración Financiera en la Provincia se han realizado intentos por aplicar el Sistema de Inversión Pública aunque no se han alcanzado los efectos deseados. Existe normativa específica en esta materia, sin embargo hasta el momento no se ha contado con autoridades políticas comprometidas que pudieran ponerla en práctica.

La presente es una investigación teórica – descriptiva en la que exponemos los datos del Presupuesto Provincial para el periodo 2006 – 2015 y realizamos un análisis cualitativo basado en la bibliografía disponible buscando sustento teórico y conceptual.

Finalmente, describimos los beneficios que se obtendrían a partir de la aplicación del Sistema de Inversión Pública y, consecuentemente, sugerimos la implementación en la Provincia de Río Negro, en el marco de la Ley Nacional N° 24354 de Inversión Pública y de la Ley Provincial N° 3186 de Administración Financiera, para alcanzarlos.

Prólogo

En el presente trabajo, tesina de la Especialización en Administración Financiera cuyo título es “El Sistema de Inversión Pública: Un instrumento hacia una gestión eficiente del gasto en inversión; aplicación de la normativa en la Provincia de Río Negro”, analizamos la evolución del gasto en inversión pública provincial, describimos cómo funciona el Sistema de Inversión Pública en América Latina, la experiencia de nuestro país, y la posibilidad de implementarlo en la Provincia de Río Negro.

Como integrantes del posgrado en Administración Financiera, nos interesa presentar un Sistema dentro del macrosistema de Administración Financiera centrado en la calidad del gasto público y, particularmente, de las inversiones públicas. La implementación del Sistema de Inversión Pública permitiría que los recursos sean afectados a proyectos que se encuentren formulados y evaluados, priorizados y seleccionados para su ejecución. De esta manera, el Sistema contribuye a mantener y mejorar los niveles de eficiencia y sostenibilidad del gasto público.

En la presente tesina analizamos cómo ha sido la evolución de la inversión pública y qué importancia relativa ha ocupado en el gasto total del presupuesto asignado y ejecutado para el período 2006 – 2015. Asimismo, comentamos la experiencia de los sistemas de inversión pública latinoamericanos, y particularmente el funcionamiento del Sistema Nacional, y presentamos los beneficios esperados a partir de la implementación en la Provincia.

SIGLAS

BAPIN: Banco de Proyectos de Inversión Pública

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DNIP: Dirección Nacional de Inversión Pública

GeoBAPIN: Sistema de Información geográfica combinada con el BAPIN

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

IPAP: Instituto Provincial de la Administración Pública

PBG: Producto Bruto Geográfico

PPIP: Plan Provincial de Inversión Pública

PNIP: Plan Nacional de Inversión Pública

SAFyC: Sistema de Administración Financiera y Control

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

SNIP'S: Sistemas Nacionales de Inversión Pública

SPE: Secretaría de Política Económica

STP: Secretaría de la Transformación Productiva

Introducción

El estudio de datos del Presupuesto Provincial de los últimos años nos advierte la necesidad de encontrar e implementar una herramienta que permita administrar y gestionar el gasto de una manera más eficiente y eficaz. En este sentido, por medio de este trabajo presentamos un instrumento para la gestión eficiente del gasto público que está centrado en la inversión pública. Esta herramienta es el Sistema de Inversión Pública., definido como un Sistema que cuenta con normas, metodologías y procedimientos que permiten administrar y gestionar una cartera de proyectos de inversión y definir el plan de inversiones públicas que responda a objetivos estratégicos definidos previamente por las autoridades políticas en pos de satisfacer las necesidades que se susciten en el seno de la Provincia. La implementación del Sistema de Inversión Pública facilitará que el gasto se aplique en sectores que se quieran incentivar o potenciar, permitiendo que a mediano y largo plazo se generen nuevos recursos, mejore el nivel de empleo, se incentive la capacidad prestadora de servicios públicos, y se derramen efectos positivos sobre variables como innovación, cambio tecnológico, y creación de empresas privadas, lo que incentivaría el proceso de desarrollo económico provincial.

En el marco de la Ley de Administración Financiera, y de acuerdo a la visión moderna del Estado, en la Provincia se han realizado intentos por aplicar el Sistema de Inversión Pública aunque no se han alcanzado los efectos deseados. Existe normativa específica en esta materia, sin embargo hasta el momento no se ha brindado el impulso político para su efectiva puesta en funcionamiento. Existe una ley provincial de inversión pública sin reglamentar, sin derogar, sin cumplir por el propio Estado Provincial.

Particularmente, a partir del ejercicio fiscal 2010 la brecha entre el gasto en inversión presupuestado y ejecutado incrementa, marcando una deficiencia que merece atención. Al respecto, actuar sobre la variable inversión pública a través de la aplicación de metodologías, normas y procedimientos que conforman el Sistema de Inversión Pública, permitiría contar con un conjunto de proyectos en el Presupuesto Provincial que efectivamente estén presentados para su ejecución. Es adecuado que desde el Ministerio de Economía se definan políticas económicas de inversión y se plantee contar con proyectos de inversión formulados y evaluados de acuerdo a criterios de aceptación general que formen parte de una base de datos para su seguimiento, control, consulta y comunicación, y con un marco normativo adecuado. Que los proyectos sean priorizados y calificados para ser parte del plan provincial de inversiones públicas permitiría elevar la calidad del gasto

de capital. Para ello, se requiere el compromiso de las autoridades políticas para aplicar las normativas, al mismo tiempo que desarrollar una serie de actividades de capacitación de los recursos humanos de los organismos que presentan y/o ejecutan proyectos de inversión, además del equipamiento informático para el manejo del Sistema.

En la primera parte del trabajo describimos la problemática en cuestión. En el capítulo I enunciamos la hipótesis de la investigación, y en el capítulo II describimos el marco metodológico.

La segunda parte del trabajo consiste en el análisis del presupuesto provincial. Tomamos como referencia el período de tiempo 2006 – 2015, y describimos la evolución del gasto en inversión pública expresado como proporción del PBG y su participación en el gasto total. Así mismo, se analiza la brecha entre las etapas del presupuesto aprobado asignado al inicio del ejercicio y de la ejecución base devengado, y se detallan los principales recursos que financian la inversión pública.

En la tercera parte del trabajo describimos qué es el sistema de inversión pública, y cómo funciona en nuestro país y en América Latina. En el capítulo I definimos qué es un sistema de inversión pública; en el capítulo II comentamos brevemente cómo funcionan y qué alcance tienen estos sistemas en América Latina, y por último en el capítulo III describimos el funcionamiento del Sistema en nuestro país.

La cuarta parte del trabajo se refiere a la propuesta de implementación del sistema de inversión pública en la Provincia de Río Negro. Por un lado, en el capítulo I comentamos los intentos de aplicación del sistema, en el capítulo II describimos los beneficios del Sistema Provincial de Inversión Pública, y por último en el capítulo III definimos condiciones necesarias para la implementación del mismo.

Por último, mencionamos consideraciones finales, presentamos la bibliografía consultada y exponemos los anexos.

Parte I. Descripción de la problemática y marco metodológico

Capítulo I. Propuesta de Investigación:

Este trabajo parte de dos premisas; en primer lugar, que en la Provincia de Río Negro la ejecución del gasto en inversión pública pierde peso relativo en el presupuesto provincial respecto a lo presupuestado. Para demostrar lo anterior, realizaremos una comparación entre dos etapas del gasto en inversión; por un lado la etapa del gasto asignado (o presupuestado) y, por otro, la etapa del gasto devengado (ejecutado) para la serie de tiempo 2006 - 2015. La segunda premisa es que no existe un Sistema que administre y gestione la inversión pública. Presentaremos los antecedentes normativos y la experiencia en materia de inversión pública provincial.

Considerar la calidad del gasto, además del monto invertido, a través de la aplicación del Sistema de Inversión Pública, puede servir de instrumento para incrementar la capacidad y calidad prestadora de servicios del Estado, al tiempo propicia mejorar los niveles de eficiencia y sostenibilidad del gasto público. La gestión del gasto en inversión podría contribuir al crecimiento y desarrollo de la economía provincial si se aplica a sectores que se quieran incentivar o potencia, al tiempo que se derramen efectos positivos sobre variables como innovación, cambio tecnológico, creación puestos de trabajo, y creación de empresas privadas.

Pretendemos analizar los datos del presupuesto provincial y mediante la investigación de bibliografía poder presentarle al Estado una herramienta que permita administrar y gestionar un gasto público en inversión más eficiente.

Capítulo II. Marco metodológico

1. Objetivos de la investigación:

Analizaremos la evolución de la inversión pública provincial para el período 2006 – 2015. Describiremos la brecha entre el presupuesto asignado y la ejecución del gasto base devengado de inversión.

Analizaremos y sistematizaremos los beneficios que se obtendrían con la aplicación del Sistema de Inversión Pública como herramienta para gestionar eficientemente el gasto público a partir de la experiencia Latinoamericana.

Describiremos los antecedentes normativos relacionados con inversión pública a nivel nacional y provincial.

Diseñaremos y describiremos las tareas y actividades necesarias para la aplicación del Sistema de Inversión Pública Provincial.

2. Tipo de estudio desarrollado

Este trabajo de investigación, basado en la naturaleza de la temática que aborda, sigue la orientación de una investigación teórica – descriptiva realizada a partir del análisis de datos de la variable inversión pública provincial para el período 2006 – 2015¹ y una indagación en la bibliografía en distintos tipos de textos (tesis, documentos, monografías, papers, apuntes de clase e investigaciones académicas) que aportan fundamento teórico y precisión de conceptos que permiten realizar una adecuada reconstrucción del caso bajo estudio.

El análisis cualitativo nos permitirá, conjuntamente con los datos del Presupuesto, describir la situación histórica del presupuesto provincial de inversiones, y reflexionar sobre la necesidad de aplicar el Sistema de Inversión Pública con sus normas, procedimientos y metodologías, a efectos de mejorar la calidad y cantidad de servicios que ofrece el Estado a través del gasto en inversión. El estudio de los antecedentes normativos y la bibliografía seleccionada, nos permitirá dar sustento teórico y conceptual a la investigación.

3. Marco teórico de referencia (o conceptual) de la investigación

A continuación presentamos los fundamentos teóricos que dan sustento a ésta propuesta de investigación, con el objeto de esclarecer los conceptos básicos relacionados con la temática objeto de estudio:

La Ley Nacional N° 24156², conocida como Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público, fue el puntapié inicial para una serie de procesos de cambios en las esferas estatales gubernamentales que perduran hasta nuestros días. Los impactos que se generaron fueron tan amplios que abarcaron varias áreas de los Sistemas

¹ La información es extraída de la Cuenta de Inversión de cada ejercicio de la Provincia de Río Negro y del Sistema de Administración Financiera y de Control (SAFyC).

² Ley N° 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Sancionada y promulgada en el año 1992.

Gubernamentales. Dicho instrumento legal, entre otras disposiciones, instituye los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Crédito Público, Control Interno y Externo, pero no contiene regulaciones específicas para el tratamiento de la inversión pública. El Sistema de Inversión Pública está vinculado al resto de los Sistemas, pero con una legislación propia. Así la Ley N° 24156 en su artículo 24 hace referencia a los planes o programas de inversiones públicas a incluir en el presupuesto nacional. Particularmente, menciona que el Poder Ejecutivo Nacional fijará cada año los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general. “A tal fin, las dependencias especializadas del mismo deberán practicar una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país y sobre estas bases y una proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo, preparar una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular”. Seguido, el Artículo 25, conforme la reglamentación según Decreto 1344/2007, enuncia dentro de los contenidos mínimos del proyecto de ley del presupuesto general, la información física y financiera de los proyectos de inversión.

El sistema de información influye sobre la calidad del proceso de toma de decisiones de gestión y de control. Todo gobierno debe desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento del Sector Público, accesible a todos los ciudadanos.

A nivel nacional el Sistema de Inversión Pública se interrelaciona con los anteriormente mencionados, y mantiene con éste, en el contexto de sus propias leyes y normas, una unidad conceptual y metodológica, especialmente en materia de registros, procesamiento y presentación de información financiera.

La Ley Nacional de Inversión Pública N° 24354³ crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de aplicación para el Sector Público Nacional. El SNIP está definido por la presente ley como “el conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del plan nacional de inversiones públicas y el mantenimiento y actualización del inventario de proyectos de inversión pública”. Los objetivos del Sistema quedan definidos como la “iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas”. La misma define a la inversión pública como “la aplicación de recursos a todo tipo de bienes y de actividades

³ Ley N° 24354 del Sistema Nacional de Inversión Pública. Sancionada y promulgada en 1994.

que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios”. Por último, siguiendo la misma ley, el concepto de proyectos de inversión es “toda actividad del sector público nacional que implique la realización de la inversión pública”.

El Decreto Nacional 720/95 establece la autoridad de aplicación de la Ley N° 24354 y crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN). El BAPIN es una de las principales herramientas del SNIP, que consiste en un inventario de proyectos en el cual éstos se registran y actualizan, de acuerdo los avances en la formulación y análisis en las distintas etapas del ciclo de vida. Es decir que es un sistema de información destinado a la administración de las inversiones públicas mediante la provisión oportuna de proyectos propuestos y en curso.

En cuanto a la Decisión Administrativa de distribución de créditos presupuestarios para cada año, se menciona la injerencia la Ley de Inversión Pública N° 24354, de acuerdo con los Artículos 8 y 11 de la misma, para contratar obras u ordenar la compra de bienes por parte de organismos públicos nacionales.

A nivel nacional se compatibilizaron los criterios de registración de obras entre el SNIP y la formulación presupuestaria, lo que facilita la conciliación de datos presupuestados y ejecutados, a nivel de proyecto, entre ambos sistemas.

Por otro lado, la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N° 11672, menciona la intervención con dictamen favorable por parte del Ministerio de Economía y Producción de acuerdo a lo establecido por la Ley de Inversiones Públicas, y la información que debe brindar el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversión Pública. El artículo 48 de la misma se refiere al inicio de gestiones de financiamiento externo.

Dado el Artículo N° 16 de la Ley 24354, en el que se invita a las provincias a tener en sus ámbitos sistemas similares y compatibles con el Nacional previstos en la presente ley, y dado que la Provincia de Río Negro se encuentra adherida al SNIP y existe un acuerdo para aplicar los lineamientos del Sistema, encontramos adecuado y pertinente plantear la posibilidad de implementar el Sistema en la Provincia. El marco teórico a nivel provincial al momento es el siguiente:

Por su parte, la Ley Provincial N° 3186⁴ de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial, y decretos reglamentarios, enuncia que el título I del proyecto de ley del presupuesto general debe contener como información complementaria “los cuadros agregados que permitan una visión global del presupuesto y sus principales resultados y, como información complementaria, los planes anual y plurianual de inversiones”. De esta manera se instaure la necesidad de contar con planes de inversión, sin embargo no se establecen directivas, pautas metodológicas o normativa alguna que permita elaborar dicho plan.

