
política fiscal

Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe

Miguel Angel Vizzio



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico, CEPAL

Santiago de Chile, marzo de 2000

El autor desea agradecer la información facilitada y comentarios realizados por los especialistas de los Organismos responsables, de los países tratados, en especial a Lawrence W. Hush de la Oficina de Administración y Presupuesto (O.M.B.) del Gobierno Federal de los E.U.A., a María Teresa Hamuy P. de MIDEPLAN de Chile y a Gloria Inés Gómez del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1336-P

ISBN: 92-1-321568-1

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.15

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I La necesidad de evaluar las inversiones del sector público	9
II. Características del gasto de capital	15
A. La IBF y su composición sectorial	15
B. El Gasto Público por Objeto	17
C. La distribución jurisdiccional del Gasto Público de Capital	18
D. Infraestructura	19
E. Capital Humano	20
III. Necesidades vs. Posibilidades: una contradicción aparente	23
IV. Los SIP en la práctica	27
A. América Latina y el Caribe	27
B. La experiencia de un país desarrollado: los Estados Unidos de América (EUA)	47
C. Reflexiones sobre la realidad observada	53
V. Una aplicación racional de los SIP	57
A. ¿Por qué no se los utiliza o se lo hace en forma deficiente?	57
B. Capitalizar la experiencia: ¿Cuáles son los requisitos para una eficaz y eficiente implementación?	60
VI. Conclusiones y recomendaciones	65
A. La necesidad de evaluar las inversiones del sector público	65
B. Las características del gasto de capital	66
C. Los sistemas de inversión pública en la práctica	68
D. Una aplicación racional de los SIP	68
E. Conclusión final	69
Referencias bibliográficas e institucionales	71
Serie Política Fiscal: números anteriores	77

Índice de cuadros

Cuadro 1	Aproximación a la situación actual de la IBF	16
Cuadro 2	Participación de la inversión pública en la PBI y en la IBF	17
Cuadro 3	Aproximación a la situación actual: relaciones del gasto público por objeto	18
Cuadro 4	Participación del gasto de capital en le PBI y en el gasto público total	18
Cuadro 5	Distribución del gasto de capital por jurisdicciones	19
Cuadro 6	América Latina: Aproximación a la situación actual de la infraestructura	20
Cuadro 7	América Latina: Aproximación a la situación actual de la educación	20
Cuadro 8	Aproximación a la situación actual de la salud y nutrición	21
Cuadro 9	Inversión privada en infraestructura	24
Cuadro 10	Productividad relativa en algunos sectores de países industriales	25

Índice de gráficos

Gráfico 1	Promedio países Latinoamericanos considerados	19
Gráfico 2	Promedio G7: Composición del gasto público de capital por jurisdicción	19

Índice de recuadros

Recuadro 1	Argentina: Algunos beneficios de las privatizaciones/concesiones	26
Recuadro 2	Argentina: Distribución de las ganancias de las priv./conc. de los servicios públicos	26
Recuadro 3	Debilidad institucional: Un ejemplo extremo: Argentina y la constitución nacional	58
Recuadro 4	Debilidad institucional: El SNIP en Argentina	59
Recuadro 5	Estados Unidos de Norteamérica: Análisis económico de las regulaciones federales	61
Recuadro 6	Síntesis de la ley de performance y resultados del gobierno federal de los EUA	62
Recuadro 7	Implementación del SNIP: La experiencia de Colombia	63
Recuadro 8	Requisitos para un SIP eficaz y eficiente: Recomendaciones del ILPES	64

Índice de diagrama

Diagrama 1 (a-d)	Chile: Organización del SNIP: Subsistema.....	31
Diagrama 1 (b-d)	Chile: Organización del SNIP: Subsistema 2	32
Diagrama 1 (c-d)	Chile: Organización del SNIP: Subsistema 3	33
Diagrama 1 (d-d)	Chile: Organización del SNIP: Subsistema 4	34
Diagrama 2	Chile: Estructura funcional del SNIP flujo de la gestión del SEBI	36
Diagrama 3	EUA: Principal legislación y disposiciones institucionales que sustentan el SIP	51
Diagrama 4	Principales atributos de los SIP	56
Diagrama 5	Sector público: Herramientas de gestión de la cantidad y calidad del gasto	61

Resumen

En la Sección II observamos por qué el Sector Público debe evaluar sus alternativas de inversión, primeramente de manera similar a la que lo hace el Sector Privado y luego aplicando precios de cuenta que permitan corregir las *fallas del mercado privado*, básicamente existentes por *fallas en el mercado político* (Gobierno). En la Sección III, aplicando la *hipótesis de convergencia* respecto al Grupo de los 7, advertimos que la expectativa de evolución del Gasto de Capital del Sector Público en América Latina (AL) está caracterizada (i) por su muy significativa disminución en términos de participación tanto en la formación de la IBF como en el PBI y (ii) por el drástico desplazamiento de su ejecución desde los Gobiernos Centrales a los de menor agregación, especialmente locales. Tanto para AL como para el Caribe (EC), también respecto al G7, identificamos el *dramatismo de las brechas a cubrir* en los campos de la infraestructura y del capital humano, señalando la necesidad de aplicar estrategias de privatización/concesión y regulaciones competitivas.

En la Sección IV recorremos los Sistemas de Inversión Pública (SIP) en práctica en AL y EC, donde destaca con claridad el aplicado en Chile seguido de la experiencia en curso de Colombia. A efectos de *benchmarking* tratamos una experiencia de un país desarrollado: los Estados Unidos de América (EUA), concluyendo con las debilidades y fortalezas tanto teóricas como prácticas observadas. En la Sección V discurrimos primeramente sobre las causas de su escasa y/o deficiente utilización como herramienta de gestión del gasto de inversión en AL y EC, para luego exponer lo que entendemos como requisitos para una eficaz y eficiente implementación. Por último, en la Sección VI finalizamos con nuestras conclusiones y recomendaciones.

Introducción

En la Sección II observamos por qué el Sector Público debe evaluar sus alternativas de inversión, primeramente de manera similar a la que lo hace el Sector Privado y luego aplicando precios de cuenta que permitan corregir las *fallas del mercado privado*, básicamente existentes por *fallas en el mercado político* (Gobierno). Analizamos la conveniencia de que el Sector Público disponga de un Sistema de Inversión Pública que analice los proyectos tanto desde el punto de vista financiero como económico (eficiencia global), dejando la consideración de los efectos distributivos para el último tramo del proceso de decisión, evitando así el efecto "*discrecionalidades en cascada*".

Concluimos en la conveniencia de asumir las limitaciones de la *tecnología de evaluación* actual tanto de la disciplina económica como de la política. Aún así, la primera disciplina contribuye formidablemente a la toma de decisión racional, mientras que, si se neutralizasen las *fallas del gobierno* al igual que puede hacerse con las *fallas del mercado*, sería posible alcanzar lo que hasta el momento es inalcanzable: la evaluación *social*.

En la Sección III, aplicando la *hipótesis de convergencia* respecto al Grupo de los 7, advertimos que la expectativa de evolución del Gasto de Capital del Sector Público en América Latina (AL) está caracterizada (i) por su muy significativa disminución en términos de participación tanto en la formación de la IBF como en el PBI y (ii) por el drástico desplazamiento de su ejecución desde los Gobiernos Centrales a los de menor agregación, especialmente locales.

En promedio de los Países Latinoamericanos Considerados (PLC), alcanzar el Promedio de los Países del ex G7 (PPG7) implica reducir la situación actual a la mitad (pasar del 2% del PBI al 1%). De los PLC, sólo Colombia y Argentina cumplen este indicador.

Respecto a la traslación jurisdiccional del gasto de inversión, en el PPLC está ocurriendo lo que en el ex G7 ya ocurrió, previéndose una profundización del proceso: los Gobiernos Centrales deberán reducir a la mitad su actual participación en la ejecución, los Estatales/Provinciales deberán reducirla en un 65%, mientras que los Locales deberán aumentarla en un 270%.

Asimismo, tanto para AL como para el Caribe (EC), también respecto al G7, identificamos el *dramatismo de las brechas a cubrir* en los campos de la infraestructura y del capital humano, señalando la necesidad de aplicar estrategias de privatización/concesión y regulaciones competitivas.

En la Sección IV recorreremos los Sistemas de Inversión Pública (SIP) en práctica en AL y EC, donde destaca con claridad el aplicado en Chile, seguido de la experiencia en curso de Colombia. A efectos de *benchmarking* tratamos una experiencia de un país desarrollado: EUA, concluyendo con las debilidades y fortalezas tanto teóricas como prácticas observadas.

En la Sección V discurrimos primeramente sobre las causas de la escasa y/o deficiente utilización de los SIP como herramienta de gestión del gasto de inversión en AL y EC, para luego exponer lo que entendemos como requisitos para una eficaz y eficiente implementación. Por último, en la Sección VI finalizamos con nuestras conclusiones y recomendaciones.

I. La necesidad de evaluar las inversiones del sector público

¿Por qué existe la necesidad de evaluar el gasto de inversión pública? Desde ya, es necesario que todo gasto sea evaluado respecto a su rendimiento esperado. Tratándose de inversiones, esta exigencia se incrementa en razón de sus efectos en el mediano y largo plazo, por una parte, y las inflexibilidades/rigideces que lo caracterizan, por la otra. Esto hace que el tomador de decisión, *ya sea del sector privado o del sector público*, enfrente al respecto dos tipos de decisiones de importancia: (i) la de responder a la pregunta de si las propuestas de inversión de que se dispone *son convenientes individualmente consideradas*¹ y, (ii) cuál será el conjunto de propuestas que son más convenientes, esto es, las *que optimizarán la asignación del presupuesto invariablemente restrictivo*². En cuanto al sector privado, las técnicas recomendadas son de utilización corriente y aplicables a flujos de los gastos de inversión que *contemplan exclusivamente lo que a un individuo o empresa le interesa: sólo los efectos directos*. Estos efectos *son correctamente medidos por los precios de mercados* que afronta el tomador de decisión.

Desde ya, el riesgo de la decisión por parte del individuo o empresa tiene su premio y su castigo en el *mercado privado* en el que se desenvuelve: el primero es la utilidad y el segundo, incluso, puede llegar a su quiebra. En cuanto al sector público, el panorama es diferente. Primeramente *debe realizar el mismo análisis que efectúa un individuo/empresa*, esto es, considerar sólo los efectos directos de su decisión, dado que *en definitiva será lo que se reflejará en el presupuesto* a afrontar por los contribuyentes. Por otra parte, *los Gobiernos no quiebran*. El premio podrá ser la reelección de los administradores, pero el castigo es la

¹ Luego de considerar su independencia, complementariedad o sustituciones parciales o totales.

² Luego de afrontar todas las restricciones, por ejemplo, las presupuestarias multiperiódicas.

disminución del bienestar de los ciudadanos. Además de ello, el sector público debe atender al objetivo no ya de la maximización de la utilidad individual sino de la maximización de la utilidad colectiva³, teóricamente representada por la maximización en la generación de riqueza, sujeta a una distribución aceptada de la misma. Para esta finalidad ya no son suficientes los precios de mercado, dado que éstos, en mayor o menor medida, están imbuidos de las denominadas distorsiones, impidiendo que las decisiones basadas en sus señales nos conduzcan a la maximización de la utilidad colectiva. Estas distorsiones no son nada más, ni nada menos, que las situaciones de la realidad que hacen que ésta difiera de la imaginada por los supuestos en los que se basa el paradigma de la competencia perfecta⁴. Éste es relevante, ya que nos asegura, al menos idealmente, alcanzar una situación tal en la cual ningún individuo de entre los que componen la Sociedad⁵ puede incrementar su bienestar sin que otro lo desmejore. Este concepto normativo es el que generalizadamente se acepta como de óptimo social⁶ y el que utilizaremos en adelante. Si las distorsiones nos impiden alcanzar el óptimo social, parece importante preguntarse, quién las provoca. Se facilita la respuesta si las clasificamos en distorsiones naturales e inducidas⁷. Veamos primeramente las segundas. Son inducidas las distorsiones generadas por los Gobiernos⁸ al formular sus políticas tanto comerciales, como monetarias y fiscales, al imponer impuestos y subsidios no neutrales, barreras arancelarias, manejo del tipo de cambio, proveer a las formaciones oligopólicas mediante la creación de barreras de acceso a mercados (de trabajo en general y ejercicios profesionales en particular), entre otros tantos ejemplos de la vida real. Por otra parte, son naturales las que existirían aún sin la presencia de los Gobiernos, tales como las externalidades, malformaciones de mercado y asimetrías de información, entre otras. Estas son las denominadas fallas del mercado privado⁹, productor de bienes privados y también de bienes mixtos. Sobre las primeras, vemos con claridad al Gobierno como causante. Pero también es el Gobierno el responsable de la existencia de las segundas. En un caso por acción, en otro caso por omisión. La misión de los Gobiernos es propender al bienestar general mediante la producción de bienes públicos y la provisión¹⁰ de bienes mixtos. Eliminar las distorsiones constituye un bien público debido a que sólo colectivamente (vía Gobierno) puede producirse dicho servicio, por una parte, y que, provisto, todos los individuos gozarán de él sin exclusión. Lo expresado nos conduce a advertir que el mercado político (Gobierno) productor de bienes públicos y proveedor de bienes mixtos, también tiene fallas. Éstas son las denominadas fallas del Gobierno¹¹. En otros términos, es tarea del Gobierno eliminar las fallas del mercado. De no hacerlo (como de hecho no lo hace), por acción o por omisión como mencionáramos, genera tales fallas del Gobierno. Ambas fallas son las que nos alejan de la consecución de un óptimo social. Advertimos aquí que el propio Gobierno es el que genera dificultades para arribar a su misión. Esto trae consecuencias importantes para la toma de decisión sobre inversión pública¹²: además del trabajo que naturalmente debe ejecutar, semejante al que realiza el sector privado, agrega el costo adicional de analizar las decisiones como si las distorsiones que él mismo provoca no existieran¹³. De lo contrario, sólo en base a los precios de mercado se estaría tomando decisiones de inversión quizás inconducentes para el objetivo de maximización del bienestar general, esto es, ineficientes en el sentido paretiano. Así, como flujo de cada una de todas las alternativas de que dispone, debe contemplar tanto los efectos directos como indirectos, secundarios, externalidades, malformaciones de mercado y asimetrías de información, entre los más importantes, corrigiendo o sustituyendo

³ Obviamos el debate sobre la divergencia de los conceptos utilidad/bienestar, considerándolos indistintos. Nos referimos a *utilidad/bienestar exclusivamente monetario*, "a la Pigou".

⁴ Consecuentemente, un recorrido por estos supuestos y su contrastación con la realidad nos alerta, una a una, sobre la existencia o no de *distorsiones*.

⁵ Aquí y en adelante, el concepto de *Sociedad* lo entenderemos en su enfoque *contractualista*.

⁶ Responde al Óptimo de Pareto en sentido absoluto. Obviamos el debate sobre *la elección entre dos óptimos absolutos* por entender que, si bien *es un problema no resuelto*, no anula la bondad del concepto central, por una parte, y no existe sustituto que lo supere, por la otra.

⁷ Véase Lipsey R.G., Lancaster K., 1956.

⁸ Usamos la expresión *Gobierno* como indistinta a *Estado*, aunque no lo es.

⁹ Véase Bator F.M., 1958.

¹⁰ La diferenciación entre producción y provisión es "a la Musgrave", indicando la primera una ejecución *directa* por parte de los Gobiernos, mientras que la segunda una ejecución *indirecta* (vía regulaciones).

¹¹ Véase Krueger A., 1990.

¹² En realidad no sólo sobre decisiones de inversión sino *sobre todo tipo de programa o política gubernamental*.

¹³ Desde ya en la práctica los análisis son realizados en un escenario de *segundo mejor*.

los precios de mercado que no representan "esta deseada y conveniente realidad"¹⁴. La racionalidad subyacente consiste en (i) no agregar más distorsiones a las existentes, por una parte y (ii) en que al mejorar la toma de decisión en el sentido de óptimo global, las existentes se verán reducidas en el futuro¹⁵, por la otra. Pero, ¿A qué tipo de óptimo social podemos arribar mediante este enfoque de políticas? En teoría el concepto de óptimo social es muy valioso como referencia a lograr. No obstante, aún en teoría no ha sido resuelto el problema distributivo: el óptimo social comprende la idea de una distribución de la riqueza y del ingreso aceptada por la Sociedad. Para posibilitar dicha aceptación resulta necesario disponer de dos conceptos: (i) la valuación relativa de una unidad de ingreso y/o riqueza en poder de los individuos (según diferentes niveles de ingreso, ocupación, región u otro atributo) y, posteriormente (ii) la decisión de la Sociedad (necesariamente decisión colectiva) respecto a cuál sería la distribución aceptada.

Para que esto pueda ocurrir es necesario que tanto el mercado privado como el político, los productores de bienes privados y bienes públicos respectivamente, sean eficientes. Las condiciones de maximización del bienestar social en el primero, son resultado de las condiciones de maximización de los individuos/empresas¹⁶ y cuán lejos o cerca se esté del objetivo de competencia perfecta en los mercados. Pero este mercado, el privado, *funcionará tan bien o tan mal como lo determinen los Gobiernos*¹⁷, como hemos visto, dependiendo de las fallas de éstos. Tales fallas se explicitan en el marco *institucional* en el cual se desenvuelve el mercado privado, marco que, por otra parte, es el resultado del mercado político donde se generan las decisiones colectivas (públicas o políticas). Consecuentemente, para que *se objetivice el concepto de bienestar social es necesario que el mercado político sea eficiente* o, en otros términos, *que las decisiones públicas sean eficientes*. Éstas lo serán en tanto y en cuanto la sumatoria del valor que *cada individuo otorga* a la última unidad de producción de un bien público sea igual a su costo marginal¹⁸. Es claro que este concepto comprende la *aceptación* de la distribución. No obstante, la realidad nos presenta una visión muy distinta: (i) desde el punto de vista analítico, *no es posible formalizar una función de bienestar social*, ante la imposibilidad de desarrollar las valuaciones relativas mencionadas¹⁹ y (ii) las decisiones de distribución quedan sujetas al mercado político *cuyas decisiones distan mucho de ser eficientes*. A pesar de los avances logrados en las últimas décadas²⁰, ambos interrogantes *continúan siendo incógnitas en la teoría*, de modo que *pretender alcanzarlos en la práctica vía las decisiones de inversión pública parece un despropósito*. El cuadro señalado merece la siguiente reflexión: a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, la literatura, de manera abrumadoramente mayoritaria²¹ ha abrazado la utilización del criterio de Hicks y Kaldor, esto es, la aceptación de que *es posible separar las decisiones de producción de las decisiones de distribución*. En otros términos, puede apoyarse un proyecto si los ganadores pudieran compensar a los perdedores, *aunque no lo hagan*²². Un enfoque de esta naturaleza implica desdoblarse en la *práctica la teóricamente denominada evaluación social en (i) evaluación económica y (ii) evaluación social*. La primera es la que tiene por función objetivo maximizar la contribución de las propuestas al crecimiento económico, también denominada *de eficiencia*²³. La segunda es la anterior *ajustada por la medición y valorización relativa de los efectos*

¹⁴ En esta realidad *ideal*, el precio de mercado será igual al precio de cuenta de eficiencia y también igual al precio de cuenta social.

¹⁵ Esta concepción se fortalece si el enfoque se utiliza para todas las decisiones del Gobierno y no solamente para las relativas a inversiones.

¹⁶ Condición de Maximización de la Utilidad para todos los individuos/empresas: $Cmg = Img$ (costo marginal = Ingreso marginal); Condición de Maximización del Bienestar Social: $P = Cmg$ (Precio = Costo marginal). En competencia perfecta será: $Cmg = Img = P = Cmg$.

¹⁷ Véase Brautigam, Deborah.

¹⁸ Desde el punto de vista del Óptimo de Pareto pueden expresarse dos condiciones para la producción eficiente de bienes públicos: (i) Condición Agregada: $\sum Vmg = Cmg$ (la sumatoria del Valor marginal que cada individuo atribuye a un bien público debe igualar a su Costo marginal); (ii) Condición individual: $PT\ mg = Vmg$. (El Precio marginal pagado en impuestos - marginal tax/price - por *cada individuo* debe igualar el Valor marginal que *cada individuo* otorga al bien público recibido). A este respecto véase Johnson D.B., 1991.

¹⁹ Véase Arrow K., 1951. No obstante algunos autores sugieren que el crédito del conocido *teorema de la imposibilidad* pertenece, en realidad, a Condorcet, Borda, Dogson y Duncan Black (Johnson D. B., 1991 pág. 180).

²⁰ El desarrollo de las finanzas públicas en especial en lo relativo a bienes privados, públicos y mixtos, por una parte y el análisis del comportamiento humano en cuanto a las decisiones colectivas por la otra, han constituido un hito que permite abrigar esperanzas respecto a *qué hacer y cómo hacerlo*. La teoría de la decisión colectiva (Public Choice) aporta un significativo nuevo rumbo para la comprensión y el tratamiento del mercado político. Véase Petrei, A. H. 1995, Johnson D., Müller Dennis C. y Buchanan J.M., Tullock G..

²¹ A modo de ejemplo véase Little I.M.D. y Mirrlees J.A. 1974, Ray Anandarup 1984, Irving George 1978, Layard Richard 1978 y Mishan E.J. 1989. Para una afirmación más reciente, véase nota 26.

²² Layard R., 1978, pág. 15.

²³ No importa quién gana y quién pierde. Se lo asume como un enfoque de Pareto Potencial en oposición al de Pareto Absoluto.

distributivos, tarea que sólo puede ser realizada *colectivamente*. La orientación vía precios de cuenta presenta importantes ventajas: Si ya la evaluación económica (eficiencia) *puede presentar dificultades insalvables* (ciertos efectos indirectos, ciertas externalidades), *cuantas dificultades (insalvables) se agregan* a un enfoque de evaluación social?²⁴ (sobre todo, como se señaló, la valoración marginal que es necesario atribuir a \$1 apropiado por los pudientes versus \$1 apropiado por los no pudientes, en el aspecto personal intratemporal, por una parte, y la valoración marginal intertemporal que es necesario asignar al consumo versus la inversión, por la otra). *Separar* el análisis en económico y social *permite observar la pérdida (ganancia) en eficiencia que implica una mejora (desmejora) en la distribución*²⁵. De lo anterior se desprende que, en términos operativos, es utópica la intención de utilizar precios de cuenta *sociales*. Hemos afirmado la necesidad de evaluar las decisiones de inversión en el Sector Público. A esta altura corresponde preguntarnos (a) ¿cómo debieran ser analizadas las propuestas de inversión en el Sector Público?, (b) más claramente, ¿dicho análisis *debe* realizarse en base consideraciones distributivas?, y (c) ¿qué podemos esperar como resultado?. Respecto al primer interrogante concluimos que debe utilizarse *explícitamente* el enfoque de evaluación económica o de eficiencia²⁶, indicando los efectos distributivos sin valorización relativa. Esto representa la máxima contribución que la tecnología disponible puede aportar. Si alguien desea incorporar juicios de valor respecto a estos últimos efectos *será siempre el mercado político el que lo haga*.

Alternativamente podemos dar respuesta al primer y segundo interrogante acudiendo a la ya generalizada aceptación²⁷ de que las decisiones de inversión no deben tomarse en base a consideraciones distributivas por tres razones: (a) existen otros métodos mucho más eficientes para cumplir con tales objetivos²⁸, (b) las características propias del gasto de inversión (efectos más allá del corto plazo e inflexibilidad/rigidez) hacen que una decisión tomada en base a mejorar la distribución en el corto plazo, pueda finalizar desmejorándola en el mediano o largo²⁹ y (c) considerar los temas distributivos sin una decisión pública eficiente importa discrecionalidad, con todas sus negativas consecuencias³⁰. Respecto al tercero, nos brindaría las mismas respuestas que provee al sector privado con la diferencia de que estarían ajustadas a la función objetivo del sector público, excepto distribución. A manera de ejemplo, las respuestas que encontraríamos podría satisfacer la siguiente canasta de preguntas: - ¿Cuáles son las alternativas de inversión de que se dispone?; - ¿Son económicamente convenientes (eficiencia/crecimiento/riqueza), individualmente consideradas?; -¿Cómo varía su conveniencia económica en términos de complementariedad y sustitución?; - ¿Es conveniente continuar o interrumpir los proyectos en ejecución?; - ¿Cuál es el conjunto de alternativas que optimizan el uso de las restricciones presupuestarias previstas?; - ¿Cuál es el conjunto de alternativas que optimizan el uso de la restricción presupuestaria sectorial?; - ¿Cuál es el conjunto de alternativas que optimizan el uso de la restricción presupuestaria regional?. En adición, disponer de tales respuestas (i) permitirá incrementar el efecto buscado por parte de la inversión pública *vía mayor calidad* (a manera de ejemplo, su *duplicación* puede obtenerse incrementando la cantidad o *duplicando la calidad*), por una parte, y (ii) por la otra, *proveerá una ampliación de la capacidad presupuestaria* de los Gobiernos, al contar con proyectos

²⁴ Es más valiosa una buena evaluación financiera (privada) que una mala evaluación económica y una peor evaluación social (Hansen John R., 1978).

²⁵ Con la restricción que plantea la experiencia del Sudeste Asiático (véase Birdsall Nancy, et. al., 1995).

²⁶ Por al menos un par de décadas fue común hablar de evaluación social de proyectos y de costo de oportunidad social de la mano de obra, tipo de cambio y capital. En los 70 o a inicios de los 80, los economistas comenzaron a referirse a la evaluación económica de proyectos y al costo de oportunidad económico de los inputs y de los outputs. Este cambio en la terminología... estuvo motivado por el deseo de evitar la incorrecta interpretación del concepto por parte de la gente, al asociar el término "social" con temas tales como "política social", "servicios sociales", "problemas sociales" y así sucesivamente. Tales relaciones nunca fueron realmente pretendidas, y el uso del adjetivo "económico" refleja mejor este hecho (Harberger A., 1997, pág. 79).

²⁷ Véase FIEL, 1996, pág. 23.

²⁸ La política fiscal en general y el enfoque de las necesidades básicas en particular (véase Fontaine E, 1994, pág. 320).

²⁹ Supongamos que se promueva (n) un (muchos) proyecto (s) del sector público con tecnología mano de obra intensiva con objetivos distributivos. En un escenario mundial globalizado de alta competencia, tal decisión podría afectar la competitividad de la economía generando rigideces que podrían poner en riesgo la mejora distributiva buscada.

³⁰ La discrecionalidad forma parte de las señales que reciben los individuos que conforman la sociedad. Tales señales son emitidas por las instituciones formales e informales con que cuenta. Si se emiten señales piráticas, se conformarán comportamientos e instituciones también piráticas (North, Douglas C., 1994). Es por ello que la discrecionalidad debe minimizarse y para ello, en un escenario de decisión colectiva ineficiente como es el de la realidad, debe ser acotada a la más alta instancia de decisión y no acumularla en cascada durante el proceso desde "abajo hacia arriba".

susceptibles de ser financiados ya sea por organismos internacionales o, en forma creciente, por el mercado internacional de capitales³¹. Para completar el tercer interrogante respecto al resultado esperado de un SIP debemos redundar al mencionar que es un instrumento esencial para que los Gobiernos *maximicen el rendimiento económico* de sus inversiones. ¿Qué significa esta afirmación cuantitativamente hablando? ¿Cuál es la generación de riqueza que los Gobiernos podrían asegurar con esta herramienta? No estamos en condiciones de pautar el límite máximo del rango posible, pero sí parece razonable esperar se obtenga al menos *su límite mínimo: la recuperación del costo de oportunidad*. En síntesis, no parece razonable llevar a cabo inversiones públicas desconociendo las respuestas. Son las mismas que el sector privado necesita alcanzar antes de tomar una decisión de inversión.³²

³¹ Es conocido el hecho de que en América Latina y el Caribe los Gobiernos son incapaces de utilizar el financiamiento disponible para inversión por parte de organismos internacionales debido a que no cuentan con suficientes proyectos evaluados adecuadamente. Mucho menos capaces son de acceder al mercado internacional de capitales por similar razón.

³² Anecdóticamente recordamos las palabras de un empresario exitoso: "*...la diferencia entre una pequeña empresa y una empresa grande radica en que la última nunca sabe cuando gana y cuándo pierde*". Los Gobiernos son, generalmente, empresas grandes o actúan como tal.

II. Características del gasto de capital

En este marco consideraremos (i) la Inversión Bruta Fija y su composición en términos de Sectores Público y Privado con relación al PBI, (ii) la composición del Gasto Público por Objeto y su relación con el PBI, y (iii) la distribución jurisdiccional del Gasto Público de Capital y (iv) el grado de discrecionalidad/racionalidad existente en la función de decisión del Gasto Público de Capital.

Tomaremos como representativos de América Latina al conjunto de cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. En adelante nos referiremos a ellos, en su caso, como Promedio de Países Latinoamericanos Considerados (PPLC).

A. La IBF y su composición sectorial

En una *aproximación a la situación actual* observamos (Cuadro 1) que la participación de la IBF en el PBI por parte del PPLC es igual a la del PPG7 (19%), la relativa del SPu en el PBI es más de 2 veces superior (2% y 1%, respectivamente), mientras que la del sector privado es 5% inferior (18% y 19% respectivamente).

En cuanto a la composición de la IBF, la participación de los SPu en el PPLC es un 25% inferior al PPG7 (9% y 12%, respectivamente) mientras que el liderazgo del SPp es en el PPLC un 3% superior al PPG7 (91% y 88%).

Lo expresado nos sugiere las siguientes reflexiones:

- i) En los PLC la participación de la IBF en el PBI es igual a la del PPG7 a pesar de *la necesidad de crecer más rápidamente* que tiene el primer grupo, *si el objetivo es lograr a una convergencia* en el largo plazo.
- ii) Los datos presentados no están ajustados por *calidad*. Si ello se hiciera, es presumible que *la participación de la IBF fuese en el PPLC inferior a la del*

PPG7. Para un alineamiento a la convergencia mencionada resultará necesario, quizás esperable, *un mayor esfuerzo en inversión por parte del PPLC*, no descartándose objetivos tales como emular a países del Sudeste Asiático que exhiben tasas del orden del 33% anual.³³

Cuadro 1
APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA IBF

Promedio De Países	Año o Promedio Anual	% Respecto al PBI			Composición Sectorial		
		Total IBF	SPu	SPr	Total IBF	SPu	SPr
PPLC	90-94	19	2	18	100	9	91
PPG7	1995	19	1	19	100	12	88
RELACIÓN PPLC/PPG7		1	2	0,95	-	0,75	1,03

Fuente: Elaboración en base a datos del Government Financial Statistics Yearbook y el Financial Statistics Yearbook, IMF

iii) En lo referido a la participación del SPu en el PBI y la IBF, *la dispersión es muy alta, en ambos grupos* (Cuadro 2). La participación en el PBI en los PLC, con una media del 2% ofrece un rango entre el 0,48% (Colombia) y el 3,68% (Brasil). Igual relación en los PG7, con una media del 1% el rango es entre 0,29 (EUA) y 4,87 (Alemania). En cuanto a la participación en el IBF en los PLC, con una media del 9%, el rango de dispersión es de 2,90% (Colombia) al 17,89% (Brasil), mientras que en los PG7 siendo la media del 12% el rango se extiende entre el 1,44% (EUA) y el 24,09% (Alemania).

Ante el objetivo de convergencia, este escenario nos plantea la siguiente pregunta: *¿qué niveles podrá adquirir en los PLC la futura participación del SPu en el PBI y la IBF?* Existen básicamente tres razones por las que nos inclinamos a sugerir que el camino estará orientado a *una menor participación directa del SPu en la inversión de los PLC*. La primera es la crónica restricción presupuestaria a la que están sujetos estos países, enfrentada a la enorme canasta de necesidades a cubrir por parte de los Gobiernos, fuertemente ligadas a bienes públicos o mixtos (justicia, mejoras en la administración gubernamental, educación básica, salud, pobreza, entre otros). Esto dejará poco margen para inversiones básicamente relacionadas con bienes mixtos, de categorías tales como caminos, puertos marítimos y aéreos, comunicaciones y agua, entre otros.

La segunda es la exitosa experiencia ya desarrollada en mayor o menor grado por todos estos países, ya sea vía privatización y/o concesión de servicios públicos. Esta vía fue logrando progresivamente consenso de sus sociedades al permitir la provisión de más y mejores servicios por manos privadas, por una parte, reduciendo la presión sobre los presupuestos, por la otra. La tercera, es que, la mayoría de los países del G7 que se encuentran por encima de la media son, precisamente, los exponentes de la actualmente denominada *crisis del estado de bienestar*.³⁴

A manera de conclusión,

En la hipótesis de convergencia el escenario de los PLC nos sugiere una expectativa de inversiones crecientes, en términos de PBI,

Con una probable reducción de la participación del SPu en la ejecución directa de las mismas (el promedio de los países de los PLC que están con participación inferior a la media respecto al PBI, actualmente es dos veces el promedio de los países del G7 inferiores a la media y 40% superior en la participación en el IBF), lo que deberá ser sustituido por

Una más exigente actividad del SPu como complementario del SPr vía regulaciones orientadas al mercado.³⁵

³³ Para 1995: Japón, 29%; Corea, 37%; Hong Kong, 35% y Singapur, 33%. Véase Banco Mundial, 1997, Cuadro 13.

³⁴ Aunque tanto Alemania como Francia y Canadá fueron calificados como países con *gobiernos medios* (*gasto público/PBI*: 29,3% en 1960 y 44,9% en 1990), y el Reino Unido como país con *gobierno pequeño* (23% y 34,6% respectivamente). El único país del G7 calificado como de *gobierno grande* (31 y 55,1% respectivamente) es Italia, mientras que los E.U.A. y Japón lo son como de *gobiernos pequeños* (véase Tanzi V. y Schucknecht L.).

