



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



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

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

El sistema de inversión pública en Santa Cruz

Autor: Ariel Mauricio Fagotto

Docente del taller: Cristina Rolandi

JULIO 2023

Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar y proponer el Sistema de Inversión Pública como una herramienta para la administración y gestión del gasto de inversión pública para la Provincia de Santa Cruz. 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 susciten 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 hasta el momento no se han realizado intentos por aplicar el Sistema de Inversión Pública. No existe hasta el momento normativa específica en esta materia, solamente un esbozo allá por el año 2004 con la sanción de la Ley Provincial N°2681. Se intenta con este trabajo, al momento de que con la sanción de la Ley N°3755 de los Sistemas Administración Financiera, se verifica un cambio en el paradigma de los gobernantes, incentivar a los mismos a que se comprometan a poner en práctica este Sistema de Inversión Pública. La presente es una investigación teórica – descriptiva y realizamos un análisis cualitativo basado en la bibliografía disponible buscando sustento teórico y conceptual. Finalmente, se describen los beneficios que se obtendrían a partir de la aplicación del Sistema de Inversión Pública y, consecuentemente, sugerimos la implementación en la Provincia de Santa Cruz, en el marco de la Ley Nacional N°24354 de Inversión Pública y de la Ley Provincial N°3755 de Administración Financiera, para alcanzarlos.

Abreviaturas

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

LAF: Ley de Administración Financiera

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

PBG: Producto Bruto Geográfico

PIIP: Plan Provincial de Inversión Pública

PNIP: Plan Nacional de Inversión Pública

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

SPIP: Sistema Provincial de Inversión Pública

Indice

Carátula	1
Resumen	2
Abreviaturas	3
Indice	4
1. Introducción	5
1.1 Justificación/Fundamentación	
1.2 Planteamiento del Problema	
1.3 Objetivos	
2. Marco Teórico	8
- Evolución de la gestión pública	
- Ley 24156 – Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control	
- Ley 24354 – Sistema Nacional de Inversión Pública	
- Ley 3755 – Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control	
3. Diagnóstico	16
- Los Sistemas de Inversión Pública	
- Los Sistemas de Inversión Pública en América Latina	
- El Sistema Nacional de Inversión Pública en nuestro país.	
- Situación actual en la Provincia de Santa Cruz	
- Beneficios de contar con un Sistema Provincial de Inversión Pública	
4. Propuesta de Intervención	34
- Sancionar una Ley de Inversión Pública	
- Crear un Banco de Proyectos de Inversión	
- Capacitación	
- Participación de la sociedad civil	
5. Conclusiones	35
6. Referencias Bibliográficas	37
7. Anexos	38
- Anexo I	38
- Anexo II	39
- Anexo III	40
- Anexo IV	41

1. Introducción

Analizando el desarrollo de los últimos años de la inversión pública en la Provincia de Santa Cruz nos enfrentamos con 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 SIP, 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 SPIP 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 LAF, y de acuerdo a la visión moderna del Estado, en la Provincia no se han realizado intentos por aplicar el SIP, solamente el día 22 de abril del año 2004 se sancionó la Ley Provincial N°2681 mediante la cual se aprueba un Convenio Marco entre el Estado Nacional y la Provincia, con el objeto de implementar un SIP, en el ámbito de la Provincia, compatible con el SNIP normado por la LeyN°24354, lo que podía considerarse como un primer impulso para efectivizar la instalación de un SPIP. En esta oportunidad, la adhesión al SNIP se realiza con expectativas de lograr una correcta gestión y organización de los recursos económicos con los que cuenta el Estado Provincial. En el artículo quinto de ese Convenio, la Provincia se obliga a realizar los mayores esfuerzos para que dentro de los 180 días sea implementado en dicho ámbito un SIP, compatible con el que se empleaba en el ámbito nacional. Hasta el día de hoy ese no ocurrió. Al respecto, actuar sobre la variable inversión pública a través de la aplicación de metodologías, normas y procedimientos que conforman el SIP, 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 con 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. 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.

1.1 – Justificación/Fundamentación

A partir de la década del 90 los países latinoamericanos desarrollaron importantes procesos de reforma de su sistema de administración financiera pública, enmarcando un nuevo modelo de gestión con los siguientes principios básicos: interrelación de sistemas y centralización normativa y descentralización operativa, cambiando los procesos de asignación y uso de los recursos públicos, privilegiando los conceptos de eficiencia, eficacia y economicidad. La República Argentina con la sanción de la Ley N°24.156 comenzó a insertarse en esa reforma. Luego, muchas provincias de nuestro territorio fueron adhiriendo a ese cambio de paradigma. Hoy, con la sanción de la ley N°3755, la Provincia de Santa Cruz se dirige hacia ese nuevo rumbo. Así las cosas, y entendiendo a la administración financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados y siendo el de la Inversión Pública uno muy importante dentro de ella, es que se justifica la implementación de este en esta provincia.

La Inversión Pública debe estar orientada a mejorar la capacidad prestadora de servicios públicos del Estado de forma que éstos se brinden a los ciudadanos de manera oportuna y eficaz. La mejora de la calidad de la inversión debe orientarse a lograr que cada nuevo peso invertido produzca el mayor bienestar social.

