



**Sciara, Angel**

**Raposo Isabel**

**Gorbán, Pablo**

**Maldonado, Lucrecia**

**Cafarell, Sonia**

**Colaboraron: Ortiz Gisela, Biasone Marco, Buttafuocco Silvana.**

*Instituto de Investigaciones Económicas- IIE*

*Facultad de Ciencias Económicas y Estadística-UNR*

## **LA RELACIÓN NACION – PROVINCIA Y LA PROGRAMACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PAIS.**

### **INTRODUCCIÓN**

Un nuevo protagonismo de lo local dentro de un modelo que plantea el desarrollo desde "abajo hacia arriba" se ha impuesto como concepción en la última década. Ello implica la transferencia de facultades así como nuevas responsabilidades para los niveles inferiores de gobierno que, en línea a este razonamiento, sostienen como atributo indelegable definir una estrategia e impulsar la región tras las nuevas pautas de desarrollo.

Son las grandes ciudades las que hoy reúnen buena parte de las actividades productivas y, también, las que reciben la mayor parte de las nuevas radicaciones. Este fenómeno, particularmente acentuado en la realidad latinoamericana, puede ser explicado a partir de que son los grandes espacios metropolitanos los que disponen de las infraestructuras básicas, las instituciones y el contexto productivo requerido en general -a diferencia de las deficiencias que se observan en el resto del territorio- lo que termina atrayendo a las inversiones productivas.

En correspondencia a esta lectura, a partir del auge de las exportaciones primarias en los últimos años, se están destinando importantes recursos para salvar las deficiencias en equipamiento público e infraestructuras -inversiones físicas- habiendo un aumento considerable de la participación del capital público, tanto en los anuncios como en la ejecución de grandes obras públicas que acompañarían la inversión privada en el ámbito productivo.

Dado que las decisiones de inversión tienen consecuencias profundas y de largo alcance para el territorio, existe la necesidad de analizar los procesos formales e informales a través de los cuales se fijan prioridades de inversión así como el momento de su realización (Sciara y otros, 2006). La arbitrariedad, a veces expuesta, en la toma de decisiones sobre la importancia de una obra determinada, siembra dudas sobre la racionalidad de los mecanismos interjurisdiccionales que van por detrás de la ejecución de grandes obras de infraestructura.

Por un lado, desde los ámbitos públicos de decisión, no hay que descuidar la tarea de asegurar que los beneficios finales de la inversión alcancen a toda la sociedad; lectura la cual, debería expresarse en planteos estratégicos que, más allá de que se hagan explícitos o no, procuren una visión de largo plazo que contenga a todo el plano social, de modo de asegurar la correcta asignación de los recursos disponibles. Es decir, se puede argumentar que la formación de la agenda es un proceso que requiere mayor atención de parte de aquellos gobernantes que intenten imprimir una perspectiva de largo plazo a su gestión de gobierno.

Si bien esta tarea resulta crítica para la definición de políticas en general, más aún lo es cuando se trabaja a nivel de la programación de inversiones de largo plazo, en tanto se



compromete la asignación o el financiamiento de fondos públicos, moldeando, a su vez, la estructura económica de la región en torno de un perfil de modelo productivo determinado que, más allá de su vigencia, pueden generar para la ciudad y el área metropolitana efectos secundarios o deseconomías, tanto o más importantes que el valor o los beneficios directos esperados a partir de la obra en un inicio.

Por otro lado, sin embargo, en los procesos de priorización de inversiones, no sólo es en los mecanismos de participación en los ámbitos locales donde se debe poner la atención, sino también en las relaciones Nación - Provincia - Ciudad, y los procesos formales -o interescales- por los cuales los niveles de gobierno se relacionan.

Fundamentalmente, nos interesa constatar el lugar que ocupan los niveles subnacionales en el proceso para la toma de decisión, analizando concretamente el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, como elemento rector formal de la priorización de inversiones; aunque sin perjuicio de analizar, concomitantemente, las representaciones de la sociedad civil destinataria de los espacios de decisión y los aspectos de su agenda que son considerados en este proceso. Este trabajo es parte de un Proyecto de mayor alcance<sup>1</sup> cuyo objetivo es identificar los cambios producidos en el plano de las políticas de inversión pública nacional y los efectos derivados en el ámbito regional para el caso de Rosario.

## **1- AGENDA PÚBLICA Y PRIORIZACIÓN DE INVERSIONES.**

En el marco del análisis sobre la asignación de recursos, tanto públicos como privados, particular importancia reviste el proceso de "formación de la agenda". En este sentido, constituye un elemento fundamental a la hora de explicar las causas que llevan a la priorización de algunos asuntos en detrimento de otros y, en función de esto, a la correspondiente asignación de recursos para su concreción.