³⁵ Aunque incompletas, en AL y CE existen exitosas experiencias en esta orientación, entre las que sobresalen las de Chile y Argentina.

Cuadro 2
PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA PBI Y EN LA IBF
(Porcentajes)

Posición	Países Latinoamericanos Considerados				Países del Grupo de los 7			
	País	Año o promedio anual	% sobre PBI	% sobre IBF	País	Año o promedio anual	% sobre PBI	% sobre IBF
Superiores a la Media	Brasil	90-94	3,68	17,89	Alemania	90-94	4,87	24,09
					Francia	1995	3,52	19,56
	Chile	90-94	2,21	11,71	Canadá	90-94	2,38	-
					Reino Unido	1995	2,35	15,57
	México	90-94	-	9,81	Canadá	90-94	-	12,35
Media		90-94	2	9		1995	1	12
Inferiores a la Media	México	90-94	1,94	-	Italia	90-94	0,98	5,26
	Argentina	90-94	0,96	5,63	Japón	90-94	0,75	2,43
	Colombia	90-94	0,48	2,90	E.U.A	1995	0,29	1,44

Fuente: Elaboración en base a datos del Government Financial Statistics Yearbook y el Financial Statistics Yearbook, IMF.

B. El gasto público por objeto

El Cuadro 3 presenta el Gasto Público Consolidado (*neto de transferencias y de gastos en seguridad social*)³⁶ según su objeto y en términos de su participación en el PBI para el PPLC y el PPG7, respectivamente.

Del mismo se derivan las siguientes observaciones:

La aproximación a la situación actual nos presenta al GPT del PPLC con una participación en el PBI superior en un 60% al PPG7 basada en el GCte distinto al GCH.

En el PPLC los GC doblan la participación que ostentan en el PPG7 (2% al 1%) en términos de PBI.

No obstante, la dispersión de los GC en términos de PBI en el PPLC (Cuadro 4), es casi el doble de la existente en el PPG7.

El GCte lidera fuertemente la composición del GPT, presentando una participación de éste (89% y 88% respectivamente) y de los GC (11% y 12% respectivamente) semejante a la del PPG7. En esta composición, el único rubro de diferencia apreciable es el GCH el que tiene una reducida participación en los GCtes: representa sólo el 29% del porcentaje de participación que ostenta el PPG7 (individualmente Argentina constituye una excepción: el GCH para 1994 participó del 45%³⁷ del GPT, superando al PPG7).

Cuadro 3
APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL: RELACIONES DEL GASTO PÚBLICO POR OBJETO

Promedio Grupo de Países	Año o promedio anual	% PBI					% GPT				
		GPT	GCte			GC	GPT	Gcte			GC
			Total	GCH	Resto			Total	GCH	Resto	
PPLC	90-94	23	21	3	18	2	100	89	15	74	11
PPG7	1995	15	14	8	6	1	100	88	52	36	12
Relación PPLC/PPG7		1,6	1,5	0,37	3	2	-	1,01	0,29	2	0,92

Fuente: Elaboración en base a datos del Government Financial Statistics Yearbook y el Financial Statistics Yearbook, IMF.

³⁶ El Gasto Público Consolidado corresponde a todas las jurisdicciones y se presenta **neto de transferencias y gastos de seguridad social**, tomando como fuente al I.M.F. El *neto de transferencias* obedece a que se tuvo como referencia a la jurisdicción que ejecuta el gasto, mientras que el *neto de seguridad social* a que este tipo de erogaciones se financia de manera muy diversa (Sector Público versus Sector Privado) entre los distintos países lo que dificulta las comparaciones sin agregar al objeto del presente trabajo. Esto (continuación) último hace que como GPT consolidado en los países del G7 se observe una media del orden del 23% mientras que la participación total del Sector Público en los países de la OECD para 1975 sea del orden del 48% (Banco Mundial, 1977, pág. 2). Los datos que se presentan representan el año o promedio de años que se señalan. Para el caso de que los datos de un país no cubriesen la totalidad de los años indicados, se tomó el promedio de los años para los cuales se disponía de los mismos.

³⁷ Flood, M. Cristina V. de, et. al., p.7.

Cuadro 4
PARTICIPACIÓN DEL GASTO DE CAPITAL EN EL PBI Y EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL
(Porcentajes)

Posición	Países Latinoamericanos Considerados				Países del Grupo de los 7			
	País	Año o promedio Anual	% sobre PBI	% sobre GPT	País	Año o promedio anual	% sobre PBI	% sobre GPT
Superiores a la media	Brasil	90-94	3,68	-	Alemania	90-94	4,87	-
					Japón	90-94	-	13,99
	Chile	90-94	-	24,49	Francia	1995	3,52	13,98
	México	90-94	-	14,98	Alemania	90-94	-	12,47
	Argentina	90-94	-	12,96	Canadá	90-94	2,37	-
Media		90-94	2	11	Reino Unido	1995	2,35	-
Inferiores a la media						1995	1	12
	Brasil	90-94	-	8,75	Reino Unido	1995	-	8,03
					E.U.A	1995	-	7,37
	Chile	90-94	2,21	-	Canadá	1995	-	5,16
	México	90-94	1,94	-	Italia	90-94	s/d	s/d
	Argentina	90-94	0,96	-	Japón	90-94	0,76	-
	Colombia	90-94	0,48	s/d	E.U.A	1995	0,29	-

Fuente: Elaboración en base a datos del Government Financial Statistics Yearbook y el Financial Statistics Yearbook, IMF.

El análisis del GPT nos conduce a conclusiones concordantes con las obtenidas en la visión de la IBF:

Aún en una expectativa de crecimiento de la inversión, la hipótesis de convergencia *nos sugiere una posible reducción de la participación del SPu vía gasto directo (potencialmente a la mitad de la situación actual)*.

También sugiere una recomposición del GCte con crecimiento de la participación del GCH a expensas del "resto". No obstante, aún confirmándose esta tendencia en el futuro, es posible que no alcance la proporción referencial del PPG7 (52%).

Lo expresado está basado en la ya mencionada situación crónica de restricción presupuestaria, por una parte, y el camino de *subsidiariedad en la ejecución*, que los gobiernos en mayor o menor medida (también con mayor o menor convicción) han adoptado con creciente aceptación de las poblaciones, por la otra; esto es, *complementariedad vía regulaciones con orientación al mercado*.

C. La distribución jurisdiccional del gasto público de capital

El Gráfico 1 muestra la evolución de la participación de cada jurisdicción en la ejecución del Gasto de Capital del PPLC. Por otra parte, el Gráfico 2 lo hace con relación al PPG7.

De su comparación se desprende que:

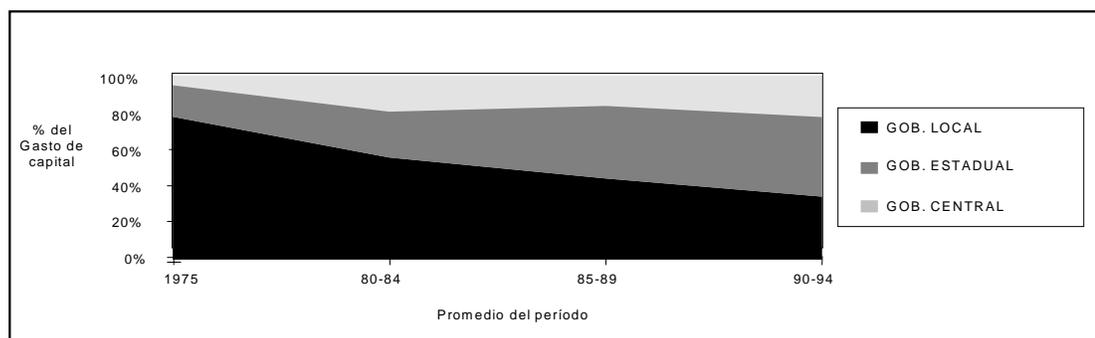
En los PLC está ocurriendo lo que en los países del G7 ya ocurrió: una clara traslación de la ejecución del GC desde las jurisdicciones más agregadas a las locales.

En lo que se refiere al Gobierno Central en el PPPC la tendencia en la reducción de su participación es a una tasa aproximadamente constante durante todo el período considerado, mientras que en los Gobiernos Estatales versus Gobiernos Locales, su crecimiento en la apropiación si bien es sostenido no lo es a tasa tan constante.

Estos muy definidos comportamientos *sugieren su profundización en el futuro próximo*, no sólo por su orientación, sino por las posiciones relativas de las participaciones jurisdiccionales entre el PPG7 y el PPLC de Cuadro 5. En él se percibe *cuán lejos están las distribuciones del PPLC respecto a las del PPG7, para la situación actual*. Los Gobiernos Centrales en el PPLC efectivizan gastos de capital en una proporción *de casi el doble* que en el PPG7, mientras que los Gobiernos Estatales/Provinciales lo hacen en una proporción 64% superior a la del PPG7. Por el contrario, *los Gobiernos Locales participan en una proporción en el orden de 2,7 veces inferior a la que lo hacen en el PPG7*.

Gráfico 1
PROMEDIO PAÍSES LATINOAMERICANOS CONSIDERADOS: COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE CAPITAL POR JURISDICCIÓN

(Neto de transferencias y seguridad social)



Fuente: Elaboración en base a datos del Government Financial Statistics Yearbook, IMF.

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL POR JURISDICCIONES

Promedio Grupo de Países	Año o Promedio Anual	Jurisdicciones		
		Gobierno Central	Gobierno Estatal	Gobierno Local
PPLC	90-94	35	44	20
PPG7	1995	18	27	55
Relación PPLC/PPG7		1,96	1,64	0,37

Fuente: Elaboración en base a datos del Government Financial Statistics Yearbook, IMF.

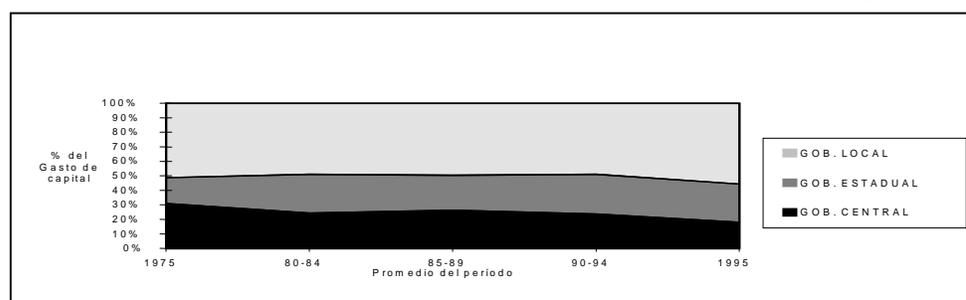
D. Infraestructura

¿La infraestructura de los países Latinoamericanos es *suficiente* en términos de comparabilidad con los países del G7?, ¿Si no lo fuera, cómo podemos dimensionar la brecha que los separa?.

Una forma de obtener una respuesta es comparar los indicadores de infraestructura para distintos grupos de países tomando como referencia (100%) a los del G7. De su análisis se observa que *las brechas* que los países del América Latina tienen respecto al PPG7 *adquieren el carácter de dramáticas* en la mayoría de los rubros tratados.

Gráfico 2
PROMEDIO G7: COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO DE CAPITAL POR JURISDICCION

(Neto de transferencias y seguridad social)



Fuente: Elaboración en base a datos del Government Financial Statistics Yearbook, IMF.

Si requiriéramos un patrón más exigente, éste puede ser *el país de mejor indicador* dentro del G7. Como es esperable, el resultado es que *las brechas son aún más alarmantes*. El esfuerzo a realizar para alcanzar el PPG7 *es cuantioso*. Éste se incrementa sensiblemente si se toma como objetivo al *mejor país* del

G7, excepto en hogares con electricidad, caminos en buenas condiciones, población con acceso a agua y población con acceso al saneamiento, para cuyos indicadores la dispersión entre los países del G7 es muy pequeña o nula. A manera de síntesis, el Cuadro 6 indica *cuánto le falta al PPLC, en variación porcentual respecto a su situación actual para alcanzar cada uno de los objetivos tomados como referencia*. Los resultados son elocuentes y concordantes con la observación de los organismos especializados.³⁸

Cuadro 6

AMERICA LATINA: APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA VARIACIÓN NETA EN % NECESARIA PARA ALCANZAR LOS INDICADORES DEL G7

	Indicador	Para alcanzar el promedio del G7	Para alcanzar al mejor país del G7
Energía eléctrica	Hogares con electricidad (% del total)	49	49
	Pérdidas (% de la producción)	-58	-86
Telecomunicaciones	Líneas telefónicas (por cada 1000 personas)	614	733
	Fallas (cada 100 líneas por año)	-77	-96
Caminos pavimentados	Densidad de caminos (km. Por millón de personas)	667	900
	Caminos en buenas condiciones (% caminos pavimentados)	138	138
Agua	Población con acceso a agua potable (% del total)	49	49
Saneamiento	Población con acceso al saneamiento (en %)	52	52
Ferrocarriles	Tráfico de ferrocarriles (Km. Por millón, U\$S, PBI)	357	525
	Diesel en uso (% del total de diesel)	45	56

Fuente: Elaboración en base a datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 1994, 1995 y 1996.

E. Capital humano

A la luz de las teorías contemporáneas sobre formación y concepción del capital, por una parte y teniendo en cuenta su impacto sobre el crecimiento y el desarrollo³⁹, por la otra, consideramos la *situación actual* de América Latina respecto a los PG7, en los sectores de educación y salud y nutrición. Se presenta en el Cuadro 7 la síntesis respecto a cuánto les falta a cada grupo de países para igualar tanto al promedio lo los PG7 como al mejor indicador del G7, en términos porcentuales respecto a sus situaciones actuales.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN VARIACIÓN NETA EN % NECESARIA PARA ALCANZAR LOS INDICADORES DEL G7

Indicadores		Para alcanzar el Promedio G7	Para alcanzar al mejor país del G7
Matriculados como el % del Grupo de Edad ^a	Nivel Primario	1	4 Alemania-Canadá
	Nivel Secundario	108	132 Canadá
	Nivel Terciario	127	354 Canadá
Analfabetismo adultos (%)		-73	-73 Todos los PG7
Relación alumnos /maestros en el nivel primario		-41	-56 Francia - Italia

Fuente: Elaboración en base a datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 1991, 1994 y 1995.

^a El indicador matriculados como % sobre grupos de edad debe analizarse con cautela dado que el mismo no estaría ajustado por deserción y repitencias, en cuyo caso es de esperar diferencias muy superiores.

Referencias: El nombre de país/países indica el país/países del G7 de mejor indicador.

De manera similar a lo observado en infraestructura, las brechas que se observan por indicador también son alarmantes. Estos indicadores no tomarían en cuenta la *calidad* de la educación resultante, por lo que si se ajustase por este concepto, las *diferencias a cubrir* se presume *serían sensiblemente mayores*. Como resultado,

³⁸ Véase Banco Mundial, 1994, pág. 20.

³⁹ Véase Becker G., Birsdall N. et. al, y Banco Mundial 1993.

los ajustes a realizar para alcanzar los parámetros del promedio del G7 son cuantiosos y mayores aún para una exigencia mayor cual es el mejor indicador del G7.

En cuanto a salud y nutrición, el Cuadro 8 resume cuánto les falta a cada grupo de países para igualar tanto al promedio de los PG7 como al mejor indicador del G7, también en términos porcentuales respecto a sus situaciones actuales. El ordenamiento en términos del grado del problema por grupos de países es único para todos los indicadores y para ambos objetivos a alcanzar. Las distancias a cubrir en ambos objetivos, son nuevamente dramáticas al menos en lo que se refiere a los indicadores número de habitantes por médico⁴⁰ y tasa de mortalidad infantil. La esperanza de vida al nacer, si bien es superior en los PG7, contempla brechas que, sin calificarlas de razonables, son menores.

Cuadro 8

**APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA SALUD Y NUTRICIÓN:
VARIACIÓN NETA EN % NECESARIA PARA ALCANZAR LOS INDICADORES DEL G7**

Indicadores	Para alcanzar el Promedio del G7	Para alcanzar al mejor país del G7
Número de habitantes por médico	-70	-84 Italia
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos)	-82	-90 Japón
Esperanza de Vida al nacer (años)	11	15 Japón

Fuente: Elaboración en base a datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 1991, 1994 y 1995.

Referencias: El nombre de país indica el país del G7 de mejor indicador.

⁴⁰ Argentina no conforma este promedio en Cuadro A.7. En 1970 contaba con 530 habitantes por médico, indicador que mejoraba el de la mayoría de los países considerados desarrollados (Banco Mundial, 1995.b, pág. 235).

III. Necesidades vs. posibilidades: *una contradicción aparente*

De la hipótesis de convergencia se desprende no sólo el desplazamiento jurisdiccional del GC del SPU, sino también el agotamiento de la participación *directa* del SPU en la formación de la IBF en términos del PBI. Relacionando promedios, los PLC, para alcanzar a los PG7 deberán reducir su participación a la mitad (del 2% al 1%), mientras que si desean igualar al país del G7 que exhibe la menor participación del SPU en la IBF (los E.U.A.), el esfuerzo en reducción de la inversión directa deberá ser mucho mayor (del 2% al 0,29%).

Por otra parte también se explicitan las enormes brechas en infraestructura y capital humano, las que fueron calificadas como dramáticas. La posibilidad de reducirlas radica en que los PLC crezcan más rápidamente que los países del G7, lo que exige *un incremento en el esfuerzo de inversión* por parte de los primeros.

La contradicción entre reducción de la inversión *directa* del SPU y la necesidad de incrementar la inversión total es *sólo aparente*.

Esta contradicción desaparecerá si se *logra incrementar la complementariedad* (disminuyendo/eliminando la sustitución) *entre el mercado político y el mercado privado*, para lo cual se requiere un sustancial cambio en las políticas de los Gobiernos.

En lo que se refiere a la inversión, el cambio de política consiste en modificar el rol histórico de *productor* (ejecutor) que ostentó el SPU, pasando a una actividad de *proveedor* ("a la Musgrave"⁴¹).

El enfoque de *subsidiariedad en la ejecución* fundado en *desregulaciones/regulaciones orientadas al mercado privado (competencia)*⁴²,

⁴¹ Musgrave R.A.y Musgrave P.B.

se espera comporte un *incremento tanto cuantitativo como cualitativo* en la inversión ya sea en infraestructura como en capital humano. En cuanto a infraestructura, la experiencia internacional habla de los importantes beneficios sociales que provee la estrategia de privatización/concesión, *cuando se ejecuta adecuadamente*.

i) La importancia de la inversión privada en infraestructura varía mucho entre países y entre sectores, ya se trate de países desarrollados o en vías de desarrollo (Cuadro 9). Entre el primer grupo, por ejemplo, en Alemania el SP_r participa sólo en el 9% contra Inglaterra donde lo hace en un 71%. En el segundo, en Costa de Marfil lo hace en el 10% mientras que en Hungría en el 76% (en Argentina y Chile en el 56 y 54% respectivamente).

Cuadro 9
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA
(Porcentaje del total)

Países	Telecomunica- ciones	Energía	Transporte	Agua	Promedio ponderado
Países Desarrollados					
Francia	0	0	10	36	13
Alemania	0	67	0	20	9
Japón	35	96	3	0	14
Inglaterra	100	100	21	100	71
EUA	100	81	13	22	47
Países en Desarrollo					
Chile	100	99	7	4	54
Costa de Marfil	0	30	0	25	10
Hungría	98	100	53	0	76
Filipinas	87	49	25	0	32
Tailandia	31	30	20	0	47
Promedio	55	65	15	21	35
Argentina	s/d	s/d	s/d	s/d	56 *

Fuente: Nogués J., Op. cit., tomado de Banco Mundial, Facilitating Private Investment in Infrastructure, Comité para el Desarrollo, 1997.

* Estimación de Nogués, J.

ii) Si bien en los países desarrollados los servicios de infraestructura son en general excelentes, *existen importantes diferencias en productividad* (Cuadro 10). A manera de ejemplo: (a) en el sector comunicaciones un país como Alemania donde la inversión es 100% del SP_r la productividad es sólo del 68% de la verificada en los EUA donde la inversión es asignable totalmente al SP_r (Cuadro 10); (b) en el sector energético, países como Francia y Alemania, donde la inversión corresponde en un 100% al SP_r exhiben una productividad igual a la mitad y al 27% respectivamente, de la de los EUA donde el 100% de la decisión de inversión corresponde al SP_r.

Es claro que las ineficiencias operativas *las paga la Sociedad*.

(i) En AL y EC son ya muchos los países que han iniciado estrategias de privatización/concesión pero pocos los que han avanzado significativamente. Chile y Argentina⁴³ lideran este proceso, con modalidades distintas en cuanto a "timing" y oportunidad política.

Para el caso de Argentina, el Recuadro 1 sintetiza *algunos* de los beneficios obtenidos. Asimismo, desde el punto de vista de la equidad tales beneficios parecieran haberse distribuido de manera bastante proporcional al gasto efectuado por personas en distintos quintiles de ingreso (Recuadro 2)

⁴² Este es el enfoque postulado tanto por el Banco Mundial como por la O.E.C.D. (Banco Mundial 1997, OECD 1995.b)

⁴³ Como es conocido, Argentina ha avanzado en las estrategias de privatización/concesión no sólo en el sector de infraestructura sino en los más diversos, como el bancario, el comercial y áreas sociales como la seguridad social y obras sociales. En todos ellos el proceso no se encuentra agotado.

Cuadro 10

PRODUCTIVIDAD RELATIVA EN ALGUNOS SECTORES DE PAÍSES INDUSTRIALES

País	Energía eléctrica ^a	Telecomunicaciones ^b	Aerolíneas ^c
EUA	100	100	100
Japón	77	88	54
Alemania	27	63	64
Francia	46	68	51

Fuente: Nogués, J., Op. cit., tomado del Global Economic Prospects, Banco Mundial, 1977.

^a Kwh por persona ocupada, ^b Ingreso por empleado, ^c Tns. transportadas por gasto operativo.

Desde ya no todas las privatizaciones han tenido el mismo grado de éxito. Las menos exitosas fueron aquellas donde no se respetó acabadamente el principio de máxima competitividad (telecomunicaciones y transporte aéreo donde se concedió monopolios, aunque transitorios), donde los entes reguladores no mantuvieron su independencia del mercado político y/o hubo indicios de captura del regular por el regulado (telecomunicaciones y aguas de Buenos Aires respectivamente⁴⁴). Por el contrario, las más exitosas claramente responden a aquellas en las cuales estos problemas fueron neutralizados, por ejemplo en gas y energía eléctrica⁴⁵. Esto amerita considerar que las privatizaciones/concesiones deben realizarse *de la manera adecuada*.⁴⁶

ii) En cuanto al Gasto en Capital Humano, la estrategia privatización/concesión en infraestructura permite liberar recursos del SPu para ser reorientados a éste.

Dicha estrategia es asimismo apta para ser aplicada en una amplia categoría de los denominados gastos sociales tales como salud, educación, seguridad social y vivienda. Nuevamente, la experiencia de países desarrollados y también en vías de desarrollo lo sugieren. También Chile y Argentina lideran este enfoque en AL y EC.

A manera de conclusión,

(i) El camino que aparece como viable para reducir las brechas entre AL y EC versus el G7 es el incentivo en la participación del Spr .

(ii) Para ello se requiere instrumentar políticas que aseguren la competitividad y, en la provisión de servicios en condiciones monopólicas y/u oligopólicas, protejan a los consumidores, protejan a los inversores del "cambio en la reglas de juego" y promuevan la eficiencia. Los aspectos regulatorios jugarán un papel crucial en este proceso.

¿Se reducirá el rol del SPu en este marco? Decididamente no. Cambiará su rol pero no su importancia. Básicamente deberá (a) evitar comportamientos monopólicos de las firmas privatizadas/concesionadas (regulaciones y entes regulatorios), (b) siempre quedarán nichos de actividades o firmas que por su tamaño o riesgo deberán seguir siendo gestionadas por éste, y (c) continuará en su obligación de asegurar que los menos pudientes tengan acceso adecuado a servicios de infraestructura, desarrollo de capital humano y seguridad social.

Debe advertirse que un cambio de política (desregulación/cambio en la regulación) puede verse como un *proyecto de inversión* del país que la realiza. Si esto es así, las técnicas de análisis de inversiones del SPu pueden contribuir de manera importante en el proceso. El Gobierno Federal de los EUA de América aplica el análisis beneficio-costos en sus decisiones regulatorias.

⁴⁴ Véase Urbitzondo, S. et.al.

⁴⁵ El éxito logrado en este sector es reconocido internacionalmente. En sólo cuatro años, el mercado eléctrico mayorista experimentó (más allá del incremento de cantidad y calidad del servicio) una reducción de tarifas del orden del 50%. Esto aún cuando falta privatizar/concesionar en el orden del 30% del mercado productor, principalmente Yaciretá, las Centrales Nucleares y empresas productoras provinciales.

⁴⁶ Por esto se entiende que el criterio de competitividad de los mercados debe ser el que prime y que los entes reguladores cumplan firmemente tres requisitos: (a) deben estar manejados por profesionales con excelentes conocimientos de la materia y remunerados competitivamente con los salarios pagados por las empresas reguladas, (b) deben estar protegidos de interferencias políticas y funcionar con la máxima transparencia y (c) debe evitarse la "trampa de la sobreregulación" (Nogués J. y Urbitzondo S. et. al.). Asimismo, en el proceso debe considerarse con cuidado las continuas demandas de garantías. Algunos analistas otorgan tal importancia a este aspecto que lo llegan a considerar como un potencial nuevo tipo de "crisis de deuda" (Engel E., Fischer R. y Galetovic A.).

Más aún, en un tiempo de "post" privatización/desregulación el SPu, en interrelación con el SPr, siempre tendrá el rol de generador de proyectos de inversión. Este es el caso de Gran Bretaña, a cuyo fin dispone de la unidad Private Finance Initiative (PFI) cuya tarea consiste en *encontrar la forma de financiar una nueva generación de infraestructura pública fuera de la propiedad estatal*⁴⁷. La idea del PFI ha sido practicada por muchos años en muchos países, de entre los que destaca Australia.

Recuadro 1

ARGENTINA: ALGUNOS BENEFICIOS DE LAS PRIVATIZACIONES/CONCESIONES

Aguas Buenos Aires^a	
Disminución de la tarifa: 27%	
Inversión anual: Antes de la concesión: US\$ 20 - US\$40 millones. Después de la concesión: US\$ 200 millones	
Gasoducto Argentina - Chile^b	
Inversión: US\$ 1.100 millones	
Exportación anual estimada: US\$ 80 millones	
Impacto sobre costos producción cobre.	
Impacto sobre contaminación del aire en Santiago de Chile.	
Ferrocarriles (aumento porcentual 1990-95)^c	
Volumen transportado: 40% - 160% (según líneas).	
Pasajeros transportados: 36% - 408% (según líneas)	
Puertos (costos) ^d	
Antes concesión: US\$ 1,50 /ton. (1990)	
Después de la concesión: US\$ 0,56 /ton. (1995)	
Energía eléctrica^d	
Transmisión: en algunas líneas se ha triplicado.	
Pérdidas en la distribución de energía: Antes de la privatización: 30%	
. Después de la privatización: 17%	
Precios de la energía (centavos/Kwh):	
. Argentina	4,1
. Chile	6,3
. Brasil	4,7
. Uruguay	7,2
Otros beneficios	
* En muchos casos, los beneficios se han extendido a los consumidores vía disminuciones tarifarias.	
* Aumento de la calidad de los servicios.	
* Eliminación del déficit presupuestario generado por las anteriores empresas estatales (en algunos años fueron del orden de los US\$ 10 mil millones).	
* La eliminación de déficits y el aporte impositivo neto de las empresas privatizadas/concesionadas ha sido crucial para redireccionar el gasto público hacia proyectos sociales.	

Fuente: Nogués J., op. cit..

^a CFI, El Sector Privado y el Desarrollo: cinco estudios de casos, 1992, ^b Tironi Ernesto, La Desregulación y el Concesionamiento de Gas, trabajo presentado en la tercera conferencia organizada por el Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina, Montevideo, Julio 1997, ^c CFI, Financiamiento de la Infraestructura Privada, Corporación Financiera Internacional, 1996, ^d Banco Mundial, Towards a New Role for the State in Uruguay Utilities, mimeo.

Recuadro 2

ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DE LAS GANANCIAS DE LAS PRIVATIZACIONES/CONCESIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

(Porcentajes)

Tramo de Ingreso	Ganancias por dólar de gasto en Servicios
Primero (más pobres)	30
Segundo	27
Tercero	34
Cuarto	27
Quinto	31
Total	30

Fuente: Nogués, J., op.cit., tomado de Chisari, O., Estache A. y Romero, D., The Distribution of Gains from Utility Privatization and Regulation in Argentina, en Banco Mundial, The Private Sector in Infrastructure, 1997.

⁴⁷ Su creación data desde 1992 cuando el Ministerio de Hacienda ordenó que la financiación de todos los proyectos de infraestructura gubernamental fueran examinados como si fueran realizados por el sector privado, sin recurrir a garantías soberanas o al presupuesto nacional. Entre sus proyectos se cuentan autopistas, salud, prisiones, trenes, servicios de correos y subterráneos. En sus primeros cinco años ejecutó 50 proyectos por un valor de US\$ 10.720 mill. (Incluido el Channel Tunnel Rail Link). Aún así, su éxito se ha considerado *limitado*, por lo que el actual gobierno Laborista nombró un equipo totalmente proveniente del sector privado para su gerenciamiento. Véase House, Richard.

IV. Los SIP en la práctica

Primeramente recorreremos el estado actual en América Latina y el Caribe, para luego examinar la experiencia de los EUA de América (EUA), finalizando con reflexiones sobre las fortalezas y debilidades encontradas.

A. América Latina y el Caribe

De la revisión del panorama Latinoamericano y del Caribe surgen cuatro categorías de países, al clasificarlos según el grado de utilización de los SIP *como instrumento de racionalidad económica en el campo de la inversión pública*, ya sea ésta *directa* (producción) o *indirecta* (regulación): (i) países de *avanzada* experiencia, categoría a la que sólo responde Chile, (ii) países de experiencia *incipiente*, donde sólo clasifica Colombia, (iii) países con *incierto* inicio, donde encontramos a Bolivia, Argentina y Perú, en ese orden, y (iv) resto, que incluye a *todos los demás*, donde en la asignación de recursos para inversión pública prima la *discrecionalidad*. Esta última afirmación *no excluye la existencia de discrecionalidad en las restantes categorías*, sino que en ellas se encuentra quizás fuertemente acotada, como puede presumirse en Chile, o existen intentos en distinto grado de avance para acotarla, como en (ii) y (iii).

Transitaremos estos cuatro grupos estructurando la comparación en base a los siguientes tópicos, en tanto en cuanto se disponga de información: (i) legislación, (ii) objetivo explícito, (iii) concepto de inversión, (iv) criterios determinantes y sus características, (v) componentes y proceso, (vi) metodologías de evaluación, (vii) metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector, (viii) cobertura sectorial, (ix) cobertura jurisdiccional, (x) tratamiento del medio ambiente, (xi) tratamiento de créditos bilaterales, (xii) adquisición y / o arrendamiento de equipos o contratación de servicios de procesamiento de datos, y (xiii) seguimiento de la ejecución físico-financiera .

1. Países con avanzada experiencia: el caso de Chile

a) Legislación

La legislación sustenta *sólidamente* al Sistema⁴⁸. La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado establece que “Los estudios de preinversión y los proyectos de inversión *deberán contar* como documento interno de la Administración, *con informe del Organismo de Planificación Nacional o Regional en su caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad*. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto”.⁴⁹

b) Objetivo explícito

Poder concretar las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social, según los lineamientos de la política del Gobierno⁵⁰. En otras palabras, procurar alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables⁵¹.

c) Concepto de inversión

Todo aumento en el stock de capital que permite expandir las posibilidades de producción y en definitiva el ingreso de la sociedad⁵².

d) Criterios determinantes y sus características

Los criterios dominantes para la selección y ranking de proyectos son los siguientes⁵³:

(i) *Maximización del excedente del consumidor* (con las limitaciones que se señalan en la sección Metodologías), lo que implicará la aprobación por MIDEPLAN.

(ii) Que el proyecto *esté totalmente financiado*, con el compromiso de las fuentes.

(iii) Que el gasto del proyecto *no afecte alguna variable macroeconómica*, como por ejemplo la tasa de interés.

(iv) Que exista *consistencia intersectorial y sectorial*.

(v) Que *el financiamiento esté de acuerdo con las políticas del sector*, por ejemplo, participación del sector privado “*cuando corresponda*”.

En el desarrollo del Sistema y las instrucciones del mismo *no se advierte un tratamiento especial respecto a incertidumbre y riesgo*. Por ello interpretamos que tanto los criterios como sus indicadores son expresados en términos de “*la mejor estimación*” (la que implícitamente comprende el irreal enfoque de *certeza*). En otro orden, no está determinado el tamaño, medido en monto de inversión, a partir del cual el proyecto entra en el Sistema. Esto implica que la legislación abarca a todos los proyectos con independencia de su tamaño. No obstante, en la práctica existe selección por tamaño mediante acuerdos informales entre MIDEPLAN y las instituciones. Por ejemplo, los correspondientes a municipios y realizados con fondos propios, los que generalmente son proyectos menores, no son considerados.⁵⁴

e) Componentes y Proceso

El S.N.I.P. está constituido por cuatro Subsistemas denominados (i) Análisis técnico-económico, también referido como Sistema de Estadísticas Básica de Inversión (S.E.B.I.), (ii) Formulación Presupuestaria, (iii) Ejecución Presupuestaria, y (iv) Evaluación ex-post. En el Diagrama 1 se presenta una síntesis de los objetivos de cada subsistema y el proceso previsto en cada uno de ellos. La organización diseñada demuestra fuerte contenido racional y prolijidad en su concepción.