Diversos estudios confirman que planificar la inversión pública permite generar mejores sinergias entre la inversión pública y la privada, reducir el impacto de los ciclos políticos, y fortalecer la coordinación de los distintos sectores y niveles de gobierno.

El SIP es un sistema administrativo del Estado que tiene como finalidad orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

Contar con este sistema es importante porque ayuda a mejorar la calidad de los proyectos de inversión pública, evitar que los recursos del Estado se usen ineficientemente y que los proyectos de inversión tengan un mayor impacto en el desarrollo económico y social del país.

La eficiencia de la inversión pública está asociada positivamente con el crecimiento económico y, simultáneamente, con una buena administración de la inversión pública. Dicha administración depende principalmente del SNIP, entendido como la infraestructura institucional que rige los procesos de inversión pública.

El rol fundamental del SIP es el de coordinación, es decir, se coordinan con todas las áreas del Gobierno todos los proyectos, centralizándolos.

La importancia de un SNIP radica en que ordena el proceso de inversión, establece reglas claras y concretas para el tratamiento de cada una de sus etapas, dicta la normativa adecuada para su funcionamiento y acentúa su obligatoriedad, desarrolla y hace funcionar los instrumentos necesarios y por sobre todo coordina los esfuerzos que hasta ahora se hacen aisladamente.

El SNIP también establece la comunicación escalonada entre las políticas de gobierno, la programación de las inversiones, la asignación de recursos a los proyectos que presenten la mayor rentabilidad social y la concreción de la inversión por medio de la ejecución de proyectos.

1.2 – Planteamiento del problema

Ante la inexistencia de un SIP, se ejecutan proyectos que no siempre responden a necesidades prioritarias. Asimismo, las decisiones se toman de manera dispersa, no se proyecta a largo plazo, debido a que generalmente las inversiones superan un ejercicio presupuestario. Además, es difícil conseguir créditos, debido a la falta de proyectos correctamente formulados y evaluados.

1.3 -Objetivos

1.3.1 – Proponer la implementación de un SPIP interrelacionado con los sistemas creados por la LAF, para mejorar el gasto público destinado a inversión.

1.3.2- Proponer una normativa para llevar un inventario permanente de los proyectos de Inversión Pública para poder clasificarlos y evaluarlos.

1.3.3 – Capacitar a los integrantes de las oficinas encargadas de elaborar los proyectos de inversión de los organismos integrantes del sector público provincial.

2 – Marco Teórico

Evolución en la gestión pública. La gestión pública en América Latina no ha sido estática. A lo largo del tiempo fue evolucionando, adoptando nuevos modelos de acuerdo con las circunstancias políticas, económicas y sociales de la época (Barzelay, 2001)

En un momento la planeación del desarrollo fue el eje articulador sobre la que se sustentaba la gestión de los asuntos públicos y de gobierno. En otros, ha sido la evaluación de desempeño y la rendición de cuentas a la sociedad, el eje en el que se articulan los esfuerzos de la gestión pública en la región.

En la década de los 80 del siglo XX se redefinieron procesos, prácticas, actitudes y fines de las instituciones públicas. Esa fue una tendencia a nivel mundial que llegó a los países latinoamericanos a fines de la década de los 90 y se convirtió en el paradigma hegemónico para la administración pública. Esta nueva visión administrativa fue muy diferente a la del Estado benefactor y también muy distinta a la del Estado neoliberal.

Esta revolución se articuló bajo principios neogerenciales propios de la administración de las empresas privadas, en la búsqueda de la eficiencia, la excelencia y la modernización gubernamental, adoptando un modelo gerencial racionalizando el aprovechamiento de los recursos públicos y mejorar la calidad de los servicios.

Este nuevo consenso administrativo fue resultado de los cambios sucedidos en el concierto internacional en el ámbito político y económico, producto también del desarrollo tecnológico, así como de los nuevos requerimientos y demandas sociales (Torres, 2008). Como resultado de esta revolución, los países latinoamericanos, incorporaron experiencias de reformas en el sector público siguiendo las ideas y las prácticas gerenciales formuladas por la corriente conocida como Nueva Administración Pública, también llamada el consenso de la OCDE, en la que se aplican principios, esquemas, prácticas y métodos propios del sector empresarial al sector público.

Estos cambios también se debieron al agotamiento de modelos administrativos neokeynesianos que llevaron al Estado obeso a la ineficiencia gubernamental y a la alta burocratización del sector público.

Así las cosas, la nueva administración pública orientó sus esfuerzos al análisis de las experiencias, metodologías y procedimientos que desarrollan las empresas privadas. Es así como se observó la aplicación de conceptos y metodologías gerenciales como el de

administración estratégica, investigación de operaciones, calidad total, reingeniería, benchmarking, e ISO 9000, en actividades del sector gubernamental.

Esta nueva tendencia no constituyó una privatización de los servicios públicos, como se dio en algunos países latinoamericanos, sino de la manera en que se prestan, organizan y evalúan estos servicios. Es decir, se buscaba un Estado eficiente.