En este apartado, se desglosan las características más determinantes de lo que constituye el proceso de construcción de la agenda pública. A partir de la comprensión de las distintas aristas que dicho proceso tiene, se espera contribuir a valorar su importancia como piedra angular de la formulación de políticas públicas en general. La formación o fijación de la agenda es el proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a convertirse en candidatos de resolución potencial por parte del sector público. De acuerdo a Elder y Cobb (1972: 85) en la formación de la agenda se identifican dos tipos o categorías analíticas: la "agenda sistémica o pública" y la "agenda institucional o formal".

La primera de ellas corresponde a la agenda de la sociedad y se construye a partir de la discusión de los problemas públicos; en cuanto a la segunda, tiene lugar una vez que el gobierno acepta que se debe hacer algo (emprender una acción) sobre un problema, momento en el cual se puede decir que se ingresó en la agenda institucional. De esta manera, la agenda sistémica se configura como una instancia donde domina la discusión mientras que la agenda institucional está hecha para la acción. Con esta última, comienza el proceso de trabajo con el problema en cuestión, o sea, la etapa de formulación de las políticas públicas.

De acuerdo a Howlett y Ramesh (1995:104), en esta primera etapa del ciclo de formación de las políticas públicas, las decisiones que se adopten tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social. Ahora bien, en cuanto a la forma en que se gesta este proceso en

---

<sup>1</sup> Proyecto acreditado UNR-1ECO105-2009 referido a "Políticas de Inversión pública en la Región de Rosario". Dir: A.Sciara



particular, se pueden identificar dos visiones bien opuestas al respecto.

En primer lugar, está la visión de Nelson (1978), que desde una perspectiva organizacional, plantea que se visualizan cuatro etapas analíticamente distintas para la formación de la agenda: 1) el reconocimiento, 2) la adopción, 3) la priorización y 4) el mantenimiento del asunto. En la etapa inicial o de reconocimiento, se advierte por primera vez la cuestión y se reconoce que puede ser un tema potencial de un programa de acción. Se fija como objetivo identificar la dimensión colectiva de los conflictos y se supera la instancia del problema individual para pensar a escala de la sociedad.

La segunda etapa, la de adopción del asunto, se centra en la decisión de responder o no al tema en cuestión. Para esto deben prevalecer dos condiciones. En primer término, quienes deciden tienen que compartir la percepción de que el asunto es responsabilidad del gobierno y sería legítima la actuación y, en segundo lugar, creer que, en caso de adoptar el asunto, es posible encontrar una respuesta apropiada para abordarlo. Se debe "crear" el problema público a través de componentes susceptibles de ser alterados y, por ende, que se le pueda encontrar alguna solución. La idea fuerza que respalda este supuesto es la concepción de que un problema público es, por definición, lo que puede tener razonablemente una solución pública (Aguilar Villanueva, 1994: 71)

La tercera etapa, la de priorizar el asunto, plantea simplemente la necesidad de reordenar la agenda existente para dar cabida al asunto nuevo. Naturalmente, el espacio conseguido por el nuevo asunto implica dejar de lado otros que resulten menos prioritarios. Por lo tanto, en el contexto de recursos públicos escasos, esta instancia pasa a ser crítica desde el punto de vista de la evaluación social de proyectos, ya que puede suceder que una obra tenga un valor social positivo y que, por lo tanto, sea conveniente llevarla a cabo pero que igualmente su valor actual sea aún superior si se la realiza con posterioridad, es decir en un momento futuro (considerando el momento óptimo de la inversión).

Finalmente, la última etapa, que se refiere al mantenimiento del asunto, apunta a que una vez que éste se incorporó a la agenda, debe mantener el interés en el tiempo para alcanzar el punto de la decisión sustantiva. Este requisito, si bien excluyente, actúa como un filtro automático para aquellos asuntos que fueron perdiendo consenso en cuanto a su necesidad de implementación. Este elemento es de especial relevancia y debe ser considerado en función de la tensión generada entre lo coyuntural y estructural, o sea, entre el corto y largo plazo. Básicamente, el interés en el proyecto guardaría relación con las necesidades que su ejecución viene a cubrir. Sin embargo, estas necesidades deben ser analizadas y sopesadas de acuerdo al contexto social, político y económico imperante que es, en última instancia, el que les da origen y las convierte en tales. Por lo tanto, la atención a este contexto o coyuntura es el punto clave para construir el consenso en cuanto al mantenimiento del asunto en la agenda.