Ley N° 2802⁵ de creación del Sistema Provincial de Inversión Pública es similar a la Ley Nacional de Inversión Pública, referida al ámbito provincial. La misma luego de sancionada y promulgada no ha sido aplicada, por lo cual por costumbre en el derecho argentino quedó en desuso. Lo anterior refleja el intento por aplicar el Sistema de Inversión Pública sin alcanzar los efectos deseados.

En 2005, se firma el Decreto Provincial N° 804 de convenio entre el Estado Nacional y Provincial para implementar el SNIP en la Provincia de Río Negro, y por medio del Decreto Provincial N° 129/08 se define la creación de la Oficina Provincial de Inversión Pública. Si bien se cuenta con normativas a nivel provincial que rigen el Sistema de Inversión, las mismas requieren revisión para determinar si es conveniente una reglamentación para su aplicación, o si es necesario escribir una normativa alternativa. Como se mencionó oportunamente, la Ley Provincial N° 2802 no fue reglamentada, no fue derogada, ni se cumple en la actualidad.

Los conceptos y criterios utilizados en el presente trabajo monográfico se basan en contribuciones a la literatura de Ángel Ginestar⁶ y en bibliografía de autores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por último, el enfoque de los Sistemas y su aplicación a la observación de las organizaciones públicas, proporciona una visión comprensiva, holística, de un conjunto de elementos complejos a los que proporciona la identidad de un todo. El análisis de sistemas permite visualizar lo “general en lo particular”, facilitando la interrelación y la integración de problemáticas diferentes. El Sistema de Inversión Pública se encuentra en el marco de este enfoque, como parte integrante del macrosistema de Administración Financiera.

⁴ Ley N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial. Sancionada y promulgada en el año 1997.

⁵ Ley N° 2802 del Sistema Provincial de Inversión Pública. Sancionada y promulgada en 1994.

⁶ Ángel Ginestar (Argentino, nacido en 1933), es Doctor en Ciencias Económicas, Licenciado en Administración Pública, Licenciado en Ciencias Económicas, y Contador Público Nacional, entre sus títulos más importantes.

Parte II: El Gasto en Inversión Pública Provincial

Antes de comenzar con el análisis aclaramos algunos conceptos y definimos los parámetros que estudiamos.

La información de este apartado es extraída de las Leyes de Presupuesto Provincial y de las Cuentas de Inversión, así como del Sistema de Administración Financiera y Control (SAFyC) suministrados por la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Así mismo, la información de Producto Bruto Geográfico (PBG) la proporciona la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia⁷. El período bajo análisis es 2006 – 2015.

En primer lugar, la Administración Pública Provincial, de acuerdo a la Ley N° 3186⁸, abarca la Administración Central, Poderes Legislativo y Judicial y los Organismos Descentralizados, comprendiendo estos últimos a las entidades con patrimonio propio y personería jurídica y a los Entes de Desarrollo.

La información para la serie 2006 – 2015 comprende el gasto registrado en el presupuesto aprobado por Ley de cada año⁹, al que denominamos presupuesto asignado, y el gasto base devengado como indicador de lo realmente ejecutado en el año. El primero refleja lo proyectado y el segundo lo efectivamente realizado en el ejercicio fiscal con independencia del momento en que se produce el pago. Indistintamente llamaremos gasto asignado o presupuestado al aprobado por Ley de Presupuesto, y base devengado para referirnos a la ejecución.

La variable principal a analizar es la inversión pública provincial, definida como un conjunto de erogaciones públicas que afectan la cuenta capital y se materializan en la formación bruta de capital (fijo y existencias), en las transferencias de capital, como así también en los gastos contingentes. Inversión pública comprende la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación del patrimonio o los activos públicos, y en general gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio provincial. Asimismo, inversión pública incluye la adquisición de equipos durables.

Los clasificadores del gasto consultados para llevar a cabo el análisis fueron los de objeto del gasto y económico, y por el lado de los recursos, el clasificador de recursos por rubro.

⁷ La estimación del PBG para la serie 2006-2014 es un cálculo de producto basado en la metodología del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La estimación para el año 2015 es resultado del modelo econométrico AR(2), dado que la Dirección Provincial no cuenta con información oficial para toda la serie.

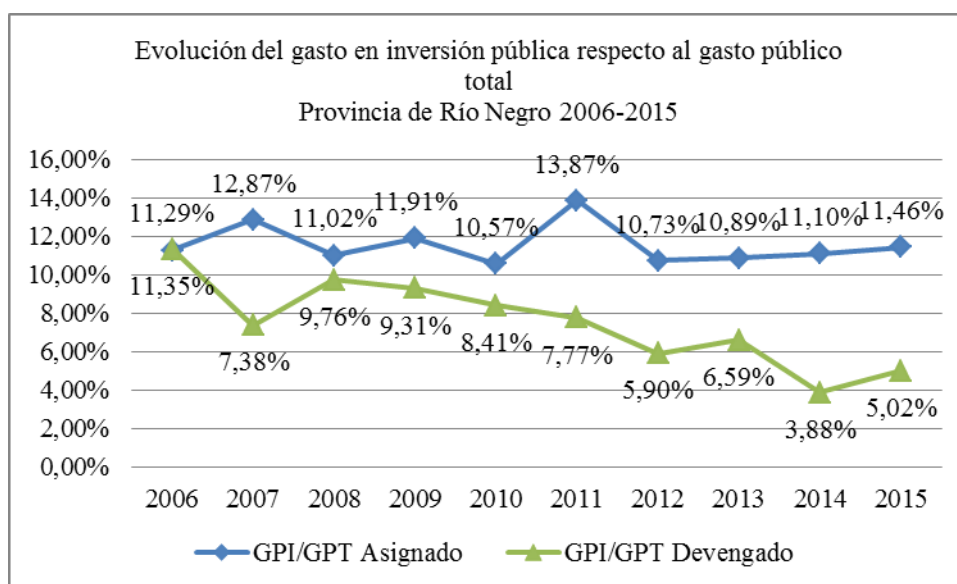
⁸ Ley N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial.

⁹ El número de Ley de Presupuesto Provincial de cada año es 2006: 4015; 2007: 4147; 2008: 4244; 2009: 4372; 2010: 4527; 2011: 4599; 2012:4733; 2013:4814; 2014: 4924; 2015: 5021.

En este apartado nos interesa analizar la evolución de la inversión pública para el período 2006 - 2015, y se intentará indagar su comportamiento y sus causas. El análisis empírico está basado en la construcción de indicadores a partir de la relación del gasto en inversión respecto al gasto público total y respecto al PBG. En primer lugar, mostramos la evolución de la participación del gasto en inversión pública respecto al gasto público total asignado y devengado. En segunda instancia, analizamos la evolución de la participación del gasto en inversión pública en las etapas asignado y base devengado respecto al PBG. En tercer lugar, comparamos la evolución de la participación relativa del gasto en inversión pública en el gasto público total con la de los demás componentes de éste último a fin de tener una idea sobre el destino del gasto ejecutado. Por último, se analiza la inversión desde el lado de los recursos, lo que nos permite conocer si los recursos estimados han sido recaudados o percibidos, y destinados en consecuencia y de acuerdo a lo planificado a la inversión pública provincial.

A continuación, por medio del Gráfico N° 1, presentamos la evolución del gasto en inversión pública con relación al gasto público total en la etapa del gasto presupuestado y del gasto ejecutado.

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, las trayectorias de ambas variables para algunos años tienden a acercarse, y en otros se alejan. En los años 2006, 2008, 2009 y 2010, la relación entre ambas variables es similar en ambas etapas del presupuesto. A partir del año 2012 la

relación gasto en inversión pública y gasto público total proyectado se mantiene en un promedio similar a períodos anteriores, lo que señalaría una continuación del interés político por mantener los niveles de inversión, aunque resulta claro que durante la ejecución esas previsiones no pueden ser mantenidas.

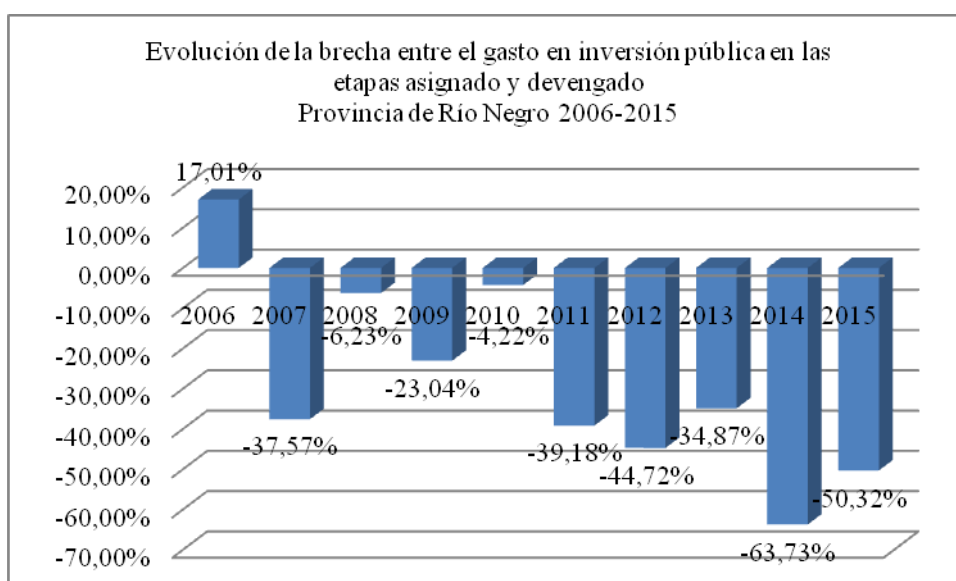
Para continuar y completar el análisis anterior, por medio del Cuadro N° 1 mostramos la brecha entre el gasto en inversión presupuestado y el realmente ejecutado en el ejercicio, en términos absolutos y relativos. En el Gráfico N° 2, presentamos la diferencia anterior en términos porcentuales.

Cuadro N° 1

Brecha entre gasto en inversión pública en las etapas asignado y devengado. Expresado en pesos corrientes.		
Año	Diferencia absoluta FÓRMULA: GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA DEVENGADO – GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA ASIGNADO	Diferencia relativa FÓRMULA: GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA DEVENGADO – GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA ASIGNADO / GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA ASIGNADO * 100
2006	\$38.694.686	17,01%
2007	\$-119.721.278	-37,57%
2008	\$-22.110.113	-6,23%
2009	\$-109.914.324	-23,04%
2010	\$-20.177.242	-4,22%
2011	\$-319.146.414	-39,18%
2012	\$-380.266.628	-44,72%
2013	\$-384.265.460	-34,87%
2014	\$-978.412.981	-63,73%
2015	\$-1.098.986.482	-50,32%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 2

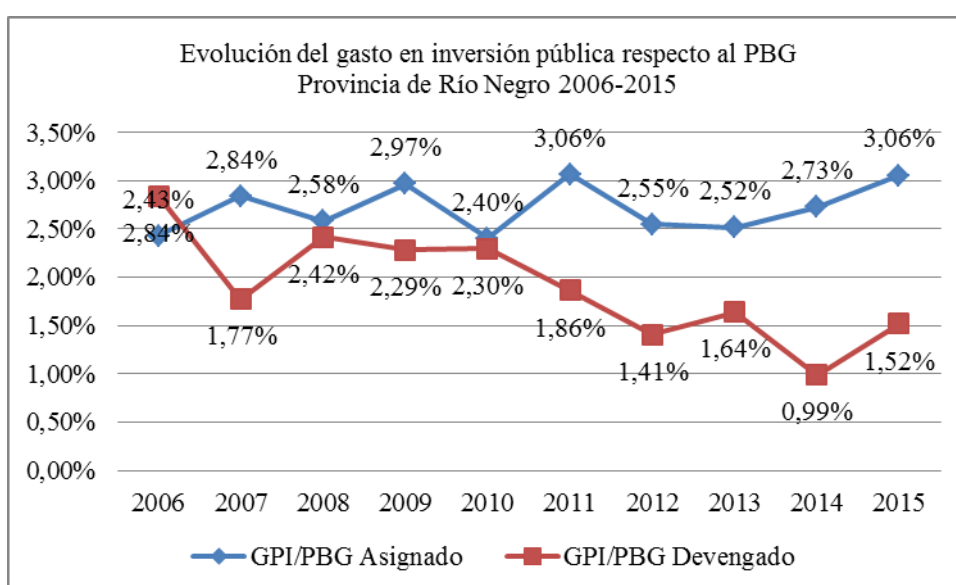


Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse, en el ejercicio 2006 el gasto en inversión pública base devengado excede al presupuestado, en 17.01%, sin embargo la serie en adelante presenta subejecución del gasto. Los ejercicios 2014 y 2015 presentan las mayores diferencias entre ambas etapas, marcando en cada caso una subejecución del orden de -63.73% y -50.32%, respectivamente.

A modo seguido, en el Gráfico N° 3, mostramos la evolución del gasto en inversión pública con relación al PBG en la etapa del gasto asignado y base devengado .

Gráfico N° 3

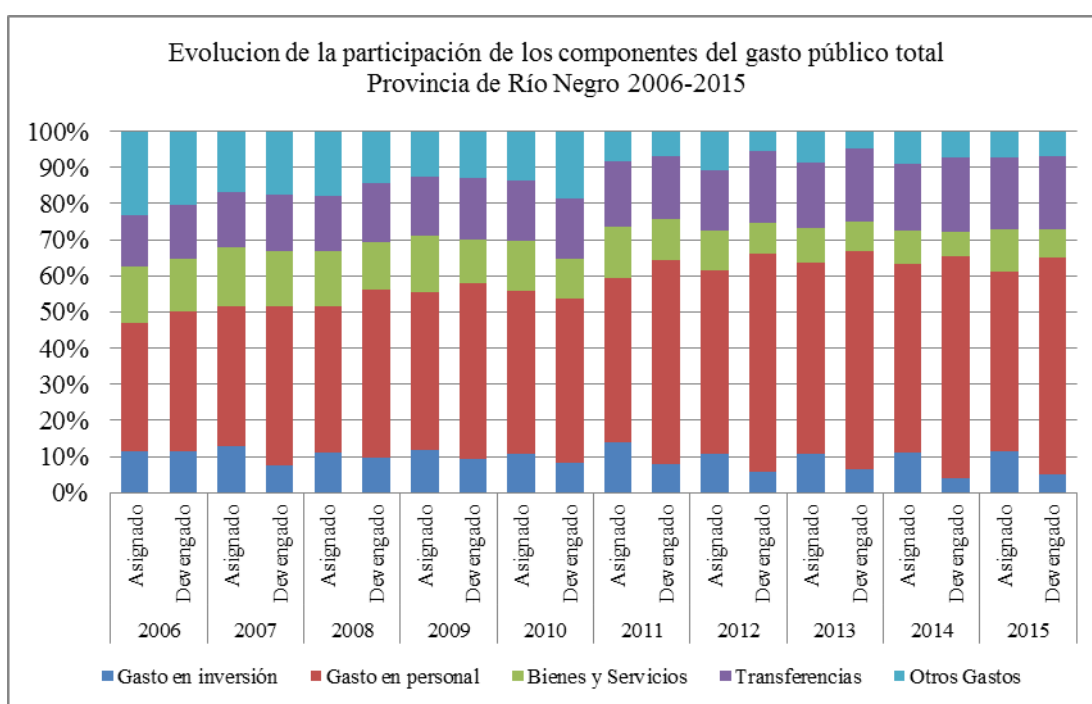


Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, de acuerdo a las trayectorias descriptas por el indicador: gasto en inversión pública/PBG en ambas etapas del presupuesto, la brecha se acentúa en 2007, y a partir de 2011 en adelante. Lo anterior reafirma el comportamiento de la inversión pública provincial descrito en los gráficos anteriores.