A partir de la segunda década del siglo XX el paradigma administrativo en el sector público fue el burocrático de compromiso social, ligado a las tendencias típicas de su época, producto de revoluciones sociales y de los principios nekeynesianos, de tinte socialista, después del éxito de la revolución bolchevique en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Bajo estas perspectivas el aparato burocrático creció en demasía, las políticas de subsidios y de precios controlados se impusieron por sobre los mecanismos de mercado, se decretaron altos aranceles a las importaciones y se aplicó el control de cambios.

Bajo este modelo, muchos servidores públicos se transformaron en representantes que explotaban un ramo del gobierno y el presupuesto, haciéndolo inviable e ineficiente, desde la perspectiva económica. Fue una época muy política y poca administración. Las políticas públicas, impulsadas desde las altas esferas gubernamentales estaban al servicio de los ideales y banderas de la revolución, sin importar la racionalidad económica y sin atender los principios de calidad en el servicio. Bajo esta realidad el gobierno se apropió de varias empresas privadas, generando empleo público, incrementando la burocracia y el gasto público.

Así, el Estado se convirtió en generador de empleo, en promotor del desarrollo económico y en productor de bienes y servicios que antes eran propios de la empresa privada. El principio que sustentaba estas políticas enfatizaba en el bienestar social por encima de criterios de eficiencia, competitividad y calidad. Los gremios adquirieron importancia y una alta influencia en determinar la agenda gubernamental, constituyendo cotos de poder partidista, así como en la orientación del gasto público.

En este modelo el sector público era mas importante, eficiente y necesario para el desarrollo que el privado. Lo importante no era la ganancia y la competitividad, sino el bienestar social. De esta manera se impuso el Estado benefactor o modelo de sustitución de importaciones, que generó por largo tiempo, casi tres décadas, estabilidad y crecimiento económico.

Sin embargo, esta tendencia económica, política y administrativa llegó a su fin en varios países a inicios de la década de los ochenta del siglo XX producto de la crisis económica, la caída de los precios internacionales del petróleo de fines de la década de los setenta, el alto endeudamiento externo, la corrupción, la sub-administración de los recursos, así como por el alto costo del aparato administrativo. Esta consumación del paradigma burocrático se dio también como parte de las tendencias internacionales en las que se impuso el modelo neoliberal ortodoxo impulsado desde Estados Unidos y desde Inglaterra en medio además de las graves dificultades económicas y políticas de los países del bloque socialista.

De esta manera, se reorientaron las políticas y filosofías en la administración pública, adaptando el nuevo modelo privatizador, distanciándose de las políticas neokeynesianas y del modelo burocrático.

El nuevo modelo gerencial partió de principios antagónicos al pasado modelo burocrático de compromiso social. Del Estado obeso se pasó al Estado mínimo, lo que importaba era la productividad, el ahorro y la disminución del gasto gubernamental, dejando los principios del compromiso social y las banderas de la revolución. Por el otro lado, la economía cerrada y el desarrollo estabilizador dieron lugar a la apertura comercial, la privatización, la globalización de los procesos productivos y las finanzas, así como al predominio del mercado.

Se inició un indiscriminado proceso de privatización de empresas públicas, el despido de miles de burócratas, la eliminación de subsidios y de barreras arancelarias, para dar lugar a un modelo del libre mercado, la economía abierta, el libre cambio de divisas y el privilegio de los mecanismos de mercado por sobre el Estado y el bienestar social. En esta época el libre mercado fue entendido como el único criterio para que la sociedad creciera, por sobre la igualdad y la fraternidad que fueron fundamentos éticos y sociológicos básicos del modelo neokeynesiano.

Este nuevo modelo postburocrático pregonaba lo administrativo sobre la política y la necesidad de reorientar las prioridades del gobierno hacia áreas estrictamente necesarias, dando un privilegiado papel y un holgado espacio a la iniciativa privada como promotora del desarrollo económico.

Las políticas públicas impulsadas desde el gobierno estuvieron orientadas hacia la venta, privatización y desmantelamiento de las empresas públicas, desregulación y simplificación administrativa, la participación del sector privado nacional y extranjero en los servicios y

empresas otrora de carácter público a través de concesiones y la implementación de programas de ajuste y recorte presupuestal al gasto público.

En el campo de la administración pública, los administradores de compromiso social y fuerte identificación revolucionaria, fueron sustituidos por gerentes públicos que buscaban la modernización, la eficiencia, el ahorro y la productividad. “Hacer más con lo mismo” (Friedman, 1995).

De esta forma se introdujeron nuevas políticas gerenciales en el sector público como la evaluación del desempeño, el presupuesto por programas y base cero, el programa de retiro voluntario o el despido masivo de empleados gubernamentales y el desplazamiento de las estructuras jerarquizadas y centralizadas para dar lugar a una gerencia pública acotada, desconcentrada y descentralizada.