Un componente *esencial* es el Banco de Proyectos de Inversión (B.I.P.)⁵⁵ que cubre la necesidad de contar con información de apoyo en la toma de decisiones, en calidad y oportunidad requeridas. Tal

⁴⁸ Para un panorama ampliado, véase MIDEPLAN, 1996, p. 59/64. Como un antecedente valioso a este documento central, véase Naciones Unidas 1985.

⁴⁹ D.O. 29.12.88, Ley 18.768, Art. N°18, Letra c) y Art. N° 19 bis al D.L. N° 1.263 de 1975.

⁵⁰ MIDEPLAN, 1996, pág. 10.

⁵¹ MIDEPLAN, 1996, pág. 17.

⁵² MIDEPLAN, 1996, pág. 7.

⁵³ MIDEPLAN, 1996, págs. 36 y 44.

⁵⁴ Informantes calificados.

⁵⁵ Véase MIDEPLAN, 1996, págs. 81/184 y Naciones Unidas, 1985, Tomo I, II y III.

información se refiere a los procesos de (i) planificación, (ii) seguimiento y control de la preinversión, (iii) la inversión y (iv) la operación⁵⁶. Esta herramienta se revela como imprescindible a los fines de posibilitar la puesta en práctica del proceso de decisión de inversión pública, dada la existencia de las numerosas instituciones participantes y el cúmulo de información a tratar.

f) Metodologías de evaluación

Del material específico se desprenden dos conclusiones principales:

- (i) La metodología aplicada es la derivada de la economía del bienestar, traduciendo el resultado de un proyecto *en términos del excedente del consumidor a precios domésticos*. No se define el *numerario*, de manera tal que deducimos que el Valor Actual Neto del proyecto es la contribución del mismo al *bienestar* del país, pero implícitamente en términos de *consumo global*, “a la Dasgupta, Marglin y Sen”.⁵⁷
- (ii) Anteriormente se señaló que el objetivo explícito es realizar una “evaluación económica y social”. Si se observa el concepto y cálculo de los Parámetros Nacionales utilizados⁵⁸ (precios sombra de la divisa, de la mano de obra y de la tasa de descuento), se advertirá que en los mismos *no están incorporadas las distorsiones distributivas*, esto es, la valuación relativa de la distribución (del ingreso, consumo o riqueza) interpersonal, intersectorial o interregional, como tampoco su valuación relativa intertemporal. No obstante ello, en el S.N.I.P. gobierna “*la idea*” de que *se realiza una evaluación social*, expresado en el objetivo explícito del Sistema cuanto en los precios de cuenta, denominándose a estos últimos como Precio Social de la Divisa, Precio Social de la Mano de Obra y Tasa Social de Descuento. Asimismo, en los “Requerimientos mínimos de indicadores por sectores para proyectos”⁵⁹ se exige el VAN Social y la TIR Social. En realidad, de acuerdo a la metodología empleada, *lo que se está obteniendo (y exigiendo) es el VAN económico (o de eficiencia) y la TIR económica (o de eficiencia)*, esto es, en la práctica, *la evaluación realizada es en términos de eficiencia (económica) y no social*. A lo sumo, y no de manera generalizada, se explicitan los efectos distributivos pero *sin aplicar valuaciones relativas ya sea intra o inter temporales*⁶⁰. En nuestra interpretación, la inevitable consideración de los efectos distributivos de los proyectos (equidad) se deja librada a la decisión *política* (discrecional) de los tomadores de decisión en el proceso MIDEPLAN/DIPRES –Ministro de Hacienda–Presidente–Congreso. Entre *los objetivos de modernización del S.N.I.P.* se contempla “...la introducción de criterios que permitan analizar el impacto de la ejecución de proyectos de inversión en el logro de la equidad...”.⁶¹

En otro orden, el análisis costo/beneficio es aplicado: (i) en su totalidad, cuando son medibles los beneficios ya sea directa o indirectamente⁶², (ii) cuando *se estima* que no son cuantificables los beneficios, básicamente en proyectos denominados *sociales*⁶³, se aplica el enfoque costo-efectividad. Entre éstos últimos se encuentran los proyectos de Educación, los que, como otros proyectos llamados *sociales* tales como los relativos a Salud y Medio Ambiente, a nuestro juicio son susceptibles de exponer beneficios cuantificados y valorizados.⁶⁴

En la actualidad se dispone de una importante canasta de metodologías referenciales, correspondientes a veinte sectores/subsectores⁶⁵. *El dinamismo* en la metodología se obtiene mediante el cálculo, actualización y

⁵⁶ Como se verá más adelante, este aspecto es más formal que real.

⁵⁷ Dasgupta, Marglin y Sen, 1972.

⁵⁸ Véase MIDEPLAN, 1996, págs. 35/37; Sec. De Hda. Y Crédito Público de México, MIDEPLAN, et. al, 1997, 1997; ODEPLAN, 1990;

⁵⁹ MIDEPLAN, 1966, págs. 160/165, y MIDEPLAN 1992.

⁶⁰ Informantes calificados.

⁶¹ MIDEPLAN, 1996, pág. 58.

⁶² Midiendo la disposición a pagar directamente, en proyectos de Agua potable urbana y rural, Riego y Saneamiento de títulos; indirectamente, mediante el cálculo y valoración de ahorros de tiempo, de operación y de conservación, por ejemplo, en proyectos Viales urbanos y rurales, Telefonía rural y otros. (véase MIDEPLAN, 1996, pág. 36 y ODEPLAN, 1990, pág. 63)

⁶³ Se suponen rentables per se y sólo se analiza la minimización del costo para un objetivo real dado - Educación, Alcantarillado y Justicia - (MIDEPLAN, 1996, pág. 36 y ODEPLAN, 1990, pág. 63).

⁶⁴ Véase Psacharopoulos, 1995 y Belli Pedro, 1996, OECD 1994 y OECD 1995.c.

⁶⁵ Aeropuertos, Agua potable rural, Agua potable urbana, Alcantarillado, Defensas fluviales, Edificación pública, Educación, Electrificación residencial, Justicia, Informática, Mantenimiento vial urbano, Muelles y caletas pesqueras, Pavimentación de poblaciones, Reemplazo de equipos, Riego, Salud, Saneamiento de títulos rurales, Transporte caminero, Telefonía rural y Vialidad urbana.

difusión *anual* de los Parámetros Nacionales a través del documento “Procedimientos y Formularios para el Sistema de Estadísticas Básica de Inversión”.⁶⁶

g) Metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector

El organismo de planificación nacional es el denominado MIDEPLAN el que, entre otras responsabilidades tiene la de *proponer* la metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado⁶⁷. No obstante, en la práctica, es la DIPRES la que tiene a su cargo *determinar* el marco presupuestario global, su distribución sectorial y regional y señalar los niveles de endeudamiento posible de cada institución (*lo que incluye los gastos de capital*), mediante la realización de un análisis macroeconómico de la situación financiera del país (Diagrama 1.b-d, recuadro 2.1).⁶⁸

Posteriormente el MIDEPLAN y la DIPRES, en base a proyectos *aprobados* por el primero, interactúan en el primer paso de selección del ranking optimizado por sectores (Diagrama 1.b-d, recuadro 2.2), como primera etapa del proceso político de selección final.

h) Cobertura sectorial

El universo de sectores y subsectores comprendidos por el Sistema *es amplio* ⁶⁹. Abarca los tres Poderes del Estado, quedando excluida sólo la institución Fuerzas Armadas⁷⁰. Por otra parte, el análisis de capital humano es comprendido por el Sistema *sólo* en cuanto a su contenido de activos físicos.

i) Cobertura jurisdiccional

Seguramente facilitado por la estructura política no federal, la cobertura es total.

Las funciones de *decisión* (Gobierno: decisión y selección sobre qué estudios o proyectos realizar), *ejecución* (Administración: identificación, formulación, evaluación y ejecución) y de *coordinación* (Asesoría: coordina y compatibiliza las decisiones de inversión entre los niveles de Gobierno y Administración – revisa técnicamente los estudios y proyectos que postulan a financiamiento y emite recomendación), están presentes en cuatro niveles de gestión: nacional, regional, provincial y comunal.

La primera de ellas está conformada por el Presidente, los Ministros, los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes. La segunda es ejecutada por los ministerios, servicios, empresas e instituciones públicas, como asimismo por las municipalidades y servicios regionales. La tercera la lleva a cabo el MIDEPLAN⁷¹. El Diagrama 2 muestra la síntesis expuesta.

j) Tratamiento del Medio Ambiente

El diseño de la política ambiental del país está a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente⁷² la que articula su función mediante Subcomisiones Sectoriales (Subcomisiones Ambientales en cada ministerio y otros organismos públicos con competencia ambiental) y Comisiones Territoriales (Comisiones Regionales y Provinciales). En el marco de la misma y por imperio de su Ley de creación, al MIDEPLAN le corresponde evaluar el impacto en el medio ambiente de los planes y proyectos de desarrollo nacional y regional⁷³. En la práctica, esto se realiza sólo en el marco de disposiciones de la Comisión específica mencionada⁷⁴.

k) Tratamiento de créditos bilaterales

Existe la determinación de que (i) *los análisis sectoriales* se centren en el diseño y la cuantificación de nuevos proyectos de inversión que puedan ser susceptibles de ser financiados parcialmente con préstamos, (ii)

⁶⁶ MIDEPLAN, pág. 36.

⁶⁷ Ministerio de Planificación y Cooperación como Secretaría de Estado (ley N° 18.989), dentro del cual la División de Planificación, Estudios e Inversión tiene en virtud del Art. 4 de la Ley, entre otras responsabilidades, la de “... *mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos. De igual modo le corresponderá evaluar el impacto en el medio ambiente de los planes y proyectos de desarrollo nacional y regional*”.

⁶⁸ MIDEPLAN, 1996, pág. 17.

⁶⁹ MIDEPLAN, 1996, págs. 137/159.

⁷⁰ Informantes calificados.

⁷¹ Para una ampliación sobre las funciones que cumplen en el sistema las distintas instituciones y organismos véase MIDEPLAN, 1996, págs. 15/19.

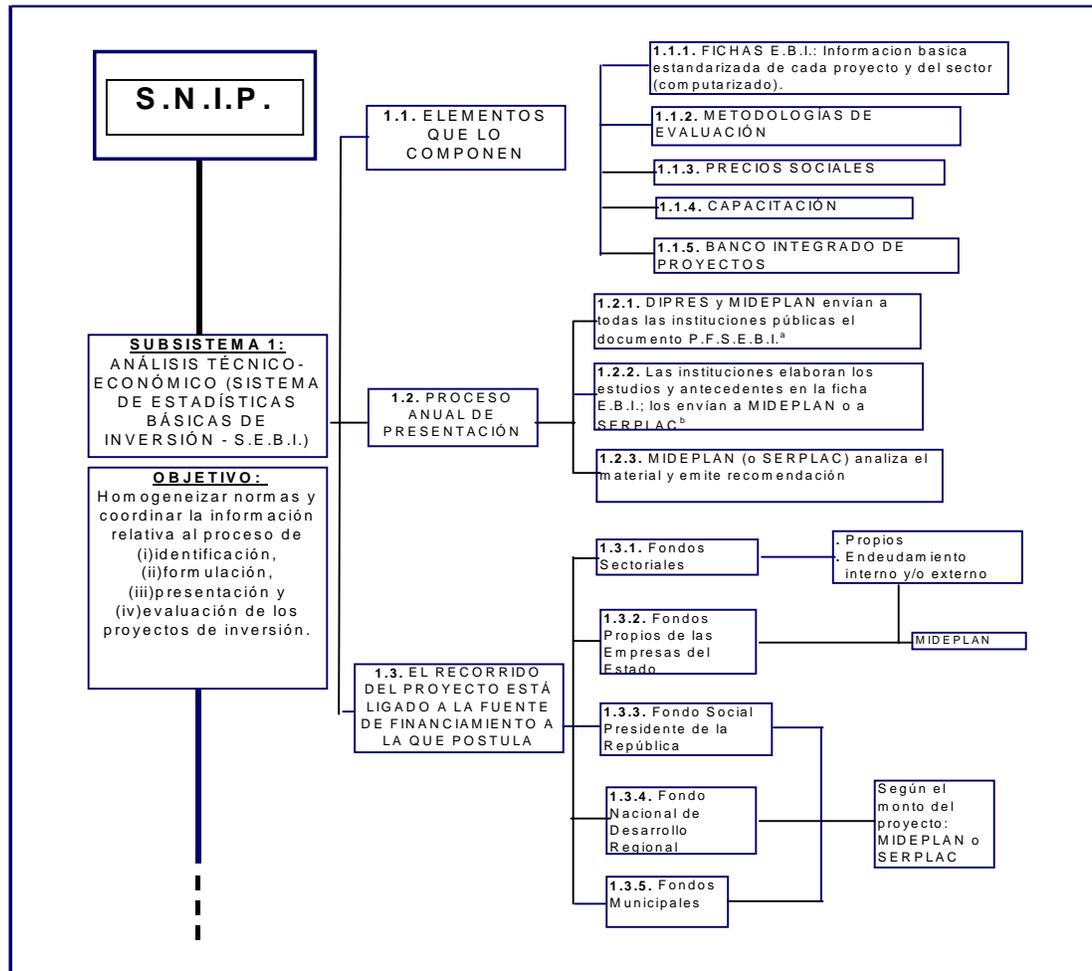
⁷² Creada por Decreto Supremo N° 240 del 05.06.90.

⁷³ MIDEPLAN, 1996, Pág. 60.

⁷⁴ Informantes calificados.

tales proyectos *deben ser incorporados al Sistema Nacional de Inversiones y consecuentemente, probar su factibilidad técnico-económica* en las instancias definidas por el MIDEPLAN, (iii) una vez *determinados los proyectos factibles y prioritarios en cada sector* y considerando *las restricciones generales del programa macroeconómico del Gobierno*, el Ministerio de Hacienda *podrá autorizar la negociación y contratación de un crédito específico.*⁷⁵

Diagrama 1 (a-d)
CHILE: ORGANIZACIÓN DEL S.N.I.P.: SUBSISTEMA



^a Procedimientos y formularios para el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión, ^b Dependiendo de la fuente de financiamiento a que postulan y del monto del proyecto.

I) Adquisición y/o arrendamiento de equipos o contratación de servicios de procesamiento de datos

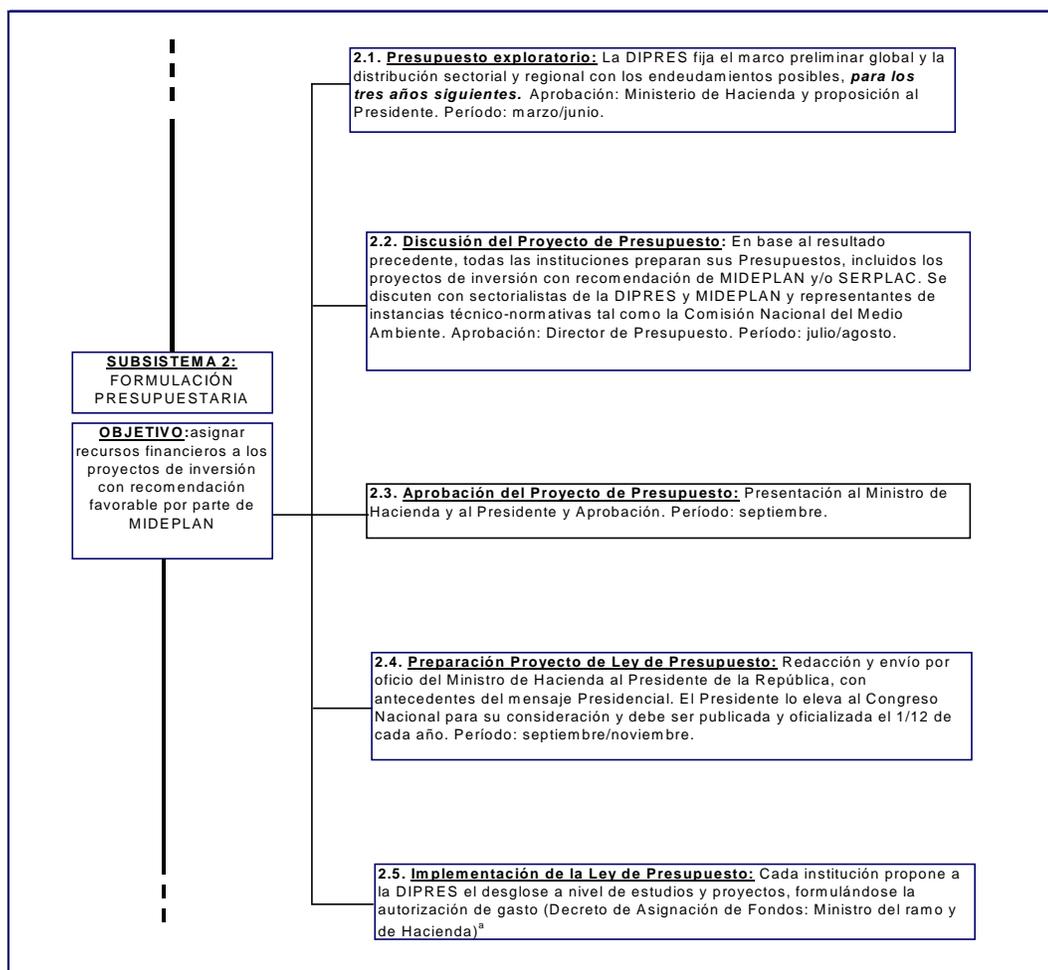
Toda adquisición de equipos y elementos complementarios que signifiquen una inversión igual o superior a US\$ 20.000, y todo alquiler de tales productos o servicios que signifique una erogación igual o superior a US\$ 15.000, *deberá contar previamente con la evaluación técnica e informe favorable del MIDEPLAN.*⁷⁶

⁷⁵ Contenido básico del punto 3 del Oficio Circular Nº 37/38 del 25.06.90 que establece *los procedimientos para negociación, autorización y contratación de préstamos externos.*

⁷⁶ *Ibidem.*

Diagrama 1 (b-d)

CHILE: ORGANIZACION DEL S.N.I.P.: SUBSISTEMA 2



^a Para el Fondo de Desarrollo Regional, el proceso es ligeramente diferente.

m) Seguimiento de la ejecución físico-financiera

La información de avance tanto físico como financiero (Diagrama 1.c-d, recuadro 3.2), se canaliza trimestralmente a través del Banco Integrado de Proyectos (BIP).⁷⁷

Este aspecto del Sistema aparece como *el menos logrado*, tal como el propio MIDEPLAN lo ha señalado⁷⁸:

(i) *No existe en Chile un proceso de seguimiento completo de los proyectos y programas en el sentido que permita estimar los gastos necesarios para finalizarlos, de la relación de lo que queda por erogar y lo que ya se erogó y, principalmente, del comportamiento estimado de los beneficios potenciales.*

(ii) *Debido a lo anterior, no existe forma de juzgar sobre la marcha si la decisión de invertir sigue siendo válida, si es necesario introducir cambios en el proyecto o programa, o si es preferible cancelarlos definitivamente.*

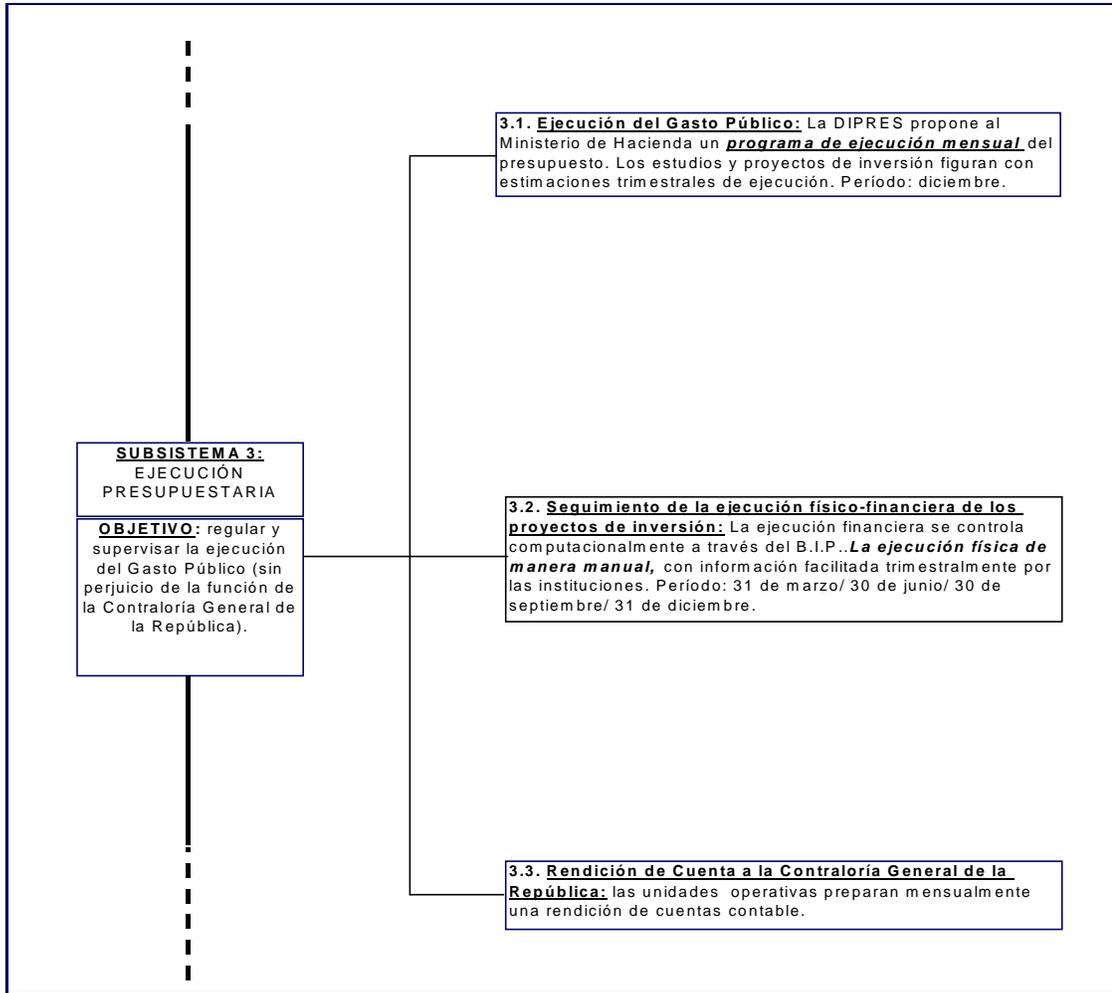
⁷⁷ Oficio Circular anual de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

⁷⁸ MIDEPLAN, 1996, pág. 50.

(iii) De manera similar, no existe un sistema institucionalizado que permita, una vez concluido el proyecto o programa, verificar si se comportan como se planificó, si existen desviaciones significativas entre lo pronosticado y la realidad, y en su caso, sus causas.

(iv) Esto inhabilita una rica forma de aprendizaje: la experiencia. No hay memoria institucional que permita mejorar las metodologías de evaluación ex ante, la ejecución de los proyectos o programas, y medir (controlar) la calidad de los mismos.

Diagrama 1 (c-d)
CHILE: ORGANIZACIÓN DEL S.N.I.P.: SUBSISTEMA 3



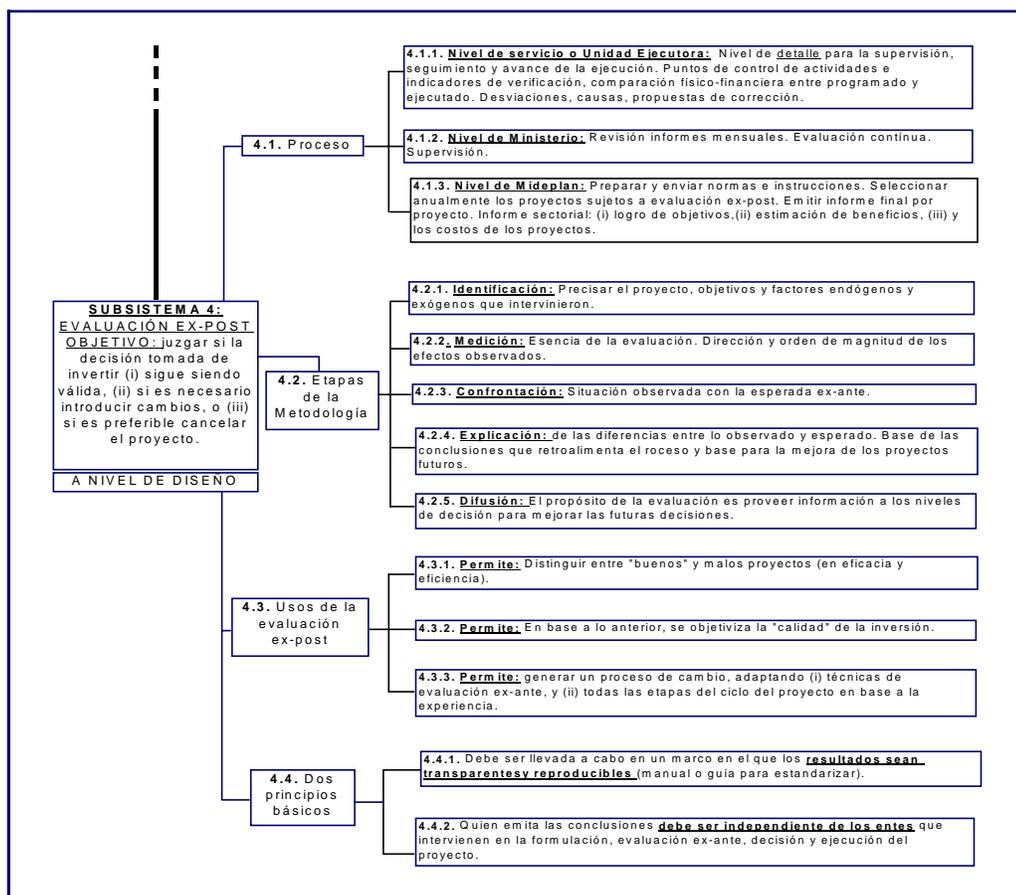
Dos circunstancias hacen prever que en un plazo razonable sea posible cubrir este vacío:

(i) MIDEPLAN ha realizado los primeros esfuerzos en el diseño de un proceso de Seguimiento y Evaluación ex post, así como en una metodología para la Evaluación ex post de proyectos, todo lo cual es considerado como parte componente del S.N.I.P. (Diagrama 1.d-d).

(ii) El Gobierno de la República de Chile ha legislado y se encuentra en el tercer año de implementación, un sistema de Evaluación por Resultados y Desempeño, lo que necesariamente implica cuantificar la performance de los proyectos de inversión.

Diagrama 1 (d-d)

CHILE: ORGANIZACIÓN DEL S.N.I.P.: SIBSISTEMA 4



Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, Santiago de Chile, 1996.

2. Países con *incipiente* experiencia: el caso de Colombia

a) Legislación

La Constitución de la República de Colombia⁷⁹ en su Título XII, Capítulo 2, establece que “*Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas...*”, con lo que el tema adquiere la fortaleza del rango constitucional. Cumplimentando la disposición de la misma (Art. 342), la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo⁸⁰ establece la organización institucional, principios, niveles y tiempos de decisión para su puesta en práctica, *prestando especial énfasis a los planes de inversión pública*. El plan nacional de inversiones *se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes*⁸¹. Paralelo a esta situación macro, el Nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto de 1989⁸² redefinió todo el proceso presupuestario y obligó a registrar los proyectos que postulasen al Presupuesto General de la Nación en el “banco de proyectos de inversión” (BPIN). El decreto reglamentario del BPIN⁸³ termina por consolidar legalmente el Sistema estableciendo su operación y los distintos flujos de información.

⁷⁹ Art. 339, Capítulo 2 del Título XII.

⁸⁰ Ley N° 152 del 15 de Julio de 1994.

⁸¹ Art. 341 de la Constitución de la República. Dicho mandato es conflictivo con lo establecido reiteradamente por la Ley N° 152 de 1994 cuando dictamina la Prioridad del Gasto Público Social (arts. 3.e y Art. 38).

⁸² Ley N 38 del 21 de abril de 1989.

⁸³ Decreto 841 del 20 de abril de 1990.

El mismo dispuso la expedición del Manual de Operación y Metodologías, cuya primera versión fue distribuida en septiembre de 1990. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, de 1994, incorpora al BPIN como instrumento del mismo.⁸⁴

A partir de 1994 se organiza el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)⁸⁵ el que procura implementar una cultura de resultados e incentivos por desempeño en *todos* los organismos de la Administración Pública, como medio de control e incremento de la calidad y eficiencia del gasto público. Al abarcar todo tipo de gasto (corriente y/o de inversión) *comprende complementariamente* al Sistema de Inversión Pública en dos órdenes: (i) cubre el gasto corriente, y (ii) acentúa el énfasis en cuanto a resultados y desempeños en los gastos de inversión.

b) Objetivo explícito

Para la implementación de los lineamientos del plan de Desarrollo, el que incluye el Plan de Inversiones y en cumplimiento de los planes de acción, *se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva*⁸⁶ *y socioeconómicamente susceptibles de ser financiados con recursos del presupuesto general de la Nación.*⁸⁷

c) Concepto de inversión

No está particularizado en la legislación.

d) Criterios determinantes y características

(i) Que el proyecto *sea consistente con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.*⁸⁸

(ii) *Deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos* establecidos en el Plan de Desarrollo.

(iii) *Deben ser eficientes*, definiendo una situación tal como aquella en que la relación entre los beneficios y costos sea positiva.

(iv) Tampoco en el caso de Colombia existe un tratamiento específico en cuanto a incertidumbre y riesgo, por lo que los indicadores son expresados en términos de la *mejor estimación (certeza)*, al igual que en Chile.

e) Componentes y Proceso

Como se expresó, el sistema de inversiones públicas está *implícito e inserto* en los mecanismos para la elaboración, aprobación, seguimiento, evaluación y control de los Planes de Desarrollo y en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA). La columna vertebral del mismo está constituida por la herramienta denominada Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DPN), quien es el encargado de conceptuar los programas de inversión presentados por las distintas instituciones y registrarlos en el BPIN, así como de mantener actualizada la información⁸⁹. El BPIN constituyó la primera etapa del Sistema Nacional de Gestión de Proyectos buscando el montaje de los bancos en departamentos, distritos y municipios mayores de cien mil habitantes. En febrero de 1995 se inicia el montaje de la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos abarcando todas las entidades territoriales.⁹⁰

⁸⁴ Ley 152, art. 27 y siguientes.

⁸⁵ Ley 152 de 1994, Arts. 1, 4, 17, 29, 31,38, 44 y 49; CONPES 1994; DNP, 1995, 1994.c y SINERGIA - Versión 1.0., y Escovar Gómez, S.

⁸⁶ Ley N 152 de 1994, Art. 3.k.

⁸⁷ Ley N 152 de 1994, Art. 27.

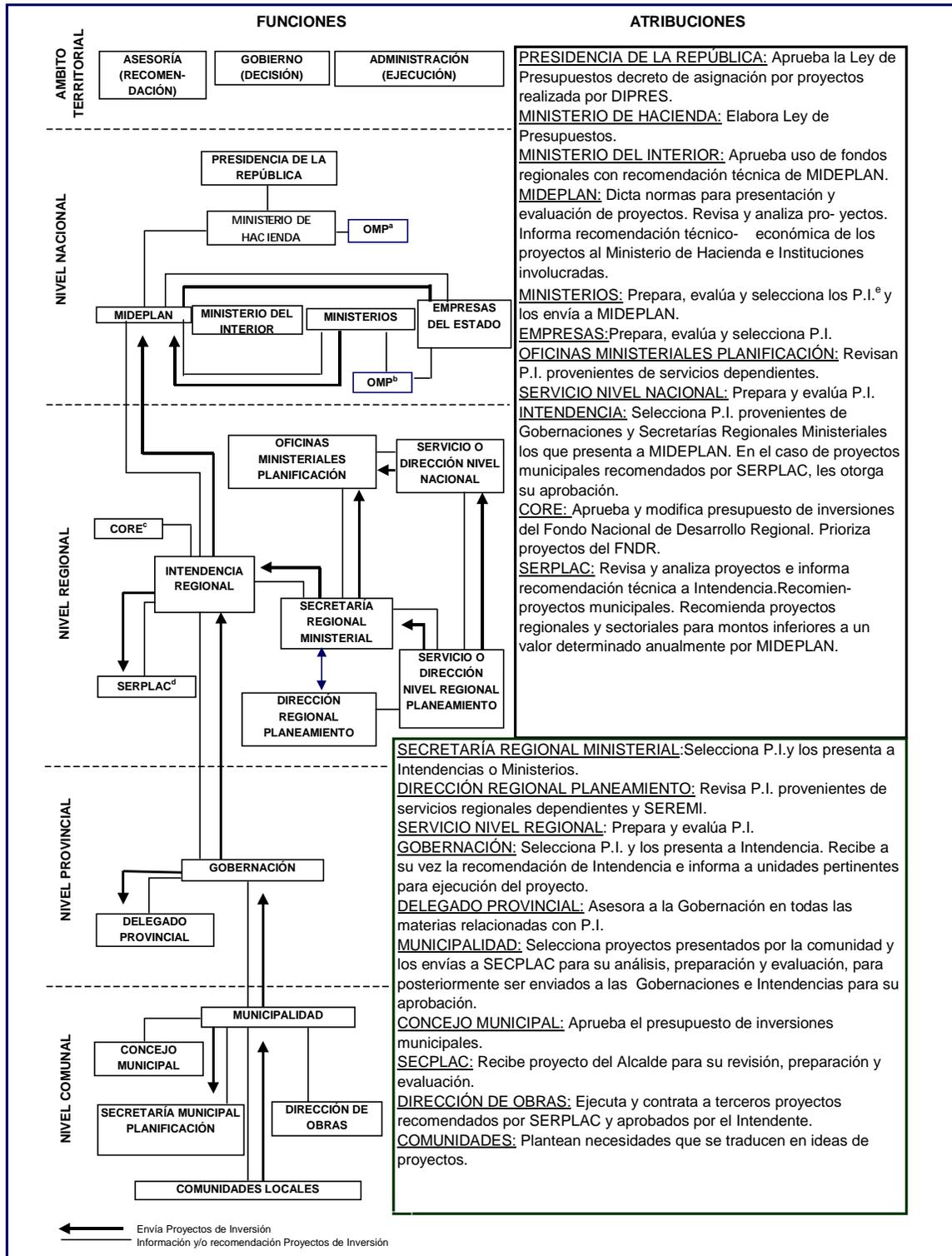
⁸⁸ Ley 152 de 1994, Art. 3.d.