Llevando esta visión a un territorio en particular, y en relación con el tema de las infraestructuras que nos ocupa, el cuestionamiento a resolver debería pasar por la coyuntura actual que determina las necesidades, planteando algunos interrogantes, como podrían ser: ¿se justifica tomar medidas que modifiquen la estructura económica del territorio en cuestión?; o bien, ¿hasta dónde ciertas inversiones en obras de infraestructura determinarán el grado de flexibilidad / inflexibilidad del territorio para adaptarse a un nuevo contexto?

Existe, por otro lado, una segunda perspectiva del tema que hace más hincapié en lo fortuito en cuanto a las características predominantes del proceso de formación de la agenda, que resulta contrapuesta a lo hasta aquí planteado por Nelson. Esta se corresponde con la teoría de la aleatoriedad o del "cesto de basura" desarrollado por Kingdon (1984), quien afirma que el proceso de formación de la agenda está gobernado por una serie de hechos fortuitos claves que la determinan en última instancia.



De esta forma, la entrada de los asuntos en la agenda institucional requiere de la convergencia, en algún momento en el tiempo, de la "corriente de problemas", "la corriente de soluciones" y la "corriente política".

1- La "corriente de problemas" se refiere a la percepción que de éstos se tenga como problemas públicos y a la necesidad de que actúe el gobierno. Según Howlett y Ramesh (1995: 115), la gente identifica los problemas a partir de una comparación inconsciente con una situación deseada.

2- La "corriente de soluciones" sintetiza la búsqueda de soluciones al problema por parte de los expertos y analistas; esta es la instancia donde las posibilidades de actuación se evalúan y se reducen a unas pocas opciones.

3- Finalmente, la "corriente política" por su parte, está referida a los ánimos de la sociedad, al poder parlamentario que tenga el ejecutivo o a los grupos de interés que afecten la toma de decisiones (Howlett y Ramesh, 1995: 115).

La convergencia de estas tres corrientes en un mismo tiempo y lugar puede ser producto absolutamente del azar y escapar a toda opción de lograr una articulación intencional, coherente y formal; ella se manifestaría a través de lo que Kingdon (1984) denomina "ventanas de políticas" (policy windows), donde todo quedaría determinado para el tratamiento de ese asunto. Es en este punto, y por cuestiones desligadas de un proceso racional de planificación, que el asunto o tema en cuestión pasa a formar parte de la agenda institucional.

Hasta aquí, cabe reconocer que esta teoría configura un fuerte contrapunto al esquema dotado de "racionalidad" que plantea Nelson (1978), ya que si bien ningún enfoque invalida al otro, la existencia de procesos aleatorios o no convencionales en la formación de la agenda representa una seria advertencia para los instrumentos y metodologías que respaldan la planificación a largo plazo. Según esta visión, la tensión entre el plan estratégico y la agenda pública se intensifica, potenciando las consecuencias negativas implicadas en un posible giro a favor de esta última a la hora de identificar problemas y asignar recursos.

En conclusión, se puede argumentar que la formación de la agenda es un proceso que requiere mayor atención de parte de aquellos gobernantes que intenten imprimir una perspectiva de largo plazo a su gestión de gobierno. Si bien esta tarea resulta crítica para la definición de políticas en general, más aún lo es cuando se trabaja a nivel de la programación de inversiones de largo plazo, en tanto se compromete la asignación o el financiamiento de fondos públicos, por ejemplo, con destino a la construcción de grandes infraestructuras, las cuales constituyen ejecuciones que en general, son extendidas en el tiempo.

Finalmente, vale considerar una última advertencia acerca del proceso de definición en la formación de la agenda. El control sobre la agenda formal permanece en manos de las autoridades debido a que los problemas y las prioridades que se incorporan se construyen socialmente. Entre las razones que motivan este accionar, está la existencia de grupos e intereses mejor organizados y con mayores recursos, que pueden constituirse en un factor decisivo o de peso al momento de tomar las decisiones. Por sus características, tienen fácil llegada a los funcionarios de gobierno y propician que éstos los busquen y escuchen.

En consecuencia, hay una serie de asuntos cuyo tratamiento tiende a institucionalizarse alrededor de un número relativamente reducido y predecible de actores, que definen lo que se llama comúnmente un subsistema de gobierno o "subgobierno" (Elder y Cobb, 1984). Cuando esto ocurre, la formulación de la agenda formal fallará en representar lo sistémico o público, dejando espacio a una construcción donde los intereses privados se manifiesten como si fueran los verdaderos intereses sociales, afectando la asignación de recursos y, por ende, la legitimidad de las decisiones.