El interés egoísta del individuo y no la comunión de intereses era el motor que movía a la humanidad y a la economía misma y por lo tanto, se debería privilegiar el libre mercado, introduciendo una nueva racionalidad administrativa a los asuntos públicos. La creencia en que el sector público es menos eficiente que el sector privado y que el predominio del espíritu empresarial debería ser el nuevo paradigma de la administración pública eran otros de los fundamentos filosóficos de la nueva tendencia administrativa.

Este nuevo modelo implicaba la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, el equilibrio entre ingreso y egreso (análisis de costo y beneficio) gubernamentales, el redimensionamiento del Estado y la consecuente reducción del tamaño de la administración pública. Esto implicaba también una rígida disciplina fiscal, una reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, libre cambio de divisas, políticas comerciales de libre mercado, apertura a la inversión extranjera, desregulación y certidumbre en los derechos de propiedad.

Sin embargo, este nuevo modelo no pudo superar ni resolver los problemas de pobreza, marginación social, deterioro ecológico, ineficiencia gubernamental y subdesarrollo económico, como tampoco lo había realizado el modelo burocrático de corte neokeynésiano.

De esta forma surgió un nuevo modelo administrativo, de fuerte léxico y estirpe neogerencial, que se impulsó ya no desde Estados Unidos, sino desde el consenso de la OCDE, que intentaba retomar las experiencias y aprendizajes del pasado para adaptarlos a las nuevas circunstancias y realidades de la modernidad.

El principio rector de este modelo neogerencial se sustentaba en la idea de un gobierno que trabajara mejor, costara menos y generara mayores beneficios para la sociedad. Es decir, se combinaban los pasados dos modelos en uno nuevo, orientando el servicio en beneficio del cliente.

Este nuevo modelo gerencial dejó a tras las concepciones ideológicas, típicas de los anteriores modelos, para trasladar a la administración pública a un terreno donde predominan los valores y los principios, la eficacia en las tareas, la calidad en el servicio y el cumplimiento de las obligaciones del gobierno dentro de una lógica de responsabilidad, racionalidad y calidez. De esta forma la nueva administración pública nació como un intento de alejarse de las ideologías tanto de derecha como de izquierda, para dar paso a una nueva racionalidad neogerencial en vista de que los ciudadanos, ya considerados clientes, no esperaban del gobierno planteamientos ideológicos y discursos reivindicadores, sino respuestas a los problemas y soluciones concretas a sus necesidades específicas. La nueva administración pública representó un quiebre con la tradición burocrática, pero también con la tradición privatizadora y posburocrática del segundo modelo. Esta nueva tendencia representó una real revolución en la administración pública producto de los cambios en el contexto internacional, el desarrollo tecnológico, la globalización, la democratización y las nuevas exigencias sociales en la región.

Este nuevo modelo, se diferencia de los anteriores porque reconocía al Estado y al mercado como promotores del desarrollo y el bienestar social y además porque fincaba sus planteamientos en una lógica de costo beneficio y en la satisfacción final de los consumidores de estos servicios: los clientes. Este modelo, también llamado gerencia de calidad, recuperó la importancia de la satisfacción del cliente para atender sus necesidades y expectativas y para complacer sus requerimientos.

La OCDE fue la fuente principal de inspiración y el núcleo de aspersión a nivel internacional de esta nueva tendencia.

Los objetivos finales de la nueva administración pública es la legitimidad del gobierno y la consecuente gobernabilidad de las naciones, sustentadas en el consenso y respaldo ciudadano. Todo esto a través de la eficiencia y modernización del aparato gubernamental, adaptando un modelo neogerencial, propio de la empresa privada, orientado a racionalizar el aprovechamiento de los escasos recursos públicos e imprimir una lógica de calidad en los servicios.

Es decir, esta nueva tendencia de gerencia pública no constituyó una privatización salvaje de empresas y servicios públicos como lo fue en el segundo modelo, ni tampoco un regreso a las políticas populistas y estatistas del primero, sino una manera diferente como se presentan, organizan y evalúan los servicios gubernamentales. Es decir, ya no se buscaba una administración pequeña, dentro de la perspectiva del Estado mínimo ni una administración de compromiso de clase dentro del Estado benefactor, sino una administración eficiente y de calidad, dándole una nueva racionalidad gerencial y económica a los asuntos públicos.

Lo que trataba era comprobar que en el sector público era posible utilizar estrategias novedosas y diferentes propias del sector privado como la administración por calidad total, el benchmarking, la planeación estratégica, la investigación de operaciones, la subcontratación de servicios, el financiamiento emprendedor, la administración por resultados y la reingeniería, entre otros.

Este modelo representaba una recuperación y una reactivación de la administración pública basada en la dirección estratégica, la administración de calidad, a reorganización por procesos mas que por unidades funcionales, la administración por resultados mas que de insumos, adaptando formatos de descentralización decisional y operativa dentro y fuera del aparato del gobierno (Luis F. Aguilar Villanueva, 2001)

Los principios en los que se sustentaba este nuevo modelo eran la legalidad y el respeto al Estado de derecho, la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, conceptualizada como gobernanza.