⁸⁹ Véase Ley N 152 de 1994, Art. 27; ILPES 1993.d y 1993.f; DPN 1994.a y 1994.b; Mejía F., 1992.

⁹⁰ DNP 1997.

Diagrama 2

**CHILE: ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (S.N.I.P)
FLUJO DE LA GESTIÓN DEL SUBSISTEMA ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE INVERSIÓN (S.E.B.I.)**



Fuente: MIDEPLAN, Sist. Nacional de Inversión Pública y Bco. Integrado de Proyectos, Santiago, 1996.

^{a-b} OMP: Oficinas Ministeriales de Planificación, ^c Concejo Regional, ^d Secretaría Reg. Minist. de Planif. y Coord., ^e P.I. Proyectos de Inversión.

f) Metodologías de evaluación

Se destacan dos conclusiones:

(i) La metodología aplicada incluye la evaluación *financiera*, por una parte y la en ella denominada *evaluación social*, por la otra. Esta última toma como *numerario* a la contribución del proyecto al crecimiento del *ingreso nacional*⁹¹. De las metodologías de evaluación⁹², al utilizar Relaciones de Precios Sociales (RPS), *se desprende* que la valuación de dicho ingreso es a precio de frontera (internacionales) y no domésticos. Esto implica que la contribución del proyecto al ingreso nacional está valuada en divisas expresadas en moneda doméstica, “a la Little/Mirrlees”.

(ii) Los Parámetros Nacionales, a pesar de denominarse Relaciones de Precios Sociales (RPS), al igual que en el caso de Chile, no incorporan los efectos distributivos. Consecuentemente, a pesar de que el sistema tiene como objetivo evaluar socioeconómicamente, en la práctica la evaluación es económica (de eficiencia) y no social. Más aún, el análisis económico realizado no considera efectos indirectos, externalidades o intangibles.

Las instrucciones metodológicas no brindan explicitación de medición y/o valuación de efectos distributivos, por lo que inferimos que su consideración (aún no sólo sin valuarlos relativamente sino sin indicarlos) queda a cargo de instancias de nivel político subsecuentes a la intervención del Departamento Nacional de Planeación. Asimismo, la asignación de inversión del Presupuesto General de la Nación se realiza en dos tipos de proyectos diferentes, nominados como “Proyectos tipo A” y “Proyectos tipo B”. Los del primer tipo, correspondientes a producción de bienes y servicios donde no existe divisibilidad en el proceso de inversión y existen beneficios cuantificables y valorizables, se enfocan mediante análisis costo/beneficio *con las restricciones mencionadas*. El segundo tipo, que corresponde a proyectos donde cada fracción de la inversión genera beneficios y éstos son difícilmente cuantificables o valorizables, se los trata mediante análisis de costo efectividad⁹³. El Banco de Proyectos de Inversión Nacional ha generado un paquete importante de metodologías sectoriales o subsectoriales que ascienden a un número de dieciocho⁹⁴. No hemos observado disposiciones de actualización de los Parámetros Nacionales que le pudieran brindar *dinamismo* al sistema. *También es destacable que, en general, se utiliza el criterio costo efectividad para la mayoría de los sectores*. Cuando la valoración de los beneficios es directa, se aplica costo beneficio. Ejemplo de sectores tratados vía costo beneficio son transporte, energía, comercialización de bienes agrícolas, pequeña y gran irrigación.⁹⁵

g) Metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector

Partiendo⁹⁶ de (i) la información de operación de caja y tomando en cuenta las metas del Plan Nacional de Desarrollo, se proyecta la situación financiera del Sector Público para los dos años siguientes. (ii) Con el agregado de los parámetros para la política de endeudamiento se calculan los requerimientos de financiamiento que implica el escenario fiscal. De ser necesario, (iii) las metas son ajustadas hasta llegar a un escenario “sano” tanto en lo fiscal como en lo cambiario y monetario, conformándose el denominado Plan Financiero (PF). El PF, (iv) aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), conjuntamente con el Proyecto de Finanzas Públicas, el Proyecto de Endeudamiento Externo y la *Cuota de Inversión*, (v) se presenta a la consideración del Consejo de Política Económica y Social. Esta *Cuota de Inversión* es la base para que los organismos presenten al DPN sus Proyectos de Plan Operativo Anual de Inversión para su evaluación, aprobación e incorporación al BAPIN. Este último Plan (vi) es sometido a la consideración del CONFES y posteriormente incorporado por la Dirección Nacional de Presupuesto al proyecto de Ley de

⁹¹ Véase Mejía, F., 1992, pág. 70.

⁹² Véase DNP 1994a y 1994.b; Mejía, F., 1992 o ILPES 1992, y DNP 1993. No obstante, produce cierta confusión la expresión de una RPS de la divisa igual a 1,18 (en pág. 29 del DNP 1993), en virtud de que dicho valor, suponiendo una moneda doméstica sobrevaluada, implicaría una relación inversa a la que determina el concepto de RPS (véase Powers, Terry, 1981), sugiriendo la intención de expresar un precio doméstico y no un precio de frontera.

⁹³ Véase DNP, 1994.a.

⁹⁴ Véase DNP, 1994.b: Metodología General, Infraestructura de establecimientos de salud, Infraestructura educacional, Agua potable en cabeceras municipales, Caminos vecinales, Transporte (HDM), Agua rural, Establecimientos carcelarios existentes, Tribunales y despachos judiciales existentes, Transmisión, subtransmisión y distribución eléctrica, Pequeña irrigación, De comercialización regionales, Cuarteles de policía, Metodología simplificada, Formulación de programas de inversión, Medio ambiente, Estudios de investigación.

⁹⁵ Información del DNP del 25.7.97.

⁹⁶ Véase Ley 152, ILPES 1993.f, p. 12 y Valenzuela, Luis C., págs. 16 / 29.

Presupuesto, (vii) el que será elevado a la consideración del Congreso Nacional. La optimización tanto sectorial (Ministerios) como territorial (regiones)⁹⁷ se produce al tener que superar cada proyecto el proceso del Sistema *el que incluye la necesaria selección* dado que le regla será que la demanda de financiamiento superará constantemente a la disponibilidad del mismo (*el BAPIN obliga a explicitar la relación entre prioridades y recursos*). El Congreso Nacional puede establecer modificaciones al Plan de Inversiones requiriéndose en dichos casos, aprobación por escrito del Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁹⁸. El procedimiento *reduce los grados de libertad de la discrecionalidad* en la toma de decisión de inversión, en tanto y en cuanto *su aplicación en la práctica* no presente debilidades.

h) Cobertura Sectorial

Con la excepción de los Poderes Legislativo y Judicial, comprende a todos los sectores de la Administración Central buscándose que sea aplicable también a las empresas públicas con participación privada.

i) Cobertura Jurisdiccional :

En cuanto al BPIN (el Sistema) la cobertura es total, al igual que en el caso de Chile facilitada por la organización política no federal⁹⁹, existiendo una coordinación interjurisdiccional en el marco del Plan de Desarrollo¹⁰⁰. Más aún, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo estableció “...*que las entidades territoriales, a través de sus organismos de planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos... Los programas y Proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación ...*”¹⁰¹. No obstante, al presente se encuentra demorada su extensión.¹⁰²

j) Tratamiento del Medio Ambiente

El tema se encuentra tratado en el desarrollo de metodologías para la identificación, preparación y evaluación de proyectos (i) de conservación de recursos naturales, (ii) de manejo de los recursos naturales, (iii) de calidad ambiental y (iv) de investigación, estudios, información, educación, capacitación, participación comunitaria o fortalecimiento institucional relativos al medio ambiente.¹⁰³

k) Seguimiento de la ejecución físico-financiera

Se cuenta con un Módulo de Ejecución Presupuestal y un Módulo de Seguimiento Físico-Financiero de Proyectos¹⁰⁴, los que permiten contar con un nutrido conjunto de valiosos informes entre los que se cuentan (i) indicadores de avance físico y financiero, (ii) indicadores incrementales y (iii) con indicadores de avance físico temporal¹⁰⁵. No obstante este desarrollo técnico y legislativo *existen dudas en su aplicación*. En 1993 los módulos estaban concluidos y su implementación se encontraba supeditada a la selección de proyectos a seguir por parte de las diferentes Unidades Técnicas del DNP¹⁰⁶. Por otra parte, recién en 1997 *se está implantando un sistema de seguimiento de los proyectos que le permita a las entidades mirar no sólo el cumplimiento de los objetivos propuestos en cada proyecto sino también su contribución de los objetivos de la entidad, los cuales quedan plasmados en el informe de avance del Plan Indicativo*.¹⁰⁷

⁹⁷ Véase Capítulos VIII a X de la Ley 152.

⁹⁸ Ésto en el marco de la aprobación del Plan de Desarrollo (ley 152, art. 22).

⁹⁹ Véase Ley 152, Capítulos VIII al X y Vasco M..

¹⁰⁰ Ley 152, art. 47. .

¹⁰¹ Ley 152, art. 49 y DNP, 1997.

¹⁰² Para una discusión sobre los problemas de la inversión pública enmarcados en el concepto “centralismo vs. descentralización” en Colombia véase Vasco M., en especial el punto 2.3.3. También véase Saldarriaga G, Sanín Angel, H., p. 17.

¹⁰³ Véase ILPES, 1993.d.

¹⁰⁴ Véase ILPES, 1993.a.

¹⁰⁵ Véase ILPES, 1993.e, 1993.c y 1993.b.

¹⁰⁶ ILPES 1993.f, pág. 96.

¹⁰⁷ Información del DNP del 25/7/1997.

3. Países con *incierto* desarrollo

El adjetivo de *incierto* es nuestro y se refiere a las dudas que nos genera la información disponible tanto como a las certezas que surgen de la misma en relación al resultado esperado de las experiencias en curso, en términos de eficacia y eficiencia.

3.1. Bolivia

a) *Legislación*

La institucionalización del SNIP data de 1990, cuando con la promulgación de la Ley 1178 (SAFCO) se crean los Sistemas Nacionales de Planificación, Inversión Pública, Administración y Control. En 1993 se define al Ministerio de Hacienda como Organo Rector del SNIP y se integra a éste con los sistemas de Administración Financiera del Estado, descentralizando las funciones de inversión pública y el financiamiento externo en base a criterios sectoriales. Pero recién en 1996 se establecen las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.¹⁰⁸

b) *Objetivo explícito*

Asignar los recursos públicos a los proyectos de inversión más convenientes desde el punto de vista económico y social.¹⁰⁹

c) *Concepto de inversión*

Todo gasto de *recursos de origen público* destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de *capital físico de dominio público y/o de capital humano*, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes. Incluye las actividades de preinversión.¹¹⁰

d) *Criterios determinantes y sus características*

(i) Centralización normativa y descentralización operativa: la selección metodológica global y los respectivos parámetros nacionales corresponde sean desarrollados por el Ministerio de Hacienda, mientras que las metodologías en particular, bajo las instrucciones del primero, están a cargo de las Secretarías Nacionales y las entidades bajo sus jurisdicciones.¹¹¹

(ii) Apoyar la idea de que la toma de decisiones de inversión se base en criterios de asignación únicos para todos los proyectos, *evitando así la discrecionalidad* en el uso de los recursos públicos.

(iii) Deben guardar relación con los Planes y Estrategias de Desarrollo Nacional, Departamental o Municipal.

(iv) Responsabilidad por resultados: *las máximas autoridades ejecutivas de las entidades públicas tienen la obligación de responder por la generación o no de los beneficios* que se estimó lograr con cada proyecto.¹¹²

(v) Sostenibilidad operativa: una vez concluida su fase de ejecución, deben contar con los recursos financieros que garanticen su funcionamiento y, en consecuencia, generen los beneficios estimados en la fase de preinversión.

e) *Componentes y proceso*

Las Normas Básicas establecen en cabeza del Ministerio de Hacienda¹¹³ la responsabilidad de desarrollar instrumentos de (i) procesamiento de información, (ii) preinversión y administración de proyectos, (iii) control de la asignación de recursos, (iv) cofinanciamiento y (v) capacitación y asistencia técnica. En materia de procesamiento de información el SNIP cuenta con el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) que se constituye en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) de *todas* las entidades del sector público. Dicho BIP se encuentra en pleno funcionamiento.¹¹⁴

¹⁰⁸ Resolución Suprema (RS) Nº 216768, La Paz, 18 de Junio de 1996.

¹⁰⁹ RS, Ob. Cit., art.2º.

¹¹⁰ RS, Ob. Cit., art. 8º.

¹¹¹ RS, Ob. Cit., arts. 17ºa) y 19º a).

¹¹² No logramos particularizar en qué consiste dicha responsabilidad.

¹¹³ Véase GTIC.

¹¹⁴ Según informantes calificados.

f) Metodologías de evaluación

En las Normas Básicas no se explicita la metodología a emplear. Observando la orientación exhibida en los temas de capacitación, deducimos que el objetivo a alcanzar es *la maximización del excedente del consumidor, "a la Dasgupta, Marglin y Sen"*. No está explicitado qué se entiende por *"punto de vista económico"* por una parte y *"social"*, por la otra, por lo que se presume existiría similar confusión que la mencionada para el caso de Chile y Colombia, al menos desde el punto de vista teórico.

g) Metas de inversión sectoriales y su optimización

En el marco de las instrucciones del SNIP, cada Ministerio es responsable de establecer las políticas de inversión para *su sector* en un todo de acuerdo con el Plan General de Desarrollo Económico y Social (y de cofinanciación con las *Prefecturas y Gobiernos Municipales cuando corresponda a su sector*), agregar y compatibilizar el presupuesto de inversión preparado por las Secretarías Nacionales, evaluar y *priorizar* los requerimientos de financiamiento.

h) Cobertura Sectorial

Total. No se identificaron exclusiones explícitas.

i) Cobertura Jurisdiccional

Total, comprendiendo los niveles nacional, departamental y municipal, para los cuales las Normas Básicas detallan las respectivas competencias.

j) Tratamiento del Medio Ambiente

Al tratarse el ciclo de los proyectos en las Normas Básicas, se establece que en la Fase de Preinversión se deberá incluir *el cálculo de los indicadores de evaluación ambiental*, entre los necesarios para decidir sobre la viabilidad.¹¹⁵

k) Seguimiento de la ejecución físico financiera

Las Normas Básicas responsabilizan de su ejecución a las Secretarías Nacionales (art.19, inc.f), los Fondos de Inversión y Desarrollo (art. 20, inc.g) y Prefecturas Departamentales, Gobiernos Municipales y Entidades Dependientes (art. 21, inc.f), quedando la evaluación de dichos seguimientos en manos de los Ministerios correspondientes (art.18, inc.e) y, por último, en cabeza del Ministerio de Hacienda como Organismo Rector del sistema, la responsabilidad de realizar revisiones selectivas de tales seguimientos¹¹⁶. Este no es un tema menor. No disponemos de información suficiente sobre la metodología empleada ni de sus resultados por lo que estamos imposibilitados de apreciar su eficacia.

3.2 Argentina

a) Legislación

El Sistema de Inversiones Pública es *complementario e integrado* a la administración financiera y control de gestión del Sector Público Nacional¹¹⁷. El SNIP está creado por Ley 24.354 promulgada el 22 de agosto de 1994 (corregida por el Decreto 1427/94 promulgado el 29/8/94) y regulado por el Decreto Reglamentario N° 720 del 22 de mayo de 1995.

b) Objetivo explícito

Son *objetivos del SNIP* (i) la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional, (ii) la formulación anual y (iii) la gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas¹¹⁸. En los *considerandos* de la Ley se expresa que la justificación de las inversiones públicas "... se debe hacer teniendo en cuenta la repercusión productiva futura de los activos que forma y un destino e impacto social y ecológico *compatible con los objetivos del Estado*". Asimismo, que es esencial que el Sector Público

¹¹⁵ RS, Ob. Cit., art.15°, inc.6).

¹¹⁶ No se contó con información sobre el eventual sistema empleado para el seguimiento ni tampoco sobre su real y efectiva aplicación en la práctica.

¹¹⁷ Conceptos integrantes de los considerandos de la elevación del proyecto de ley al H.Congreso de la Nación, Mensaje 585 del PEN.

¹¹⁸ Ley, art. 1°.

Nacional" "...esté capacitado para asignar los fondos invertibles en los sectores y *en los proyectos con máxima rentabilidad económica y social*".

c) **Concepto de inversión**

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.¹¹⁹

d) **Crterios determinantes y sus características**

Resaltan los siguientes:

- (i) Los proyectos deben ser formulados y evaluados según los principios, normas y metodologías establecidas por el Organo Responsable del SNIP¹²⁰ (OR), *incluyendo* las construcciones por administración, contratación y peaje.¹²¹
- (ii) La propuesta de selección la realizará el OR en coordinación con los correspondientes organismos integrantes del sector público nacional, *sobre la base de la tasa de retorno individual y social*.¹²²
- (iii) La Secretaría de Programación Económica *eleva* la propuesta del Presupuesto Anual de Inversiones y de otorgamiento de avales del Tesoro Nacional a la Secretaría de Hacienda.
- (iv) El OR con la Dirección Nacional de Presupuesto *compatibilizarán* los presupuestos seleccionados, *con los créditos asignados a cada jurisdicción*.
- (v) Igual procedimiento seguirán los proyectos de inversión de las organizaciones privadas o públicas *que requieran del sector público nacional transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y demás beneficios*.
- (vi) El Plan Nacional de Inversiones Pública se formulará anualmente, con proyección trienal. El *Plan Anual* formará parte del proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional. El *Plan Plurianual* será información complementaria de la Ley de Presupuesto.¹²³

e) **Componentes y procesos**

El componente básico del SNIP es el banco integrado de proyectos (BAPIN) cuya función es el mantenimiento y actualización permanente del inventario de proyectos de inversión pública en los términos del art. 5º, ince) de la Ley y el art. 3º del DR.

f) **Metodologías de evaluación**

En la legislación existen sólo dos referencias a la metodología a emplear. La primera es la que establece que los proyectos deben ser formulados y evaluados *según los principios, normas y metodologías establecidas por el Organo Responsable del SNIP*. La segunda, la que dispone que la selección de los proyectos se realizará sobre la base de la tasa de retorno individual y social. Respecto a la primera, cabe expresar que:

- 1) Cumpliendo su cometido, la AA estableció¹²⁴:
 - (a) Que las metodologías serán *las en uso por los organismos integrantes del sistema de Naciones Unidas y del sistema Interamericano o alternativamente, las que elabore el OR*. En cuanto a Naciones Unidas es conocida la preeminencia del trabajo de Dasgupta, Marglin y Sen, pero no parece fácil determinar cuáles están en uso (si es que lo están) tanto en términos generales como sectoriales¹²⁵. Igual incertidumbre provoca la

¹¹⁹ Ley, art. 2º.

¹²⁰ El art. 2º del DR dispone que el Organismo Responsable del SNIP será la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos, de la Secretaría de Programación Económica del MEYOYSP. Por otra parte, el art. 1º determina que esta última Secretaría será la Autoridad de Aplicación de la Ley que crea el SNIP.

¹²¹ Ley, art. 5. A la fecha de escribir este trabajo, a pesar de la legislación, no se encontraban en la órbita del SNIP ni el legendario proyecto binacional de la Represa de Yacyretá, ni tampoco el proyecto del Puente Buenos Aires- Colonia. Este último está a cargo de una Comisión Binacional que *ya lleva doce años de consideraciones* (desde 1985/86).

¹²² Ley, art. 9.

¹²³ Ley, arts. 12 y 14, DR art. 13.

¹²⁴ Res. Nº 110/96 de la Secretaría de Programación Económica.

¹²⁵ Si observamos el *programa de cómputos tipo* para evaluación de proyectos que dispone ONUDI, el *Confar III - Expert*, se advierte que el mismo permite evaluar *económicamente* un proyecto mediante las siguientes opciones metodológicas (i) "a la Dasgupta, Marglin y Sen", (ii) "a la Little/Mirrlees" y (iii) por el "método de los efectos" (véase Unido, 1977, pág. 4). Esto podría implicar que por parte de Naciones Unidas

mención de las en uso en el sistema Interamericano ya que no está especificado a qué "sistema Interamericano"¹²⁶ se refiere.

Por otra parte, al presente el OR no ha elaborado ninguna metodología. Lo descrito nos conduce a las siguientes reflexiones:

- (i) ¿Cómo podemos saber cuál es la metodología aplicada, *realmente*? Será en verdad, "a la Dasgupta, Marglin y Sen" ó a la "Little/Mirrlees" (ya que ésta de hecho está comprendida en el concepto "en uso"?)
 - (ii) ¿Cómo se compatibilizan los enormes grados de libertad que tienen en su aplicación cualquiera de tales metodologías? Esta compatibilización queda sujeta a la discrecionalidad del evaluador y/o del funcionario de la OR que atiende el proyecto? Debe tenerse en cuenta que dichos grados de libertad, usados de una o otra manera, pueden transformar en viable un proyecto no viable y viceversa.
 - (iii) Si se usaran distintas metodologías (o variantes de ellas) como sugiere el esquema, ¿cómo pueden compararse proyectos que compiten por el mismo presupuesto?
 - (iv) ¿Qué grado de confusión y consecuente pérdida de productividad y eficacia puede provocar esta amplitud en los que tienen que tener claro qué se busca? Estos son, los evaluadores por una parte y los tomadores de decisión por la otra (no nos olvidamos de los ciudadanos).
 - (v) ¿Qué grados de credibilidad (pérdida de credibilidad) le otorgan al Sistema estos problemas?
- (b) En el mismo cuerpo legal determina los precios de cuenta (Parámetros Nacionales) que deberán ser utilizados en la formulación y evaluación de proyectos, para bienes y servicios, tasa de descuento y mano de obra no calificada. El ajuste que se realiza sobre bienes y servicios tanto transables como no transables es sólo el correspondiente a impuestos indirectos tanto nacionales como provinciales, excluyendo los municipales. El ajuste se realiza a través de lo que se denomina Relación de Precios de Cuenta (RPC)¹²⁷. Sobre la mano de obra no calificada, el ajuste se realiza asimismo mediante una RPC establecida diferencialmente para cinco regiones del país. *Presumimos* que la metodología de cálculo es similar a la de bienes y servicios, esto es, de los salarios se netean impuestos al trabajo, a pesar de que los valores resultantes parecen no estar acorde a este concepto. A la tasa de descuento, aportando mayor imprecisión, se la denomina "tasa de interés o descuento social" y se define su precio de cuenta en la cifra del 12% anual. Asimismo, si se trabaja a precios domésticos como parece ser, llama poderosamente la atención la falta de mención al Precio de Cuenta de la Divisa (PCD). Al no hacerlo, implícitamente se está definiendo que el PCD es igual al Tipo de Cambio Oficial (TCO), lo que a todas luces aparece como incorrecto¹²⁸. Recientemente se ha derogado¹²⁹ esta explicación de los Parámetros Nacionales con el fundamento de "que como resultado de la experiencia en la utilización de los Precios de Cuenta. Surge la conveniencia de no explicitar taxativamente dichos precios de cuenta en una norma, atento a que resulta necesario revisarlas permanentemente". Nuevamente, nos surgen las siguientes reflexiones en base a lo expresado:
- (i) Antes de la derogación de los Parámetros Nacionales, la evaluación económica (social?) *solamente* representaba el ajuste de los precios de mercado por impuestos indirectos e impuestos al trabajo, esto último, presumiblemente.

estas metodologías "están en uso", pero si la AA aceptase la aplicación del *método de los efectos* (como en realidad puede legalmente hacerlo) *tendríamos mucho más para decir* al igual que Balasa B., 1976 y 1977, a pesar de la defensa de Chervel M., 1977.

¹²⁶ Como "sistemas interamericanos" *al menos* podemos pensar en dos: la O.E.A. por una parte y el Banco Interamericano de Desarrollo por la otra. Referido a este último, basta con observar el material elaborado por su Unidad de Metodología para advertir que el mismo tanto puede utilizar la metodología de Dasgupta, et.al. como la de Little/Mirrlees.

¹²⁷ No se debe confundir con igual expresión del instrumento utilizado en la metodología L/M. En ésta la RPC es el cociente ponderado agregado de los precios de frontera sobre precios domésticos, ya sea para un sector, actividad o por tipo de gasto (véase Powers, T. A., 1981). En este caso es el cociente entre el precio doméstico neto de impuestos internos (excepto municipales) sobre el precio doméstico de cada bien o servicio, esto es, la inversa del anterior.

¹²⁸ En economía existe el corto y el largo plazo. Los proyectos de inversión mayoritariamente superan el horizonte del corto plazo. Si bien Argentina tiene un sistema multimonetario (las transacciones pueden pactarse en cualquier moneda), el peso es de general aceptación. No obstante puede observarse la diferencia del costo del dinero en pesos versus divisas en los contratos a largo plazo, por ejemplo, los hipotecarios. *Esto, por sí solo amerita considerar que el PCD puede no ser igual al TCO.* Adicionalmente, véase Fontaine, E, 1994, págs. 391/419.

¹²⁹ Res. N° 100/97 de la Secretaría de Programación Económica.

(ii) Asimismo no contemplaba el ajuste de los precios de mercado por distorsiones naturales (efectos indirectos y secundarios, malformaciones de mercado, asimetrías de información y externalidades).

(iii) A la tasa de descuento que representa la valorización intertemporal, inexorablemente ligada al numerario (que en el Sistema *no está definido*), se la llama tasa de interés, por una parte y *tasa de descuento social*, por la otra. Al *no estar definido el numerario*, no comprendemos la denominación de tasa de interés. Mucho menos haberle atribuido el concepto de *social*, cuando el flujo de fondos a descontar, al contemplar sólo efectos directos, *no es más que el flujo de fondos de una evaluación financiera (privada o comercial)* solamente ajustada *parcialmente* por impuestos indirectos.

(iv) Esta situación (evaluación financiera ajustada parcialmente por impuestos indirectos) *estaría en contradicción* con lo dispuesto por el art. 2º de la Ley cuando dispone que la formulación y evaluación *será integrada, contemplando los aspectos socioeconómicos*, financieros, técnicos e institucionales, inclusive el impacto ambiental. El concepto de *integrada* nos sugiere contemplar *todos los efectos* de un proyecto (identificación de los flujos¹³⁰ de costos y beneficios cualquiera sea su carácter), por una parte, y por otra, lo exige toda *evaluación considerada económica* (social?),

(v) Consecuentemente, *¿qué significa el VAN de un proyecto calculado bajo estas características?* No representa el beneficio privado, tampoco la contribución del proyecto en términos de eficiencia nacional (cualquiera sea el numerario que pueda estar implícito) y, por lo que oportunamente comentamos, no es la contribución al bienestar *social*.

(vi) No explicitar taxativamente los Parámetros Nacionales parece una medida *que contribuye a reducir la transparencia del Sistema*: por una parte complica el necesario conocimiento por parte de los responsables de actuar en el mismo (evaluadores y tomadores de decisión), sin olvidarnos de los ciudadanos; por la otra, *incrementa la discrecionalidad* (si el funcionario modifica los parámetros a voluntad, *tiene el poder de transformar en viable un proyecto no viable y viceversa*). ¿Quién y cuándo determinará los Parámetros Nacionales?, ¿Cuáles serán los criterios que se utilizarán para su modificación?, ¿Se modificarán anualmente, mensualmente, semanalmente?. Adviértase que el cambio de los Parámetros hace al dinamismo del Sistema pero *debe guardar coherencia con éste*. ¿Cuáles son los efectos del cambio de parámetros? Los proyectos aceptados en base a Parámetros anteriores, *¿se los recalcula con los nuevos* para verificar su viabilidad a la luz de éstos?. Con el fin de optimizar el uso del presupuesto ¿cómo se comparan proyectos calculados con los nuevos parámetros versus los calculados con los anteriores?.

2) Por otra parte, se desconoce el tratamiento a seguir para el caso de que los ingresos del proyecto no puedan cuantificarse ni valorarse. Esto es, no existe especificación en cuanto a utilizar técnicas de beneficio costo y/o de costo efectividad.

3) Tampoco se conoce la existencia de estandarización en la presentaciones con lo que, nuevamente, *se contribuye a pérdidas de calidad y productividad*. Lo mismo en cuanto al efecto esperable por la ausencia de procedimientos computarizados (y estandarizados) recomendables para la formulación y evaluación de los proyectos.

4) Por último, no se ejecuta el control físico y financiero ex post *que sabiamente impone la Ley (art. 2º)*. La segunda mención metodológica también merece consideraciones:

(i) La *particular ambigüedad*¹³¹ de la expresión *sobre la base de la tasa de retorno individual* genera dudas básicas tanto en el campo teórico como desde un punto de vista práctico.¹³²

¹³⁰ Para advertir la importancia de una correcta definición de flujos, véase Fontaine E, 1994, pág. 13 y Vizzio M.A., 1996.b.

¹³¹ Por *individual* no se sabe si se entiende al ciudadano, al proyecto, o al enfoque privado o a algún otro patrón referencial. Por *tasa de retorno* tampoco se conoce si se refiere a la denominada TIR, a la tasa efectiva u otra (véase Vizzio M.A., 1996.a). Por último, también se desconoce qué se ha pretendido significar con *en base a la tasa de retorno* ya que, como es conocido (i) dicha tasa, por sí sola, *no resuelve la decisión de hacer o no hacer un proyecto*, y (ii) *tampoco es recomendable* utilizar una tasa como patrón de ordenamiento de proyectos a los efectos de optimizar el uso de la restricción presupuestaria (véase Hawkins C. J. y Pearce D., 1974). Asimismo, para un excelente análisis teórico sobre la incompetencia del uso de la tasa de retorno para *maximizar el bienestar económico*, véase Hirschleifer, J., 1970.

¹³² Aunque con otro enfoque, esta ambigüedad ya fue comentada en FIEL, 1996, págs. 89/93.

(ii) En cuanto a la utilización del término *social* en el indicador (tasa de retorno *social*), nos remitimos a nuestra opinión vertida con anterioridad, especialmente en el caso de Chile.

Como conclusión sintetizamos que: (i) la legislación de base permite la construcción de un SNIP tan bueno o tan malo como se desee, se pueda o se sepa hacerlo, (ii) la metodología empleada presenta un grado de indefinición muy alto que nos permite afirmar que ésta, en realidad, *no existe como tal*; (iii) al no existir una metodología coherente con el objetivo que impone la ley, *no se cumple con ésta*, por una parte, y *tampoco se logra eficacia y mucho menos eficiencia en la asignación de recursos para inversión*, por la otra; (iv) el grado de *discrecionalidad* que expone el Sistema es muy alto, con las consecuencias que se derivan de ello, (v) no existe tratamiento alguno referente al riesgo, (vi) no existe control ex post, a pesar del mandato legal.

g) Metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector¹³³

La propuesta de selección de los proyectos la realizará el OR en coordinación con los correspondientes organismos que los presentaron. La Secretaría de Programación Económica *elevará la propuesta* del Presupuesto Anual de Inversiones y de otorgamiento de avales del Tesoro Nacional a la Secretaría de Hacienda. El OR con la Dirección Nacional de Presupuesto *compatibilizarán* los presupuestos seleccionados, *con los créditos asignados a cada jurisdicción*. Como se desprende de la legislación, por otras vías (¿económicas?, ¿como rezago luego de resueltos los llamados "*gastos fijos*"?) se determina por jurisdicción (Ministerio - sector) el monto global de inversión. A partir de esto, *no existen pautas claras sobre cómo definir cuándo un proyecto es viable y menos aún cómo se realizará la optimización* (compatibilización?) sectorial (jurisdicción en este caso). Se presume que prima la *negociación* entre el Ministerio pertinente y el OR, por una parte y luego la *negociación* entre el OR y la DNP, por la otra. En este caso, *el producto del SNIP parecería no aportar la esperada racionalidad a la toma de decisiones*.

h) Cobertura Sectorial

Atento al art. 1° de la Ley, abarca a todas las instituciones de la administración nacional (Poder Ejecutivo Nacional)¹³⁴. Respecto al Poder Legislativo Nacional y al Poder Judicial de la Nación, el SNIP se aplicará una vez que los mismos se hayan adherido al Sistema. Hasta el presente *ninguno de los Poderes mencionados ejerció dicha opción*. A pesar de estas disposiciones, *muchas importantes erogaciones de capital del Gobierno Nacional quedan fuera del Sistema*, tales como las actuales y potenciales generadas en organismos binacionales (Presa de Yacretá y/o Puente Internacional Buenos Aires-Colonia, como ejemplo), así como las transferencias a Provincias con destino específico a gastos de capital, en abierta contradicción a lo determinado por la Ley cuando establece que será aplicable "*... a los proyectos de inversión de las organizaciones privadas o públicas que requieran del sector público nacional transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y de más beneficios*". Ejemplo de lo anterior constituyen (i) el programa del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) el que en 1996 representó transferencias de la nación por US\$ 955 millones¹³⁵ (lo que significó el 84% del total de erogaciones realizadas en este concepto por los tres niveles de Gobierno y el 74% de la formación bruta de capital del Gobierno Nacional prevista para 1977 en el Plan Anual¹³⁶), (ii) las transferencias para gastos de capital para los sectores de educación y salud y (iii) las transferencias/subsidios a empresas privatizadas y/o concesionadas. El total de transferencias a Provincias y Municipios para 1996 y 1997 previstas en el Plan Plurianual ascendieron al 63% del total de la Formación Bruta de Capital del Gobierno Nacional.¹³⁷

i) Cobertura Jurisdiccional

Como se indicó, el Sistema es aplicable a la Jurisdicción Nacional y sólo parcialmente, dadas las exclusiones mencionadas. La Ley (art. 16) *invita* a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Distrito Federal) a establecer sistemas similares y compatibles en sus respectivos ámbitos. Transcurridos tres años de la vigencia del Sistema no se ha registrado ninguna adhesión. Por otra parte, *ninguna* de las

¹³³ Ley, art. 9°.