A continuación, por medio del Gráfico N° 4, indagamos cuáles son los componentes del gasto público que influyen de alguna manera en el comportamiento de la inversión pública. Es decir, suponemos que el aumento de alguna o algunas variables, componentes del gasto total, podrían estar condicionando la ejecución del gasto en inversión pública.

Gráfico N° 4



Fuente: Elaboración propia

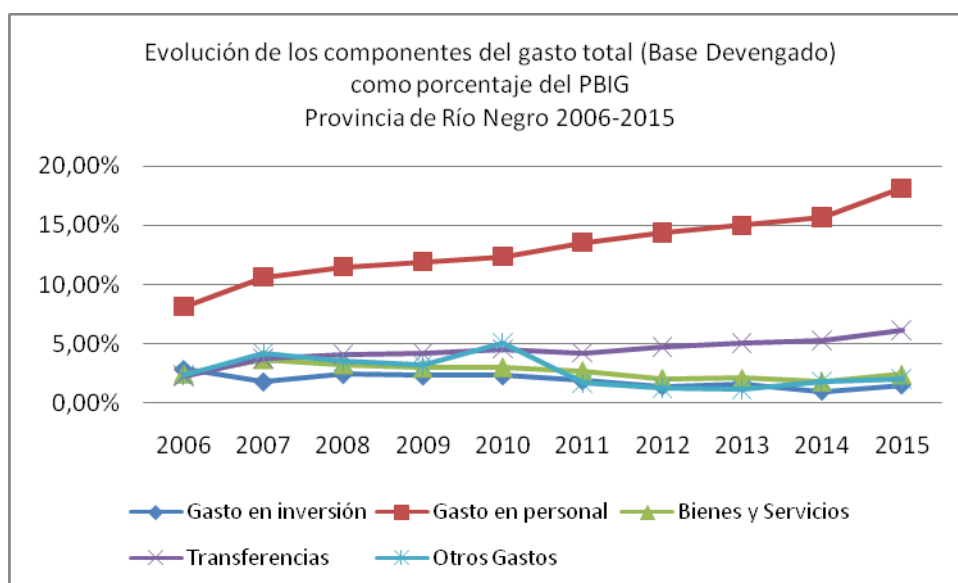
El gasto en personal es la variable con mayor peso relativo en el gasto total. En promedio en todo el período de la serie analizada, en la etapa del presupuesto asignado representa el 45.46% y en la etapa del gasto base devengado el 52.20%. El segundo lugar en el gasto total lo componen las transferencias corrientes que, en promedio, en la etapa asignado representan el 16.91% y en el gasto devengado el 17.93%. Seguido, el gasto en bienes y servicios, en conjunto, explican el 13.23% y 10.90% del gasto total en ambas etapas respectivamente para el promedio de todos los años bajo análisis. Por su parte, en promedio, en todo el período el gasto en inversión pública participa 11.57% en el gasto total presupuestado y 7.54% en el gasto total ejecutado.

Como puede observarse, la participación del gasto en inversión pública en el gasto total disminuye a lo largo de los años. Respecto a la participación del gasto en inversión en el gasto total asignado y devengado, en 2006 es 23.05% y 20.29%, en 2010 es 13.76% y 18.65%, y en 2015 es 7.06% y 6.78% respectivamente. Como se suponía, sin embargo, la participación del gasto en personal en el gasto total incrementa a lo largo de la serie. Respecto a este último indicador, en 2010 es 35.77% y 38, 93%, en 2010 es 45.38% y 45.28%, en 2011 es 45.57% y 56.49%, y en 2015 es 49.56% y 59.92% respectivamente en las etapas del gasto asignado y devengado.

Podemos deducir que en todo el período 2006 – 2015, en promedio, las brechas más significativas entre las etapas del gasto asignado y devengado se verifica en los componentes bienes y servicios e inversión pública, siendo de -2.33 puntos porcentuales y -4.03 puntos porcentuales respectivamente.

Por medio del Gráfico N° 5, podemos observar la evolución en el tiempo del gasto total ejecutado, por componente, y obtener nuevas conclusiones.

Gráfico N° 5



Fuente: Elaboración propia

Se evidencia que el indicador: gasto en personal (base devengado)/PBG aumenta con pendiente cóncava de 2006 a 2010, se produce un punto de inflexión en 2010, en 2012, y hasta 2014, vuelve a incrementar con pendiente cóncava, y la curva se vuelve convexa sobre final del período analizado. Los incrementos del gasto en personal son pronunciados a partir de 2011, y superiores a los de las demás variables. El comportamiento de la

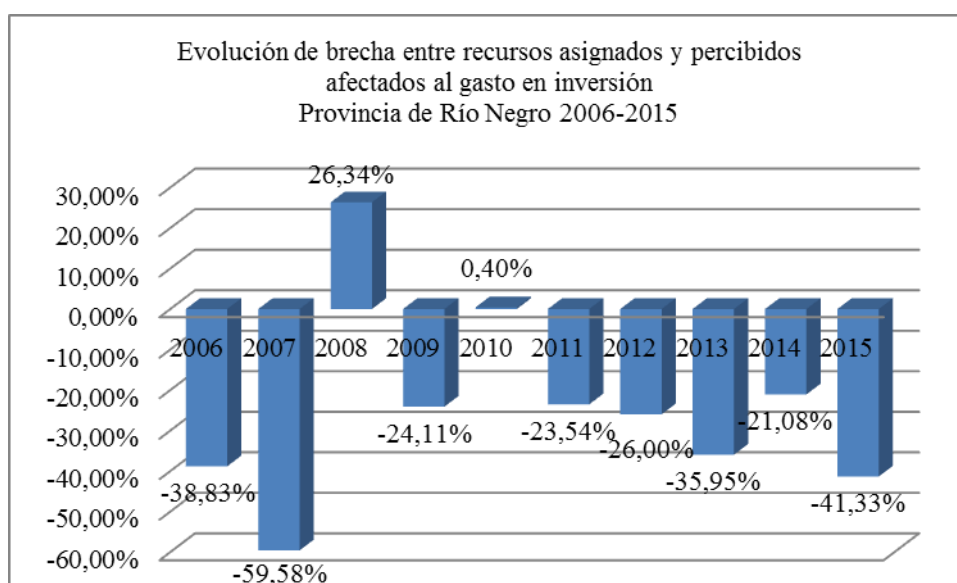
ejecución del gasto en personal afecta la evolución de las demás variables, restando margen para el financiamiento de la inversión pública. Lo anterior se debe al incremento en la cantidad de contratos de personal para desempeñarse en el ámbito de la Administración Pública y el consiguiente pase a planta.

Con relación a los recursos afectados y destinados a inversión, los más significativos en cuanto a su monto son: FO.NA.VI, Participación por Generación de Energía Hidroeléctrica, Fondo Federal Solidario, Transferencias de Organismos Internacionales Varios, Transferencias del Sector Privado, Transferencias del Gobierno Nacional, Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, Transferencias de Instituciones Financieras Nacionales y Transferencias del Sector Externo. Los recursos anteriormente mencionados corresponden a las fuentes de financiamiento 11 Recursos Propios (específicos) de los organismos, 12 Créditos Internos y 13 Créditos Externos.

Aclaramos que el análisis por el lado de los recursos tiene una limitante: No es posible que el SAFyC arroje resultados cuando se le consulta sobre qué gasto financió un determinado recurso en todas sus etapas del presupuesto. La información está disponible para los recursos presupuestados, pero no para la etapa de ejecución. De todos modos, seleccionaremos el total de recursos a los que hicimos mención anteriormente, y calcularemos el valor de la diferencia entre las etapas asignado y percibido, lo que nos permitirá tener un valor aproximado de lo efectivamente percibido disponible para inversión.

Por medio del Gráfico N° 6 presentamos la evolución anual de la diferencia relativa que se presenta entre los recursos asignados al presupuesto y los efectivamente percibidos, que están disponibles para aplicarlos al gasto en inversión pública.

Gráfico N° 6



Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse en el gráfico, los ejercicios que presentan la mayor brecha entre las dos etapas mencionadas son 2006, 2007, 2013, 2014 y 2015. En el año 2008 y 2010 se percibieron recursos nacionales por encima de los estimados, particularmente los del FO.NA.VI, los del Fondo Federal Solidario, y los del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura, así como los provenientes de Organismos Internacionales de Crédito.

Concluimos que existen diferencias significativas en el caso de algunos recursos, y para algunos años, entre la estimación y lo realmente percibido, sin embargo este análisis no nos permite concluir que el problema de la sub – ejecución del gasto resulte ser un problema de disponibilidad de recursos.

Consideraciones finales que impulsan la propuesta de un Sistema de Gestión de la Inversión Pública en la Provincia:

Para concluir el análisis de las causas del comportamiento de la inversión pública, es necesario abordar aspectos del contexto histórico nacional y provincial.

En el año 2002 el tamaño del Estado Provincial se vio afectada por la crisis del final de la “convertibilidad” que generó un menor crecimiento económico y un ajuste de las finanzas públicas. Hasta el año 2003 el modelo económico imperante es el de un Estado Provincial con participación reducida, por lo que el gasto en inversión no fue la excepción. Sin embargo a partir de 2004 en adelante la tendencia de la participación del Estado en la

economía fue creciente, como consecuencia del incremento de salarios públicos y de la planta del personal empleada en nuevas funciones, del mayor financiamiento proveniente del Estado Nacional (Aportes del Tesoro Nacional a Provincias), y por la disminución de la carga de los intereses de la deuda pública por los programas de reordenamiento financiero entre la Nación y las Provincias. De esta manera, se propició el fortalecimiento de la inversión pública, y el año 2006 se percibe como el de menor brecha entre el gasto en inversión presupuestado y ejecutado. Sobre fines del año 2010 se lleva a cabo el pase a planta de empleados contratados, lo que permitió a partir de 2011 volver a incrementar la planta de personal transitorio por medio de nuevos contratos de locación de servicios. El incremento de la masa salarial de 2011 a 2015 superó ampliamente el incremento de recursos corrientes de origen provincial y nacional, y el incremento de las transferencias del Estado Nacional, alterando la disponibilidad de éstos para otras políticas públicas.

Así mismo, la experiencia indica que existen problemas propios en materia de inversión pública que se relacionan con la calidad de los proyectos, falta de proyectos preparados, con deficiencias metodológicas en materia de formulación y evaluación, lo que deriva en sobrecostos y atrasos durante la ejecución.

Durante los años 2005 a 2008 se llevaron a cabo tareas relacionadas con la implementación del Sistema de Inversión Pública Provincial, y se crea la Oficina Provincial de Inversión Pública en el seno de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía. En aquel momento el diagnóstico fue que las causas típicas de los problemas usuales en la materia que derivan en ineficiencias, falta de equidad e ineficacias son la falta de personal capacitado en todas las áreas, la falta de formulación siguiendo una metodología aceptada, inadecuados criterios de selección de los proyectos, impunidad frente a errores e ineficiencias, y falta de información oportuna y completa a las autoridades. De todas maneras, encontrar las causas y las consecuencias de los problemas de programación y ejecución de la inversión no condujo en aquel momento a la búsqueda de una solución. Sin embargo, del análisis del Presupuesto de la Administración Pública Provincial, se evidencia que en los últimos años el incremento del gasto de operación deja poco margen para el financiamiento de la inversión pública, y dado el problema de inflexibilidad del gasto en personal, la idea de implementar un sistema de gestión de inversiones toma más fuerza, dado que permitiría una mejor priorización de proyectos, una asignación de recursos a inversiones que se encuentren más alineadas con las prioridades políticas, y a su vez que hayan sido formuladas y evaluadas de forma de propiciar una mejor y más efectiva ejecución.

Parte III: Los Sistemas de Inversión Pública

Capítulo I: Qué es y cómo funciona un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Para arribar a una definición sobre qué es el SNIP, habría que definir dos cuestiones: Por un lado, qué se considera Inversión Pública y, por otro, qué es un Sistema Nacional para la administración de la inversión pública.

De acuerdo al Art 2° de la Ley 24354, se considera inversión pública nacional a “la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios”. Es decir que inversión pública es todo gasto, de origen público, destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios.

El SNIP es un sistema abierto y complejo en cuanto a que se relaciona con otros sistemas estatales que producen y entregan servicios públicos. El principal objetivo del SNIP es identificar y distinguir las opciones de inversión más convenientes desde el punto de vista económico y social atendiendo los lineamientos de la política de Gobierno.

Específicamente, es un conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión pública. Constituye un instrumento de gestión que permite transformar las iniciativas de inversión en proyectos concretos, considerando el ciclo de vida del proyecto.

El SNIP se concibe en un tipo de Administración Pública que atienda a objetivos, y no sólo se concentre en la viabilidad financiera de las acciones administrativas por medio de la confrontación de ingresos y gastos. “... todo sistema de inversiones públicas se basa sobre la organización, los procedimientos y las metodologías que hacen a la problemática de producción gubernamental en el largo plazo, que requiere de insumos durables para ser eficiente. Tal desarrollo se justifica en la medida que haya una administración por objetivos, que se base sobre la definición de objetivos atendiendo a un eficaz diseño de productos para la mejor satisfacción de necesidades de sus destinatarios” (Ginestar, 1996). Por objetivos debe entenderse los bienes a proveer por parte del sector público, que satisfacen necesidades sociales para los destinatarios de la comunidad. “Fuera de una administración por objetivos y sin un sistema de inversiones públicas no es posible calcular costos de producción de largo plazo ni es necesario tener una tasa de referencia para

calcularlos y aprobar inversiones. En tales condiciones no se puede tener noción de la productividad o de la eficiencia ni tampoco la eficacia del sector público” (Ginestar, 1996). El SNIP opera en el marco de las políticas macroeconómicas, sectoriales y regionales definidas por el Gobierno Nacional, las cuales sirven de marco referencial para la selección y priorización de proyectos. De esta forma, el SNIP canaliza sus esfuerzos en la formulación y actualización de un programa de inversiones públicas plurianual, que proporciona al sistema presupuestario la información necesaria para la elaboración del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado en materia de inversión.