Este nuevo modelo trató de dar respuesta también al nuevo desafío de democratización de la región, en la que los ciudadanos demandaban servicios públicos de calidad, capacidad de gobierno, resultados tangibles, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

En los dos primeros modelos, el énfasis en la gestión de los asuntos públicos y de gobierno estuvo sustentado en las políticas de planeación del desarrollo. Sin embargo, a partir del tercer modelo, el énfasis se puso en la evaluación del desempeño. Este tipo de gestión se sustenta en la evaluación realizada usualmente por un agente o institución externa prestigiada, que usando una metodología basada generalmente en indicadores y/o percepciones, audita y evalúa los resultados, logros y avances en la gestión de gobierno.

Ley N°24156 - En la República Argentina todo lo anterior se puede ver plasmado en la Ley Nacional N°24156, conocida como LAF y de los Sistemas de Control del Sector Público, la que dio inicio a una serie de cambios en las esferas estatales de gobierno. Los impactos que se generaron fueron tan amplios que abarcaron varias áreas de los Sistemas 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 SIP está vinculado al resto de los Sistemas, pero con una legislación propia. Así la Ley N°24156 en su artículo N°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 N°25, conforme la reglamentación según Decreto N°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 SIP 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.

Ley N°24354 - La Ley Nacional de Inversión Pública N°24354 crea el 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. 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 N°720/95 establece la autoridad de aplicación de la Ley N°24354 y crea el 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 N°8 y N°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 SNIP. El artículo N°48 de la misma se refiere al inicio de gestiones de financiamiento externo. Dado el Artículo N°16 de la Ley N°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 Santa Cruz firmó un acuerdo para aplicar los lineamientos del Sistema, encontramos adecuado y pertinente plantear la posibilidad de implementar el Sistema en la Provincia.

Ley N°3755 - Por su parte, la Ley Provincial N°3755 y modificatoria de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial, y decretos reglamentarios, enuncia en su **ARTÍCULO 29.** – “El Poder Ejecutivo Provincial fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general. Los SAF y sus dependencias especializadas del sistema presupuestario, deberán preparar una propuesta de prioridades presupuestarias en general y en particular con los planes o programas de inversiones públicas en función de las políticas públicas definidas por el Poder Ejecutivo Provincial. De esta manera se instaura la necesidad de contar con planes de inversión, sin embargo, no se establecen directivas, pautas metodológicas o normativa alguna que permita elaborar dicho plan. 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 SIP se encuentra en el marco de este enfoque, como parte integrante del macrosistema de Administración Financiera.

3 – Diagnóstico

Los Sistemas de Inversión Pública: Para definir qué es el SNIP, hay que definir dos cuestiones: Por un lado, qué es Inversión Pública y, por otro, qué es un Sistema Nacional para la administración de la inversión pública. Según el Artículo 2° de la Ley N°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, 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 SNIP 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). Respecto al funcionamiento del SNIP, podemos observar 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 contemplan la etapa de evaluación ex – post, en donde se revisan los resultados del mismo.

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 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. 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 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, accountability, 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 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). Con relación al marco legal e institucional, los organismos rectores de los SNIP 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 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 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 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 integrados. Diez de ellos tienen SNIP 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. “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, 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 proyecto. 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 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 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 que se incorporen proyectos en el presupuesto sin que se hayan cumplido todos los análisis previos requeridos. Existe heterogeneidad respecto a quienes son los formuladores y ejecutores de los proyectos en los diferentes SNIP. 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 menor 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 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 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 SNIP, 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. 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.

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 Nacional. 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 inicio aún su ejecución. Por otro lado, la aprobación por parte del SNIP no asegura la asignación de recursos para su financiamiento, sino que es tenida 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. 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 consultar 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. 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.

Actualmente en la Provincia de Santa Cruz no existe ninguna normativa que reglamente la inversión pública. Cada una de las jurisdicciones y entidades que componen el Sector Público, al presentar anualmente sus proyectos de presupuesto, incluyen en los mismos las inversiones que cada uno de ellos considera primordial, y así son consideradas al momento de su aprobación, sin ser evaluadas en su conjunto.

El Art. 16 de la Ley N°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 DNIP invita a las Provincias a adherirse al SNIP, y a implantar sistemas similares y compatibles al de la Nación en su propio ámbito. Con relación a lo anterior, el órgano responsable del SNIP promueve y auspicia acciones de capacitación, y brinda apoyo informático y técnico a las Provincias.

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 a largo plazo y definir metas para conocer hacia dónde dirigir las políticas públicas, y que las mismas estén vinculadas con la planificación estratégica (Anexo I). 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. Asimismo, es necesaria la articulación sistémica del SIP, 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.