¹³⁴ Es notable que dicho art. 1° limita el concepto de Sector Público Nacional a las jurisdicciones del Poder Ejecutivo.

¹³⁵ Véase Subsecretaría de Programación Regional, 1977.

¹³⁶ Véase Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos, 1997, pág. 15.

¹³⁷ Véase Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos, 1996, pág. 9.

Provincias, el Distrito Federal o Municipalidades, cuenta con un SNIP tendiente a mejorar la asignación de recursos.

j) Tratamiento del Medio Ambiente

Originalmente la Ley contemplaba la obligación de estudios de impacto ambiental para una tipología determinada de proyectos. Tal disposición fue vetada por el PEN. No obstante, el DR establece la necesidad de estudios ambientales (arts. 7 y 8) con aprobación de la Autoridad Ambiental pertinente.

Este es un problema de particular importancia ya que la contaminación ambiental en la Argentina es mayor de lo que se podría esperar en un país con su nivel de desarrollo mediano alto¹³⁸. Por otra parte, la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Nación, así como organismos específicos Provinciales y también Municipales, se ocupan de afrontar regulatoriamente los temas ambientales.

k) Tratamiento de créditos bilaterales

En este caso se atiende a las exigencias de evaluación de los organismos otorgantes. Es destacable que existe la relación directa de organismos internacionales con las Provincias, sujetos los créditos a avales de participación. Tales créditos no forman parte del SNIP.

l) Seguimiento de la ejecución físico-financiera

No se realiza, a pesar de la disposición de la Ley.

4. Resto: todos los demás

4.1. Un caso testigo: Brasil¹³⁹

La Constitución de 1988 establece que el gasto de inversión del Gobierno Federal debe ser *planeado* y presentado al Congreso Nacional en el conjunto de los siguientes documentos: (i) *Plan de Inversión Plurianual (4 años)*, (ii) Proyecto de Ley de Directrices Presupuestarias, (iii) Proyecto del Presupuesto General de la Unión, y (iv) Presupuesto de Inversiones de las Empresas Estatales. Existen por ley normas generales para la elaboración y control de los presupuestos, incluidos los de inversión, tanto para los tres niveles de gobierno (Federal, Estadual y Municipal), cuanto para las empresas estatales¹⁴⁰. *Los recursos disponibles para inversión son, en los hechos, residuales*. A partir del presupuesto estimado para el ejercicio fiscal siguiente, se descuentan las erogaciones denominadas *fijas* (transferencias obligatorias, sueldos y servicios de la deuda). En general, la racionalización del natural exceso de demanda de financiamiento para proyectos de inversión es realizada por la cabeza del ejecutivo (Presidente, Gobernador, Intendente), de común acuerdo (al menos formal) con las cámaras legislativas. *Los parámetros del proceso político de negociación no son nunca conocidos ex-ante ni tampoco informados ex-post. El fundamento resulta en esencia discrecional y ocultado por la falta de información*. Esta discrecionalidad política genera un resultado que es producto de las negociaciones bajo presión relativa de grupos, originados en el propio poder ejecutivo, el legislativo y probablemente en lobbies no gubernamentales. La práctica política determina que los criterios para otorgar prioridad a los proyectos en los tres niveles de gobierno sean básicamente (i) elegir los que se encuentran con financiamiento externo y (ii) los que están en ejecución. En este último caso, aún siendo un mal proyecto, recibe incentivos para permanecer en el presupuesto; más aún, la indebida prolongación en el tiempo no constituye un hecho aislado¹⁴¹. No existe una función objetivo racional y explícita que permita acotar la discrecionalidad. De hecho, no existe un órgano de gobierno encargado de evaluar los criterios de análisis de proyectos y de su aprobación. Tampoco existe con el objetivo de monitorear los en ejecución desde el punto de vista económico, técnico y de gestión de resultados. Sólo existen órganos auditores contables. *Una parcial excepción* la constituyen los grandes proyectos, principalmente los financiados por agencias internacionales, los cuales son acompañados por estudios de viabilidad económica preparados por consultorías privadas. En el caso de las empresas públicas de nivel federal, el financiamiento se realiza básicamente con fondos propios, bajo el control nominal de la Secretaría de Control de Empresas Públicas y las pautas fiscales señaladas por el

¹³⁸ Véase Banco Mundial, 1995.

¹³⁹ En el presente tópico seguimos el excelente trabajo de Ohana F.

¹⁴⁰ Ley N 4320 (de Derecho Financiero) y Ley N 2008 (limitación de prácticas de endeudamiento por parte de las empresas).

¹⁴¹ Es conocida la común práctica de permanecer en el Presupuesto Federal por más de diez años.

Consejo de Coordinación y Control de Empresas Estatales. A manera de conclusión, (i) la discrecionalidad es la regla en la asignación de recursos para inversión¹⁴², desconociéndose la rentabilidad de los proyectos seleccionados, (ii) los criterios de prioridades se presumen ser muy heterogéneos, (iii) no se conoce si los proyectos elegidos se ejecutan bien o no, (iv) no existe optimización sectorial ni de ningún otro tipo.

4.2. ¿Una generalización?

La información disponible y la brindada por fuentes calificadas nos conduce a afirmar que, con la adaptación a las particularidades de cada país, el caso Brasil es aproximadamente representativo del proceso de toma de decisión pública *en el resto de los países*. Si al azar seleccionamos un país intentando corroborar lo afirmado, por ejemplo Uruguay, observamos las siguiente particularidades:

(i) Existe preocupación por los gastos de capital entendiendo por tales la formación de activos físicos, tanto que a nivel de Gobierno Central existe un Texto Ordenado de Inversiones (T.O.I.).¹⁴³

(ii) No se explicitan los criterios determinantes para la decisión de viabilidad y selección de proyectos, excepto los definidos por la Ley de Presupuesto. En el último Presupuesto se otorgó prioridad a los en ejecución, en especial los que contaban con financiamiento externo¹⁴⁴. Con alcance y aplicación incierta se dispone de precios de cuenta actualizados a mayo de 1995 a partir de una estimación que databa de diez años atrás.¹⁴⁵

(iii) En cuanto al proceso de toma de decisión, en el T.O.I. se concluye que es un proceso de tipo "tradicional", de tal manera que *no respondería a un concepto de sistema*. El objetivo de la legislación parece apuntar más a la obtención de *un registro de los proyectos de inversión* más que a asegurar el análisis de viabilidad y selección de la canasta óptima.

(iv) El proceso de selección de las propuestas es el siguiente: (a) a partir de las restricciones macroeconómicas y las demandas sectoriales se proyectan montos de inversión anuales compatibles con el nivel esperado de crecimiento del PBI. (b) Se comunican a las instituciones para su ajuste y discriminación por proyecto. *No se advierte metodología alguna para ello*, más que la que ya llamamos tradicional; (c) en el último plan quinquenal de inversión, en base a lo reseñado se confeccionó el programa 1995/1999 que fue elevado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, y aprobado por éste con pocas variantes y manteniendo los montos propuestos.¹⁴⁶

(v) En cuanto al seguimiento de la ejecución físico-financiera, se advierte un esfuerzo en este sentido tanto desde el interno de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto¹⁴⁷ como en la nueva legislación, al incorporarse prácticas de evaluación de resultados.¹⁴⁸

(vi) Este procedimiento corresponde a la jurisdicción del Poder Ejecutivo del Gobierno Central, estando excluidos los Gobiernos Departamentales y las Empresas Públicas. No se advierte inclusión de los restantes Poderes del Gobierno Nacional. Los presupuestos de los Gobiernos Departamentales son quinquenales al igual que los del Gobierno Central, mientras Empresas Públicas son anuales, presentando planes indicativos por cinco años.

Como síntesis, (a) la evaluación de proyectos aparece restringida a los que tienen financiación por parte de organismos multilaterales y por exigencias de éstos, (b) la legislación reseñada sólo comprende al Gobierno Central, a pesar de ser un país con organización política no federal. (c) no existe SNIP en nuestro concepto, a pesar de la legislación. Como se advierte, respetando las particularidades, no existen apreciables diferencias respecto al caso testigo Brasil en cuanto a la discrecionalidad en la toma de decisiones para el gasto de capital.

¹⁴² El autor menciona el particular caso del Estado de Ceará *donde se ha instrumentado un soporte corporativo tanto sectorial como regional, paralelo a la estructura política de partidos*: institucionaliza los lobbies regionales y sectoriales, supuestamente con el objetivo de neutralizar la presión de los lobbies informales.

¹⁴³ CGN, 1977, T.O.I., a la fecha no aprobado aún por el Poder Ejecutivo, que recoge la legislación vigente en la materia.

¹⁴⁴ Informantes calificados.

¹⁴⁵ Se desconocen los Parámetros Nacionales que comprende el concepto de precios de cuenta, la metodología de cálculo y el numerario al que están referidos.

¹⁴⁶ Informantes calificados.

¹⁴⁷ OPP, 1993.

¹⁴⁸ Ley N° 16736 (Presupuesto Nacional), arts. 39,40,41.

En todos los países existe la preocupación por el *mal uso* de los recursos públicos en materia de inversión (obviamente, no sólo en materia de inversión), no obstante, las declamaciones en tal sentido no se han traducido en acciones correctivas en la práctica.

B. La experiencia de un país desarrollado: los Estados Unidos de Norteamérica (EUA)

¿Qué ocurre al respecto en los países desarrollados? Algunos autores han mencionado la menor necesidad de éstos, respecto a los de en vías de desarrollo, de aplicar técnicas que mejoren la asignación de recursos más allá de la que surge de la toma de decisiones considerando sólo los precios de mercado¹⁴⁹. Tanto es así que las metodologías sugeridas han sido desarrolladas básicamente con el enfoque de los segundos. Esta visión es correcta en términos de las *distorsiones inducidas* las que sí son manifiestamente menores en la primera categoría de países. También lo es en lo que respecta a algunas *distorsiones naturales* como las llamadas poder de mercado e imperfecciones de información, debido a *las menores fallas del gobierno* que se observan en éstas (legislación de defensa de la competencia y *anti trust*, mayor información y transparencia). No obstante, la mayoría de las distorsiones naturales, aún en menor grado, son visibles en estos países (externalidades, subsistencia de deficiencias competitivas en los mercados y asimetrías de información, por ejemplo) lo que sugiere que también en los países desarrollados los Gobiernos debieran afrontar las decisiones de gastos de capital no sólo en términos similares a las prácticas del sector privado, sino contemplando la existencia de tales distorsiones. A manera de ejemplo, *sin pretender que éste se traslade a todos los países desarrollados*, analizamos el caso del Gobierno Federal de los EUA de América (EUA), más aún considerando que se atribuyen al ámbito de este país las primeras aplicaciones prácticas en esta materia.

1. Legislación

Como mencionáramos, la legislación del Gobierno Federal está enmarcada en la Ley de Performance y Resultados del Gobierno de 1993, mediante leyes específicas y, fundamentalmente, un conjunto de Circulares de la OMB, la GAO y la GSA, Ordenes Ejecutivas y Memorándums Presidenciales, tal como muestra el Diagrama 3. Recientemente se ha sancionado la Guía de Programación de Activos de Capital¹⁵⁰ la que, integrando las diversas iniciativas, las compendia en un sólo proceso, procurando proveer a los profesionales del Gobierno Federal (GF) una referencia básica sobre los principios y técnicas para (i) planificar, (ii) presupuestar, y (iii) gerenciar activos de capital.

2. Objetivo explícito

Busca contribuir a que las Agencias del GF logren el reconocimiento de “clase internacional” (excelencia) en la programación y ejecución de los gastos de capital, (i) obteniendo el máximo retorno de las inversiones y (ii) contribuyendo al logro de los fines y objetivos estratégicos de los organismos. Adicionalmente, ayudar a establecer en cada unidad de gobierno un proceso que utilice (i) el planeamiento de largo plazo y (ii) un disciplinado proceso de presupuesto, *como la base para el gerenciamiento de su portafolio de inversiones* para lograr sus objetivos con el menor costo posible.

3. Concepto de inversión

Constituyen *activos de capital* la tierra, estructuras, equipamiento, y propiedad intelectual (incluido software) que *son usados* por el GF y tienen una *vida útil estimada de dos años o más*.¹⁵¹

4. Criterios determinantes y sus características:

Del conjunto de normas, unos pocos principios alcanzan para caracterizar con precisión al Sistema:

- (i) Prevalece en la legislación *el carácter dominante de “orientación al mercado privado” del Sistema*

¹⁴⁹ Véase Little I.M.D., Mirrlees J.A., Ob. Cit.

¹⁵⁰ OMB, 1977

¹⁵¹ Véase OMB, 1997, Appendix One.

(ii) *Todas las políticas o programas Federales, tanto como los análisis de impactos regulatorios, las decisiones de compra o alquiler y los análisis de valuación o venta de activos deben estar avaladas por la aplicación de análisis costo beneficio o análisis costo efectividad en su caso.*¹⁵²

(iii) *El enfoque decididamente orientado al mercado está representado también por la disposición de que en la formulación de todo proyecto programa o política debe considerarse explícitamente la alternativa de "si es posible y/o conveniente que sea realizado por el sector privado".*¹⁵³

(iv) Una *simple* disposición genera no sólo efectividad y/o eficiencia, sino que obliga, en su búsqueda, a minimizar la carga de activos de capital del Gobierno Federal: además de disponer *la consideración de todas las alternativas posibles*¹⁵⁴ para la consecución de un objetivo, establece que *una de ellas deberá ser la de compra o alquiler/contratación de servicios*¹⁵⁵. Como se observa, esto último constituye una orientación hacia la alternativa de *tercerización*.

5. Componentes y Proceso

El Diagrama 3 muestra que bajo "*el paraguas*" de la Ley de Performance y Resultados del Gobierno de 1993, existe un conjunto de normas que son aplicables generalizadamente a todo lo que se refiera a gastos de capital del GF. Éstas se dividen en dos grupos: (i) normas que son aplicables a todo tipo de gastos de capital, y (ii) normas que son específicas ya sean sectoriales (infraestructura) o correspondientes a gastos específicos (propuestas legislativas, tecnología, actividades comerciales, fuerzas armadas). Por último, tales normas están sintetizadas en sus aspectos esenciales en una Guía de Programación de Capital, la que, en ocho pasos, sugiere los enfoques a utilizar. El papel que le cabe a la OMB es el de "*supervisión y cierre*" del Sistema. Para la aplicación del sistema, al menos en su versión de análisis costo beneficio, existen montos mínimos de inversión, tal como el caso de infraestructura para el cual está establecido en US\$50 millones.¹⁵⁶

6. Metodologías de evaluación

Se define como *numerario* el consumo global, buscándose en consecuencia *la maximización del excedente del consumidor*¹⁵⁷. Se ratifica este numerario cuando se define al precio sombra del capital como el VPN de los retornos *sociales* al capital (antes de impuestos a los ingresos) medidos en unidades de consumo. El proceso presta fuerte énfasis a la utilización del análisis beneficio costo y subsidiariamente al análisis costo efectividad, en ambos casos mediante el uso de precios sombras a precios domésticos. Analiza las fallas del mercado privado, sintetizándolas en (i) externalidades positivas o negativas, (ii) distorsiones en las morfologías de mercado (poder de mercado) y (iii) impuestos y subsidios. Es muy prolija, asimismo, en la consideración de los efectos de los proyectos, ya sean directos, indirectos, secundarios, internos, externos, internacionales, no monetizados y distributivos. En cuanto a estos últimos, se sugiere tratarlos desde el punto de vista de la distribución personal por nivel de ingresos, regional, grupo de edades, incluso por sector u ocupación en los casos que se considere apropiado. En síntesis, el análisis debería reflejar a los ganadores y perdedores producto de la toma de decisión. Por otra parte se requiere informar si *hubiere cambios en el derecho de propiedad respecto a la situación preexistente*. No obstante, en general se asume el principio de compensación, dado que "El principio de maximización del valor presente de los beneficios netos se basa sobre la premisa de que los

¹⁵² Adviértase la *significación de esta disposición*: claros objetivos, alta técnica utilizada, maximización de la cantidad y calidad de la información para la toma de decisiones y consecuente reducción de la discrecionalidad. Esto se aplica para *todas las actividades* cuyos costos y beneficios son distribuidos a lo largo del tiempo : " *Sin perjuicio de las excepciones listadas más abajo, estas pautas se aplican para cualquier análisis utilizado para fundamentar las decisiones del Gobierno para iniciar, renovar, o expandir programas o proyectos que puedan resultar en una serie de beneficios o costos medibles, por tres o más años en el futuro*" (Circ. A-94, Punto 4.a). Las excepciones a las que se refiere el párrafo son (i) proyectos relativos a recursos acuíferos, (ii) las adquisiciones por parte del Gobierno de servicios de tipo comercial o contrataciones y (iii) gerenciamiento de programas Federales de energía. No obstante, cada uno de estos tópicos cuenta con instrucciones específicas (OMB 1983, The White House 1994 y Federal Register 1990), las que en nada difieren del principio explicitado como general; su única diferencia es la especificidad.

¹⁵³ Véase OMB, 1994, punto 5.c.(3); OMB, 1997, STEP I.4, pág. 8, y Regulatory Working Group 1996.

¹⁵⁴ Concepto *esencial* en la formulación de proyectos, programas o políticas.

¹⁵⁵ OMB, Circ. N° A-94, puntos 5.c.(3) y 8.c.(2).

¹⁵⁶ The White House 1994, Sec.4.

¹⁵⁷ OMB, 1992, punto 6.b.(1). En realidad este es el punto de partida, pero *toda* la legislación es convergente hacia tal objetivo. El excedente del consumidor se calculará directa o indirectamente, sugiriéndose, en su caso, la utilización de modelos econométricos para ello.

ganadores podrían compensar completamente a los perdedores e, incluso, mejorar la posición de éstos¹⁵⁸. En todo caso, se destaca que la presencia o ausencia de tal compensación debe ser indicada en el análisis.

Tal supuesto lo calificamos de *heroico* y válido para algún tipo de ensayo teórico pero no válido en la práctica. De hecho en el corto plazo no es verificable su validez y en el largo no ha sido contrastado empíricamente. En realidad es más útil y transparente para los tomadores de decisión considerar sus resultados en el sentido de Pareto Potencial y no de Pareto Absoluto, esto es, *lo que se consigue con la metodología no es la maximización del bienestar de la sociedad sino la maximización de la generación de riqueza (eficiencia) sin importar los ganadores y perdedores*. Una vez más vale nuestra observación indicada con anterioridad. Está claramente definida la *unidad de negocio*: no es el organismo gubernamental ni tampoco el Sector Público. De manera coherente con la teoría, es la *Sociedad*: *"Los beneficios netos sociales, y no los beneficios y costos desde el punto de vista del Gobierno Federal, deben ser las bases para la evaluación de los programas o políticas Gubernamentales que tienen efectos sobre los ciudadanos privados u otros niveles de Gobierno"*.¹⁵⁹

Existen, a su vez, dos aspectos que jerarquizan del Sistema con un acentuado énfasis en toda la legislación: (i) el tratamiento de la incertidumbre y el riesgo¹⁶⁰ y, (ii) el énfasis puesto en el control físico y financiero ex-post. Todas las normas, sean generales o específicas, tratan con pulcritud ambos temas, colocándolos en una dimensión que permite presumir un incremento en la calidad, eficacia y eficiencia en los resultados. El criterio estándar para decidir si un proyecto o programa Gubernamental puede ser justificado en base a principios económicos es el Valor Presente Neto: las actividades que ostentan un valor presente neto positivo incrementan los *recursos sociales* y son *en general* preferidos, mientras que los que tienen resultados negativos deberían *generalmente* ser rechazados¹⁶¹. También resaltan dos características que en nuestra opinión atentan contra el resultado: (i) dentro de sus parámetros estructurales, *la gran flexibilidad metodológica* que acepta el Sistema, y (ii) la circunstancia de que se recomienda la utilización de *distintas tasas de descuento*, según casos particulares. En cuanto a la primera, por ejemplo, es posible utilizar flujos nominales (con tasa de descuento nominal) o flujos reales (con tasa de descuento real)¹⁶² por una parte, como también es posible *a discreción del analista*, la utilización de diversas tasas de descuento, incluido el precio sombra del capital. Para este último caso se requiere la intervención de la OMB¹⁶³. Esto implica que por ejemplo para un año dado, los distintos proyectos podrán tener *distinto* costo de oportunidad.

Adviértase que diversos proyectos *serán difícilmente comparables y/o prioritarios* si unos son presentados en flujos nominales y otros en flujos reales y, más aún, con distintas tasas de descuento en el sentido expresado en el párrafo anterior. Esta circunstancia conspira *contra el objetivo explícito* de que *cada organismo* seleccione el mejor conjunto de proyecto/propuestas en base al VPN sujetos a un nivel de riesgo aceptable¹⁶⁴. En cuanto a la segunda, la propia norma¹⁶⁵ *agrega mayor volatilidad* a los resultados al *disponer la utilización de diversas tasas de descuento* no sólo si el análisis es conducido bajo flujos *reales* o *nominales* (lo cual es correcto diferenciar) sino por distinto tipo de análisis: (i) toma como *caso base* el retorno marginal antes de impuestos del sector privado (7%), (ii) posibilita, asimismo, utilizar el precio sombra del capital, (iii) para los análisis de costo efectividad y decisiones de alquiler/compra, dispone utilizar la tasa real esperada (o nominal según el flujo utilizado) de Bonos del Tesoro, con aplicación *diferencial según el plazo del proyecto* y

¹⁵⁸ OMB 1992, punto 10.

¹⁵⁹ OMB, 1992, punto 6.

¹⁶⁰ *Los informes deben incluir las fuentes de incertidumbre más importantes, debiendo tratarse en términos de análisis de sensibilidad de los resultados respecto a las fuentes de incertidumbre, valor esperado de los resultados y donde sea posible, distribuciones de probabilidad de beneficios y costos y beneficios netos (Método de Montecarlo).* (OMB, 1992, punto 9). Es señalable la afirmación en el sentido de que *En general, practicar variaciones en la tasa de descuento no es el método apropiado para ajustar por riesgo el VPN de un proyecto* (OMB 1992, punto 9.d).

¹⁶¹ OMB 1992, punto 5.a.

¹⁶² Véase OMB 1992, punto 7 y 8.c.

¹⁶³ OMB 1992, punto 8.b).

¹⁶⁴ *Las agencias (organismos) deberían elegir un portafolio de inversiones de capital tal que maximice el retorno del pagador de impuestos y del Gobierno, a un nivel aceptable de riesgo. Un plan adecuado para las compra y la gerencia operacional puede mitigar el riesgo. Pero todos los activos, especialmente aquellos que requieren un extenso trabajo de desarrollo antes de que puedan ser puestos en operación, son especialmente riesgosos y deberían ser justificados sobre la base de un alto retorno* (OMB, 1977.c, punto I.5.6. pág. 16).

¹⁶⁵ OMB 1992, punto 8 y OMB 1994.

uniforme para dicho plazo, (iv) para decisiones de inversiones *internas al Gobierno* (las que provocan reducción de costos o incrementos de ingresos de éste) nuevamente sugiere la utilización de las tasas de Bonos del Tesoro de comparable maduración (plazo), (v) para el caso de que una inversión interna al Gobierno genere incrementos de beneficios de éste por un lado y *beneficios sociales externos* a éste, por el otro, sugiere utilizar igual criterio que el caso anterior para el primer tipo de flujo y utilizar el 7% mencionado (rendimiento marginal del sector privado) para el restante y (vi) similares diferencias establece para el caso de venta de activos, en este caso explicitando que *la razón es un ajuste en concepto de riesgo*.

Este escenario nos genera, al menos, cuatro reflexiones. En primer lugar, observamos que los cambios de tasas de descuento *implican cambiar la unidad de negocio* para las cuales se consideran los flujos: el Sistema definió a *la Sociedad* como unidad de negocio; por el contrario las pautas sobre tasas de descuento están indicando que *no sería la Sociedad sino el Gobierno Federal*. *Esto hace que los flujos cambien y se tergiverse el objetivo perseguido: maximizar el excedente del consumidor como indicador del bienestar económico ("a la Pigou")*. En segundo lugar, definida la *unidad de negocio*, su función de decisión tendrá un costo de oportunidad intertemporal (tasa de descuento) para un riesgo aceptable: el método de flujos de fondos utilizado impondrá que el costo de oportunidad *puede variar de período en período pero no puede variar de proyecto en proyecto* para el mismo período.

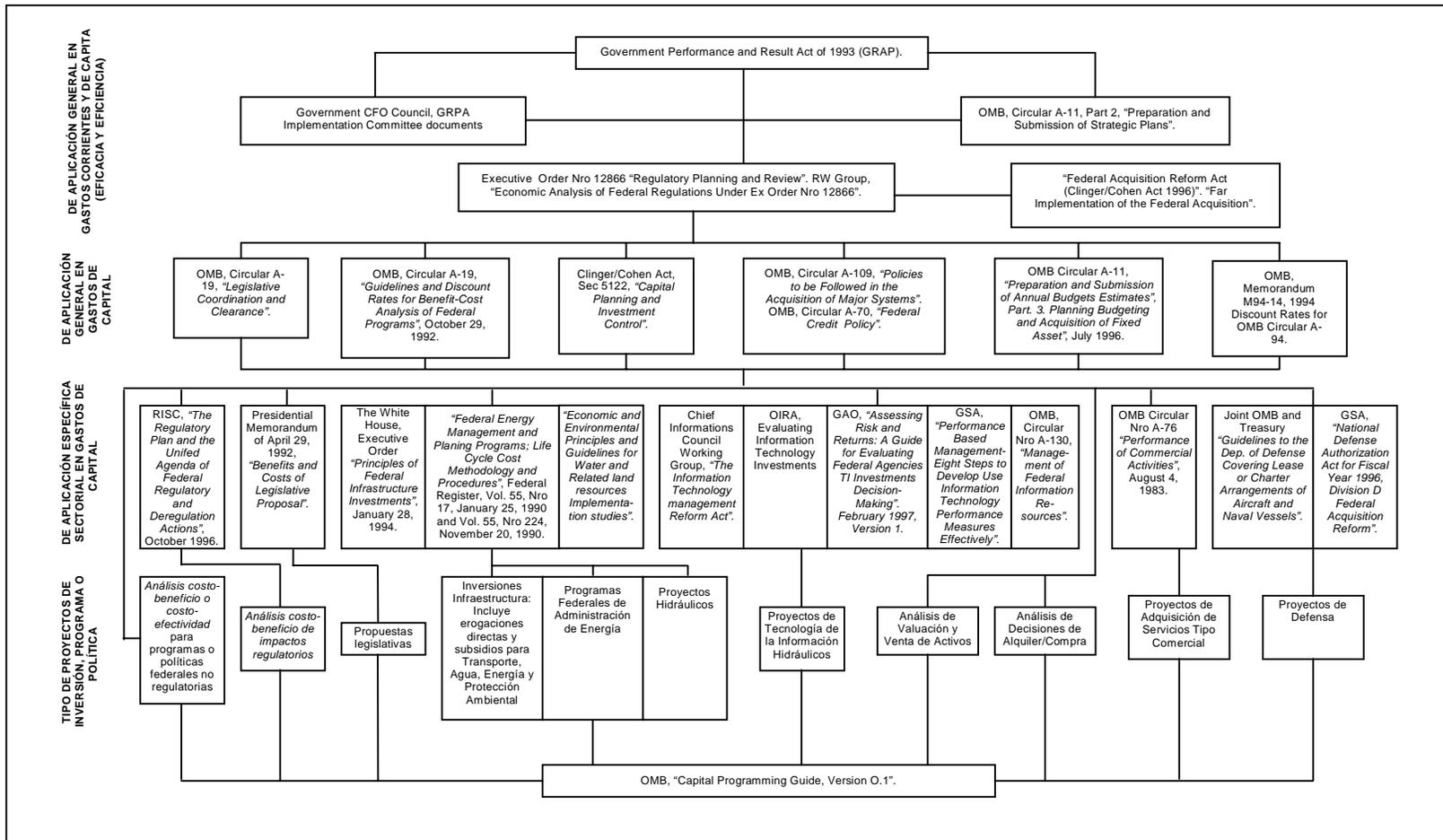
En tercer lugar, el ajuste al riesgo aceptable no es conveniente hacerlo vía tasa de descuento, como la misma norma lo expresa¹⁶⁶, sino por otras metodologías entre las que destaca el Método de Montecarlo; *como mínimo existe un conflicto entre ambas disposiciones normativas*.

En cuarto lugar, no parece que la mayoría de las tasas de descuento estén enmarcadas en el concepto de precio sombra (*costo de oportunidad intertemporal del numerario consumo global*) para la unidad de negocios llamada *Sociedad*, situación que estaría también en conflicto con lo dispuesto por el mismo Sistema. Por el contrario, la mayoría de las sugeridas aparecen como representativas del costo de oportunidad financiero (privado o gubernamental), la cual, ante existencia de distorsiones no responderían al concepto buscado. Este tema es de la mayor importancia para considerar la *viabilidad* de las propuestas por una parte y el *ranking* de las mismas por la otra, dada la sensibilidad del VPN respecto a la tasa de descuento por una parte, y a que *la definición de tal tasa está indisolublemente ligada al concepto seleccionado como numerario*.

¹⁶⁶ OMB, Circular N° A-94, 9.d.

Diagrama 3

ESTADOS UNIDOS: PRINCIPAL LEGISLACIÓN Y DISPOSICIONES INSTITUCIONALES QUE SUSTENTAN EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL



Fuente: Elaboración propia

7. Metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector

Considerando a los organismos (agencias) como sectores, los pasos son los siguientes:¹⁶⁷

- (i) Se inicia en cada organismo en la Fase de Planificación (Plan de Gastos de Capital de la Agencia) y cuando éstos incorporan la/las propuestas a su Plan Estratégico y al Plan Anual de Performance *siguiendo las normas establecidas*¹⁶⁸, incluyendo consultas con el staff de la OMB e incluso del Congreso.
- (ii) Se eleva a consideración de la OMB, quien opina sobre el cumplimiento de las normas. Si encuentra fallas en este aspecto o recomienda otras aplicaciones para los fondos requeridos, el Plan del organismo puede sufrir considerables cambios tales como diferentes formas de financiamiento, diferentes módulos para completar el financiamiento, cambios en las performances para lograr los objetivos y/o modificación del nivel de gasto de capital propuesto. En síntesis, la OMB podría rediseñar ciertos aspectos de las propuestas, sus costos, su calendario de ejecución o medición de su performance si los fondos solicitados han debido reducirse o por otras causas.
- (iii) Si la propuesta supera el proceso de revisión por parte de la OMB, ésta integrará el Presupuesto que el Presidente someterá al Congreso.
- (iv) El Congreso revisa la propuesta y si la aprueba, promulga la autorización presupuestaria para su financiamiento.
- (v) En base a dicha autorización la OMB la adjudica al organismo, sujeto a las disposiciones de la *Anti-Deficiency Act* y la *Impoundment Control Act*. Formalmente en este estadio finaliza la Fase de Presupuestación.
- (vi) A partir del nivel anterior son formalizados planes para la adquisición del/los activos y para su gestión operacional, lo que estará comprendido en los Planes Anuales Operativos de los organismos.
- (vii) El Congreso, la OMB y otras instituciones (la GAO por ejemplo) monitorearán el progreso de las acciones y *tomarán medidas correctivas si es necesario*.

El seguimiento de las normas presupone un alto grado de racionalidad, con las acotaciones mencionadas en el acápite anterior. No obstante, *el óptimo buscado para cada organismo* aparentemente no se basa exclusivamente en términos de VPN sino que *este indicador es uno más de entre los muchos que podrían considerarse*¹⁶⁹ (por ejemplo, los efectos distributivos si los hubiere, aunque éstos están bajo la *subjetiva consideración de los funcionarios* del organismos primero, de la OMB después y, por último, del Congreso). Esta realidad hace que *el Sistema aporte racionalidad vía información* pero que no constituya necesariamente la base de la selección y/o ranking (óptimo). En suma, *la discrecionalidad es reducida pero no eliminada*. No obstante, genera *un cúmulo de información* para la toma de decisiones que seguramente enriquece los resultados.

8. Cobertura Sectorial

La guía debe ser utilizada en todos los análisis elevados a consideración de la OMB como sustento programas legislativos o presupuestarios, en cumplimiento de la OMB Circular A-11 *Preparation and Submission of Annual Budget Estimates* y a la OMB Circular N° A-19 *Legislative Coordination and Clearance, Executive Order N° 12866* y *President Memorandum*¹⁷⁰. Esto indica que comprende a todos los organismos del Poder Ejecutivo, incluidas las fuerzas armadas y también las propuestas del Legislativo. No existen referencias al Poder Judicial.

¹⁶⁷ Véase OMB 1977.c, punto II. *Budgeting Phase*.

¹⁶⁸ En especial las indicadas en OMB 1996.b, 1996.c, 1996.d, 1997.a, 1997.c y 1997.d.

¹⁶⁹ Además de lo explicitado en las normas, este peso relativo del VPN fue confirmado por la OMB mediante información del 30 de junio de 1997.

¹⁷⁰ OMB 1992, punto 4. Véase asimismo, OMB 1996.c, 1996.d, OMB.e, RWO 1994 y Presidential Memorandum 1992.