Aunque los objetivos de política, los planes y los programas de desarrollo varían en cada país, y a pesar que los Sistemas Nacionales de Inversiones Públicas de diferentes países tengan algunas diferencias, “en general puede decirse que los objetivos que persiguen, su estructura y las metodologías utilizadas no difieren” (Aldunate, 2008).

Con relación al funcionamiento del SNIP, participan diversos actores. En principio, el órgano rector es el responsable de las funciones principales del mismo y debe articular y organizar insumos y productos de y para todas las entidades que participan en el SNIP. Sin embargo, estas entidades deben realizar procesos internos de planificación, inversión y desarrollo, y también deben interactuar en el marco del SNIP que funciona como marco orientador con una visión holística de los diferentes actores del sistema, coordinando metas comunes, desarrollando, capacitando y dando un seguimiento de instrumentos y metodologías claras para todo el ciclo de vida de los proyectos. Asimismo, el funcionamiento del SNIP está estrechamente vinculado con la gestión por proyectos y la dirección de programas y carteras de proyectos en las instituciones que promueven y ejecutan proyectos de inversión. El SNIP está diseñado para captar los requerimientos de inversión.

En cuanto a las funciones del SNIP, la principal es desarrollar una serie de operaciones básicas vinculadas con el proceso de hacer efectivas las inversiones públicas, tales como:

- Establecer normas, procedimientos y metodologías para la elaboración y presentación de proyectos. Proveer instructivos uniformes para la formulación, evaluación, análisis técnico económico, ejecución y seguimiento de las iniciativas de inversión.
- Crear capacidades en las diferentes instituciones que componen el sistema para que su participación con insumos o productos sean las adecuadas. Formalizar aspectos de la conducta organizacional y capacitar actores.
- Transformar las ideas en proyectos.

- Mantener la comunicación con y entre los entes a nivel horizontal y vertical. Así como dirigir centralmente la información y distribuirla entre los mismos.
- Elaborar precios sociales e indicadores para evaluar y priorizar los proyectos presentados, basándose en resultados esperados y su relación con los planes de desarrollo nacional y/o sectoriales.
- Disponer de carteras de proyectos, bien formulados y evaluados, con el propósito de apoyar la toma de decisiones en la gestión de la inversión.
- Establecer procedimientos y criterios que eviten la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.
- Orientar la ejecución y operación exitosa de proyectos de acuerdo con criterios de calidad compartidos.
- Gestionar fuentes internas así como externas de financiamiento para la cartera de proyectos. Proveer e incorporar recursos para el mantenimiento y operación adecuada de los proyectos de inversión pública durante su vida útil en los presupuestos y la asignación de financiamiento.
- Realizar procesos de evaluación ex post y establecer y recibir retroalimentación desde otros actores sociales sobre el desempeño de los diversos programas en relación con sus necesidades para apoyar un proceso de ajuste y mejoramiento continuo.
- Proponer anualmente proyectos de inversión a incorporar en el presupuesto anual del Estado, sujeto a los límites del gasto de inversión establecido por el órgano rector del sistema presupuestario.

En cuanto a la estructura del SNIP, la misma se basa en cuatro componentes principales:

a) Normas e instrucciones

Constituyen el conjunto de procedimientos que tienen como objetivo regular y ordenar el proceso de la inversión pública en todas las etapas del ciclo de vida del proyecto.

A través de las mismas se informa y establecen los conceptos y definiciones básicas: como criterios de rentabilidad, procedimientos de formulación y evaluación, procedimientos en materia de análisis técnico y económico, fija fechas de presentación de las iniciativas de inversión, establece cobertura institucional en el tema de inversión, y define el procedimiento que se utilizará para darle seguimiento físico y financiero a las inversiones.

Mediante normas e instrucciones el SNIP se nutre de racionalidad, y de este modo reduce la discrecionalidad con la que se manejan recursos públicos, brinda herramientas que contribuyen a mejorar la calidad de la inversión pública, sirve como instrumento de

planificación, y brinda información oportuna sobre las iniciativas de inversión propuestas o en curso.

El marco legal del SNIP por lo general define una serie de asuntos relacionados con: los plazos que gradualmente se deberían poder cumplir para la implementación del SNIP; la asignación de responsabilidades y obligaciones institucionales; la obligatoriedad en el cumplimiento de los procedimientos del SNIP para obtener financiamiento; y aspectos técnicos relacionados con el proceso de inversión pública previos a la inclusión en el Presupuesto, y políticos como la priorización y decisión de asignación de fondos.

b) Capacitación y difusión

Por medio de la capacitación se construye y fortalece la capacidad institucional y humana con la finalidad de mejorar el proceso de formulación y evaluación de proyectos. Se sustenta en ejes temáticos relacionados con la programación de las inversiones y el presupuesto, y con el adecuado manejo del ciclo de vida de los proyectos. Algunos de los temas que podría contener la capacitación son de procedimientos del SNIP, sobre preparación y evaluación de proyectos de inversión, y sobre gestión de la ejecución de proyectos y de programas.

Por su parte, la difusión permite divulgar la normativa y procedimientos, con la finalidad de apoyar el desarrollo de todo el Sistema.

En consecuencia, a través de la capacitación y difusión se logra la socialización de la terminología a utilizar en la implementación del sistema. La institucionalización del SNIP apunta a la creación de una cultura de proyectos que permite mejorar el proceso de inversión pública, a la vez que establece criterios de homogeneidad que permiten normar la formulación y evaluación de proyectos para disponer de elementos o bases de comparación comunes al analizar las diferentes alternativas de solución para un determinado problema, y garantiza la sostenibilidad del SNIP como instrumento técnico.

c) Metodologías de formulación y evaluación de proyectos

Consiste en una herramienta de diseño y análisis que contribuye a guiar la toma de decisiones sobre la mejor alternativa que se debe ejecutar, teniendo en cuenta la optimización de recursos a invertir, por medio de la comparación de beneficios y costos asociados a un proyecto durante su ciclo de vida. La metodología es la base sobre la cual encuentra fundamento el proceso de capacitación del SNIP. La metodología debe proveer criterios de decisión claros, comprensibles y homogéneos, en función a las necesidades de los usuarios del Sistema, atendiendo a las características particulares de las inversiones sectoriales.

El componente metodológico se corresponde con manuales de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión, de gestión de la ejecución de la inversión pública, de uso del sistema informático, de evaluación ex – post, entre otros.

d) Sistema de información de proyectos

Es la herramienta computacional del SNIP, la cual registra y procesa información actualizada de las iniciativas de inversión, en función del ciclo de vida, para apoyar la toma de decisiones. El objetivo primordial del sistema es mantener un banco de proyectos actualizado en todas las etapas del proceso de inversión, asegurando la disponibilidad de información confiable, oportuna y relevante.

El sistema de información opera en forma descentralizada en los diferentes niveles de la Administración Pública. Los procedimientos, mecanismos y flujos de información están definidos a efectos de cumplir con el objetivo principal de registrar y producir información con las características anteriormente mencionadas.

En el sistema de información se destacan dos niveles de usuarios. Los primeros se relacionan directamente con la producción de la información, los segundos son usuarios que utilizan la información que genera el Sistema.

A efectos de poder servir a la toma de decisiones o acciones a seguir, sobre la programación de la inversión, el sistema de información de proyectos recopila información de variables como la identificación y descripción del proyecto, programación y avance físico y financiero, un resumen cualitativo de la situación actual del proyecto así como del avance de los resultados obtenidos, entre otras.

Con respecto a las variables que considera el SNIP, se estandarizan dos tipos de proyectos, los que forman y los que no forman capital fijo. Los primeros son los que generan o modifican bienes, como por ejemplo carreteras, escuelas, hospitales, sistemas de agua potable, etc., y se materializan en una obra física. El otro tipo de proyectos, no considerado por el SNIP, es el que no genera ni produce mejora en los bienes de capital fijo, y cuyo propósito es incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generar beneficios, como por ejemplo los proyectos de asistencia técnica, asistencia crediticia, organización, capacitación, fortalecimiento institucional, investigación, y otros de similar naturaleza.

El SNIP concibe el proceso de inversión pública a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos, es decir desde la transformación de la idea (que surge de la detección de la necesidad o carencia, problema, u oportunidad), a la solución concreta para la provisión de bienes o servicios que cubre dicha carencia o problema. Así mismo, vincula el proceso de inversión pública con el ciclo de vida de los proyectos y el proceso presupuestario.

El ciclo de vida completo de una inversión al que hacemos referencia comienza con la orientación estratégica donde se comprende el entorno, las oportunidades, las amenazas, debilidades y objetivos del mismo. Le sigue la formulación y evaluación del proyecto, en la que se define específicamente el proyecto a realizar y se realizan sucesivas evaluaciones de alternativas de solución, para llegar a la definición del proyecto definitivo. Luego se pasa a una etapa de análisis y emisión del dictamen para completar y examinar el resultado de la etapa previa, y se define qué proyectos son aprobados, rechazados o requieren revisión para poder ser luego propuestos para formar parte del plan de inversiones públicas y poder ser ejecutados. Este proceso se encuentra a cargo de la Autoridad de Aplicación de Sistema. Posteriormente, comienza la ejecución directa de proyectos: construcción de obras o ejecución de las actividades, continúa con la etapa de seguimiento y evaluación de proyectos para asegurar su correcta realización. Finalmente, le sigue la etapa de operación y mantenimiento, y algunos SNIP's contemplan la etapa de evaluación ex – post, en donde se revisan los resultados del mismo.

Capítulo II: Los Sistemas de Inversión Pública en América Latina

Hacia la primera mitad del siglo pasado surge en los Estados Latinoamericanos la necesidad de regular y mejorar las actuaciones del Estado, dando lugar a la creación de organismos de planificación y al desarrollo de sistemas de planificación. Conjuntamente, y sobre fines de siglo pasado, nacen los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en la región. El proceso de desarrollo de los SNIP's dependió directamente del cambio de modelo o de enfoque de la Administración del Gobierno.

“La narrativa aceptada señala a los años cincuenta y sesenta como un período de establecimiento y formalización de los procesos nacionales de planificación, apoyada por el modelo agroexportador y luego por la necesidad de proveer servicios públicos ante la pérdida de valor del mismo modelo” (ICAP, 2015).

Respecto a América del Sur, en los años '70, Chile, Argentina y Colombia son pioneros en la creación de sus SNIP's. En algunos casos funcionaron complementando a los sistemas de planificación y en otros dándole una visión diferente a las funciones del Estado. El surgimiento de los SNIP's obedece a los esfuerzos de llevar adelante la planificación como instrumento de política económica. Sin embargo, el proceso de planificación no se plasmó en resultados concretos, por lo que a partir de los '80 se adoptan medidas de

descentralización, encogimiento y liberalización (privatización) de las actividades del Estado.

Por su parte, países como República Dominicana, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y Panamá, en los años '80, de la mano de la implementación del proceso de planificación, comienzan a trabajar con bancos de proyectos como sistemas de información. Lo anterior obedece a la necesidad de mejorar la asignación, eficacia y calidad en el uso de los recursos públicos.

A principios de los años '90, los sistemas nacionales de inversión y la planificación tienden a perder importancia, al ritmo que gana peso el rol de las políticas económicas sugeridas por el consenso de Washington. Durante este período una buena parte de los países latinoamericanos se vieron obligados a concentrarse en políticas que tiendan al equilibrio macroeconómico.

A inicios de la década del 2000 surge en los países de América Latina, la necesidad de plantearse un modelo alternativo, dotando de importancia al rol de la planificación y de los sistemas de inversión pública con la finalidad de elevar la calidad de las inversiones y mejorar los niveles de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público, optimizando el uso de recursos públicos destinados a inversión. Se revaloriza el papel de la inversión pública como motor de crecimiento y se les otorga mayor protagonismo institucional a los sistemas nacionales de inversión pública.

Actualmente se plantean algunas deficiencias o falencias de los sistemas nacionales de inversión pública y se presentan desafíos relacionados a temas como medio ambiente, gobernabilidad, accountability¹⁰, transparencia pública y fortalecimiento institucional, entre otros. Los países Latinoamericanos transitan un período de transición entre un modelo básico hacia uno más sofisticado y complejo de inversión pública. Se pasa de un modelo donde la importancia se enfocaba en el marco legal – institucional, un concepto de inversión orientado a obras de infraestructura y la definición de necesidades bajo un modelo “top – down” que asegure la eficiencia en la etapa de pre – inversión, a nuevos modelos de gestión pública que imponen comunicación con la ciudadanía para fijar metas de desarrollo, la articulación eficaz de los proyectos y programas en el marco de esas metas, el fortalecimiento de la estructura normativa y la simplificación de procesos burocráticos, tanto a nivel legislativo como en el uso de sistemas de información, transparencia en el proceso de asignación de recursos e información de resultados, y la

¹⁰ El término accountability hace referencia a responsabilidad y rendición de cuentas.

realización de programas de capacitación permanentes para asegurar la mejora continua del desempeño de los funcionarios públicos en cuanto a la identificación, formulación, evaluación, ejecución y operación de proyectos. Así mismo, el nuevo modelo de gestión propone la gestión de carteras de proyectos, en vez de la aprobación de proyectos individualmente o “proyecto por proyecto”.

En 2010 se crea la Red SNIP a efectos de contribuir al fortalecimiento de los organismos miembros, “con el propósito de mejorar la gestión de la inversión pública, a través del intercambio de experiencias, documentos e información estadística, entre otros mecanismos de cooperación” (Perrotti y Vera Rueda, 2014). La Red SNIP está integrada por las Autoridades de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de varios países Latinoamericanos, y cuenta con el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). A continuación se describen los resultados de un estudio realizado por la CEPAL en 2014 presentados por Daniel Perrotti y Mariana Vera Rueda. El análisis deriva de una encuesta realizada a los países que forman parte de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (Red SNIP)¹¹ a efectos de conocer la situación actual de los Sistemas.

Con relación al marco legal e institucional, los organismos rectores de los SNIP’s de los países miembros de la Red SNIP “son los encargados de dictar normas, instrucciones, procesos y procedimientos, que deben ser considerados cuando se toman decisiones relativas a la inversión pública” (Ortegón y Pacheco, 2005). En algunos países los órganos rectores son las Oficinas de Planificación, en otros las Secretarías de Hacienda, y en nuestro país es la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON).