Ventajas de contar con un Sistema de Inversión Pública

	SIN SIP	CONSECUENCIAS	CON SIP
Sistemas de Información	Inexistencia de un banco de proyectos.	Ejecución de proyectos que no siempre responden a necesidades prioritarias	Banco de proyectos y un único sistema de información que permite priorizar los proyectos bajo una visión integral de planificación estratégica.
Ciclo de vida de proyectos	Tratamiento alejado de estándares internacionales.	Metodologías heterogéneas de evaluación que dificultan establecer diagnósticos certeros y comparar entre proyectos.	Procedimientos y metodologías homogéneas que permiten comparar proyectos y asignar recursos donde más valor

Los beneficios que se lograrían al contar con un SPIP 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. 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 SIP 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 SIP 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 SIP serviría de apoyo en la negociación de créditos y financiamientos para inversiones propuestas (Anexo II). 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 SIP 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 SIP 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 30 años de experiencia del Sistema Nacional podría resultar de gran provecho. Una de las principales herramientas del SIP es el BAPIN. 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 reportes tanto financieras como gráficas, siendo cada uno de estas exportables a diversos formatos. Permite identificar proyectos por organismos, por partido, y por áreas. Asimismo, brinda la posibilidad de generar reportes más específicos.

Otra de las herramientas del SIP 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

4 – Propuesta de intervención

Para una sociedad, la maximización del beneficio de una inversión radica del hecho de que los proyectos que se materialicen exhiban beneficios sociales netos positivos (considerando todos los atributos sociales necesarios, como por ejemplo, los precios sociales (Anexo III), las tasas de descuentos apropiadas y externalidades) Con el fin de alcanzar este propósito, es justamente el Sistema de Inversión Pública el que, a través de su intervención, logra la selección de los proyectos favorables para la sociedad en su conjunto. Cuanto mayor sea la proporción de los proyectos de inversión pública que pasen por el Sistema, mayor será la probabilidad de que los mismos tomen la debida consideración de los requerimientos necesarios para garantizar una mejora en el bienestar social.

Como primer paso debería sancionarse una Ley Provincial mediante la cual se cree el Sistema Provincial de Inversiones Públicas cuyo objetivo sea la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública provincial y la formulación anual y gestión del plan provincial de inversiones públicas. Asimismo, se deberá crear el Órgano Responsable de este Sistema.

El segundo paso será la creación del Banco de Proyectos de Inversión Pública, buscando contar con indicadores y criterios homogéneos que permitan la comparación y priorización de los proyectos con una visión integral. La función del Banco será el mantenimiento y actualización permanente del Inventario de Proyectos de Inversión. Este Banco tiene como objetivo nutrir al SPIP con el Inventario mencionado, cualquiera sea la etapa o fase en la que se encuentren los proyectos, con la finalidad de disponer de información confiable y oportuna que apoye el proceso de análisis y toma de decisiones.

Las jurisdicciones y las entidades del Sector Público Provincial deberán comunicar al Órgano Responsable del SPIP que oficina se encargará en forma permanente de elaborar los programa o los proyectos de inversión y preparar la propuesta del plan de inversión.

Como tercer paso se deberá capacitar a los intervinientes del sistema, entendiendo a esta como un proceso continuo dirigido a proporcionar conocimientos y desarrollar competencias destinadas a mejorar el desempeño y la calidad de vida en el trabajo, factores claves que permiten a una institución lograr sus objetivos. La capacitación es fundamental para un SIP, ya que aporta valor al capital humano, lo cual es indispensable para lograr una mayor eficiencia y calidad en las evaluaciones que realizan estas instituciones.

La capacitación debe estar dirigida a la identificación, análisis de impacto económico de la inversión y formulación de los proyectos (conocimiento de las herramientas metodológicas necesarias para diseñar, formular y evaluar proyectos de inversión, así como la información respecto de los dispositivos para su registro) y uso del BAPIN (herramientas y conocimientos necesarios para la carga de los proyectos) y cursos de evaluación Ex post.

Los cursos se brindarían a través de profesionales del SNIP

Y finalmente, y no menos importante es la participación de la sociedad civil. Es un herramienta muy importante para el logro de una mayor eficiencia por parte de la gestión pública en general, y del SPIP en particular, puesto que serán una parte de los individuos los que se verán afectados por la prestación o no de los servicios vinculados a los proyectos que se buscan evaluar y ejecutar.

Debe fomentarse la participación de la sociedad civil en la elaboración, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas a través de presentarles la información de interés de una manera transparente y amigable y a través de la creación de diferentes mecanismos de participación, en las distintas etapas del ciclo del proyecto.

Para lograr la participación de la sociedad, ésta debe tener acceso a la información y esa información debe ser simple, es decir, legible y comprensible.

5 – Conclusiones

El presente trabajo tiene como objetivo principal presentar el SIP como herramienta complementaria a la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector

Público Provincial N°3755, para la administración y gestión del gasto de inversión pública para la Provincia de Santa Cruz. A través de la implementación del SIP 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 SIP 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. Asimismo, 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 a 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 SIP en Santa Cruz se contaría con el apoyo de la Autoridad de Aplicación del SNIP a nivel nacional y de la DNIP, 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.

6 – Referencias Bibliográficas

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).

Decreto Nacional N°720/1995.

Ley de Administración Financiera y Sistema de Control del Sector Público Provincial (Ley N°3755, 2021).