9. Cobertura Jurisdiccional

El Sistema reseñado es aplicable sólo a la jurisdicción del Gobierno Federal¹⁷¹. El Gobierno Federal participa del gasto directo en infraestructura de los Estados y/o Municipios vía transferencias, las que se distribuyen mediante ponderadores consensuados. *Este tipo de gastos está alcanzado por la normas expuestas.*

10. Tratamiento del Medio Ambiente

El tópico está alcanzado por la instrucciones para afrontar los temas regulatorios federales¹⁷², sin perjuicio de la regulaciones estatales y/o locales.

11. Adquisición y/o arrendamiento de equipos o contratación de servicios de procesamiento de datos

Este tipo de proyectos tiene un profunda atención en el Sistema¹⁷³. El tratamiento del proceso de decisión de inversión y su evaluación está ampliamente desarrollado. La motivación de esta jerarquía seguramente se encuentra en el efecto productividad de los sistemas de información y su significación en el Presupuesto del Gobierno Federal: en el orden de los US\$27 millardos (miles de millones) anuales.

12. Seguimiento de la ejecución físico-financiera de los proyectos de inversión

Como ya lo mencionáramos, este es un aspecto que distingue al Sistema tanto por su concepción teórica como en su aplicación práctica¹⁷⁴. De los países tratados, es el único en el cual no sólo se lo considera formalmente sino que se lo utiliza.

C. Reflexiones sobre la realidad observada

- 1) La primera consideración radica en que la inmensa mayoría de los países de AL y EC no cuentan con un sistema racional de toma de decisiones respecto a los gastos de capital. De otra manera, la mayor parte del gasto de capital se decide de manera tradicional, es decir, con fuerte predominio del componente discrecional.
- 2) En la mayoría de los pocos países que intentan mejorar la asignación de recursos de capital del Sector Público mediante técnicas modernas, existe una fuerte discrepancia entre "el método" y la "aplicación del método" tanto en la faz teórica como aplicada. Esto es, la letra de las expresiones normativas no se condice con la puesta en práctica, llevando a resultados que difícilmente sean los perseguidos por la primera.
- 3) En este sentido, para disponer de un eficaz y eficiente SIP la realidad nos muestra que no sería imprescindible disponerlo legislado específicamente. Los EUA lo disponen sin llamarle ni siquiera Sistema. Por otra parte, otros países, como Argentina en el caso extremo, tienen legislado el SNIP pero no se aplica como tal. El hecho de que pueda no ser necesario, no implica que no sea conveniente en el caso de AL y EC debido esencialmente a la debilidad de sus instituciones: si la discrecionalidad se impone a pesar de la legislación existente para neutralizarla, menos posibilidad de neutralización existirá sin ésta.
- 4) *La totalidad de los SIP revisados son llevados a la práctica por los Gobiernos Centrales.* Esto tiene singular importancia en el caso de los países con organización política Federal como lo son Argentina y los EUA, dado que la autonomía de las Provincias/ Estados agrega una fuerte complicación en su aplicación¹⁷⁵. En el caso de Argentina, ninguna Provincia ni Municipio aplica sistemas de racionalización de sus inversiones Públicas fuera de los "tradicionales", mientras que para los EUA desconocemos el estado actual. Por otra parte, es claro que la conformación política unitaria ha facilitado su generalizada aplicación en Chile y también la experiencia de Colombia y facilitará el avance de su aplicación en Bolivia. Esto es tanto más importante cuanto

¹⁷¹ OMB 1992 y OMB 1977.c.

¹⁷² Véase The White House 1993 y RWO 1994.

¹⁷³ Véase Clinger/Cohen Act 1996 (parcial), GSA 1997, GAO 1997, OMB 1996.a y OMB 1995.

¹⁷⁴ Véase OMB 1997.c, punto IV. Management-in-use Phase.

¹⁷⁵ En el caso de Argentina, el Gobierno Nacional participó en 1994 en el orden del 33% de la inversión total del Sector Público Consolidado (FIEL, 1996.a, pág. 112), mientras que en los E.U.A. el Gobierno Federal lo hace en un 24% del total de gastos de capital Estatales y Locales (US\$ 40,4 millardos para 1996), distribuidos mediante fórmula (información de la OMB del 13 de Junio de 1997).

para AL y EC, la decisión y ejecución del gasto de capital se prevé en crecimiento en las jurisdicciones de menor agregación y reducción en los Gobiernos Centrales.

5) En AL y EC surge claramente Chile como el país donde la teoría y la práctica está razonablemente representada en la realidad. Sin perjuicio de que el mejor diseño y aplicación será perfectible, en este caso los aspectos de tratamiento del riesgo y del control físico-financiero aparecen como los que requerirían mayor atención. Es de destacar que será difícil encontrar un país que cuente con la experiencia de Chile, dado que esta materia es tratada en el país desde el año 1963¹⁷⁶.

6) En cuanto a Colombia, el esfuerzo realizado en la *simplificación* del sistema nos ha generado dudas en el campo teórico y consecuentemente en sus resultados prácticos. No obstante representa una *exitosa experiencia de implementación*.

7) El caso de Bolivia expone una interesante legislación, siendo el único país que explícitamente contempla a los gastos en capital humano como gastos de capital. Dado lo reciente de su sanción (1996) el Sistema se entiende está en instrumentación siendo prematuro un análisis de su funcionamiento, aunque su banco integrado de proyectos ya se encuentre en actividad.

8) Otros países como Perú, Nicaragua, Venezuela, Jamaica y Trinidad Tobago cuentan con distintas iniciativas respaldadas por organismos internacionales a fin de mejorar su racionalización en gastos de capital.¹⁷⁷

9) Debilidades y fortalezas detectadas:

(i) En todos los casos, incluido los EUA, se aprecia una insistencia en el concepto de *evaluación social*. Tal evaluación no es posible en la práctica en tanto y en cuanto no se disponga una función de decisión pública eficiente. Dado que ésta no lo es en ningún caso, la única evaluación que pueden ofrecer los SIP es la denominada *económica o de eficiencia*. Clarificar este tema contribuiría a (a) mejorar la comprensión sobre la utilidad de los SIP por parte de los tomadores de decisión, por una parte y (b) incrementar la transparencia, (c) *acotar la discrecionalidad de las decisiones* (más o menos discrecionales según el grado de ineficiencia que presente la función de decisión colectiva) a los últimos tramos del proceso de decisión (política del Poder Ejecutivo y del Congreso, en su caso). En el mejor de los casos, como lo expresáramos, se podría lograr una *"evaluación gubernamental"* y nunca una *evaluación social*.

(ii) En la práctica, con la excepción de los EUA existe un exceso de la utilización del enfoque costo efectividad (Colombia y Chile), sin hacer uso del avance metodológico y de las herramientas disponibles como producto de la reducción del costo de acceso y procesamiento de la información. Nuevamente con la excepción de los EUA, no se utilizan las técnicas recomendadas para introducir el riesgo y la incertidumbre en el análisis de propuestas. Al presente, la herramienta informática permite incorporar esta dimensión por otra parte *"insoslayable en la naturaleza de las cosas"*. No parece razonable considerar decisiones de inversión en un enfoque de *"certidumbre"*.

(iii) Tampoco parece razonable no hacer uso de la riqueza del "aprendiendo al hacer", dejando de lado el imprescindible monitoreo exhaustivo en el avance físico-financiero (Colombia y Chile). Mucho menos razonable parece, por el mismo motivo, no analizar

(iv) En ningún país se aplican técnicas de optimización nacional, sectorial y/o regional, de "los nuevos proyectos versus los en ejecución"¹⁷⁸, de común utilización el sector privado¹⁷⁹. En el caso de los EUA no es función de la OMB la optimización de la canasta de proyectos¹⁸⁰ con lo que el proceso presta énfasis básicamente a la viabilidad económica de las propuestas, dejando al proceso político la formación de la canasta

¹⁷⁶ Givogni C.A. y Vizzio M.A.

¹⁷⁷ Perú, Trinidad Tobago y Nicaragua, mediante apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, Jamaica con apoyo del Caribbean Development Bank (véase ILPES, 1977).

¹⁷⁸ En el caso argentino el proyecto de la represa Hidroeléctrica de Yacuyretá (obra binacional ejecutada conjuntamente con la república del Paraguay) constituye un caso paradigmático y patético, el que, de haberse utilizado estas técnicas es altamente probable se hubiera advertido la conveniencia de interrumpirlo.

¹⁷⁹ Véase Weingartner A. M., Dagnino Pastore, J. M. y Neufville R. & Stafford J.H.

¹⁸⁰ Información de la OMB del 30 de junio de 1997.

final de éstas en base a la restricción presupuestaria (los indicadores económicos son esenciales para que la propuesta sea considerada, pero no necesariamente lo son para su ordenamiento prioritario).

(v) Se advierte un problema *dinámico* no resuelto. Hipotéticamente, a medida que los países crecen y avanzan en su proceso de desarrollo cambian las señales que afectan su macro y microeconomía, modificándose las bases de los denominados Parámetros Nacionales. En Chile se resuelve mediante su periódica y seria actualización, pero *sin claridad respecto a cuándo deben actualizarse*. En Colombia no existe especificación respecto a dicha actualización, por lo que se presume a su sistema como *carente de dinamismo*. En los EUA. se utiliza un solo parámetro Nacional (la tasa de descuento) aplicándose recomendaciones periódicas sobre éste, al igual que en Chile. *En ninguno de los sistemas de los tres países se aclara* cómo se resuelve una situación como la siguiente, por ejemplo: que haciendo uso de los Parámetros Nacionales *actualizados* exista un nuevo proyecto Z que resulta más conveniente que *completar la porción faltante de otro proyecto Y que se encuentra en ejecución* (este proyecto Y era el más conveniente a la luz de los Parámetros Nacionales vigentes al momento de su evaluación y toma de decisión). En una empresa privada no habría dudas sobre qué hacer al respecto. Más aún, podría imaginarse una situación en la que la firma *hace lo que debe hacer o, por el contrario, asume el riesgo de quebrar*. No es el caso de los Gobiernos.

(vi) Existe un creciente interés y aplicación de técnicas complementarias a un SIP (o viceversa) tales como la Programación Estratégica y Presupuestación en base a Performance y Resultados que constituyen un verdadero aliciente en lo que se refiere al objetivo de proveer racionalidad al gasto público, ya no sólo al de capital. Los EUA constituyen un importante ejemplo, así como Chile donde el sistema ya lleva tres años de aplicación¹⁸¹. Colombia y Costa Rica también han encarado fuertes acciones en este sentido. No obstante en AL y EC son muy minoritarios los países que han afrontado políticamente la instrumentación de estas herramientas. De cualquier forma, existen otros países que se están acercado a su consideración, aunque tíbiamente. Son los casos de Uruguay y Argentina. A manera de síntesis el Diagrama 4 sintetiza lo expresado, y concluyendo en las consideraciones que siguen. Es claro que la racionalidad no se constituye en la característica dominante en las decisiones de inversión pública en AL y EC. El único país que cuenta con un sistema *suficiente* tanto en su diseño como en su aplicación práctica, es Chile, más allá de lo perfectible que el mismo pueda ser, en especial, en la incorporación de (i) mayor claridad respecto a lo que busca/otorga el sistema, (ii) del concepto de riesgo y (iii) el logro de los beneficios de un control físico y financiero ex-post. El segundo país en avance es Colombia, *muy lejos* de la referencia chilena, *especialmente en su aplicación práctica*. Más aún, su formulación, buscando el razonable objetivo de simplicidad, nos ha generado dudas respecto en su solidez conceptual. A pesar de sus cuatro años de experiencia, nos resultan confusas las señales que nos debieran hablar sobre la eficacia del sistema. En los casos comentados de Bolivia, Argentina y Perú, *no tenemos dudas de que la discrecionalidad sigue siendo el patrón dominante en las decisiones de inversión pública*, a pesar de los referidos intentos de implementar sistemas que le aporten racionalidad. Lo único que diferencia a éstos países de *todos los demás*, son sus explícitos intentos de avanzar en el camino de una mayor racionalidad. En el resto de los países, *Brasil constituye un ejemplo generalizable del estado actual*. Más allá del clamor tanto académico como ejecutivo respecto a la necesidad de perfeccionar la asignación de recursos públicos en inversión, *la discrecionalidad continúa siendo el hilo conductor relevante*. El caso de los EUA se constituye en una importante referencia del proceder de un país desarrollado. Asumimos que será muy difícil encontrar un país donde, la teoría neoclásica ajustada por la teoría de la economía del bienestar, se encuentre tan cabalmente reflejada en la práctica tanto regulatoria en general cuanto relativa a la evaluación de proyectos de inversión en particular. *Aplicar un sistema de análisis de viabilidad de proyectos y de optimización de su universo es* claramente una acción racional. A pesar de ello, tal acción no es gratuita. No hemos detectado ningún análisis empírico que nos nutra sobre la ventaja (rentabilidad) del proyecto "aplicación de un SIP". Dado que Chile cuenta con información computarizada desde principios de los años 80, la sin duda muy rica experiencia de los EUA y la destacable implementación de Colombia, un análisis de tales características se podría constituir en una formidable mejora de la información para la toma de decisión respecto a la conveniencia o no de su implementación, por parte de Países, Provincias/Estados y Municipios/Localidades.

¹⁸¹ Véase Marcel M., y Dirección de Presupuesto 1996.a y 1996.b.

Diagrama 4

PRINCIPALES ATRIBUTOS DE LOS SIP

PAÍSES	PROGRAMA ESTRATEGIA	PLAN PERFORM. Y RESULTADOS (PRESUPUESTO)	S.N.I.P.						FORTALEZAS	DEBILIDADES
			BASE LEGAL	OBJETIVO	CONCEPTO INVERSIÓN	METODOLOGÍA	COBERTURA			
							SECT.	JUR.		
ESTADOS UNIDOS	SÍ	SÍ/SÍ	MUY BUENA	IMPLÍCITO: MAXIMIZAR EL EXCEDENTE DEL CONSUMIDOR (CONSUMO GLOBAL)	FÍSICA	"a la D.M.S." CBA/CE	NO: LEGISLATIVO	GOB. FEDERAL	1. CBA PARA TODA REGULACIÓN (OMB A-94), (IMPLÍCITAMENTE INCLUYE CAPITAL HUMANO) 2. S. PUBL. vs. S. PRIVADO (COMPLETA ORIENTACIÓN AL MERCADO) 3. COMPRA vs. ALQ. 4. RIESGO 5. EXPOST Estricto 6. CONSOLIDADO	1. MUY FLEXIBLE. (COHERENCIA COMPARACIÓN) 2. OMB: NO OPTIMIZA 3. "SOCIAL vs ECON. (ACLARAD) 4. NO BIP
AMÉRICA LATINA										
CHILE	SÍ	SÍ/EN IMP.	MUY BUENA	EXPLÍCITO: EFICIENTE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ENTRE ALTERNATIVAS (CONSUMO GLOBAL)	FÍSICA	"a la D.M.S." CBA/CE	NO: CONG. Y FF.AA.	TOTAL	1. EN DETALLE 2. DESDE 1963 3. MUY CONSOLIDADO 4. BIP	1. "SOCIAL" 2. NO RIESGO. 3. Ex-post (en Diseño) 4. Exceso C/EFIC. 5. NO CBA EN REG. 6. ORIENTACIÓN AL MERCADO INCOMPLETA
COLOMBIA	SÍ	EN IMP.	MUY BUENA: CONSTITUCIONAL	EXPLÍCITO: MAXIMIZAR INGRESO NACIONAL (IMP.: BIENESTAR EN DIVISAS)	FÍSICA	"a la LM" CBA/CE	PLAN DES. NO LEG. JUD.	TOTAL	1. AVANCE CONSIDERABLE 2. SEMI CONSOLIDADO 3. BIP	1. "SOCIAL" 2. CONFUSO: PCD? 3. NO RIESGO 4. NO EX-POST 5. MUY SIMPLIFICADO
ARGENTINA	PARCIAL ^{d/}	NO/NO	MUY BUENA	EN DISEÑO	FÍSICA	EN DISEÑO ^{b/,c/}	NO: LEG. Y JUDIC. (INVIT).	GOB. FEDERAL (INVIT)	1. LEGISLADO 2. BIP PARCIAL	1. "SOCIAL" 2. DEMORADA SU IMPLEMENTACIÓN 3. CONTINÚA "TRADICIONAL"
BOLIVIA	S/D	S/D	MUY BUENA	EXPLÍCITO: MAX. BENEF. SOCIO-ECON.	EXPLÍCITO: CAP. FÍSICO Y HUMANO	"a la D.M.S." CBA/CE	NO: LEG. Y JUDIC.	TOTAL	1. INCLUYE CAP. HUMANO 2. DESINCENTIVOS AL INCUMPLIMIENTO	1. "SOCIAL" 2. LENTA IMPLEMENTACIÓN
BRASIL	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	"TRADICIONAL"
MÉXICO ^{d/}	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	"TRADICIONAL"
URUGUAY	NO	EN DISEÑO	REGULAR	NO	NO	NO	NO	NO	NO	"TRADICIONAL"
CARIBE										
COSTA RICA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	"TRADICIONAL"
GUATEMALA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	"TRADICIONAL"

Notas: a/ Sólo para tres mecanismos. b/ Sólo la exigida por Organismos Multilaterales de Crédito en proyectos por ellos financiados. c/ Vialidad y energía, de manera insuficiente. d/ Existe un Instituto/Fundación con énfasis en la capacitación.

V. Una aplicación racional de los SIP

Hemos visto que en AL y EC su aplicación es escasa y mayoritariamente deficiente. Si es necesaria su aplicación, como lo entendemos, resulta de interés preguntarnos (i) ¿Por qué no se utilizan o se lo hace en forma deficiente?, (ii) ¿Cuáles serían los requisitos para lograr eficacia y eficiencia en su instrumentación y ejecución?

A. ¿Por qué no se los utiliza o se lo hace en forma deficiente?

Se ha sugerido¹⁸² que la respuesta no se encuentra en que (i) no exista conocimiento suficiente al interno de los países de las bondades esperables y técnicas de instrumentación, en (ii) que no se hayan asignado recursos suficientes, (iii) ni tampoco en que no haya existido la voluntad política¹⁸³ para aplicarlos. Se ha sugerido, asimismo, que *se encuentra en el entorno de baja responsabilidad* que caracteriza a los Estados y Gobiernos¹⁸⁴, en la propia organización y cultura política que sustenta a las administraciones públicas. Otros autores han señalado que la causa *está en la debilidad de las instituciones*¹⁸⁵, la que provoca (i) una baja responsabilidad y transparencia (accountability), (ii) la generalizada inobservancia del cumplimiento de la ley (compliance) y (iii) la falta de capacidad del mismo Sector Público para hacerla cumplir (enforcement). Lo expresado es visible en AL y EC. A modo de ejemplo extremo, el Recuadro 3 presenta un caso de Argentina. Lo indicamos como *extremo* debido a que se trata sobre asuntos que conciernen al Contrato Social del país, la Constitución Nacional. También Argentina nos

¹⁸² Véase Vallejo Mejía, César.

¹⁸³ Como se verá, no compartiremos esta afirmación de *existencia de suficiente voluntad política*.

¹⁸⁴ Sin perjuicio de que a esta opinión la entendemos como correcta, nos resulta contradictoria con la expresada anteriormente en el sentido de que hubo *suficiente voluntad política*.

¹⁸⁵ Véase Banco Mundial, 1977; Llach Juan 1977, pág. 380 y el propio Vallejo Mejía, César.

ofrece un ejemplo particularizado a nuestro tema del Sistema Nacional de Inversión Pública en el Recuadro 4.

Recuadro 3

DEBILIDAD INSTITUCIONAL: UN EJEMPLO EXTREMO: ARGENTINA Y LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

No son tan malas las leyes como mala es su aplicación. Es una frase que aplican los estudiosos que sintetiza un problema institucional argentino que trasciende el campo de la asignación de recursos, abarcando las jurisdicciones Nacional, Provinciales y Municipales.

La Reforma de la Constitución Nacional de 1994 impuso obligaciones *no cumplidas hasta el presente.*

(1) Leyes no sancionadas con plazo de cumplimiento vencido		
Ley	Vencimiento	Nº días de atraso al 31.10.1997
Coparticipación Federal Impositiva (art. 75, inc. 2º - D.T., cl. 6º)	31.12.1996	221
Organismo Fiscal Federal (ibídem)	31.12.1996	221
Consejo de la Magistratura (art. 114 - D.T. Cl. 13º)	19.08.1995	803
Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (art. 115 - D.T. cl. 13º)	19.08.1995	803

(2) Leyes sancionadas con atraso:			
Ley	Vencimiento	Sanción	Nº días de atraso
Iniciativa popular (art.39 - D.T. cl. 3º)	22.01.96	27.11.96	309
Régimen de Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129 - D.T. cl. 15º)	11.05.95	01.10.96	508

(3) Sólo algunas de las leyes a sancionar, sin plazo constitucional de cumplimiento (1.163 días transcurridos al 31.10.97)

1. Ley de Ética Pública para funcionarios nacionales (art. 36 in fine); 2. Modificación de la Ley vigente de Amparo (art. 43); 3. Habeas Data (art. 43); 4. Modificación de la Ley vigente de Habeas Corpus (art. 43); 5. Creación del Banco Federal (art. 75, inc. 6); 6. Reglamentación de los derechos acordados a los indígenas (art. 756, inc. 17); 7. Reglamentación de los derechos humanos, niños, mujeres, ancianos y las personas con discapacidad, entre otros (art. 75, inc. 23); 8. Régimen de los tratados internacionales (art. 75, inc. 24); 9. Ley para el cumplimiento de los fines específicos del Estado en los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República (art. 75, inc. 30); 10. Delegación legislativa al Poder Ejecutivo en materias determinadas de administración o emergencia pública (art. 76); 11. Modificación del régimen electoral y de partidos políticos (art. 77, 2ª parte); 12. Modificación de la Ley de la Auditoría Gral. de la Nación (art. 85); 13. Decretos de necesidad y urgencia e intervención de la Comisión Bicameral (art. 99, inc. 3); 14. Ley de Ministerios (art. 100-1ª parte e inc. 3); 15. Ley del Ministerio Público (art. 120).

Al presente no hubo objeciones y por tanto tampoco atribuciones de responsabilidad ni sanciones por parte de ninguno de los Poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Fuente: Elaboración en base a información de la Cátedra de Derecho Constitucional, F.C.E., U. Nacional de Córdoba.

(i) *No existen razones analíticas ni evidencia empírica* que sugiera que los individuos que actúan hedonísticamente mientras persiguen sus objetivos en el mercado privado, *se transforman en altruistas*¹⁸⁶ cuando colocan su voto en las urnas. Si el individuo está motivado por los costos y beneficios personales cuando toma sus decisiones como consumidor, trabajador o inversionista, estará igualmente motivado por sus costos y beneficios personales cuando tome sus decisiones frente al voto (el ciudadano votante), en las salas de las Legislaturas (el político) y en las reuniones de la burocracia (el burócrata).

(ii) Como todas las personas, los actores del mercado político se comportan también racional y hedonísticamente: (a) los votantes persiguen sus propios objetivos en actitudes *de pasajeros gratuitos* o buscando concentración de poder político para incrementar su poder económico, (b) los políticos, a diferencia de los empresarios privados, no tienen un mercado en el cual puedan capitalizar beneficios futuros en términos de valor presente de "riqueza" política o poder. Consecuentemente *su tasa de retorno exigida es muy alta*¹⁸⁷. Además están motivados por la maximización del voto y por ello formulan políticas *preferidas por los votantes medianos*; (c) los burócratas¹⁸⁸ *tienen sus propias preferencias y objetivos*, tales como salarios altos, influencia

¹⁸⁶ "La ciencia política no ha tratado al mercado político como una alternativa al mercado privado. Su aparentemente perpetua búsqueda de políticas gubernamentales moral y socialmente correctas que conduzcan al "bien común" no ha brindado como resultado una teoría sistemática que describa o explique las acciones de los individuos participantes, ni tampoco ha generado modelos que especifiquen las condiciones necesarias para maximizar el bienestar tomando decisiones en dicho mercado. Su aporte se sustenta en la acumulación de una riqueza institucional que, por otra parte, está ausente en la disciplina económica " (Johnson B.D., pág. 4/5).

¹⁸⁷ James Buchanan elaboró una interesante reflexión utilizando la curva de Laffer para exponer las diferencias de objetivos entre los políticos y la Sociedad, en relación a la tasa de retorno exigida.

¹⁸⁸ El seminal trabajo de Tullock G., 1965, motorizó importantes análisis del problema. Urbitzondo, 1997, presenta una reflexión sobre Argentina.

y prestigio, las que pueden lograr incrementando el tamaño de sus presupuestos y organismos, actuando como *netos buscadores de rentas*¹⁸⁹ con la consiguiente dilapidación de recursos; los ciudadanos son los consumidores del producto del Sector Público *pero los burócratas no reportan a sus clientes sino a los políticos*, ignorando las preferencias de aquéllos. Esto nos lleva a eliminar la idea de que tales actores persiguen el *interés general*, sólo por el hecho de pertenecer al mercado político.

Recuadro 4

DEBILIDAD INSTITUCIONAL: EL SNIP EN ARGENTINA

1. Por el art. 18 de la Ley se estableció que el Poder Ejecutivo debía reglamentarla con anterioridad al 20 de noviembre de 1994. La Ley se reglamentó el 22 de mayo de 1995, es decir, 183 días en exceso al mandato de la Ley.
 2. Por imperio del art. 17 de la Ley, sus disposiciones debieron entrar en vigencia a partir del ejercicio financiero que se inició el 1º de enero de 1995; por un instrumento de jerarquía jurídica inferior a la Ley, el Decreto Reglamentario, se estableció que el Plan Nacional de Inversiones Públicas se formularía a partir del ejercicio 1996.
 3. Como se observó, a pesar de que el control ex post debió ejecutarse desde el 1-1-1995, a la fecha, *casi tres años más tarde, aún no se inició su implementación*. De esta manera no sólo se incumple con la Ley sino que se pierde el capital humano del aprendizaje vía experiencia.
 4. Por lo comentado, *surgen profundas dudas de que se esté cumpliendo con el objetivo básico del Sistema*, mencionado en los considerandos del proyecto de ley de creación en su elevación al Congreso Nacional, en el sentido de que es "...esencial que el Sector Público Nacional esté preparado para realizar una gestión eficaz de los recursos que dedique a la formación de capital. Esto quiere decir que debe estar capacitado para asignar los fondos invertibles en los sectores y en los proyectos con máxima rentabilidad económica y social".
- Al presente no se conoce que hubiera objeciones y por tanto tampoco atribución de responsabilidad ni sanciones por parte de ninguno de los tres poderes del Estado Nacional: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.*

(iii) La eficiencia en la elección colectiva implica que las personas *puedan expresar sus preferencias libre y eficientemente*. Sólo será posible este escenario si *el sistema de votación (proceso de toma de decisión) también es eficiente*.¹⁹⁰

(iv) Este proceso queda limitado a uno tal que refleje características democráticas¹⁹¹. Desde el punto de vista del mercado de la firma en el mercado productor de bienes públicos es visible su malformación, detectándose su fuerte contenido oligopólico¹⁹² con fuertes barreras de acceso al mercado y sus negativas consecuencias. Desde el punto de vista de los consumidores de bienes públicos aparecen como principales distorsiones naturales las generadas por (a) la actitud de "free-rider" y los fenómenos (b) de abstención racional y (c) ignorancia racional¹⁹³. Desde ya., la representatividad implica que estén presentes con todas sus fuerzas los problemas de principal (los ciudadanos) - agente (los políticos y burócratas).

(v) Eliminar las distorsiones de poder de mercado, eliminar las fallas de asimetrías de información, comportamientos de free rider y los fenómenos de abstención racional e ignorancia racional¹⁹⁴, constituyen todas actividades calificadas como bienes públicos. Transformar al mercado político en una institución eficiente pasa necesariamente por esta acción. También pasa por esta acción la neutralización de las

¹⁸⁹ El término rent seeking fue primeramente utilizado por Gordon Tullock, 1967. "Alguna actividad de rent seeking en el mercado político es socialmente beneficiosa porque provee información a los legisladores, pero la mayoría es socialmente perjudicial" (Johnson D.B., pág. 364). Véase también Krueger A.O., 1974 y Bhagwati J.N., 1982.

¹⁹⁰ Hasta el presente, no ha sido posible incorporar satisfactoriamente al análisis del mercado político *la intensidad de las preferencias* de las personas.

¹⁹¹ "La versión idealizada de democracia es aquella en la cual las personas pueden determinar las reglas bajo las cuales vivirán, los bienes públicos y servicios que disfrutarán y los impuestos que deberán pagar por ellos. Esto lo logran informándose acerca de los candidatos y temas de discusión, seleccionando mediante el voto al que mejor responda al bien común" (Johnson B.D., Ob. Cit. Pág. 127)

¹⁹² Se actualiza la expresión de que "es un oligopolio donde las firmas se denominan partidos políticos y los empresarios, políticos".

¹⁹³ Además de la conocida actitud de *pasajero gratuito* que los individuos asumen al revelar sus preferencias respecto a un bien público, aparecen (i) el fenómeno de la *abstención racional*, que señala que las personas *racionalmente se abstienen de participar en el proceso de toma de decisiones colectivas* porque advierten que su esfuerzo en participar no afectará los resultados (Costo marginal > Ingreso marginal), y (ii) lo anterior está encadenado con el llamado *fenómeno de ignorancia racional*: en los hechos, no es seguro que los individuos que votan dispongan de suficiente información *para hacerlo acorde a sus propios intereses*. Simplemente no poseen los incentivos suficientes para invertir tiempo y otros recursos en obtener información sobre temas del sector público a efectos de estar más informados para tomar sus decisiones de voto. Los individuos *deciden racionalmente permanecer ignorantes*.

¹⁹⁴ Quizás los caminos para afrontar estos problemas se encuentren especialmente en el estudio de *los incentivos al voto y en los procedimientos alternativos de voto* en las democracias. (Johnson D.B., pág. 128).

distorsiones en la institución mercado privado. El mal funcionamiento de las instituciones¹⁹⁵ tanto formales como informales provoca sustitución entre los mercados, cuando lo necesario para la maximización del bienestar es lograr su complementariedad.¹⁹⁶ Es la misma causa por la cual no se cumplen las reglas de oro¹⁹⁷ de la administración fiscal: (i) el control del gasto público, (ii) el equilibrio y solvencia fiscales, (iii) la programación presupuestaria plurianual, (iv) el ahorro público y (v) la subsidiariedad integral. En otras palabras, la productividad (tanto privada como pública) de los países, único factor que incrementa el bienestar de los ciudadanos¹⁹⁸, depende esencialmente de la eliminación de las fallas del Gobierno.

B. Capitalizar la experiencia: ¿Cuáles son los requisitos para una eficaz y eficiente implementación?

Dándose la existencia de un entorno de decisión colectiva razonablemente eficiente, el desarrollo de un SIP eficaz y eficiente requiere (i) que se encuentre inserto en los restantes sistemas de gestión de calidad y control del gasto público, (ii) que se capitalice la rica práctica operativa de los países que presentan éxito en su utilización, y (iii) que se considere, asimismo, las recomendaciones de los mismos países y de las instituciones internacionales que acumulan una importante práctica en el tema. La cantidad y *calidad* del Gasto de Capital está influenciada por *el sistema regulatorio* dependiendo del grado de orientación al mercado que éste exhiba. En AL, a su vez, representa en promedio¹⁹⁹, el 11/12% del Gasto Total Consolidado (neto de transferencias y seguridad social) y sólo el 2% del PBI, *con tendencia a disminuir esta participación al 1%*²⁰⁰. El Diagrama 5 muestra *los sistemas* utilizados para gestionar la calidad y cantidad del Gasto Público, donde se observa la inserción de los SIP. No parece razonable que un SIP pueda desarrollarse en una "*cultura de la eficiencia*" si el resto del Sector Público no lo hace. Por otra parte, aunque así fuera, la mayor parte del Gasto Público *directo* (88/89%) y el total del *indirecto* (regulaciones) quedarían fuera de dicha cultura, por lo que el monitoreo del aporte del Gasto Público al bienestar económico podría ser muy parcializado. Como lo mencionáramos, es de destacar que la programación (y presupuestación) en base a performance y resultados cuenta con creciente atención en AL y EC. Chile nuevamente es el país de mayor experiencia contando ya con tres años de implementación, seguido de Colombia y también por Costa Rica²⁰¹. *Tales prácticas cuentan con generalizada recomendación*²⁰² y *no son sustitutivas sino claramente complementarias a un SIP*. Por otra parte, la experimentada operatividad del sistema chileno hace que su estructura (Diagrama 1 y Diagrama 2) *deba ser apreciada* en cualquier desarrollo de un SIP. Por su relevante encuadre teórico-práctico presentamos en el Recuadro 5 una síntesis del sistema Regulatorio del Gobierno Federal de los EUA de Norte América, el que expresa cabalmente *la orientación al mercado*. Como ejemplo de institucionalización de una Programación Estratégica, Plan de Performance y Resultados y Presupuesto de Performance y Resultados, también presentamos en el Recuadro 6 una síntesis del desarrollado por el Gobierno Federal de los Estados Unidos. Por último, la experiencia realizada por Colombia merece considerarse a la luz de su organización y rapidez en la *implementación* (Recuadro 7), conjuntamente con las recomendaciones emanadas de instituciones internacionales con importante experiencia, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de

¹⁹⁵ La globalización de la economía mundial y la preocupación por este tema por parte de instituciones internacionales tales como el Banco Mundial, el F.M.I., el B.I.D., la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas, sólo para citar algunos relevantes ejemplos, permite aspirar una mayor atención por parte de los países en el futuro no lejano.