En cada país los SNIP’s están regidos por leyes de Inversión Pública y/o por marcos legales supletorios, como son las leyes de Administración Financiera, las leyes de Presupuesto, entre otras. En algunos casos existen artículos específicos sobre el SNIP, mientras que en otros casos la operación del sistema se basa en distintas leyes y reglamentos. “En la práctica, la forma que tome el marco legal no afecta demasiado la operación y consolidación del sistema. Puede existir una Ley específica sobre el SNIP, pero no ser aplicada o cumplida cabalmente, mientras que en el otro extremo una colección

¹¹ Los países miembros de la Red SNIP entre los que se distribuye la encuesta son: Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La encuesta es respondida por 15 de ellos.

de decretos y reglamentos puede ser cumplida con rigurosidad” (Ortegón y Pacheco, 2005). De acuerdo a Perrotti y Vera Rueda, la experiencia muestra en cambio que la designación de la entidad responsable de su operación y su relación con la entidad presupuestaria influye en la consolidación del sistema.

En el caso de nuestro país, contamos con una Ley de Inversión Pública y cada año se aprueba el Presupuesto Nacional que complementa la legislación del SNIP. Los autores argumentan que lograr la interrelación de los SNIP’s a los sistemas de información gubernamentales permite alcanzar una coordinación institucional más global, a la vez que contar con centralización normativa y descentralización operativa, teniendo menores trabas en la evaluación y ejecución de proyectos de inversión. Al respecto, tres de los quince países encuestados no tienen SNIP’s integrados. Diez de ellos tienen SNIP’s integrados con la Administración Financiera, y solo dos de ellos integrados a los Sistemas de Compras Públicas.

“Son justamente los Sistemas Nacionales de Inversión Pública los que, a través de su intervención, logran la selección de proyectos favorables para la sociedad en su conjunto” (Perrotti y Vera Rueda, 2014). Del total de países, solo en once es obligatorio que todos los proyectos de inversión pública se evalúen en los SNIP’s. “Sin embargo, entre los países en los cuales no es obligatorio pasar por el SNIP, algunos de los proyectos que se encuentran exentos suelen ser – generalmente – aquellos financiados por los gobiernos locales, o aquellos que no superan un monto mínimo establecido, o los que son de endeudamiento con recursos institucionales, entre otros” (Perrotti y Vera Rueda, 2014). Por otro lado, solo cuatro de los quince países cuentan con un SNIP que evalúa proyectos alternativos de solución a una misma problemática.

Respecto a las etapas del ciclo de vida de los proyectos, sólo el SNIP de República Dominicana abarca la totalidad de las etapas del ciclo de vida de la inversión. Algunos países se encuentran en proceso de incorporar nuevas etapas a sus SNIP’s, y otros, como el caso del SNIP en nuestro país, no incluyen la etapa de Ejecución, aunque se contempla la información durante la ejecución del proyecto¹². En Argentina el ciclo de vida de la inversión no abarca las etapas de orientación estratégica, ejecución directa de proyectos y no se realiza una evaluación ex – post, aunque es destacable el trabajo en los últimos años en una propuesta de manual y normativa para su instrumentación, con el convencimiento de que puede aportar a la evaluación de futuras inversiones y mejorar la formulación y

¹² Dado que el SNIP se limita a realizar una priorización técnica como recomendación y deja en manos de unidades ejecutoras llevar a cabo el proyecto.

ejecución de los proyectos. El caso de Chile es diferente, las etapas contempladas son la de análisis y emisión del dictamen, la de seguimiento y evaluación de ejecución de proyectos, y la evaluación ex – post. Chile cuenta con funcionarios oficinas propias del Sistema en cada uno de los organismos y regiones. Algunos países si bien no cuentan con normas que lo requieran, incorporan la reevaluación de proyectos en casos de percibirse modificaciones del mismo en el transcurso de su ejecución, tales como modificación de costos, modificación técnica del proyecto, o modificación de metas/plazos de los mismos. Respecto a la cantidad de funcionarios que forman parte del SNIP y su formación en evaluación socio – económica de proyectos, la situación es heterogénea entre los distintos países. Nuestro país no es el que tiene la mayor cantidad de funcionarios, sin embargo todos tienen formación técnica en la materia.

El enfoque de gestión por resultados pone énfasis en el resultado u objetivo esperado de una actividad a realizar, sin reglas rígidas y dejando la iniciativa de cómo lograrlo en manos del equipo de trabajo. De los quince países encuestados, siete de ellos incorporan metodologías de gestión por resultados. Nuestro país utiliza el esquema del marco lógico, indicadores y evaluación de impacto económico, con una metodología propia contenida en la Resolución SPEyPD N° 40/2013. Países como Panamá y Perú están en proceso de incorporar la metodología de gestión por resultados.

Todos los países cuentan con un banco de proyectos y todos están informatizados. Once de los países encuestados poseen información georeferenciada en sus bancos de proyectos.

Los países de América Latina tienen sus SNIP's vinculados con los Sistemas de Planificación y con el Presupuesto Público, “aunque a partir de la encuesta se deduce que la integración es bastante heterogénea entre los países y que muchos de ellos se encuentran en proceso de fortalecimiento de mencionado vínculo” (Perrotti y Vera Rueda, 2014). Particularmente, nuestro país no cuenta con un plan estratégico nacional, pero sí con planes sectoriales y organizacionales, y en caso que se requiera se solicita a los organismos que informen en cada proyecto de inversión la contribución a estos planes estratégicos.

Con relación a la asignación de recursos a un proyecto, en la mayoría de los países, más precisamente en trece de los quince encuestados, se encuentra sujeta a la aprobación previa de proyecto por parte del SNIP. En el caso de nuestro país, se admite el ingreso de un proyecto al Presupuesto Nacional sin aprobación, dado que el proceso de formulación del presupuesto se inicia con bastante antelación al inicio del ejercicio, sumado a que las autorizaciones para incorporar modificaciones durante el año suelen tener limitantes, es

común q se incorporen proyectos en el presupuesto sin que se hayan cumplido todos los análisis previos requeridos¹³.

Existe heterogeneidad respecto a quienes son los formuladores y ejecutores de los proyectos en los diferentes SNIP's. En la mayoría de los países encuestados quienes pueden formular los proyectos son los municipios, las empresas públicas y los organismos públicos descentralizados, y en todos los casos se da la formulación a nivel nacional. Con respecto a las unidades ejecutoras de los proyectos ingresados al SNIP, en la totalidad de los países el gobierno nacional es uno de los ejecutores de los proyectos ingresados. En menos medida lo son las empresas públicas, los gobiernos municipales, los organismos públicos descentralizados. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe son unitarios, con la excepción de Argentina, México y Brasil, con lo cual la relación entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales - y por tanto el alcance en las funciones del SNIP, debe ser entendida considerando la organización institucional de cada país.

Los resultados de la encuesta también describen la cantidad de proyectos con dictámenes del total de proyectos que ingresaron a los SNIP's para ser evaluados en el período 2010 – 2013. En promedio, un 70% de los proyectos ingresados tuvo dictamen positivo, un 70% requirieron revisión, y un 10% no fueron aprobados. Con relación a los proyectos aprobados, de 2010 a 2013 se registró un crecimiento del 49% en la cantidad evaluada de los mismos. El monto total de los proyectos aprobados registra una tendencia positiva.

El estudio de Perrotti y Vera Rueda consultó sobre el destino de los proyectos. En promedio, y en cuanto a su participación en el monto total, el sector infraestructura en transporte y logística supera el 30%. Seguido el sector agua y saneamiento, y proyectos destinados a salud y educación, con una participación del 10%.

Con relación a si la aprobación del proyecto es para todo el ciclo de vida o es anual, de los quince países que respondieron la encuesta en catorce es para todo el ciclo de vida, aunque existen algunas diferencias entre ellos. En nuestro país, la aprobación del SNIP es para todo el ciclo de vida, pero la asignación presupuestaria es anual, aún para los proyectos que se encuentran en ejecución.

La consulta sobre si los SNIP's utilizan precios sociales para la evaluación de proyectos arrojó resultado positivo en siete países. Algunos países no estiman sus precios sociales, y otros están avanzando en sus metodologías para comenzar a evaluar con precios que le

¹³ Por decisión administrativa por parte del Jefe de Gabinete, en el Presupuesto se explicita que estos proyectos no pueden iniciar la ejecución sin aprobación de SNIP.

permitan disponer de valores que reflejen el verdadero beneficio y costo para la sociedad, al estar asignándole recursos adicionales a la ejecución y operación del proyecto.

Con relación a los precios sociales, los más utilizados son la tasa social de descuento, el precio social de la mano de obra calificada y no calificada, el precio social de la divisa, y el valor social del tiempo. Sin embargo, de acuerdo a los resultados de la encuesta, en algunos países la evaluación social se realiza con metodologías poco desarrolladas y solamente se elimina el componente impositivo de los costos o se usa únicamente la tasa social de descuento.

Con respecto a la capacitación, es uno de los componentes principales del SNIP dado que aporta valor al capital humano, resultando en una mayor eficiencia y calidad en las evaluaciones que realizan las instituciones. Catorce países brindan capacitación a otras áreas de gobierno, y todos ellos en el uso del SNIP. Algunos países ofrecen capacitación en temas vinculados a la Evaluación Socio – Económica, mientras que sólo cuatro países brindan cursos de Evaluación Ex – post. Particularmente nuestro país otorga capacitación en identificación, formulación de proyectos, análisis de impacto económico de la inversión, y uso del BAPIN. Las capacitaciones en la mayoría de los países, son brindadas por parte de profesionales del SNIP, sin embargo en algunos países se realizan a través de universidades. En nuestro país las capacitaciones son realizadas por profesionales del SNIP¹⁴, y algunas de las mismas son ofrecidas a través del MECON como parte del programa de capacitación permanente, lo cual provee mayor institucionalidad a los mismos.

Con relación a la participación de la sociedad civil, de los quince países encuestados, en trece de ellos la sociedad civil tiene acceso a los proyectos de inversión a través de diversos mecanismos. Mientras que en la mayoría de los países el acceso es a través de las páginas Web, en otros se hace a través de la solicitud de los documentos in situ. En nuestro país se tiene acceso a través de la Web, aunque no hay publicaciones sobre las evaluaciones realizadas. En algunos países la sociedad civil puede opinar sobre los proyectos por medio de consultas, audiencias, o por la Web. Sin embargo, los autores comentan que si bien la mayoría de los países brindan acceso a la información, los datos son excesivamente técnicos, y resultan de poca utilidad para el ciudadano común.

¹⁴ Es el caso de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), la Universidad de San Martín y la Escuela superior de Guerra a través de su “Programa de Especialización en Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa” que incluyen funcionarios del SNIP en sus plantillas docentes y mantienen un contacto más fluido con el Sistema.

Por otra parte, en catorce de los países encuestados se le informa al Congreso sobre el estado de los proyectos, y en sólo siete de los países el Congreso interpela o pide explicación sobre proyectos no aprobados.

Capítulo III. El Sistema Nacional de Inversión Pública en nuestro país

La implementación del SNIP en nuestro país contó con el desarrollo en forma simultánea de cuatro aspectos, a saber: reformas legales e institucionales, metodologías, sistemas de información, y capacitación, los que se describen a continuación.

El componente institucional y legal comprendió la preparación de leyes, decretos y reglamentos que definen, regulan y respaldan la operación del SNIP dentro del Sistema de Administración Financiera, así como reformas institucionales necesarias para responder a las demandas que genera la administración y operación del Sistema.

El componente metodológico contempló la preparación de manuales metodológicos de identificación, preparación y evaluación de proyectos, así como manuales de seguimiento.

El componente de sistemas de información lo constituye el equipamiento (hardware) y los programas (software) que permiten un manejo ágil del volumen de información que genera, registra y utiliza un SNIP, así como por los manuales de operación de los sistemas de información. Los avances técnicos logrados desde inicios del Sistema permiten, por su parte, mayor posibilidad de intercambio de datos entre los diversos sistemas de la gestión gubernamental, lo que conduce a disminuir uno de los grandes riesgos de los sistemas de información que es la duplicación de esfuerzos y bases de datos parciales.

Por último, el componente de capacitación se aplicó con la finalidad de cambiar la cultura de manejo de la inversión pública y contar con los recursos humanos calificados indispensables para la operación del SNIP. Este incluye cursos, seminarios, convenios con entidades de capacitación, preparación de material de capacitación y actividades de asistencia técnica.

En concreto, el marco legal del SNIP es una ley. Particularmente, la Ley N° 24354, promulgada el 22 de agosto de 1994, crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, estableciendo sus objetivos y alcances; determina las funciones del órgano responsable del Sistema y de las oficinas de los organismos nacionales encargadas de elaborar proyectos de inversión pública; determina la relación del sistema de inversión pública con el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP); determina en el Anexo I los tipos de proyectos que deberán cumplimentar el estudio de factibilidad y de impacto ambiental; e invita a las

Provincias a adherirse a la Ley y a tener sistemas similares y compatibles con el Sistema Nacional¹⁵.

La Ley N° 24354 se complementa con el Decreto Reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional N° 720 del 22 de mayo de 1995 que designa a la Secretaría de Política Económica autoridad de aplicación de la Ley N° 24354 y a la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) órgano responsable del sistema; crea en el ámbito de la DNIP el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN); establece la obligación de que los organismos nacionales iniciadores de proyectos informen cuál es la oficina que dentro de su estructura se encuentra a cargo de la elaboración y ejecución de los proyectos o programas de inversión, y le asigna funciones en el marco del SNIP; faculta a la Secretaría de Política Económica a fijar el monto máximo de los programas o proyectos que pueden ser aprobados directamente por el organismo iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP); y determina que el PNIP se formule anualmente con una proyección de tres años, en concordancia con la formulación plurianual del Presupuesto Nacional.

La autoridad de aplicación del SNIP fue hasta diciembre de 2015 la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y a partir de enero de 2016 las funciones fueron asignadas a la Secretaría de la Transformación Productiva, del Ministerio de Producción. Este cambio en la pertenencia institucional, sin embargo, no modificó el alcance y las funciones del SNIP. Por su parte, el órgano responsable del SNIP es la Dirección Nacional de Inversión Pública.

Con respecto a la validez de la calificación de cada proyecto por parte del SNIP, en nuestro país la calificación del proyecto tiene vencimiento; superado los dos años de plazo, el proyecto debería reevaluarse si no inició aún su ejecución. Por otro lado, la aprobación por parte del SNIP no asegura la asignación de recursos para su financiamiento, sino que es tomada en cuenta para la priorización dentro de la asignación de recursos para Inversión.

Algunas normativas del SNIP son las siguientes:

La Resolución SPE N° 28 de 2012 fijaba en \$50 millones el monto máximo del proyecto o programa que podrá ser aprobado directamente en el organismo o ente iniciador para su inclusión en el PNIP. En 2016, dicho monto es modificado por la Resolución STP N° 24, pasa a ser \$148 millones.