Estudio de la Administración Financiera Pública – Alfredo Le Pera

Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina – Marcos Makon

Sistemas de Inversiones Públicas – José María Las Heras

Aguilar Villanueva, Luis (2001), Revista Enlace N°51, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

Barzelay, Michael (2001) La nueva Gerencia Pública, Un ensayo bibliográfico para estudiosos de Latinoamérica y otros, en Revista CLAD Reforma y Democracia N°19, Caracas, Venezuela

Friedman, Milton (1995) La responsabilidad social de los negocios es aumentar sus utilidades, en varios autores, Oficio y arte de la gerencia, Escuela de Administración de Empresas de Harvard, Impreso en Bogotá, Colombia

Torres Fregoso, Jaime (2008), Marco Conceptual de la Gerencia Pública para América Latina, Revista Ciencias de la Administración N°2, México

El Sistema de Inversión Pública: Un instrumento para la Administración y Gestión Eficiente del Gato en Inversión – Cecilia Liliana Van de Couter (2005)

Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina – Daniel E. Perotti – Mariana Vera Rueda

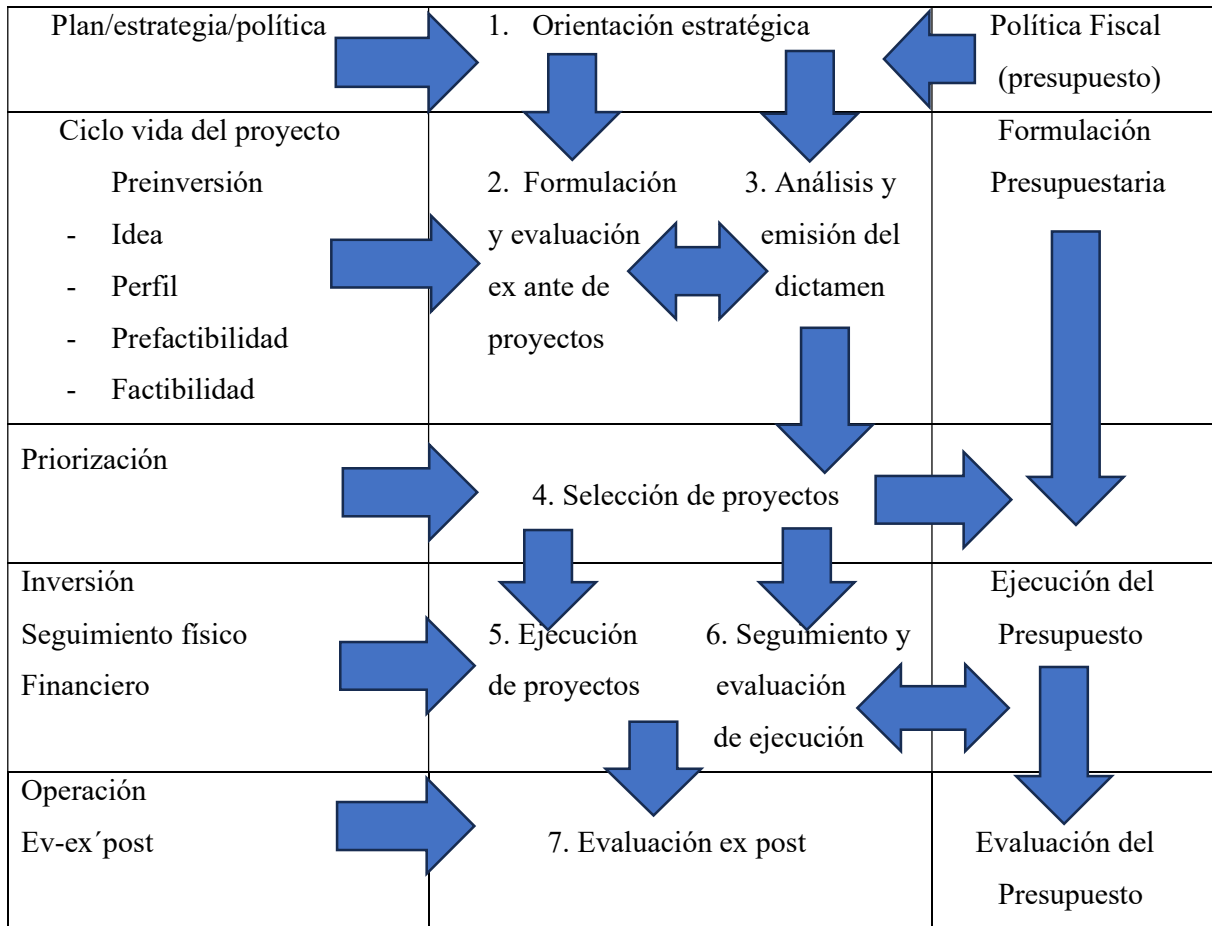
<https://blogs.iadb.org/administracionpublica/es/invertirmejornoesinvertirmaslaimportancia deunabuena gestion>

<https://ideasparaelfuturo.caf.com/media/1015/comohacermaseficienlainversionpublicaen americalatina.pdf>

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/losplanesnacionalesdeinversionpublicaen namericalatinayelcaribe>

7 - Anexos

Anexo I



El proceso de inversión pública se desarrolla a partir de unas orientaciones de carácter estratégico, que vinculan a objetivos de políticas, objetivos dentro de los planes o estrategias y políticas de orden fiscal. Este proceso está vinculado con el ciclo de vida de los proyectos y el proceso presupuestario.