¹⁹⁶ "*La experiencia demuestra que el avance del bienestar humano depende fundamentalmente de la única habilidad del Estado para emprender y promover la acción colectiva... Y aún así, en demasiados países la capacidad institucional es frágil o inexistente y debemos por ello realizar un esfuerzo enorme para asistir a los gobiernos a fortalecer su capacidad*". (Wolfelson James D.)

¹⁹⁷ Llach Juan, págs. 355/360.

¹⁹⁸ Krugman, Paul, 1994.

¹⁹⁹ De Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

²⁰⁰ Véase punto II.

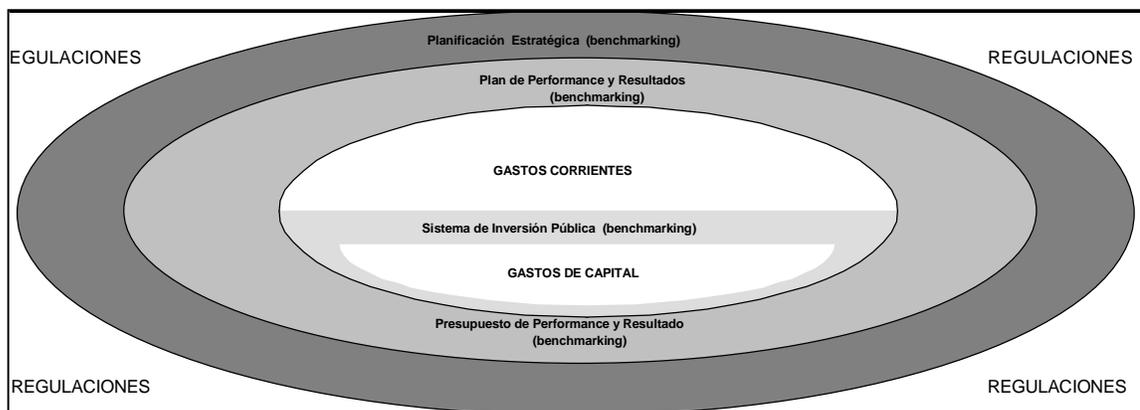
²⁰¹ Para Chile véase Dirección de Presupuesto 1996a., b. y Marcel, M. Para Colombia véase DNP, SINERGIA, DNP 1995, 1994c. y Escovar Gómez S. Para Costa Rica véase Solís, M.T.

²⁰² La OECD y el Banco Mundial postulan con energía su aplicación (véase OECD 1995a), b.; Banco Mundial 1997 y Picciotto R, Rist R.C. (eds.). Para una visión de la experiencia internacional véase Picciotto R., Rist R.C., (eds.), Gray A., Jenkins B.-, Segworth B. (eds.), Rieper O., Toulemonde J (eds.), Leew F.L., Rist R.C., Sonnichse R.C. (eds.) y Petrei A. H. 1997. Nueva Zelanda representa un caso avanzado con fuerte competitividad en las estructuras gubernamentales (States Service Commission, 1996). La idea subyace en el concepto de "reinvencción del gobierno" (Osborne D. y Gaebler T.).

Desarrollo, ONUDI. y el ILPES., entre otras. En el Recuadro 8 se sintetizan las de este último. La experiencia internacional es tal que se percibe como enriquecedora una acción de *benchmarking cooperativo* entre los países²⁰³, actividad que al presente no se observa en la práctica. A manera de conclusión puede afirmarse que no existen impedimentos tecnológicos ni tampoco de financiamiento²⁰⁴ para tornar más eficientes las inversiones públicas. Asimismo, *la ejecución de un análisis costo beneficio de los SIP que permita aportar claridad cuantitativa de su conveniencia, podría constituirse en un sólido instrumento para alentar a los gobiernos a prestar más atención a este tópico*. Chile cuenta con información informatizada desde principios de la década del 80, a lo que, a este efecto, cabría agregar la experiencia de los E.U.A. y Colombia.

Diagrama 5

SECTOR PÚBLICO: HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE LA CANTIDAD Y CALIDAD DEL GASTO



Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 5

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA: ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS REGULACIONES FEDERALES

1. *Diagnóstico del Presidente*: "El pueblo Americano merece un sistema regulatorio que trabaje para él, no en contra de él: un sistema regulatorio que proteja y perfeccione su salud, seguridad, ambiente, y bienestar y perfeccione la performance de la economía sin inaceptables imposiciones o costos irrazonables sobre la sociedad; políticas regulatorias que reconozcan que el sector privado y los mercados privados son el mejor motor para el crecimiento económico; enfoques regulatorios que respeten el rol del Estado y de los gobiernos locales y tribales; y regulaciones que sean efectivas, consistentes, sensibles y comprensibles. Nosotros hoy, no tenemos tal sistema regulatorio."
2. *Toda propuesta de regulación debe superar las siguientes pautas técnicas*: (i) debe fundamentarse su necesidad, (ii) deben examinarse los enfoques alternativos para la misma, y (iii) debe efectuarse un análisis beneficio costo de cada una de las alternativas.
3. *Fundamento de la necesidad*: (i) Sobre fallas del mercado (privado): (a) externalidades, (b) monopolio natural, (c) poder de mercado, y (d) información inadecuada o asimétrica. (ii) Verificar si otros medios (distintos de la regulación) son más aptos para solucionar la falla de mercado: (a) impuestos y subsidios, (b) medidas legislativas que hagan uso de incentivos económicos (leyes antitrust o sistemas de compensación de los trabajadores), y (c) nivel gubernamental adecuado (estatal o municipal en lugar de federal)
4. *Enfoques alternativos de la regulación*: (i) considerar estándares de performance, en salud, seguridad y medio ambiente, (ii) diferentes requerimientos para diferentes grupos de población, (iii) diferentes niveles de rigurosidad, (iv) diferentes tiempos de ejecución y plazos, en términos de efectividad de su cumplimiento, (v) métodos alternativos para asegurar su cumplimiento, (vi) medidas de información para reducir sus asimetrías, (vii) enfoques más orientados al mercado (privado), (ix) examinar la conveniencia de establecer disposiciones legales específicas o generales.
5. *Análisis de beneficios y costos*: (i) deben ser medidos para cada alternativa en relación a una básica de referencia, (ii) la básica de referencia será el mejor escenario esperado, en ausencia de la regulación propuesta, (iii) los costos y beneficios deberán ser expresados en valores descontados, (iv) el análisis agregado de costos y beneficios, deberá ser acompañado por información sobre los impactos distributivos de cada alternativa, (v) cualquier efecto que tenga un programa gubernamental sobre la inversión pública o privada debe ser convertida a equivalencia de consumo (precios de cuenta), (vi) incluirá el tratamiento en condiciones de riesgo e incertidumbre tanto en cuanto al "riesgo de la propuesta" como al "riesgo en su implementación".

Fuente: Elaboración en base a The White House, 1996 y 1993.

²⁰³ El *benchmarking* contribuirá al enriquecimiento mediante el intercambio de experiencias y *comparación de performances y resultados*. Para un ejemplo de su utilización con el objeto de evaluar la eficiencia de organismos públicos véase Vizzio M.A., 1977. Por otra parte un reciente trabajo utilizando esta técnica permitió definir una estrategia de reducción del Gasto del Gobierno Nacional en Argentina en la suma de \$ 3.411 millones, que representan más del 10% del Presupuesto Nacional para 1995 sobre el cual fue realizado el estudio (véase FIEL 1996, pág. 21).

²⁰⁴ Las instituciones internacionales de crédito de manera constante postulan su apoyo a este tipo de implementaciones.

SINTESIS DE LA LEY DE PERFORMANCE Y RESULTADOS DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS EUA DE NORTEAMERICA

1. Diagnóstico del Congreso

- 1.1. El desperdicio y la ineficiencia de los Programas Federales debilitan la confianza de los ciudadanos estadounidenses en el Gobierno y reduce la capacidad de éste para tratar adecuadamente esenciales necesidades públicas.
- 1.2. Los Administradores Federales se encuentran en seria desventaja para mejorar la eficiencia y eficacia, a pesar de sus esfuerzos, debido a (i) una insuficiente articulación de los objetivos y (ii) una inadecuada información sobre las performances de los programas.
- 1.3. Las decisiones de política, de gastos y la supervisión por parte del Congreso, se encuentran seriamente interferidas por la insuficiente atención prestada a la performance y resultados de los programas.

2. Propósitos (Sección 2)

- 2.1. Mejorar la confianza de los ciudadanos estadounidenses en la capacidad del Gobierno Federal, exigiendo que los Agencias Federales rindan cuenta sistemáticamente de los logros de sus programas en términos de resultados.
- 2.2. Mejorar la eficacia y responsabilidad pública del programa del Gobierno Federal, mediante la aplicación de un nuevo enfoque sobre sus resultados, la calidad del servicio y la satisfacción del cliente.
- 2.3. Ayudar a los administradores Federales a mejorar la prestación del servicio, exigiendo que ellos planeen cumplir con los objetivos del programa, suministrándoles información sobre los objetivos y la calidad.
- 2.4. Mejorar la toma de decisiones del Congreso suministrando información más objetiva sobre la eficacia y eficiencia relativas de los programas y gastos federales.
- 2.5. Mejorar la gerencia (administración) del Gobierno Federal.

3. Contenido, horizonte y condiciones del Plan Anual de Performance (PAP) como componente del Plan Estratégico (PE) de cada Organismo (Secciones 4 y 7)

- 3.1. El PAP deberá alcanzar a todas las actividades del programa establecido en el presupuesto del Organismo de que se trate.
- 3.2. Completa declaración de la misión .
- 3.3. Metas y objetivos en relación con el resultado, tanto para las funciones como para las operaciones.
- 3.4. Descripción de cómo se lograrán tales metas y objetivos., incluyendo descripción de procesos, capacidades, tecnología y recursos, tanto humanos como de capital y de información necesarios para alcanzarlos.
- 3.5. Clara relación entre las metas de performance y las metas y objetivos generales del plan estratégico.
- 3.6. Identificación de los factores externos al organismo y fuera de su control, que puedan afectar el logro de las metas y objetivos.
- 3.7. Descripción de las evaluaciones del programa utilizadas en la fijación o en la revisión de las metas y objetivos, con un cronograma para las evaluaciones futuras.
- 3.8. El Plan de Performance deberá ser compatible con el Plan Estratégico.
- 3.9. Al desarrollar el Plan Estratégico, el Organismo deberá consultar al Congreso y solicitar y considerar opiniones de las entidades potencialmente afectadas o interesadas.
- 3.10. Deberá abarcar no menos de cinco años y deberá ser revisado y actualizado por lo menos cada tres años.
- 3.11. Excepciones: El Director de la OMB podrá eximir a los Organismos con presupuesto anual de hasta US\$ 20 millones. No están comprendidos la Agencia Central de Inteligencia, la Oficina de Contabilidad General, la Comisión del Canal de Panamá y la Comisión de Postal Rate.

4. Glosario (Sección 4)

- 4.1. Medida de resultado: evaluación de los resultados de una actividad del programa comparado con sus objetivos propuestos.
Recuadro 6 (Conclusión)
- 4.2. Medida de producción: tabulación, cálculo o registro de una actividad o esfuerzo, expresada en forma cuantitativa o cualitativa.
- 4.3. Meta de performance: nivel objetivo de performance expresado como objetivo tangible y mensurable con el que se pueda comparar el logro real, inclusive una meta expresada como criterio, valor o índice cuantitativo.
Recuadro 7 (conclusión)
- 4.4. Indicador de performance: se refiere a un valor o característica particular usado para medir la producción o resultado.
- 4.5. Actividad de programa: actividad explícitamente comprendida en el presupuesto.
- 4.6. Evaluación de programa: evaluación mediante medición objetiva y análisis sistemático del grado en que los programas federales logran sus objetivos.

5. Capacitación (Sección 9)

La Oficina de Administración de Personal (OPM) en consulta con la Oficina de Administración del Presupuesto (OMB) y el Auditor General de los EUA (CGUS) desarrollará un componente de capacitación de planeamiento estratégico y de medición de performance.

6. Plan de Ejecución en ocho años (Secciones 6 y 7)

- 6.1. Octubre de 1993: Al menos diez Organismos serán designados como proyectos pilotos para los Planes de Performance e Informes – Años Fiscales (AF) 1994,1995,1996.
- 6.2. Octubre de 1994: Al menos cinco Organismos de entre los anteriores, serán designados como proyectos pilotos para los Planes de Administración Flexible y Responsable (AF 1995 y 1996).
- 6.3. Mayo de 1997: La OMB informará al Presidente y al Congreso sobre los resultados de los proyectos pilotos.
- 6.4. Junio de 1997: La GAO informará al Congreso sobre los Organismos que, de acuerdo a su estudio, están en condiciones de iniciar la implementación completa.
- 6.5. Septiembre de 1997: Los Organismos presentarán a la OMB los Planes Anuales de Performance para el años fiscal 1999.
- 6.6. Septiembre 30 de 1997: Todos los Organismos deberán haber completado sus Planes Estratégicos con un horizonte de 5 años.
- 6.7. Octubre 1997: Al menos cinco Organismos serán designados como proyectos piloto en Presupuestos de Performance para los AF 1998 y 1999.
- 6.8. Junio de 1998: La OMB elevará al Gobierno Federal el Plan Global de Performance como parte del Presupuesto Presidencial del AF 1999.
- 6.9. Marzo 2000: Los Organismos elevarán al Presidente y al Congreso sus Informes Anuales de Performance correspondientes al AF 1999.
- 6.10. Marzo 2001: La OMB informará al Presidente y al Congreso sobre los resultados de los Presupuestos Pilotos de Performance.

Fuente: Elaboración en base a Gobernemos Result and Performance Act, 1993.

Recuadro 7

IMPLEMENTACIÓN DEL SNIP: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA**1. Proyecto**

Diseño y montaje de un banco de proyectos que facilitará la identificación, formulación y evaluación de proyectos a nivel nacional y territorial. Las actividades se estructuraron en cuatro componentes: (i) Soporte legal e Institucional, (ii) Desarrollo de metodologías, (iii) capacitación en formulación y evaluación de proyectos, y (iv) Sistemas de información.

2. Situación al inicio - (Diciembre de 1989)

2.1. Componente Institucional-Legal

2.1.1. El tratamiento de la inversión pública no era racional: las normas presupuestarias se aplicaban para minimizar la posibilidad de peculios y no con el objeto de mejorar la asignación de recursos, redistribuir el ingreso, procurar garantizar una estabilidad económica interna o externa, o disminuir los desequilibrios regionales. A nivel de las entidades no existía claridad acerca de lo que constituye un proyecto de inversión.

2.2. Componente de Metodologías

La carencia de metodologías del Sector Público colombiano para la identificación, preparación y evaluación de proyectos y su debilidad en general para encarar dichas tareas era dramática.

2.3. Componente de Capacitación

No existía en el Sector Público ni en entidades de educación superior del país, ningún programa de capacitación o curso que se dictara en forma regular y que tuviese por objetivo entregar capacitación en preparación y evaluación de proyectos. No existía la necesidad de hacerlo para postular a financiamiento y por tanto no había demanda por una especialización de este tipo.

2.4. Componente de Sistemas

No existía ningún registro de proyectos, sólo se conocían anárquicas apropiaciones presupuestales para el financiamiento de algún proyecto.

3. Estrategias adoptadas

3.1. Componente Institucional-Legal

Se buscó otorgar el necesario marco legal modificando el procedimiento seguido en la formulación del presupuesto nacional, con el objeto de mejorar la relación entre aspectos macroeconómicos y microeconómicos y estructurar las instituciones con unidades especializadas.

3.2. Componente de Metodologías

3.2.1. Vía encuesta se diseñó un enfoque metodológico con las siguientes premisas: (i) que respondiera a la necesidad de formular y evaluar a nivel de perfil un gran número de pequeños proyectos en forma sencilla, estandarizada y confiable, (ii) sus aplicaciones no debían requerir más estudios que los que fuera posible entregar a través del programa de capacitación,

3.2.2. Consecuentemente se estructuraron las metodologías como una serie de formatos autocontenidos que guiasen al evaluador paso a paso, basándose en las siguientes premisas: (i) Los manuales deben dar las herramientas mínimas, sin pretender dar una clase sobre microeconomía aplicada o sobre el cambio en el bienestar de los consumidores en la situación con proyecto, (ii) Es necesario contar con metodologías específicas sobre proyectos repetitivos; sin embargo, deben poseer una estructura común que facilite el aprendizaje de las nuevas cuando una ya sea conocida, (iii) Si el proyecto es complejo, el funcionario deberá buscar la asesoría necesaria, pudiendo requerir la contratación de estudios de prefactibilidad o factibilidad, (iv) Cada manual debe ser autosuficiente. El evaluador sólo deberá recolectar y registrar la información específica del proyecto, (v) Los manuales deberán ser modulares, de modo de compartir módulos entre distintas metodologías, (vi) El lenguaje empleado y los conocimientos requeridos deben ser acordes con el nivel medio de preparación en formulación y evaluación de proyectos de los funcionarios del Sector Público, (vi) A pesar de su simplicidad, las metodologías deberán ser teóricamente sólidas, incorporando coherentemente, aún cuando no explícitamente, los principios de microeconomía en que se basan.

3.3. Componente de Capacitación

3.3.1. Se diseñó y puso en marcha imponiéndose como propósito básico mejorar la capacidad nacional para el ingreso de buenos proyectos al sistema.

3.3.2. Se clasificó el universo de proyectos en (i) megaproyectos, (ii) intermedios y (iii) elementales. La diferencia de complejidad determinó niveles (especializado, intermedio y básico) que impusieron una diferenciación de tratamiento en los contenidos, en el lenguaje, en los métodos de evaluación y en los instrumentos de elaboración.

3.3.3. Se adoptó una estrategia multiplicativa generando (i) una capacidad capacitadora en el sistema institucional disponible y (ii) en su activación posterior mediante la reproducción creciente de eventos de naturaleza similar.

3.4. Componente de Sistemas

3.4.1. En la selección de la plataforma de desarrollo (hardware, sistema operativo y manejador de bases de datos) se tuvo en cuenta dos criterios: (i) poder distribuir el sistema a cualquier entidad gubernamental interesada en él, y (ii) poder mantener el sistema internamente en el Departamento nacional de Planeación (DNP).

3.4.2. El hilo conductor del Banco de Proyectos (Sistema) fue la automatización de sus flujos de información mediante el diseño de cuatro módulos: (i) Registro de proyectos, (ii) Plan Operativo Anual de Inversión, (iii) Seguimiento físico-financiero y (iv) Seguimiento a la ejecución

4. Situación al término del proyecto - (Enero de 1993)

4.1. Componente Institucional-Legal

4.1.1. Se logró la plena institucionalización del Sistema, habiendo sido utilizado ya para la confección del presupuesto de inversiones de 1993.

4.1.2. En 1993 se inscribieron en el BPIN en el orden de los 6000 proyectos, de los cuales 4327 fueron considerados viables y 2956 fueron incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones.

4.1.3. Una encuesta realizada entre los técnicos participantes del sistema reveló que (i) el 95% opinó que el sistema mejoró la información disponible para la toma de decisiones y (ii) el 65% opinó que mejoró mucho. Mejor información, mejor calidad de la inversión.

4.1.4. Se espera que sólo en dos años más se complete la incorporación del 100% de proyectos que postulan a recursos del Presupuesto General de la Nación (a 1993 se logró en el orden del 50%).

4.2. Componente de Metodologías

Se prepararon trece metodologías, una general y doce específicas, estas últimas según el modelo de la general. Todas han sido ampliamente difundidas por el país y se aplican regularmente. Otras serán desarrolladas por la División Metodologías del DNP y las entidades.

4.3. Componente de Capacitación

Se desarrollaron 68 eventos en los cuales se capacitaron 2002 funcionarios nacionales y territoriales, suscribiéndose convenios con universidades nacionales y regionales para la creación de cursos avanzados en formulación y evaluación de proyectos. La demanda por eventos de capacitación superó la capacidad del equipo del proyecto.

4.4. Componente de Sistemas

4.4.1. Se desarrolló una aplicación multiusuario que permite un ágil y descentralizado registro de los proyectos

4.4.2. Otros módulos (i) apoyan la preparación del Plan Operativo Anual de Inversiones y (ii) permiten el seguimiento físico-financiero y presupuestal.

4.4.3. El Sistema ha sido instalado en 70 entidades de nivel nacional y territorial.

4.4.4. A febrero de 1993 se registraron más de 20.000 proyectos de cuatro vigencias presupuestarias.

5. Equipo, financiamiento y Mano de obra empleados en el proyecto

5.1. El organismo ejecutor fue el DPN (Departamento Nacional de Planeación) quien contrató los servicios del ILPES (CEPAL - Naciones Unidas), como agencia especializada.

5.2. El financiamiento provino del Banco Interamericano de Desarrollo con cargo al Fondo Japonés y recursos propios del Gobierno de Colombia.

5.3. Demandó la utilización de 457 meses hombre (m/h), distribuidos en (i) Consultores de largo plazo: 97 m/h, (ii) Consultores de corto plazo: 21 m/h, (iii) Expertos planta ILPES: 11 m/h, (iv) Contrapartida técnica DNP: 180 m/h, (v) Contrapartida otros técnicos: 78 m/h, (vi) Consultores contrapartida nacional: 70 m/h.

Fuente: Elaboración en base a ILPES 1993.f.

Recuadro 8

REQUISITOS PARA UN SIP EFICAZ Y EFICIENTE: RECOMENDACIONES DEL ILPES

1. Un pleno compromiso con el proyecto y la voluntad política de realizar cambios son condiciones básicas para el éxito. Además se requiere una adecuada contrapartida de buen nivel técnico.
2. Un pleno compromiso con el proyecto y la voluntad política de realizar cambios son condiciones básicas para el éxito. Además se requiere una adecuada contrapartida de buen nivel técnico.
3. Los componentes de sistemas y metodologías son los principales cambios que corresponde introducir para mayor eficiencia en la administración de la inversión pública.
4. El soporte legal y las modificaciones institucionales permiten realizar los cambios necesarios.
5. El componente de capacitación permite disminuir la resistencia al cambio y enseñar el uso de los nuevos procedimientos e instrumentos. Debe estructurarse de modo de preparar funcionarios a nivel básico, intermedio y avanzado.
6. En el área de sistemas las aplicaciones que se desarrollen deben ser sencillas de utilizar a fin de minimizar las necesidades de capacitación. Asimismo, deben ser simples de mantener y flexibles para absorber el posible crecimiento futuro.

Fuente: ILPES, 1993.f., pág.130.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A. La necesidad de evaluar las inversiones del sector público

1. El sector público (SPU) enfrenta, al igual que el sector privado (SPr), dos decisiones de importancia: (i) dilucidar si las propuestas de inversión de que se dispone *son convenientes independientemente consideradas*, y (ii) definir cuál será *el grupo de propuestas que optimizarán su restricción presupuestaria*.

2. Primeramente, *el SPU debe realizar el mismo análisis que ejecuta el SPr empleando iguales técnicas*, esto es, dar respuesta a tales interrogantes tomando en cuenta *sólo los efectos directos y a precios de mercado*. Esto es así, en virtud de que la realidad donde se desenvolverá presenta precios de mercado y consecuentemente su presupuesto será confeccionado en estos precios.

3. En segundo término, *a diferencia del SPr*, el SPU debe atender al objetivo de la maximización del bienestar económico colectivo, teóricamente representado por la maximización de la generación de riqueza de la comunidad, sujeta a una distribución aceptada de la misma. *En un escenario donde tanto el mercado privado (productor de bienes privados y mixtos) y el mercado político (productor de bienes públicos y proveedor de bienes mixtos) fuesen perfectos*, los precios de mercado y los efectos directos serían suficientes para cumplir con tal objetivo.

4. Pero *la realidad* nos dice de las *imperfecciones* (fallas) de *ambos* mercados, también denominadas *distorsiones*, las que impiden que las decisiones basadas en sus señales nos conduzcan a la maximización de la utilidad colectiva. Esto hace que los Gobiernos, *deban analizar las decisiones de inversión como si dichas fallas no existiesen utilizando precios de cuenta* (en lugar de precios de mercado), desde un enfoque de segundo mejor.

5. Asimismo, tales precios de cuenta, *sólo en teoría*, pueden ser precios económicos (o de eficiencia) o precios sociales, estos últimos iguales a los primeros con la incorporación de la *valoración relativa* de los efectos distributivos. Como *no es posible obtener tal valoración relativa de los efectos distributivos* debido a las *fallas del mercado político* (fallas del Gobierno), en la *práctica* sólo son válidos los primeros. Esto lleva a que, de hecho, *la única evaluación que puede realizarse es la evaluación económica o de eficiencia* (la que conduzca al SPu a maximizar la generación de riqueza, sin considerar los efectos distributivos).

6. Más aún, *los efectos distributivos no debieran ser considerados en la selección de inversiones físicas*, por dos razones principales: (i) su contemplación podría afectar la productividad, provocando un efecto *boomerang* en el mediano y/o largo plazo, (ii) los Gobiernos *disponen de otras herramientas más eficaces y eficientes* para cumplimentar tales objetivos.

7. No obstante, para el caso de que *sean evaluados subjetivamente* por los tomadores de decisión, es recomendable que esta acción se concentre *en el último tramo* del proceso a fin de evitar el efecto *"discrecionalidades en cascada"*. Este criterio *permite la acotación de responsabilidades*.

8. El resultado de la evaluación económica desde el enfoque técnico, si fuera corregida por consideraciones distributivas, será, en el mejor de los casos, una *evaluación gubernamental* y nunca una *evaluación social*.

9. Es por ello que resulta recomendable asumir los límites de la *tecnología de evaluación* de la disciplina económica y también de la política: *sólo puede contribuir a mejorar la creación de riqueza*, con independencia de quién gana y quién pierde, lo cual, de lograrse, *es una formidable contribución a la toma de decisión racional*. Si se neutralizasen las fallas del Gobierno, al igual que se hace con las fallas del mercado privado, sería posible alcanzar lo que hasta el momento es inalcanzable: la evaluación social.

10. *No parece razonable llevar a cabo decisiones de inversión pública careciendo de respuestas a preguntas tales como:* (i) *¿Cuáles son las alternativas de inversión de que se dispone?*, (ii) *¿Son económicamente convenientes individualmente consideradas?*, (iii) *¿Cuál es la mejor alternativa de entre las excluyentes?*, (iv) *¿Conviene continuar o interrumpir los proyectos en ejecución?* (v) *¿Cuál es el conjunto de las mismas que optimizan la inevitable restricción presupuestaria?*

11. Disponer de tales respuestas *contribuirá a elevar la calidad del gasto de inversión* y consecuentemente a *ampliar el desarrollo* de la misma al disponer de proyectos económicamente viables, escenario que posibilitará *hacer uso del financiamiento disponible* tanto por parte de organismos internacionales de crédito como del mercado internacional de capitales. En la actualidad *gobierna la contradicción entre necesidades, carencia de proyectos y disponibilidades de financiamiento* no utilizadas.

12. Asimismo, en un contexto de acción complementaria del Gobierno, la existencia de un SIP contribuirá a formular regulaciones eficaces y eficientes que incentiven a la participación del SPp. En su caso, es una herramienta que permite verificar la necesidad o no de subsidios, su magnitud y *"timing"*.

B. Las características del gasto de capital

1. Asumiendo la *hipótesis de convergencia*, esto es, (i) la existencia de países líderes (Grupo de los 7) *formadores de tendencias* y el resto, entre los que se incluye América Latina (AL) y el Caribe (EC), como *tomadores de tendencias*, y (ii) que los segundos *quieren y pueden* acercarse a los primeros, derivamos las siguientes consideraciones:

a) Este panorama implica *la necesidad de crecer más rápidamente que el G7 para lo que debe preverse un considerable incremento en el esfuerzo de inversión en todos los países de AL y EC*.

b) El papel que le tocará al Sector Público (SPu) puede visualizarse desde un punto de vista cuantitativo y otro cualitativo.

(i) *Cuantitativamente* su participación *directa* aparece no sólo agotada sino que se perfila una disminución en su participación en la formación de la IBF en términos del PBI. En promedio de los Países

Latinoamericanos Considerados (PPLC)²⁰⁵, alcanzar al Promedio de los Países del G7 (PPG7) implica *reducir la situación actual a la mitad (del 2% al 1%)*; de los cinco países considerados, sólo Colombia y Argentina cumplen este indicador. Si se eleva la exigencia sustituyendo el promedio por el rango inferior del G7 (EUA), *la participación directa actual podría reducirse en un 85% (del 2% al 0,29%)*; ninguno de los países considerados responde a esta condición. La *reducción de la participación del SPu de los PLC en la formación directa de la IBF* medida respecto al PBI, significa de hecho la reducción de la participación del SPu de los PLC en la formación directa de la misma (actualmente alcanza en promedio al 9%, contra el 12% del PPG7). También en términos promedios, la participación del Gasto de Capital (GC) en el Gasto Público Total Consolidado (neto de transferencia y seguridad social) (GPT) *podrá mantenerse en la proporción de la situación actual (11% versus 12% del PPG7)*, pero si se desea alcanzar al país de menor participación (Canadá) la relación promedio de los PLC *deberá reducirse en un 53% (del 11% al 5,16%)*.

(ii) *Cualitativamente* en el PPLC está ocurriendo lo que en el G7 ya ocurrió: *el desplazamiento del gasto directo de capital desde las jurisdicciones más agregadas (Gobiernos Centrales) a las menos agregadas (Gobiernos Estatales/Provinciales/Regionales y Gobiernos Locales/Municipales)*. Dicha traslación está en proceso y es previsible su profundización, quizás acelerada debido a la *creciente aceptación del principio de descentralización del gasto*. *Alcanzar el PPG7 por parte del PPLC exige contemplar los siguientes movimientos jurisdiccionales en la ejecución del GC: (i) los Gobiernos Centrales deberán reducir su participación actual a la mitad, (ii) los Estatales lo deberán hacer en un 65%, mientras que (iii) los Gobiernos Locales deberán incrementar su participación en un 270%*. De allí que se deberá prestar especial énfasis a los SIP para jurisdicciones más desagregadas.

c) Comparando el *stock de infraestructura* en el G7, AL y EC en términos promedios, *las brechas a cubrir son cuantiosas* para todos los grupos de países. Nuevamente, si se eleva la exigencia sustituyendo el promedio del G7 por el mejor indicador del G7, *las brechas son más alarmantes aún*, salvo en ciertos rubros donde la dispersión en el G7 tiende a cero.

d) *Si consideráramos el capital humano*, podemos incorporar comparaciones en educación y salud y nutrición. *En todos los ítems las brechas a cubrir son dramáticas*. Se transforman en *más dramáticas aún*, si en lugar de comparar promedios aceptamos como referencia el *mejor indicador* del G7, excepto en el concepto de *% de adultos analfabetos* para el cual no existe dispersión en el G7. En este aspecto, alcanzar al G7 en términos promedios, por parte del SPu de los países de AL y EC implicará, al menos, un profundo cambio en la participación del Gasto en Capital Humano tanto en relación al PBI como en relación al Gasto Corriente. En cuanto al primero, corresponderá que crezca en el orden del 270% (del 3% al 8%), mientras que su participación en el Gasto Público Total deberá crecer en el orden del 345% (del 15% al 52%), en detrimento de los Gastos Corrientes distintos de educación, salud y nutrición.

2. *Esta visión de cuantiosas necesidades de inversión con el objetivo de alcanzar un determinado ritmo de crecimiento y paralelamente disminuir las brechas en infraestructura y capital humano, parecería estar en conflicto con la de disminuir la participación directa de los Gobiernos en la ejecución del GC. Ello no es así. El conflicto está planteado, pero en relación a la actuación tradicional de los Gobiernos en este campo. Por el contrario, es esperare un significativo cambio de rol de los Estados/Gobiernos en cuanto a la inversión, modificando su actuación como productor para pasar a una acción de proveedor (desregulador/regulador). Un enfoque de complementariedad será el camino que facilitará a los Gobiernos alcanzar un nivel de competitividad compatible con la nueva institucionalización mundial, esto es, para acceder a las oportunidades que brinda el comercio internacional en el nuevo marco de la globalización. Voluntariamente, mediante la previsión vía programaciones estratégicas, involuntariamente, por la necesidad derivada de la presión que sobre la gobernabilidad generarán los enfoques autárquicos.*

En todos los casos, (i) estableciendo un marco institucional que aliente la inversión a largo plazo, (ii) aplicando políticas no distorsionantes estableciendo así los incentivos para una actividad económica eficiente, (iii) desarrollando los servicios sociales básicos y la infraestructura, (iv) protegiendo a los grupos poblaciones más vulnerables y (v) protegiendo al medio ambiente. Los medios para estos objetivos estarán basados en (i)

²⁰⁵ Como lo expresáramos, comprende a Argentina, Brasil, Chile Colombia y México.

mejorar *la participación de los ciudadanos* en el proceso de toma de decisiones colectivas, (ii) mejorar las intervenciones del Gobierno, (iii) elevando la calidad de los instrumentos fiscales *introduciendo el concepto de competencia en las estructuras gubernamentales*.

C. Los sistemas de inversión pública en la práctica

1. *La racionalidad no constituye la característica dominante en las decisiones de inversión pública en AL y EC.*

a) El único país que cuenta con un SIP *aproximadamente* suficiente tanto en su diseño como en su aplicación práctica es Chile. No obstante, como todo sistema, el mismo es perfectible especialmente en la consideración de (i) una mayor claridad respecto a lo que persigue y otorga el mismo (*evaluación social versus evaluación económica o de eficiencia*), (ii) el riesgo y la incertidumbre, (iii) incorporar el análisis *continuación/interrupción* de los proyectos en ejecución, (iv) incorporar el control físico-financiero ex post.

b) El segundo país en avance es Colombia *aunque alejado de la referencia chilena, especialmente en su aplicación práctica*. Más aún, su formulación, buscando el razonable objetivo de simplicidad, genera dudas en su solidez conceptual. A pesar de sus cuatro años de experiencia, nos resultan confusas las señales que nos debieran hablar sobre la eficacia del Sistema.

c) En los casos de Argentina, Bolivia y Perú, *la discrecionalidad sigue siendo el patrón dominante en las decisiones de inversión pública*, a pesar de los intentos de implementar sistemas que aporten racionalidad. Lo único que diferencia a estos países de los restantes, excepto Chile, son sus explícitos pasos en ese sentido.

d) *El resto de los países* no cuenta con un SIP. Más allá del clamor tanto académico como ejecutivo respecto a la necesidad de perfeccionar la asignación de recursos públicos en inversión, *la discrecionalidad continúa siendo el hilo conductor relevante*. El caso de Brasil se constituye en un ejemplo *testigo*.