¹⁵ Al respecto, Gustavo Cappello, quien se desempeña como Coordinador del Banco de Proyectos de Inversión Pública a nivel nacional, en el encuentro nacional en Perú menciona que “uno de los objetivos del SNIP es integrar a todas sus regiones y provincias para lograr la implementación o control de la inversión pública total en el país”.

La Resolución SPE N° 125 de 2012 fija los requisitos metodológicos para la elaboración de los estudios de factibilidad socioeconómica, a cumplir por los proyectos que se quieran incorporar al PNIP, y determina que la DNIP evalúe la información presentada emitiendo un informe técnico y un proyecto de dictamen en los casos encuadrados dentro del Art. 11° de la Ley N° 24354.

Siguiendo, la Resolución SPE N° 40 de 2013, por medio de un Manual complementario para la Evaluación de Impacto de las Obras Públicas, se establece la metodología para el análisis de impacto de los proyectos, en base a la construcción de las estructuras de costos típicas para obras, conforme lo requerido por el punto 17 del Anexo “Guía para la presentación de proyectos de inversión”, de la Resolución SPE N° 125/2012.

Por medio de la Circular DNIP N° 1 de 2008 se establecen criterios conceptuales y de procedimiento, respecto al tratamiento que corresponde a las obras de reposición, y el procedimiento a aplicar en caso de que un proyecto formulado por un organismo sea ejecutado por otro, dentro del Sector Público Nacional, en caso de requerirse Dictamen de Calificación.

La Disposición N° 1 de 2009 establece los criterios y procedimientos a aplicar en los proyectos de Inversión Real Directa con referencia a la adquisición de bienes de uso correspondientes a la categoría presupuestaria actividad para su registración en el BAPIN y su tratamiento.

Siguiendo el Artículo 1° de la Ley N° 24354, el objetivo general del SNIP se enuncia de la siguiente manera: “Créase el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas”. Sus objetivos generales consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión, apoyándose en la creación del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN). Entre los objetivos específicos que menciona la Ley 24354, el Sistema establecido se propone:

1. Incrementar la productividad de la inversión pública en todo el país, homogeneizando, con criterios técnicos de excelencia, los procesos de formulación, evaluación y selección de proyectos.
2. Identificar, promover y evaluar proyectos de inversión, registrándolos en un Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) creado al efecto.
3. Seleccionar y proponer proyectos para su integración en el Plan Nacional de Inversión Pública que aprueba el Congreso Nacional.

La Ley N° 24354 define al Inventario de proyectos de inversión pública como “el sistema de información que contendrá los proyectos de inversión pública identificados por los organismos responsables, con su formulación y evaluación”.

El SNIP está basado en el concepto de los bancos de proyectos. El BAPIN, siguiendo la normativa nacional, es “el inventario en el cual se registran y actualizan los aspectos sustanciales de todos los proyectos de inversión del sector público nacional, con distinto grado de formulación y análisis en las distintas etapas del ciclo de vida”. Este banco en su concepción está interrelacionado con el sistema de administración financiera y con los sistemas de control del Sector Público Nacional, complementándolos en aspectos relacionados con el campo de las inversiones públicas.

Hasta fines de 2016, los programas y proyectos a nivel nacional y provincial propuestos para formar parte del PNIP luego de ingresarse al BAPIN, se podían consultar¹⁶ en la Web. La información se organizaba por jurisdicción, por Servicio Administrativo Financiero (u organismo), por localización geográfica, estado del proyecto, finalidad y función, tipo de proceso, y plan al que pertenece. Desde el mes de noviembre de 2016, con la implementación de un nuevo sistema, continúan los trabajos relacionados con la interface para su publicación en la Web.

Entre los beneficios que ofrece el uso del BAPIN se destacan los siguientes¹⁷:

- Aplicar criterios e indicadores sugeridos para priorizar proyectos.
- Analizar opciones y sensibilidad.
- Disponer de reportes con información detallada de proyectos que puede utilizarse con diferentes fines, como ser conseguir financiamiento, informar y comunicar a los decisores políticos y a la población, y para utilizar en reuniones y viajes de funcionarios.
- Complementar con el Sistema de Administración Financiera Gubernamental.
- Facilitar la opinión y consulta a las provincias, sobre la ejecución de los planes de inversión de todas las jurisdicciones.
- Propender a una estandarización de tareas, metodologías y formatos de archivos de trabajo para compartir y publicar información.
- Eliminar los pasos intermedios procurando la automatización en la transferencia y disponibilidad de la información.

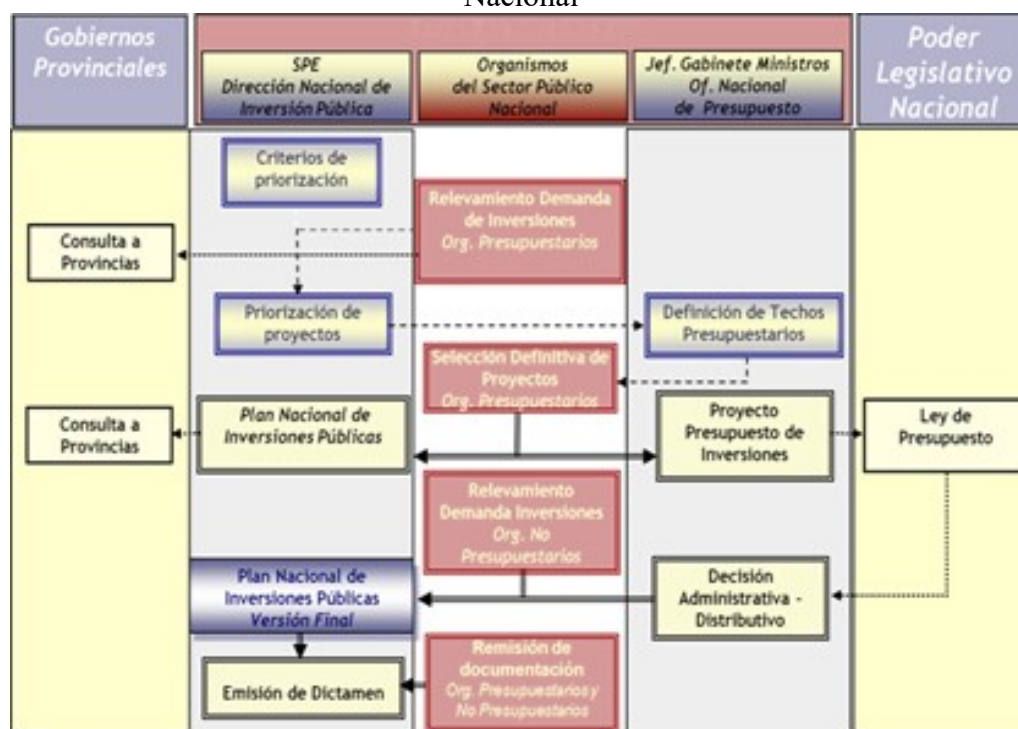
¹⁶ La consulta en el BAPIN se refiere a proyectos presentados que forman parte del PNIP así como aquellos que no han sido incorporados al plan anual de inversión pública y que se encuentran en instancia de Demanda.

¹⁷ Extraído de la página Web de la DNIP: <http://www.mecon.gov.ar/DNIP/preguntas.htm#>

- Disponer de datos efectivos sobre la ejecución física y financiera de los proyectos.
- Permitir realizar evaluaciones ex – ante, durante y ex – post a través del análisis de indicadores creados “a medida”.
- Brindar mayor seguridad y confidencialidad.
- Conservar el historial del proyecto.
- Incorporar criterios de dimensión territorial en el desarrollo de proyectos.

Hemos mencionado al Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) sin embargo aún no lo hemos definido. El mismo hace referencia al conjunto de programas y proyectos de inversión de la Administración Pública Nacional que se propone ejecutar a lo largo del año fiscal, el cual tiene su correlato en la partida presupuestaria correspondiente. Se formula anualmente y tiene una proyección plurianual, de tres años. Para el SNIP, los programas, por su parte, son el conjunto de actividades que contribuyen a una misma finalidad, y los proyectos, por otro lado, son una unidad indivisible de acción, que tienen un propósito específico, con fecha de inicio y fin determinada, y cuenta con los recursos necesarios para alcanzarlo. Una vez relevada la demanda de inversión de los organismos públicos nacionales y provinciales por la cual se solicitan créditos para poder ejecutar sus proyectos, y relevadas las políticas globales y sectoriales de inversión, se establece la priorización de los mismos de acuerdo a criterios técnicos y a prioridades políticas. Los proyectos en Demanda son remitidos por parte de la DNIP a la Oficina Nacional de Presupuesto, quien define los techos presupuestarios de inversión por Organismo. Estos últimos finalmente indican los proyectos de inversión demandados que formarán parte del Plan. Y en base a la información de los proyectos seleccionados y priorizados se elabora el PNIP que formará parte del Presupuesto Nacional. Lo anterior se puede observar en detalle en el diagrama que se exhibe a continuación en la Figura N° 1.

Figura N° 1
Diagrama del circuito de elaboración del PNIP para los organismos del Sector Público Nacional



Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública

Parte IV. Implementación del Sistema Provincial de Inversión Pública en Río Negro

Capítulo I. Antecedentes de implementación en la Provincia de Río Negro

El Art. 16 de la Ley 24354 propone a las Provincias establecer en sus respectivas jurisdicciones sistemas similares y compatibles con los previstos en la Ley Nacional. En el marco de la mencionada Ley, la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) invita a las Provincias a adherirse al Sistema Nacional de Inversiones Públicas, y a implantar sistemas similares y compatibles al de la Nación en su propio ámbito. Con relación a lo anterior, el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas promueve y auspicia acciones de capacitación, y brinda apoyo informático y técnico a las Provincias.

En el año 1994, la provincia adhiere a la Ley Nacional N° 24354 y por medio de la Ley N° 2802 crea el Sistema Provincial de Inversión Pública. La misma en su artículo 4° designa área de aplicación y responsable de administrar el Sistema a la Dirección Provincial de Planificación. Mencionada Ley a la fecha no cuenta con una reglamentación, y continúa vigente sin aplicación.

En el mes de mayo de 2005, el Estado Provincial firma un convenio con el Estado Nacional a fin de aplicar el SNIP en la Provincia, lo que podía considerarse como un segundo impulso para efectivizar la instalación de un Sistema Provincial de Inversión Pública. En esta oportunidad, la adhesión al Sistema Nacional de Inversiones Públicas se realiza con expectativas de lograr una correcta gestión y organización de los recursos económicos con los que cuenta el Estado Provincial. Se designa a la Subsecretaría de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda Obras y Servicios Públicos (actualmente Ministerio de Economía) órgano rector del Sistema en la Provincia. El Decreto 804 del mes de julio del mismo año ratifica mencionado convenio, denomina al Sistema en la Provincia Sistema Provincial de Inversión Pública, y en el año 2008 por medio del Decreto 129 se crea la Oficina Provincial de Inversiones Públicas, mencionando su estructura, misiones y funciones.

A partir del año 2006, desde la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía, se comienzan a realizar tareas relacionadas con la implementación del Sistema en la Provincia. El marco normativo se encontraba establecido, restaba su aplicación. A continuación se enuncian las principales tareas desarrolladas:

- Se capacitó al personal de la Subsecretaría de Presupuesto para la puesta en marcha del sistema por parte de la DNIP.
- Se reproduce y adapta a los campos del BAPIN la estructura jurisdiccional de la Provincia y el clasificador presupuestario (clasificación del gasto en su carácter económico, por objeto del gasto, por finalidad y función y clasificación geográfica).
- Durante 2006 se da a conocer la existencia del SPIP y del BAPIN a organismos y entidades públicas provinciales que concentran la mayor parte de las inversiones públicas.
- Se lleva a cabo un diagnóstico de la situación provincial en cuanto al personal capacitado, y el grado de desarrollo y la metodología de formulación de proyectos.
- Durante el año 2008, se recibe asesoramiento de la DNIP, se reciben dos equipos informáticos para instalar el BAPIN II, y se asisten a cursos y talleres promocionados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Nacional.
- A partir de 2008 se realizan tareas acordes a la implementación del Sistema como: talleres de capacitación destinados al personal involucrado en materia de inversión pública; se reproduce y adapta a los campos de la herramienta BAPIN la estructura jurisdiccional y el clasificador presupuestario de la Provincia; se instala un servidor en la oficina de servidores de la empresa ALTEC S.E. (proveedora de software y hardware); se comienza con la readecuación de las redes para conectar las PC de cada oficina al Servidor; y se realizan actividades de difusión del Sistema y sus ventajas, entre otras tareas y actividades.
- Se comienza a escribir para su pronta publicación un manual instructivo para completar los campos del BAPIN y un manual metodológico de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión.

Los resultados logrados no pudieron satisfacer las expectativas de la Subsecretaría. Específicamente, no se contó con la cantidad de personal mínimo requerido para conformar la oficina responsable del Sistema, así como tampoco con la aplicación de la normativa necesaria. El principal obstáculo fue la falta de decisión política para aplicar el Sistema, la falta de interés para medir costos de producción pública a largo plazo y de medir productividad, rentabilidad, eficiencia y eficacia del sector público. A la falta de apoyo se le sumó las pujas de poder entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Obras y Servicios Públicos que canalizaba cerca del 60% de las inversiones públicas. Esta colisión entre las áreas de contralor y las ejecutoras es sin embargo un factor permanente en todos los sistemas de este tipo, que se supera con la determinación clara de

responsabilidades, procedimientos y trabajo conjunto, que permita visualizar al Sistema de Inversiones como un apoyo a la gestión, y no un obstáculo o traba burocrática, en particular en la identificación de mejores iniciativas de Inversión así como en la determinación de aquellas que deban ser postergadas hasta una mejor formulación.

Capítulo II: Beneficios esperados del Sistema Provincial de Inversión Pública

En este apartado describimos algunos de los beneficios que se lograrían al contar con un Sistema Provincial de Inversión Pública que responda a objetivos estratégicos de la Provincia y, por otro lado, las ventajas de contar con la compatibilidad del Sistema Nacional y Provincial para lograr responder a un plan integral de inversiones.

Fue la idea propuesta desde 2005, poder visualizar los beneficios que brindaría contar con un Sistema de éste tipo a efectos de mejorar la calidad del gasto en inversión y el destino del mismo.

Desde la inversión se incide en el desempeño de la economía, y se puede mejorar la productividad, competitividad y servir de canal de cambio tecnológico. El Sistema de Inversión Pública en la Provincia permitiría contar con un conjunto de normas, técnicas y procedimientos para el proceso de inversión. Esto concedería al gobierno tener a disposición una cartera de proyectos formulados y evaluados técnicamente, y se podrían seleccionar proyectos prioritarios a efectos de responder con eficacia y eficiencia a las necesidades de la Provincia. Así como también un mejor aprovechamiento de las diversas posibilidades de financiamiento a través de la identificación previa de proyectos mejor formulados, lo que permite una más efectiva ejecución

El Sistema de Inversión Pública permitiría contar con proyectos formulados y evaluados, superando las actuales presentaciones cuya información son la denominación del proyecto y en dos o tres líneas las obras y actividades que se pretenden realizar. Contribuiría a mejorar la calidad de las inversiones y la racionalidad del gasto, dado que se contaría con conceptos, criterios, metodologías y un marco legal para mejorar los niveles de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público.