El primero nos indica como un proyecto avanza a través de distintas etapas o de estudios preinversionales que finalmente permiten recomendar un proyecto como viable.

La fase de inversión es aquella donde el proyecto se materializa y la de operación es la etapa donde el proyecto comienza a entregar beneficios.

El proceso de inversión está relacionado con el proceso presupuestario, en el cual se distinguen las etapas de formulación presupuestaria, la ejecución del presupuesto y la evaluación de este.

Es así que el proceso de la inversión pública que se inicia con una Orientación Estratégica continua con las etapas de Formulación y Evaluación de Proyectos y Análisis y Dictamen (recomendación técnico-económica, en algunos casos). En estas etapas interactúan formuladores por un lado y analistas por otro. Estas etapas van generando una cartera de proyectos viables que normalmente son registrados en un banco de proyectos.

En la etapa de Selección de Proyectos, generalmente influyen distintos factores desde las prioridades que un proyecto tenga para un sector o territorio, hasta las decisiones de organismos encargados de asignar recursos destinados a inversión a un proyecto en particular. No siempre un proyecto que tenga una recomendación técnico-económica favorable, es ejecutado, dependerá, también, de los recursos presupuestarios disponibles.

Los proyectos seleccionados pasan a formar parte del presupuesto de inversión del país y se inicia la etapa de ejecución de cada proyecto en particular y de ejecución presupuestaria para la inversión.

El proceso de la inversión concluye en la etapa de operación de un proyecto, con la evaluación ex post.

Una vez que el proyecto ha sido evaluado y aprobado, puede ocurrir que haya modificaciones del mismo en el transcurso de su ejecución cuando haya desvíos importantes como aumentos en los costos, en los plazos de ejecución, en el alcance del proyecto, entre otros.

Anexo II

Financiamiento de programas y proyectos públicos

La coordinación y fuentes de financiamiento de la Inversión Pública hace referencia a los recursos económicos y financieros que otorgan respaldo material a la implementación de los programas y proyectos.

Fuentes de Financiamiento

Fuentes de Financiamiento Domésticas: identifica las fuentes tradicionales de financiamiento a nivel nacional capaces de movilizar recursos para el financiamiento, tanto por la vía fiscal del sector Gobierno, como por las asociaciones público-privadas y la banca nacional de desarrollo.

- Sector Gobierno: el sector público se ha constituido en el principal inversor en programas y proyectos
- Banca Nacional de Desarrollo con enfoque regional: se ha observado en América Latina que varios de sus países han buscado fortalecer sus organismos financieros nacionales buscando alternativas propias a las instituciones financieras internacionales más tradicionales.
- Asociaciones Público Privadas: son un importante instrumento para movilizar recursos y crear nueva inversión en infraestructura económica que se ha extendido entre los países de América Latina desde fines de la década de los años chenta. Constituyen alianzas entre el sector público y uno o mas socios privados en las que se establecen contratos de largo plazo con distribución de riesgos y responsabilidades entre las partes para la construcción, operación y/o administración de infraestructura para la provisión de un servicio público.

Fuentes de Financiamiento Externas: diversas fuentes de financiamiento a nivel internacional, regional, subregional y bilateral capaces de movilizar recursos para el financiamiento, tanto por la vía de la banca de desarrollo, los fondos especiales, la asistencia oficial para el desarrollo y la inversión extranjera directa. Algunas que pueden mencionarse: Banca de Desarrollo Regional (América Latina y el Caribe), Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

Otras formas de Acceso al Financiamiento: aquellas fuentes consideradas como innovadoras en el financiamiento, mecanismos alternativos para canalizar inversiones incluyendo casos de bursatilización fondos especiales de infraestructura facilidades de inversión, bonos de infraestructura, inversores institucionales y bonos de impacto social

Anexo III

La evaluación social de proyectos consiste en comparar los beneficios con los costos que dichos proyectos implican para el país; es decir, consiste en determinar el efecto que la ejecución del proyecto tendrá sobre el bienestar de la sociedad (Fontaine, 2008). Para una correcta valuación social del proyecto, se requiere valorizar tanto los beneficios como los costos de estos utilizando precios sociales. La estimación de precios sociales sirve para

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

Los precios sociales que generalmente se suelen estimar son:

- Tasa social de descuento: Representa el costo de oportunidad social que induce la obtención de los fondos adicionales necesarios para el financiamiento del proyecto.
- Precio social de mano de obra calificada y no calificada: Representa el costo de oportunidad para la sociedad de reasignar al trabajador que dispone de cierto nivel de calificación, de una condición de inactividad, para ser utilizado en el proyecto.
- Precio social de la divisa: Sirve para estimar el beneficio social para la comunidad de producir un bien doméstico en vez de importarlo. Las divisas liberadas por el proyecto se utilizarán alternativamente para importar otros bienes o servicios.
- Valor social del tiempo: Representa el costo de oportunidad social del tiempo de los involucrados en el proyecto.

Anexo IV

El ciclo de la gestión de proyectos de la inversión pública.