2. Los EUA conforman una importante *referencia del proceder de un país desarrollado*. Asumimos que será muy difícil encontrar un país donde la teoría neoclásica ajustada por la teoría de la economía del bienestar se encuentre tan cabalmente reflejada *en la práctica, tanto regulatoria en general cuanto relativa a la evaluación de proyectos de inversión en particular*.

D. Una aplicación racional de los SIP

1. Las razones por las cuales no se aplican los SIP o se lo hace deficientemente, radican en las *fallas del mercado político*. La indebida actuación de los Gobiernos como *resultado de una ineficiente función de decisiones colectivas* provoca la *sustitución entre los mercados privado y político, en lugar de su complementariedad*. Adicionalmente, *la existencia* de fallas del mercadeo político hace que las fallas del mercado privado persistan. En la práctica, esto se traduce en fuertes debilidades institucionales *que realimentan* el proceso de ineficiencia en la toma de decisiones colectivas. Los Gobiernos deberán prestar más atención a este tema, *generando incentivos que neutralicen sus fallas* (que neutralicen las actitudes de *free rider*, de *abstención racional*, de *ignorancia racional* y las dificultades de la *relación principal-agente*, por una parte, *reorientando* la actividad de los políticos y la burocracia hacia *la satisfacción de sus clientes*, los ciudadanos, por la otra).

2. Por el fenómeno denominado principal-agente: el ciudadano mandante y pagador de impuestos como principal y el político y/o burócrata como mandatarios y ejecutivos en la producción/provisión de bienes públicos. *La aproximación a la solución está en la aplicación de incentivos/desincentivos*, primeramente en el proceso de selección de los agentes, (*el sistema electoral para el caso de los políticos y el concurso por idoneidad e incentivos ligados a performance y resultados en el caso de los burócratas*), y luego en el control/rendición de cuentas de sus actuaciones. Este último proceso *debe cumplirse automáticamente debiendo para ello estar implícito también en el sistema de incentivos/desincentivos*, de manera tal de que minimice sus costos.

3. Como resultado del perfeccionamiento del proceso de toma de decisiones colectivas *será natural aportarle racionalidad a la gestión del Gasto Público*. En esta perspectiva tendrá generalizada aceptación el principio de complementariedad de los Gobiernos, desarrollándose sistemas regulatorios orientados al mercado privado y sistemas de gestión del Gasto Público entre los que se encontrará la aplicación *complementaria* de

herramientas de gestión tales como los SIP, la Planificación Estratégica, la Planificación de Performance y Resultados y la Presupuestación en base a Performance y Resultados. En el área de AL y EC destacan Chile y Colombia como países pioneros en el desarrollo de estos últimos instrumentos, mientras que Costa Rica ha iniciado su implementación. La experiencia internacional presenta valiosos ejemplos de estas aplicaciones, destacándose el de los EUA.

4. Asimismo, dicha complementariedad *es necesaria* atendiendo que el GC en el promedio de los PLC sólo asciende 12% del GPT, *representando sólo el 2% de PBI con perspectivas de reducirse a la mitad*. No parece razonable que el 88% del GPT pudiera quedar fuera del criterio de eficacia y eficiencia, como tampoco parece posible que la *cultura de la eficiencia* pudiera actuar aislada en la práctica.

5. En cuanto al desarrollo de los SIP, *existe suficiente disponibilidad de tecnología, experiencia y financiamiento*, ya sea por parte de países y/o organismos internacionales. Por otra parte, muchos de los países de AL y EC, si no la mayoría, cuentan con contrapartes adecuadamente calificadas, producto de la larga actuación de capacitación desarrollada por organismos internacionales de crédito y su consecuente incorporación a las curricula universitarias.

6. Aplicar un sistema de análisis de viabilidad de proyectos y de optimización de su universo es claramente una acción racional. No obstante, tal acción *no es gratuita*. *La realización de un análisis costo beneficio de los SIP* podrá constituirse en un fuerte aliciente en su aplicación por parte de los Gobiernos. Chile, E.U.A. y Colombia son los países que se aprecian como las experiencias más importantes susceptibles de análisis.

7. Asimismo, la aplicación de un *benchmarking cooperativo* entre los Gobiernos se advierte como *una vía enriquecedora en performances y resultados*.

E. Conclusión final

La no aplicación de un Sistema de Inversión Pública eficaz y eficiente por parte de los Gobiernos conduce inexorablemente a la dilapidación de recursos, con la consiguiente disminución del bienestar de sus comunidades.

Referencias Bibliográficas

- Arrow, Kenneth, (1951), *Social Choice and Individual Values*, John Wiley & Sons, New York.
- Balassa B, 1977, The Effect Method of Project Evaluation, once again, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 39, Nov.
- Balassa B., (1976), The Effect Method of Project Evaluation, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 38, Nº 4, Nov.
- Banco Mundial, (1997), *El Estado en un Mundo en Transformación*, Informe Sobre el Desarrollo Mundial,, Washington.
- Banco Mundial, (1995.a), *La Contaminación Ambiental en la Argentina: Problemas y Opciones*, Vol. I y II, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Octubre, Noviembre.
- Banco Mundial, (1995.b), *El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada*, Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington.
- Banco Mundial, (1994), *Infraestructura y Desarrollo*, Informe Sobre el Desarrollo Mundial,, Washington.
- Banco Mundial, (1993), *Invertir en Salud*, Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X., (1995), *Economic Growth*, Mc Graw Hill, New York.
- Bator F.M., (1958), The Anatomy of Market Failure, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.LXXII, Nº 3, August.
- Baumol W.J., et. al., (1992), *Productivity and American Leadership. The Long View*, The MIT Press, Cambridge.
- Becker, Gary, 1983, *El capital humano*, Alianza Universidad, Madrid.
- Belli, Pedro, (1996), *Is Economic Analysis of Projects Still Useful?*, Policy Research Working Paper 1689, The World Bank, Washington, December.
- Bhagwati Jadish No., (1982), Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities, *Journal of Political Economy*, Vol. 90, Nº 51.
- Birdsall Nancy, et. al, (1995), *Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia*, *The World Bank Economic Review*, Vol. 9, Nº 3, September.
- Birdsall Nancy, et. al.,

- Brautigham Deborah, (1991), Governance and Economy, A Review, The World Bank WPS 815, December.
- Buchanan J. M., Tullock G, (1993), El cálculo del consenso, Planeta - Agostini, Barcelona.
- Chervel, M., (1977), The rationale of the Effect Method: A replay to Bela Balassa, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 39, Nov.
- Clinger/Cohen Act, Capital Planning and Investment Control, Sec. 5122, Washington.
- Clinger/Cohen Act, Federal Acquisition Reform Act of 1996, Washington.
- Clinger/Cohen Act, Information Technology Management Reform Act of 1996, Washington.
- CONPES, 1994, Res. 63: Organización del Sistema Nacional de Gestión y Resultados, Bogotá Febrero 21.
- Constitución Política de la República de Colombia, Fundación Bolívar, 1a. Ed., Bogotá, 1991.
- Dagnino Pastore J.M., (1983), Programas Óptimos de Inversión Pública bajo Racionamiento Financiero, Anales de la AAEP, Argentina.
- Dagnino Pastore J.M., Programas Óptimos de Inversión Pública bajo Racionamiento Financiero.
- Datta-Chaudhuri Minal, (1990), Market Failure and Government Failure, Journal of Economics Perspectives, Vol. 4, N° 3, Summer.
- Dirección de Presupuesto, (1996.b), Criterios para la Definición de un Set Básico de Indicadores de Gestión, Santiago de Chile, mimeo.
- Dirección de Presupuesto, (1996.a), Evaluación de Programas Gubernamentales, Santiago De Chile, Diciembre 27, mimeo.
- DNIPFP (Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos), (1997), Plan Nacional de Inversiones Públicas - Período 1997 - 1999, SIP, SPE, MEYOYSP, Buenos Aires, marzo.
- DNIPFP, (1996), Plan Nacional de Inversiones Públicas - Período 1996 - 1998, SIP, SPE, MEYOYSP, Buenos Aires.
- DNP, (1993), Manual Metodológico para la Evaluación de Proyectos de Transmisión, Subtransmisión y Distribución Eléctrica, BPIN, Bogotá.
- DNP, (1994.a), BPIN, Manual de Procedimientos, Bogotá.
- DNP, (1994.b) BPIN, Manual Metodológico General, Serie de Metodologías N 001, Bogotá.
- DNP, (1994.c), La Evaluación de Resultados en el Sector Público a Nivel Nacional, Documento CONPES 2688, Bogotá.
- DNP, (1995), Gestión Pública Orientada a Resultados, Documento CNPES 2790, Bogotá.
- DNP, SINERGIA - Sistema Nacional de Evaluación de Resultados: Módulo Plan Indicativo, Versión 1.0 - Manual del Usuario, Bogotá.
- DNP,(1997), La Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, <http://www.dnp.gov.co/Perfil/Bpin/LA%20RED.htm>
- Engel E., Fischer R. y Galetovic A., (1997), Infrastructure Franchising and Government Liabilities, Conference on Managing Government Exposure to Private Infrastructure Projects, World Bank, Cartagena, Colombia, 29-30 May.
- Escovar Gómez, S., (1997), Evaluación de la Gestión Pública, Seminario sobre Nuevas Tendencias Mundiales en Evaluación de Políticas y Programas de Inversión Pública, MEyOySP, Buenos Aires, Febrero.
- FAR Implementation of the Federal Acquisition, Washington.
- Federal Register, (1990), Federal Energy Management and Planning Programs; Life Cycle Cost Methodology and Procedures, Vol. 55, N° 17, January 25, and Vol. 55, N° 224, November 20, Washington.
- FIEL, (1992), Capital de Infraestructura en Argentina: Gestión Pública, Privatización y Productividad, Buenos Aires.
- FIEL, (1996.a), La Programación de la Inversión Pública en la Argentina, Buenos Aires.
- FIEL, (1996.b), La Administración Pública Nacional. Propuesta para su reestructuración, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires.
- Fontaine E., (1994), Evaluación Social de Proyectos, 10ª Ed., Universidad Católica de Chile, Santiago.
- GAO (General Accounting Office), (1997), Assessing Risks and Returns: A Guide for Evaluating Federal Agencies' Investment Decision-making, Version 1, February.
- Givogri C.A., Vizzio M.A., (1991), Propuesta para el Diseño de un Sistema de Asignación de la Inversión en el Sector Público Nacional Argentino (SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública), Universidad Nacional de Córdoba, mimeo.
- Government CFO Council, GPRA Implementation Committee documents (<http://www.financenet.gov/financenet/fed//cfo/gpra/gpra.htm>).
- Gray A., Jenkins B.,Segsworth B., (eds), (1993), Budgeting, Auditing, and Evaluation. Functions and Integration in Seven Governments, Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.).

- GSA, (1997), Performance Based Management: Eight Steps to Develop and Use Information Technology Performance Measures Effectively, Washington.
- GSA, National Defence Authorization Act for Fiscal Year 1996, Division D - Federal Acquisition Reform, H.R. 1530, Washington.
- GTIC (Grupo de Trabajo Interministerial de Coordinación), Proceso de Planificación y Programación de Inversiones, La Paz.
- Hansen, John R., (1978), Guía para la evaluación práctica de proyectos. El análisis de costos-beneficios sociales en los países en desarrollo, ONUDI, Viena.
- Harberger Arnold C., CIAPEP, Necesidades básicas versus ponderaciones distributivas en el análisis costo-beneficio, Tópicos Especiales, mimeo.
- Harberger, Arnold C., (1977), New Frontiers in Project Evaluation: A Comment on Devarajan, Squire, and Suthiwart-Narueput, The World Bank Research Observer, Vol. 12, Nº 1, February.
- Hawking C.J., Pearce D., (1974), Evaluación de las Inversiones, MacMillan - Vicens Vives, Barcelona.
- Hirschleifer J, (1970), Sobre la Teoría de la Decisión Óptima de Inversión, en Weston & Woods (Edts.), Teoría de la Financiación de la Empresa, G. Gili.
- I.M.F., Financial Statistics Yearbook, (1996) (y varios números), Whashington.
- I.M.F., Government Financial Statistics Yearbook, (1996 y varios números), Washington.
- I.M.F., Government Financial Statistics Yearbook, (1996 y varios números), Washington.
- I.M.F., International Financial Statistics Yearbook, (1996 y varios números), Whashington.
- ILPES, (1977), Panorama de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, mimeo.
- ILPES, (1977), Pautas Metodológicas para la Gestión de los Proyectos de Inversión Local con Referencias a la Experiencia Boliviana, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago de Chile.
- ILPES, (1992), Manual de Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos de Agua Potable, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Convenio DNP- BID-ILPES (ATN/JF-3342-CO), Santiago de Chile.
- ILPES, (1993.a), Características y Estructura del Sistema Computacional del Banco de Proyectos de Inversión Nacional de Colombia (BPIN), Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Serie Metodologías V. N 28, Santiago de Chile.
- ILPES, (1993.b), Diseño Lógico: Subsistema de Seguimiento Presupuestal, Dirección de Proyectos y Asesoría, Serie Metodologías N 25, Santiago de Chile.
- ILPES, (1993.c), Manual del Usuario - Subsistema de Seguimiento Físico Financiero, Dirección de Proyectos y Asesoría, Serie Metodologías N 22, Santiago de Chile.
- ILPES, (1993.d), Manual Metodológico para la Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos Ambientales, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Convenio DNP- BID-ILPES (ATN/JF-3342-CO), Santiago de Chile.
- ILPES, (1993.e), Sistema de Seguimiento Físico Financiero - Diseño Físico, Dirección de Proyectos y Asesoría, Serie Metodologías N 23, Santiago de Chile.
- ILPES, (1993.f), Informe Final - Banco de Proyectos de Inversión Nacional: Características y Resultados del Proyecto, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Convenio DNP- BID-ILPES (ATN/JF-3342-CO), Santiago de Chile.
- ILPES, (1997), Panorama de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe, mimeo.
- Irving, George, (1978), Modern Cost-Benefit Methods. An Introduction to Financial, Economic and Social Appraisal of Development Projects, The Macmillan Press Ltd, London.
- Johnson David B., (1991), Public Choice. An Introduction to a New Political Economy, Bristlecone Books, London.
- Krueger Anne O., (1974), The Political Economy of the Rent-seeking Society, American Economic Review, 64, June.
- Krueger A., O., (1990), Government Failures in Development, The Journal of Economics Perspectives, Vol. 4, Summer.
- Krugman, Paul, (1994), Peddling Prosperity, W.W. Norton & Company, New York.
- Layard Richar (Ed.), (1978), Análisis Costo - Beneficio, Fondo de Cultura Económica, México.
- Leeuw F.L., Rist R.C., Sonnichsen R.C. (eds.), (1994), Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning, Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.).
- Ley N 152, 15.7.94, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Congreso de Colombia.
- Ley Nº 16.736, 05/01/96, Presupuesto Nacional, República Oriental del Uruguay.
- Lipsey R.G., Lancaster K., (1956), A General Theory of the Second Best, Review of Economic Studies, Vol. 24

- Little I.M.D., Mirrlees J.M., (1974), Project Appraisal and planning for developing countries, Basic Books Inc., New York.
- Llach, Juan, (1977), Otro siglo, otra Argentina, Ariel S.A., Buenos Aires.
- Marcel M., (1996), Indicadores de Desempeño en el Sector Público: La Experiencia Chilena, Taller sobre Gestión del Gasto Público, CEPAL, Stgo. De Chile, Enero 30.
- Mejía, F., (1992), Manual de Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN, (1992), Inversión Pública, Eficiencia y Equidad, Departamento de Inversiones, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN, (1996), Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, Santiago de Chile.
- Mishan E.J., (1989), Cost - Benefit Analysis. An Informal Introduction, Fourth Edition, Routledge, London and New York.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., (1992), Hacienda Pública Teórica y Aplicada, 5º Ed., Mc. Graw Hill, Madrid.
- Müeller, Dennis C., (1993), The Public Choice Approach to Politics, Edward Elgar Publishing Limited, Brookfield, USA.
- Naciones Unidas, (1985), Análisis, Evaluación de Inversiones y Capacitación a Nivel Regional, Tomo I, II y III, ODEPLAN - PNUD/DTCD, Santiago de Chile, enero.
- Neufville de R., Stafford J.H., (1971), Systems Analysis for Engineers and Managers, McGraw-Hill Book Company, New York.
- Nogués Julio, (1997), Inversión Privada en Infraestructura y Crecimiento Económico: La Argentina en el Contexto Internacional, Anales de la XXXII Reunión Anual de la AAEP, Bahía Blanca, Argentina, Noviembre.
- North Douglas C., (1994), Economic Performance Through Time, American Economic Review, Vol. 84, Nº 3, June.
- ODEPLAN, (1990), Inversión Pública Eficiente. Un continuo desafío, Departamento de Inversiones, Santiago de Chile.
- OECD, (1994), Project and Policy Appraisal: Integrating Economics and Environment, París.
- OECD, (1995.a), Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management, Paris.
- OECD, (1995.b), Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries, Paris.
- OECD, (1995.c), The Economic Appraisal of Environmental Projects and Policies. A Practical Guide, París.
- Ohana, E. F., (1997), Relatório sobre o Processo de Decisão de Investimento no Setor Público Brasileiro, CEPAL, Brasilia, Junho.
- OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs), (1995), Evaluating Information Technology Investment, Washington, November.
- OMB (Office of Management and Budget), a, Legislative Coordination and Clearance, Washington.
- OMB, (1977.c), Capital Programming Guide, Version 1.0, Supplement to OMB Circ. A-11, Part 3; Planning, Budgeting, and Acquisition of Capital Assets, Washington, July.
- OMB, (1977.d), Principles of Budgeting for Capital Asset Acquisitions, Budget of the U.S. Government - Fiscal Year 1988, Washington.
- OMB, (1983), Performance of Commercial Activities, Circular Nº A-76 (Revised), Washington, August 4.
- OMB, (1992), Guidelines and Discounting Rates for Benefit - Cost Analysis for Federal Programs, Circular A-94, Revised, Transmittal Memorandum Nº 64, Washington, October 29.
- OMB, (1994), Discount Rates for OMB, Circular A-94, Memorandum M94-14, Washington.
- OMB, (1995,) Evaluating Information Technology Investments: A Practical Guide, Version 0.1, Washington, November.
- OMB, (1996.a), Funding Information Systems Investments, Memorandum M-97-02, Washington, October 25.
- OMB, (1996.b), Planning, Budgeting, and Acquisition of Fixed Assets, Circular Nº A-11, Revised, Transmittal Memorandum Nº 68, Washington, July 16.
- OMB, (1996.c), Preparation and Submission of Annual Budgets Estimates, Part. 3, Planning Budgeting and Acquisition of Fixed Assets, Washington, July.
- OMB, (1996.d), Preparation and Submission of Strategic Plans, Part 2, Circular A-11, Washington.
- OMB, (1997.a), Chapter 6: Federal Investment Spending and Capital Budgeting (pp. 101 - 141), Budget of the U.S. Government - Fiscal Year 1988, Reprint in Analytical Perspectives, Washington.
- OMB, (1997.b), Chapter 9: Aid to State and Local Governments (pp.193 - 204), Budget of the U.S. Government - Fiscal year 1998, Reprint in Analytical Perspectives, Washington.
- OMB, b,, Policies to be Followed in the Acquisition of Major Systems, Circular A-109, Washington.
- OMB, c, Federal Credit Policy, Circular A-70, Washington.
- OMB, d, Management of Federal Information Resources, Circular A-130, Washington.

- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), (1997), T.O.I. - Texto Ordenado de Inversiones, Contaduría General de la Nación, República Oriental del Uruguay, Enero.
- OPP, (1993), Guía para el Seguimiento de Proyectos, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Junio.
- Osborne D., Gaebler T., (1994), La reinención del gobierno, Paidós, Barcelona.
- Petrei A.H., (1977), Cuestiones de Eficiencia en los Presupuestos Latinoamericanos: situación actual y perspectivas, XXX Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, 17 al 19 de Septiembre, Carlos Paz, Argentina.
- Petrei A.H., (1995), Musgrave y Buchanan: Un intento de conciliación, 28º Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.
- Picciotto R, Rist R.C. (eds.), (1994), Evaluation and Development. Proceedings of the 1994 World Bank Conference, World Bank Operation Evaluation Department, Washington.
- Power Terry (ed.), (1981), El Cálculo de los Precios de Cuenta en la Evaluación de Proyectos, B.I.D., Washington.
- Presidential Memorandum, (1992), Benefits and Cost of Legislative Proposals, Washington, April 29.
- Ray, A., (1985), Cost Benefit Analysis, Issues and Methodologies, Burbank, London.
- Rieper O., Toulemonde J. (eds.), (1997), Politics and Practices of Intergovernmental Evaluation, Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.).
- RISC (Regulatory Information Service Center), (1996), The Regulatory Plan and the Unified Agenda of Federal Regulatory and Deregulatory Actions, - October 1996, FR Vol. 61 Nº 231, Washington, November 29.
- Rist, Ray C., (1977), Preguntas desde el Desarrollo y Respuestas desde la Evaluación, Seminario sobre Nuevas Tendencias Mundiales en Evaluación de Políticas y Programas de Inversión Pública, MeyOySP, Buenos Aires, Febrero.
- RWO (Regulatory Workin Group), (1994), Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Orden Nº 12866, Sally Katzen Memorandum, Washington, January 11.
- Saldarriaga G., Sanín Angel H., (1992), Estrategias de Capacitación para la Implantación de Bancos de Proyectos de Inversión Pública: La Experiencia de Colombia, Dirección de Proyectos y Asesoría, ILPES, Santiago de Chile.
- Solís, María Teresa, (1977), Costa Rica: Sistema Nacional de Evaluación, Seminario sobre Nuevas Tendencias Mundiales en Evaluación de Políticas y Programas de Inversión Pública, MeyOySP, Febrero, Buenos Aires.
- State Services Commission, (1996), New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change, Wellington.
- Stewart Francis, (1980), El análisis costo beneficio social en la práctica: aplicación de las técnicas Little-Mirrlees a estudios de casos, Boletín del CEMLA, Vol. XXVI, Nº 2, marzo-abril.
- Subsecretaría de Programación Regional, El Desempeño Del Fonavi Durante El Año 1996: Algunos Indicadores de Gestión, Versión Preliminar, Documento Para Su Discusión, Abstract, SOP, MEYOYSP, Buenos Aires, Octubre.
- Tanzi Vito, Schucknecht L., (1995), The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries, I.M.F. (WP/95/130), Washington, december.
- The White House, (1993), Regulatory Planning and Review, Executive Order Nº 12866, Office of the Press Secretary, September 30.
- The White House, (1994), Principles for Federal Infraestructure Investments, Office of the Press Secretary, Washington, January 28.
- Tullock, Gordon, (1965), The Politics of Bureaucracy, Public Affairs Press, Washington.
- Tullock, Gordon, (1967), The Welfare Cost of Tariff, Monopolies, and Theft, Western Economic Journal, June.
- UNIDO (1997), Comfar III - Expert Manual, Vienna.
- Urbitzondo, (1977), Conference "The Transformation of Argentina: Democratic Consolidation, Understanding and Reforming Bureaucracy in Argentina: Preliminary Reflections Economic Reforms and Institutional Design", Buenos Aires, June 20-21.
- Urbitzondo S., Artana D. Y Navajas F, (1977), La Autonomía de los Entes Reguladores Argentinos: Agua y Cloacas, Gas Natural, Energía Elocétrica y Telecomunicaciones, Anales de la XXXII Reunión Anual de la AAEP, Bahía Blanca, Argentina, Noviembre.
- Valenzuela L.C., (1989), La Inversión Pública en el Contexto del Nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto: La Experiencia de Colombia, Area de Programas de Asesoría, ILPES, Santiago de Chile.
- Vallejo Mejía, César, (1997), ¿ Sistema Nacional de Inversión Pública? La otra cara de la reforma, CRECE, Manizales, Colombia, mimeo.
- Vasco M., (1996), Sistema de Inversión Pública y Descentralización: El Caso Colombiano, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES, Santiago de Chile.
- Vera Pamela, (1977), Guía Metodológica para la Evaluación Expost de Proyectos, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES-CEPAL, LC/IP/L.130, enero.

- Vizzio M. A., (1977), El Benchmarking como Metodología de Análisis de la Eficiencia de Organismos Gubernamentales. El caso de las Aduanas, Asociación Argentina de Economía Política, XXXII Reunión Anual, Noviembre, Bahía Blanca, Argentina.
- Vizzio M. A., (1996), Reflexiones sobre Nociones de Rentabilidad, Revista del Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas, Buenos Aires, marzo.
- Vizzio M.A., (1996), Comentario al Trabajo: Transporte Binacional: Nota sobre los Beneficios Argentinos del Puente Buenos Aires Colonia, de Caffaro G., Nicolini J.L. y Pucci C., XIX Reunión Anual de la AAEP, Salta, Argentina.
- Weingartner H.M., (1974), Mathematical Programming and the Analysis of Capital Budgeting Problems, Kershaw Publishing Company Ltd., London.
- Weisbord, B.A., (1978), Derivación de un conjunto implícito de ponderaciones Gubernamentales para las distintas clases de ingresos, en Layard R. (Ed.), Análisis Costo - Beneficio, Fondo de Cultura Económica, México.
- Wolfenson, James D., (1977), Para acabar con la pobreza, luchar contra la corrupción, Los Ángeles Times y La Voz del Interior, 9 de Noviembre.
- World Bank, (1992, Economic Analysis of Projects: Towards a Results-oriented Approach to Evaluation, Operations Policy Department, Washington.

INSTITUCIONALES

- Ministerio de Hacienda, Bolivia.
- Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.
- Ministerio de Planificación Nacional, Costa Rica
- Office of Management and Budget, Executive Office of the President, U.S.A.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- Proyecto OEA-SEGEPLAN, Guatemala.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Subsecretaría de Inversión Pública, ME y O y SP, Argentina.



CEPAL Serie
ECLAC política fiscal

Números publicados

- 1 Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina (LC/L.489), 1989.
- 2 América Latina: la política fiscal en los años ochenta (LC/L.- 490), 1989.
- 3 La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación (LC/L.529), 1989.
- 4 El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987 (LC/L.563), 1990.
- 5 Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986" (LC/L.567), 1990.
- 6 Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988 (LC/L.566), 1990.
- 7 La política fiscal y los shocks externos (LC/L.568), 1990.
- 8 El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay (período 1978-1987) (LC/L.579), 1990.
- 9 Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1), 1991.
- 10 El déficit del sector público y la política fiscal en México (1980-1989) (LC/L.622), 1991.
- 11 Determinantes del déficit y política fiscal en el Ecuador (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1), 1991.
- 12 El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina (1978-1987) (LC/L.625), 1991.
- 13 El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1), 1991.
- 14 O deficit do setor publico e a política fiscal no Brasil, 1980-1988 (LC/L.636), 1991.
- 15 Casos de exito na política fiscal brasileira (LC/L.641), 1991.
- 16 La política fiscal en Colombia (LC/L.642), 1991.
- 17 Lecciones de la política fiscal colombiana (LC/L.643), 1991.
- 18 Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur (LC/L.646), 1995.
- 19 El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989 (LC/L.647), 1991.
- 20 El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990 (LC/L.648), 1991.
- 21 Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile (LC/L.649), 1991.
- 22 El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989 (LC/L.650), 1991.
- 23 Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990" (LC/L.651), 1991.
- 24 El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989 (LC/L.654), 1991.
- 25 El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987) (LC/L.659), 1991.
- 26 El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990 (LC/L.660), 1991.
- 27 Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989) (LC/L.661), 1991.
- 28 O deficit quase-fiscal brasileiro na decada de 80 (LC/L.662), 1992.
- 29 El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990 (LC/L.719), 1992.
- 30 Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de Mendoza, 1987-1991 (LC/L.741), 1993
- 31 La política fiscal en Chile: 1985-1991 (LC/L.742), 1993.
- 32 Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991 (LC/L.745), 1993.
- 33 Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-1990 (LC/L.746), 1993.

- 34 La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990 (LC/L.750), 1993.
- 35 La política fiscal en Ecuador: 1985-1991 (LC/L.753), 1993.
- 36 Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991 (LC/L.759), 1993.
- 37 La armonización tributaria en el Mercosur (LC/L.785), 1993.
- 38 Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America (LC/L.786), 1993.
- 39 La evasión tributaria (LC/L.787), 1993.
- 40 Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992 (LC/L.788), 1993.
- 41 Evasión fiscal en México (LC/L.789), 1993.
- 42 Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil (LC/L.790), 1993.
- 43 Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil (LC/L.791), 1993.
- 44 Descentralización fiscal: marco conceptual (LC/L.793), 1993.
- 45 Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino (LC/L.794), 1993.
- 46 Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza (LC/L.795), 1993.
- 47 Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina) (LC/L.796), 1993.
- 48 Fiscal decentralization in selected industrial countries (LC/L.797), 1993.
- 49 Descentralización fiscal: el caso colombiano (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1), 1993.
- 50 La evasión en el sistema de seguridad social argentino (LC/L.802), 1993.
- 51 Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil 52. (LC/L.803), 1993.
- 52 Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica (LC/L.817), 1994.
- 53 Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual (LC/L.818), 1994.
- 54 Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina (LC/L.826), 1994.
- 55 A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro (LC/L.827), 1994.
- 56 La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal (LC/L.828), 1994.
- 57 Descentralización fiscal: el caso de Chile (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1), 1994.
- 58 Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile (LC/L.824), 1994.
- 59 Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul (LC/L.825), 1994.
- 60 Descentralización fiscal en Venezuela (LC/L.831), 1994.
- 61 Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1), 1994.
- 62 La descentralización financiera: la experiencia cubana (LC/L. 860), 1994.
- 63 Descentralización fiscal en Nicaragua (LC/L.866), 1994.
- 64 Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica (LC/L.888), 1995.
- 65 Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992 (LC/L.889), 1995.
- 66 Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993 (LC/L.890), 1995.
- 67 Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993 (LC/L.891), 1995.
- 68 Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993 (LC/L.892), 1995.
- 69 Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993 (LC/L.893), 1995.
- 70 Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993 (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1), 1995.
- 71 Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992 (LC/L.913), 1995.
- 72 Descentralización fiscal en Bolivia (LC/L.916), 1995.
- 73 Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano (LC/L.917), 1995.

- 74 Descentralización político-financiera en Francia (LC/L.918), 1995.
- 75 Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales (LC/L.941), 1996.
- 76 Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993 (LC/L.942), 1996.
- 77 Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos (LC/L.943), 1996.
- 78 Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina (LC/L.945), 1996.
- 79 Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal (LC/L.951), 1996.
- 80 Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso (LC/L.952), 1996.
- 81 Distribución del ingreso: el papel del gasto público social (LC/L.953), 1996.
- 82 Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos (LC/L.954), 1996.
- 83 Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile (LC/L.955), 1996.
- 84 Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política (LC/L.967), 1996.
- 85 Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: 86.práctica y principales desafíos (LC/L.968), 1996.
- 86 El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano (LC/L.969), 1996.
- 87 Descentralización fiscal y política macroeconómica (LC/L.970), 1996.
- 88 Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino (LC/L.977), 1996.
- 89 La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero (LC/L.979), 1996.
- 90 Descentralización fiscal: el caso del Ecuador (LC/L.980), 1996.
- 91 Descentralización fiscal: el caso paraguay (LC/L. 981), 1996.
- 92 Descentralización fiscal: el caso de Perú (LC/L. 1010), 1997
- 93 Os estados e a descentralizaçã no Brasil (LC/L.1011), 1997.
- 94 Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela (LC/L.1012), 1997.
- 95 La magnitud e incidencia del gasto público en Colombia (LC/L1021), 1997.
- 96 Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano (LC/L.1026), 1997.
- 97 Incidencia del gasto público en Ecuador (LC/L.1027), 1997.
- 98 Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo (LC/L.1028-P), Numero de venta: S.00.II.G.16 (US.\$10.0) (este título reemplaza al publicado anteriormente), 2000.
- 99 Cuantificación y focalización del gasto social: el caso de Panamá (LC/L. 1029), 1997.
- 100 Descentralización de los recursos hacia los gobiernos regionales en Chile (LC/L.1086), 1997.
- 101 Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile (LC/L.1087), enero, 1998.
- 102 Descentralización y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales de Chile (LC/L.1098), enero, 1998.
- 103 Non-tax revenue of subnational governments: The theoretical background, experience from the international perspective and ecomendations (LC/L.1089), enero, 1998.
- 104 Coordination of macroeconomic policy and fiscal decentralization (LC/L.1090) , enero, 1998.
- 105 Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems (LC/L.1091), enero, 1998.
- 106 La descentralización fiscal en México (LC/L.1138), enero, 1998.
- 107 Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el itsmo centroamericano (LC/L.1139), enero, 1998. [www](#)
- 108 Crisis bancarias: Causas, costos, duración, efectos y opciones de política (LC/L.1324-P), Número de Venta: S.00.II.G.8 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 109 Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe (LC/L.1336-P), Número de Venta: S.00.II.G.15 (US\$10.0), 2000.

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
- **www**: Disponible en Internet: <http://www/eclac.cl>

Nombre:
Domicilio:
Código y ciudad:
País:
Tel.:.....Fax:E.mail:.....