Asimismo contar con un Sistema de Inversión Pública serviría de apoyo en la negociación de créditos y financiamientos para inversiones propuestas.

Además se podría contar con información de la inversión pública para la toma de decisiones de las autoridades políticas, para su exposición en charlas, congresos, y para que sea de conocimiento de toda la comunidad.

El Sistema de Inversión Pública permitiría a su vez tener conocimiento de las inversiones cualquiera sea la fuente de financiamiento, su localización geográfica, y los organismos interesados; se tendría su integración con el Presupuesto; se conocería la demanda por parte de los diversos organismos públicos, los proyectos a ejecutarse, en ejecución y se podría hacer un seguimiento de los mismos.

Por otro lado, se obtendrían beneficios si se logra integrar el Sistema de Inversión Pública con el Presupuesto Provincial. En este sentido, planteamos la articulación del Presupuesto Público con un plan de desarrollo estratégico de la Provincia, que contemple un plan provincial de inversiones. La inversión pública es la variable básica del plan provincial de desarrollo, y el mismo expresa el gasto en inversión pública del Presupuesto Provincial. El plan de desarrollo debería indicar los objetivos, estrategias y metas de inversión a largo plazo. La integración con el Presupuesto permitiría coordinar eficientemente la asignación de los recursos disponibles y necesarios para alcanzar los objetivos que plantea el plan de desarrollo. Las inversiones a emprenderse formarían el plan operativo anual de inversión contemplado en el Presupuesto anual y plurianual. “Un SNIP con baja integración con los sistemas de Planificación y Presupuesto pierde fortaleza, al tiempo que dificulta el mayor aprovechamiento de su eficiencia” (Perrotti y Vera Rueda, 2014). En este sentido, aprovechar los más de 20 años de experiencia del Sistema Nacional podría resultar de gran provecho.

Una de las principales herramientas del Sistema de Inversiones Públicas es el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN). En la Provincia se podría utilizar el BAPIN, en su nueva y reciente versión, lo que sumaría herramientas más modernas y permitiría incorporar el aprendizaje del sistema nacional, o un sistema similar.

Las principales funcionalidades del BAPIN son: ofrecer información en línea sobre proyectos; abarcar el ciclo de vida de los mismos; permitir su formulación y evaluación e informar a los diferentes niveles de gobierno (Nación, Provincia y municipios).

En cuanto a los beneficios más importantes del BAPIN se pueden mencionar: contar con información respecto de la inversión pública en los organismos gubernamentales (dispone de datos efectivos sobre la ejecución física y financiera de los proyectos); facilitar la opinión y consulta; estandarizar tareas, metodologías y formatos para compartir y publicar información; y conservar el historial de cada programa y proyecto.

La información ingresada al BAPIN tiene diferentes opciones de salida (reportes) tanto financieras como gráficas, siendo cada uno de estas exportables a diversos formatos (PDF, Excel, Doc, etc). Permite identificar proyectos por organismos, por partido, y por áreas (lo

que puede servir a la programación del desarrollo territorial). Asimismo, brinda la posibilidad de generar reportes más específicos (en base a los filtros del sistema).

Otra de las herramientas del Sistema de Inversión Pública es el GeoBAPIN. Actualmente a nivel nacional se están utilizando los sistemas de georreferenciación ya existentes en los diversos sectores de la Administración para complementar la información contenida en el BAPIN.

En suma, el BAPIN, permitiría optimizar la gestión de los proyectos de inversión de la Provincia, pudiendo contar con información actualizada de los avances, tanto financieros como físicos, y hacer las veces de cartera, que contenga proyectos en sus distintas etapas (idea-perfil-prefactibilidad-factibilidad) que cada área gubernamental considere prioritario.

Capítulo III. Condiciones necesarias para la implementación del Sistema Provincial de Inversión Pública

La puesta en marcha del Sistema requiere un fuerte compromiso por parte de las autoridades que trascienda el gobierno de turno. En principio, una clara decisión política para implementarlo, y el apoyo de las autoridades para lograr el interés por parte de los organismos públicos para que colaboren con la información necesaria de cual se vale el Sistema, a efectos de asegurar la continuidad en el tiempo.

Por consiguiente, para implementar el Sistema, se requiere tener como Provincia una visión u horizonte de mínimo diez años y definir metas para conocer hacia dónde dirigir las políticas públicas, y que las mismas estén vinculadas con la planificación estratégica. Es menester contar con definiciones que excedan el período de mandato electoral, y poder orientar la inversión pública hacia los ejes estratégicos de la Provincia, definidos previamente. Es decir, que es necesaria la existencia de una estrategia claramente articulada y un proceso formal para la preselección de proyectos de inversión que, vinculados o no, respondan y contribuyan a estrategias de crecimiento y competitividad de la Provincia.

Así mismo es necesaria la articulación sistémica del Sistema de Inversión Pública, es decir su vinculación con el resto de los sistemas administrativos del Estado Provincial. Se debe contar con un sistema de información de última generación que sea transversal a todo el ciclo del proyecto, y que facilite la gestión y difusión de la información.

Los proyectos deben ser objeto de una evaluación financiera, económica, social y ambiental acorde a su tamaño y características específicas. Para garantizar la coherencia

entre los proyectos, se debería exigir a los técnicos utilizar las mismas metodologías y precios sombra, lo que permite comparar la eficiencia técnica y la eficacia de los diferentes proyectos y sus gastos asociados, así como los impactos, información que permitirá una mejor priorización de propuestas de inversión.

Tendiendo a mejorar la calidad del gasto, es preciso que se insista en la importancia de la existencia del seguimiento físico y financiero de la inversión pública.

Otro elemento necesario es la creación de una cultura de proyectos. Lo anterior serviría para superar el problema originado por no estar obligados a cargar los proyectos a la herramienta informática que se utilice, sea BAPIN o una similar (si los organismos no están obligados a cargar la información de los proyectos, podrían surgir rigideces y no contar con información oportuna al alcance de los decisores políticos). Lo anterior se podría superar por medio de algún tipo de restricción en la Ley de Presupuesto.

En cuanto a los recursos humanos, es necesario contar con una clara definición de perfiles de puestos y de capacidades requeridas. A su vez, fortalecer permanente y sosteniblemente las capacidades de capital humano mediante la capacitación y asistencia técnica. Actualmente, la Provincia no cuenta con profesionales especializados en la materia en todos los organismos públicos. El inconveniente mencionado se podría solucionar con cursos y talleres de capacitación. En este sentido, el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), o las Universidades Provinciales, podrían ser organismos encargados de brindar la capacitación necesaria.

Se deberá definir si Altec S.E., u otra empresa u organismo, es quien provee el soporte informático, realizaría el tendido de red necesario, instalaría en las PC el BAPIN y lo mantendría operativo.

De llegar a implementarse el Sistema en la Subsecretaría de Presupuesto como se pensó hace diez años atrás podría incurrirse en otro tipo de problema relacionado a que los temas que abarcan cada una de las áreas son diferentes, se podrían mezclar y no interpretar los beneficios del Sistema Provincial de Inversión Pública más allá de conseguir los créditos para llevar a cabo el proyecto. "... los sistemas presupuestarios y contable se desarrollan solo para que muestren la viabilidad financiera de las acciones administrativas..." (Ginestar, 1996). Una alternativa viable es que el Sistema se desarrolle e implemente en la Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía, donde actualmente se trabaja en la definición de ejes estratégicos y desarrollo territorial, la cual puede actuar de ventanilla única de los proyectos provinciales.

Por último, es necesario para que se piense en crecimiento y en desarrollo a partir de la inversión pública, dirigir el gasto de inversión a sectores estratégicamente productivos. Arlette Beltrán, quien es Decana en la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico en el encuentro nacional en Perú “El SNIP en el Perú a los 10 años de su creación y retos hacia el 2021” en 2010 enuncia: “El profesor Fontaine nos dijo que la conexión entre inversión y crecimiento se facilita cuando aumentamos la productividad tanto privada como pública. Es en lo que se refiere a la productividad pública donde veo que nos queda mucho por hacer, principalmente identificar los sectores de alta rentabilidad social y los proyectos que garanticen que esta rentabilidad social se maximice. Ello nos lleva a la necesidad de aceptar la urgencia de realizar un análisis de necesidades prioritarias, cambiantes y distintas entre regiones y a nivel de sectores, donde prime la mirada integral y el desarrollo sostenible”. Y continúa: “Lo óptimo sería lograr que este análisis integral de prioridades nos dijera cuáles son los sectores en los que debe invertirse en cada localidad, con qué tipo de proyectos, y en qué dimensión temporal”.

Por último, deberíamos pensar a mediano plazo en posicionar el Sistema Provincial de Inversión Pública en los Municipios. Difundir para qué sirve el Sistema y qué beneficios aportaría la inclusión de los Municipios Provinciales al Sistema de Inversión Pública pensando en el crecimiento y desarrollo de todo el territorio provincial.

Conclusión

El presente trabajo tiene como objetivo principal presentar el Sistema de Inversión Pública como herramienta complementaria a la Ley de Administración Financiera y Control Interno N° 3186, para la administración y gestión del gasto de inversión pública para la Provincia de Río Negro.

A través de la implementación del Sistema de Inversión Pública se pueden alcanzar objetivos como: una mejor coordinación intra e interinstitucional, facilitar la programación de las inversiones, apoyar la negociación de créditos, integrar una cartera de proyectos y programas formulados y evaluados con una metodología aceptada y uniforme, permitir disponer de información confiable y oportuna para las autoridades políticas y la ciudadanía en general, mejorar el seguimiento y el control durante la ejecución, y proveer información ex – post. Contar con el Sistema de Inversión Pública permitiría superar el desconocimiento sobre qué necesidades concretas y que posibles soluciones disponemos a nivel de la Administración Provincial en materia de inversión pública, tender al uso eficiente de los recursos públicos a través de la administración y gestión del gasto en inversión, apostar a mejorar la calidad de las prestaciones públicas al tiempo que se pone el acento en la mejora de los niveles de eficiencia y sostenibilidad del gasto público, y responder a objetivos y políticas que se orienten a objetivos estratégicos o claves a nivel provincial definidos por la Secretaría de Planificación u otro organismo competente.

Hemos podido estudiar y analizar las dos premisas planteadas. Por un lado, demostrar que en los últimos años de análisis la participación relativa del gasto en inversión pública en el gasto total de la Administración Provincial es mayor en la etapa del gasto presupuestado respecto a lo ejecutado. Lo anterior puede responder a una tendencia a sobredimensionar el gasto en inversión pública al momento de formular el presupuesto y/o a un problema de sub - ejecución el mismo. El análisis demuestra que a partir del ejercicio 2011 incrementa la brecha entre ambas etapas del gasto, siendo aún más significativa en los últimos dos años de análisis. Asimismo, se demuestra que los componentes del gasto total que ganan peso relativo durante la ejecución, al tiempo que lo pierde el gasto en inversión, es el gasto en personal y las transferencias. Por su parte, el análisis de los recursos que financian el gasto en inversión no permite concluir si el problema deriva de una sub - ejecución de los mismos. Para concluir se abordan aspectos del contexto histórico, que explican la alteración de recursos públicos a favor o no del gasto en inversión pública. A partir de 2011 incrementa la masa salarial, lo que no fue acompañado por mayor recaudación de

recursos, alterando la disponibilidad de éstos para la aplicación al gasto en inversión. Así mismo, no se cuenta con proyectos y programas de inversión bien formulados de acuerdo a criterios y metodologías aceptadas, y es constante escuchar sobre problemas de sobrecostos y de atrasos en las obras públicas en la Provincia. Lo anterior responde al segundo planteo de la propuesta de investigación: la falta de un sistema de inversión pública que administre y gestione el gasto en inversión pública en la Provincia.

La normativa nacional en materia de inversión pública invita a las provincias a instalar sistemas similares y compatibles con el nacional en sus respectivas jurisdicciones. Para la implementación del Sistema de Inversión Pública en Río Negro contaríamos con el apoyo de la Autoridad de Aplicación del SNIP a nivel nacional y de la Dirección Nacional de Inversión Pública, quien brindaría asistencia técnica y proveería el servicio informático. Sin embargo, para no fallar en el intento de aplicación del Sistema en la Provincia, el apoyo político es fundamental y crítico para el éxito, así como la posterior aplicación del marco legal, de una metodología acordada, la institucionalidad, la capacitación y difusión del Sistema, y contar con un sistema de información que sirva de banco de proyectos actualizado.

La presente tesina va a ser presentada ante autoridades de la Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía de la Provincia, por lo que se pretende a futuro desarrollar y ampliar el análisis, realizar reuniones con autoridades de los diferentes organismos que inician, gestionan o administran la inversión pública, e interiorizar en cuestiones de implementación, como normas e instrucciones, aspectos metodológicos, capacitaciones necesarias y alternativas para la difusión, así como en la necesidad de gestionar la implementación efectiva y aprovechar el lanzamiento del BAPIN III o de un sistema similar acorde a las decisiones de las autoridades políticas del Gobierno Provincial.

Bibliografía

Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156, 1992).

Ley Nacional de Inversión Pública (Ley N° 24.354, 1994).

Sistema Provincial de Inversiones Públicas (Ley N° 2.802, 1994).

Ley de Administración Financiera y Control Interno del Sector Publico Provincial (Ley N° 3186, 1997).

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 1/2006 – Ley N° 26.078.

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 1/2007 – Ley N° 26.198.

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 1/2008 – Ley N° 26.337.

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 2/2009 – Ley N° 26.422.

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 2/2010 – Ley N° 26.546.

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 1/2011 – Ley N° 26.546.

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 1/2012 – Ley N° 26.728.

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 1/2013 – Ley N° 26.784.

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 1/2014 – Ley N° 26.895.

Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto 1/2015 – Ley N° 27.008.

Decreto Nacional N° 720/1995.

Resolución SPE N° 28/2012.

Resolución SPE N°: 125/2012.

Decreto Provincial N° 804/2005.

Decreto Provincial N° 129/2008.

Ley de Presupuesto Provincial del año 2006 (Ley N° 4.015).

Ley de Presupuesto Provincial del año 2007 (Ley N° 4.147).

Ley de Presupuesto Provincial del año 2008 (Ley N° 4.244).

Ley de Presupuesto Provincial del año 2009 (Ley N° 4.372).

Ley de Presupuesto Provincial del año 2010 (Ley N° 4.527).

Ley de Presupuesto Provincial del año 2011 (Ley N° 4.599).

Ley de Presupuesto Provincial del año 2012 (Ley N° 4.733).

Ley de Presupuesto Provincial del año 2013 (Ley N° 4.814).

Ley de Presupuesto Provincial del año 2014 (Ley N° 4.924).

Ley de Presupuesto Provincial del año 2015 (Ley N° 5.021).

- ALDUNATE, E. (2007). “Sistemas de Gestión de Inversión Pública en América Latina”. Estudio presentado en el XIX Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL. Chile.
- ALDUNATE, E. (2008). “Actualidad y Futuro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública – SNIP en América Latina”. Versión preliminar. ILPES/CEPAL. Perú
- ALDUNATE, E. (2010). “Retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina para el año 2021”. Boletín SNIP. ILPES/CEPAL. Perú.
- BONARI, D. y GASPARIN, J. (2014). “La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación”. CIPPEC, Programa de Gestión Pública. Área de Estado y Gobierno. Documento de trabajo N° 119. Argentina.
- CAVADA, J. (1998). “Reflexión sobre la experiencia del Sistema Nacional de Inversión Pública en Chile”. CEPAL. Chile.
- CERMELO, C. (2015). “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 en Administración Financiera del Sector Público. Viedma: FCE UBA, ASAP, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Río Negro.
- CLEMENTS, B., FAIRCLOTH, C., y VERHOEVEN, M. (2007). “En pos de un gasto eficiente” Revista Finanzas & Desarrollo.
- CONTRERAS, E., CARTE, F. y PACHECO, J. (2010). “Los SNIP de América Latina y el Caribe: historia, evolución y lecciones aprendidas”. Documentos de trabajo. Serie Gestión N° 124. IPLES. Chile.
- CONTRERAS, E. y PACHECO, J. (2009). “Propuesta de una Institucionalidad para el Sistema de Evaluación del Gobierno”. Documento de trabajo. Serie Gestión N° 115. Publicación de Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile.
- CONTRERAS, E. y ZAVIEZO L. (2011). “Inversión Pública: Desafíos del Sistema Nacional de Inversión”. Documentos de trabajo. Serie Gestión N° 128. ILPES. Chile.
- GINESTAR, A. (1996). “Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público. Capítulo séptimo: Fundamento para un Sistema de Inversiones Públicas”. Página 255-342. Argentina.
- GINESTAR, A. (2004). “Pautas para Identificar, Formular y Evaluar Proyectos”. 2da. Edición. Argentina. Macchi.

- HERRERA, SOLEDAD INÉS (2016). “Río Negro: Análisis cuantitativo de la evolución del tamaño del sector público y de la naturaleza de los servicios brindados. Años 1993 – 2013. Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales. Vol. 19. N° 2. Disponible en <http://www.curza.net/revistapilquen/index.php/Sociales>.
- HIDALGO SOLORZANO, R. (2011). “Evaluación del Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú: ¿Cumplen con los fines que fue creado? Trabajo presentado a la Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera, III Edición 2008 – 2010, organizada por la Escuela de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales. Universidad Nacional de Educación a distancia. España.
- ICAP (2015) “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP’s en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Revista Centroamericana de Administración Pública. Disponible en <https://www.icap.ac.cr/>
- ILPES (2012). “Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad”. ILPES/CEPAL. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3956/1/S1100624_es.pdf.
- MAKON, M. (1999). “Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina”. Serie Políticas Presupuestarias y Tributarias. ILPE/CEPAL. Chile.
- MARTNER, R. y TOMBERN, V. (2005). “Opciones para enfrentar el sesgo anti – inversión pública”. Serie Gestión Pública N° 50. ILPES /CEPAL. Chile.
- MATTAR, J. y PERROTTI, D. (2004). “Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo”. Planificación para el Desarrollo. CEPAL. Chile.
- NU. CEPAL. ILPES (1993). “El empleo de los bancos de proyectos para mejorar la eficiencia de los sistemas de administración de la inversión pública”. Chile. Disponible en [En: Compendio de documentos y conclusiones - LC/IP/L.76 - 1993 - p. 7-20](#)
- ORTEGON, E. (1993). “Los sistemas de administración de la inversión pública y los bancos de proyectos: la experiencia del ILPES. Chile.
- ORTEGON, E. , ALDUNATE E., y PACHECO J. (2002). “La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas”. Serie Manuales N° 23. ILPES/CEPAL. Chile.

- ORTEGÓN E. y PACHECO, J. (2004). “ Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado”. Serie Manuales N° 34. ILPES/CEPAL. Chile.
- ORTEGON, E. y PACHECO, J. (2005). “Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia (cuadros comparativos)”. Serie Manuales N° 40. ILPES /CEPAL. Chile.
- ORTEGON, E., PACHECO, J., y PRIETO, A. (2005), “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”. Serie Manuales N° 42. ILPES/CEPAL. Chile.
- PACHECO, J. (2008). “Modelo conceptual de los SNIP bajo enfoque sistémico”. ILPES/CEPAL. Documento de trabajo (borrador). Chile
- PACHECO, J. (2010). “Metaevaluación en Sistemas Nacionales de Inversión Pública”. Serie Manuales N° 64. ILPES /CEPAL. Chile.
- PACHECO, J. y CONTRERAS, E. (2008). “Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos”. Serie Manuales N° 58. ILPES/CEPAL. Chile.
- PERROTTI, D. y SANCHEZ, R. (2011). “La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe”. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 153. CEPAL. Chile.
- PERROTI, D. y VERA RUEDA, M. (2015). “Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina: Resultados de la encuesta 2014”. Serie Gestión Pública N° 83. ILPES/CEPAL. Chile.
- RAPOSO, I. y CAFARELL, S. (2010). “Avances en la Definición de Políticas para el Desarrollo Territorial. La relación Nación – Provincias y la programación estratégica de Inversiones Públicas en Argentina”. Instituto de Investigaciones Económicas – FCEyE – Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Red Iberoamericana sobre Globalización y Territorio.
- ROZAS, P. y SANTACRUZ, R. (2004). “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 75, Publicación de Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- RUITON CABANILLAS, J. (2011). “El Sistema de Información del SNIP Peruano”. Ministerio de Economía y Finanzas. República del Perú. Disponible en http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/53338/26_PERU_JESUS_RUITON.pdf.

SALAZAR TRIGOSO, A. (2014). “Análisis comparado del SNIP en algunos países de América Latina”. Revista Actualidad Gubernamental N° 69. Informes especiales.

Encuentro Nacional. Ministerio de Economía de Perú (2010). “10 años del SNIP y retos hacia el 2021”. Presentación de Arlette Beltrán: “Existen dificultades en la ejecución de proyectos” y Gustavo Cappello: “Argentina: es una buena idea crear la Red de los SNIP”. Perú.

Anexos

Anexo I

Gasto Total, Gasto en Inversión, Gasto en Personal, Gasto en Bienes y Servicios, Transferencias y Otros Gastos (Presupuesto Asignado y Base Devengado) de la Administración Pública Provincial para el período 2006 - 2015. Expresado en pesos, a valores corrientes							
Período	Etapas	Gasto total	Gasto en inversión	Gasto en personal	Bienes y Servicios	Transferencias	Otros Gastos
2006	Asignado	2.014.507.772	227.505.670	720.505.781	312.423.330	289.636.700	464.436.291
	Devengado	2.345.774.533	266.200.356	913.106.533	338.721.751	351.675.311	476.070.582
2007	Asignado	2.475.655.425	318.631.526	958.307.233	400.690.944	378.868.331	419.157.391
	Devengado	2.695.654.692	198.910.248	1.192.985.335	413.589.723	419.488.775	470.680.612
2008	Asignado	3.218.817.045	354.815.193	1.299.664.598	497.411.940	495.198.963	571.726.351
	Devengado	3.409.409.452	332.705.080	1.581.643.266	449.414.135	561.816.183	483.830.788
2009	Asignado	4.003.999.317	477.057.318	1.750.584.762	616.453.458	652.592.703	507.311.076
	Devengado	3.945.597.924	367.142.994	1.918.351.037	474.875.091	671.163.894	514.064.908
2010	Asignado	4.526.265.008	478.518.504	2.053.899.319	621.373.669	749.698.184	622.775.332
	Devengado	5.449.878.161	458.341.262	2.467.890.594	603.132.639	904.246.633	1.016.267.032
2011	Asignado	5.870.962.338	814.584.467	2.675.348.217	823.476.118	1.063.837.254	493.716.282
	Devengado	6.379.895.669	495.438.053	3.603.698.934	721.368.728	1.121.792.298	437.597.656
2012	Asignado	7.923.038.266	850.239.595	4.015.239.719	879.664.742	1.330.556.195	847.338.015
	Devengado	7.963.781.578	469.972.967	4.804.729.571	679.382.989	1.584.298.775	425.397.275

2013	Asignado	10.122.417.061	1.101.925.554	5.343.744.173	981.809.903	1.802.627.289	892.310.142
	Devengado	10.889.949.158	717.660.094	6.566.056.209	900.899.063	2.203.927.908	501.405.884
2014	Asignado	13.825.996.244	1.535.304.250	7.203.300.130	1.305.164.299	2.528.417.372	1.253.810.193
	Devengado	14.364.008.871	556.891.269	8.833.030.209	997.594.575	2.951.565.962	1.024.926.856
2015	Asignado	19.054.678.257	2.183.928.060	9.443.680.174	2.233.058.934	3.844.678.615	1.349.332.474
	Devengado	21.630.751.009	1.084.941.578	12.960.885.029	1.712.520.540	4.405.511.512	1.466.892.352

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Ley de Presupuesto Aprobada por la Legislatura Provincial e información de la Cuenta de Inversión de cada año a partir de los clasificadores del gasto por objeto y económico.

Anexo II

Principales Recursos (etapa Asignado) que financian Gasto en Inversión de la Administración Pública Provincial para el período 2006 – 2015. Expresado en pesos, a valores corrientes										
Recurso	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
11411-FO.NA.VI. LEY NRO 23966	26.106.000	32.492.900	34.500.000	58.619.000	71.164.200	105.846.000	132.199.100	206.225.400	263.596.400	356.865.900
12413-PARTICIPACION POR GENERACION ENERGIA HIDROELECTRICA	46.113.000	62.868.724	80.815.150	85.250.000	90.290.584	81.704.175	85.182.442	90.303.606	79.100.004	74.000.000
22241-FONDO FEDERAL SOLIDARIO					110.000.000	124.670.000	153.683.443	171.640.000	229.511.786	371.850.000
22242-FONDO FEDERAL SOLIDARIO - COPAR. A MUNICIPIOS					47.207.127	53.440.582	65.864.333	73.560.000	98.370.000	159.060.000
22321-DE ORGANISMOS INTERNACIONALES VARIOS	4.645.997	6.766.515	11.648.593	12.989.340	25.941.888	20.640.204		984.770		
23114-DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (REC. PROPIOS)						10.514.650	8.873.652	314.821	32.000.000	77.268.900
24311-DEL SECTOR PRIVADO	100.000	80.000	120.000	520.000	546.000	505.000	98.630	1.007.000	507.000	507.000
24411-DEL SECTOR PRIVADO	16.050.000	19.097.000	21.312.000	23.965.000	32.044.700	38.301.701	27.094.395	40.170.167	60.245.928	90.785.450
32211-DEL SECTOR PRIVADO	70.510.000						278.016.208	186.011.621		135.000.000
32251-DEL SECTOR EXTERNO A CORTO PLAZO		1.800.000								
33211-DEL SECTOR PRIVADO		80.387.619		38.785.695						
33241-DEL GOBIERNO NACIONAL		18.545.822	8.648.000	38.310.673		104.368.639	83.272.526	156.119.107	110.846.200	163.918.703
33245-FONDO FIDUCIARIO FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL	8.620.000	11.995.370	11.067.800	12.300.000	4.800.000			37.000.000	48.092.579	50.000.000
33249-DE INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALES							17.780.000	6.692.000		
33251-DEL SECTOR EXTERNO	68.478.150	80.418.188	66.421.865	108.508.649	51.133.647	155.727.314	138.782.220	83.745.580	183.344.204	257.660.752
33254-DEL SECTOR EXTERNO (F.I.D.A.)						8.922.600	10.344.500	9.637.080	3.718.800	3.000.000

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Ley de Presupuesto Aprobada por la Legislatura Provincial de cada año a partir del clasificador de recursos por rubro

Anexo III

Principales Recursos (etapa Percibido) que financian Gasto en Inversión de la Administración Pública Provincial para el período 2006 – 2015. Expresado en pesos, a valores corrientes										
Recurso	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
11411-FO.NA.VI. LEY NRO 23966	30.187.048	34.965.272	55.546.521	68.558.822	92.773.052	118.513.966	166.107.748	225.892.109	312.087.290	355.550.291
12413-PARTICIPACION POR GENERACION ENERGIA HIDROELECTRICA	59.486.229	49.245.013	50.620.142	66.422.669	73.240.431	68.368.821	64.604.080	68.274.098	68.561.935	76.920.442
22241-FONDO FEDERAL SOLIDARIO				50.025.757	127.222.007	123.668.215	124.974.102	165.396.791	251.217.509	269.443.111
22242-FONDO FEDERAL SOLIDARIO - COPAR. A MUNICIPIOS				21.439.610	54.523.717	53.000.664	53.560.329	70.884.339	107.129.944	114.952.128
22321-DE ORGANISMOS INTERNACIONALES VARIOS	1.355.815	4.392.432	10.654.609	6.383.178	18.995.871	17.561.133	1.624.819	78.255		
23114-DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (REC. PROPIOS)	543.463				7.964.699	5.821.868	14.330.407	12.076.878	38.706.642	50.852.453
24311-DEL SECTOR PRIVADO	105.223	168.361	155.011	102.951	177.464	326.010	298.995	406.142	276.055	290.391
24411-DEL SECTOR PRIVADO	19.535.914	20.709.508	28.002.845	27.731.726	29.937.433	35.351.962	44.597.082	67.547.554	67.963.036	80.565.017
33241-DEL GOBIERNO NACIONAL	12.566.750	7.650.169	7.300.540	5.184.593	6.433.742	6.209.415	14.110.163	27.633.498	7.533.693	309.887
33245-FONDO FIDUCIARIO FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL	3.731.010	3.207.758	44.430.934	14.665.558	3.676.842	1.209.767				
33249-DE INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALES							121.574.598	10.995.956		
33251-DEL SECTOR EXTERNO	19.680.285	6.749.616	99.598.675	27.313.976	18.144.673	100.485.163	130.331.130	15.712.124	17.001.068	71.872.513
33254-DEL SECTOR EXTERNO (F.I.D.A.)					1.758.750	8.267.660	4.762.400	16.171.250	4.974.720	

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Cuenta de Inversión de cada año a partir del clasificador de recursos por rubro