Por lo tanto, en función de que prevalezcan criterios de coherencia y equidad en la forma-



ción de la agenda institucional o formal, vale considerar la presencia de estos grupos de interés o subsistemas de gobierno como elementos determinantes de la misma. Cuánto de fortuito o de racional tiene un proceso, depende de la visión política de los gobernantes y de su actitud hacia la gestión pública.

Cuando se lleva esta reflexión a una temática concreta como puede ser el caso de la decisión y ejecución de inversiones públicas, parece claro, que cuanto más elementos de racionalidad se apliquen en la toma de decisiones (siendo la planificación como sistema de programación institucionalizado, y la evaluación social de proyectos junto a las metodologías de impacto ambiental, parte de las técnicas más apropiadas de implementar), menos lugar habrá para que prevalezcan los intereses parciales, con frecuencia encontrados en el accionar de determinados grupos de poder.

### **1.1 La Planificación estratégica como instrumento y la programación del territorio.**

En los últimos años, se vienen reemplazando aquellas decisiones de política fundadas en un proceso de planificación indicativa y centralizada por otras de orden participativo y descentralizado, donde las diferencias "territoriales", o las que pueden surgir desde los distintos espacios subnacionales de significación, tienden a adquirir peso y representación diferencial en la formulación.

Estas nuevas ideas, resaltan la importancia de la cercanía, la interacción y la asociatividad como elementos cruciales que, relacionados con el territorio, favorecen la toma de decisiones y el "desarrollo local" (Boisier, 1998)

La renovada concepción sobre lo que implica el Estado Local, y el carácter cada vez más protagónico de los actores sociales en esta instancia, van de la mano e impulsan el desarrollo de una serie de nuevos instrumentos y herramientas que avalan la participación ciudadana como un elemento esencial de los procesos de planificación regional y las nuevas acciones de gobierno.

De esta forma, aparece, como modalidad de construcción de las políticas, la metodología de la planificación estratégica que, al menos en su carácter declamatorio, tiende a configurar un plan de largo plazo para el territorio donde las visiones estratégicas de la sociedad civil se vean representadas.

En el marco de este enfoque, entonces, al "territorio" se lo entiende no sólo como espacio geométrico "soporte" de dimensiones variables y límites difusos, planteado en el plano cartesiano bidimensional y tal como resolviera incorporarlo al análisis la teoría neoclásica; sino que representa una variable sensible de carácter multidimensional, causa y consecuencia de las políticas aplicadas, donde los factores "distancia" o "tamaño" dejan lugar al protagonismo de la cultura, los valores sociales y las sinergias económicas que en lo profundo de este medio se desenvuelven.

De esta manera, aparecen en el análisis de políticas las particularidades y diferencias hacia el interior del mismo, la consideración de la heterogeneidad de actores, los diagnósticos situacionales que estos elaboran, la disponibilidad diferencial de los recursos localizados y la canalización de acciones e intereses diversos que están en juego, de modo de llegar a un planteo propositivo "deseado" y a estrategias de actuación compartidas por todos.

Cuando se resalta la importancia del territorio se alude al peso que adquiere el mismo como "constructo social diferenciado" (subespacios nacionales ligados y/o reconocidos a través de relaciones de poder, actores que lo componen, evoluciones diferentes). Las Provincias, en el país, han sido los subespacios tradicionales asociados al concepto de territorios políticamente definidos, siendo estos ámbitos naturales los encargados, junto al Estado Nacional, de la formulación de políticas públicas.

En los últimos años se han incorporado (media un reconocimiento constitucional para ello)



la idea de regiones por acuerdo entre Provincias, o bien microregiones, hacia el interior provincial a partir de problemáticas comunes o subespacios de poder "en formación". Las grandes ciudades en el país -es ésta una tendencia generalizada a diferentes Estados- se han convertido en los últimos años en nuevos territorios particulares -en muchos casos son "campos de una institucionalidad en construcción"- que junto a las tendencias de descentralización y al creciente reconocimiento y diferenciación adquiridos por los ámbitos locales, promueven la construcción de sus propias agendas públicas, las que -se propone- debieran constituirse a partir de lo establecido en un plan estratégico.

De este modo, y en cuanto a los procesos que encierra la formulación de políticas públicas en espacios locales, existen dos elementos dominantes que se constituyen en guías para la gestión pública. Por un lado, nuevos procesos como los que formalizan los instrumentos mencionados arriba, que concretizan la incorporación de distintos actores en la conformación de una visión común y la formulación de estrategias para la resolución de conflictos. Por otro lado, la preparación de la agenda pública aparece como un proceso no formalizado mediante el cual se establecen prioridades de actuación que, construido de forma paralela e independiente, podría no estar representando los deseos compartidos de la sociedad como un todo.

Tanto los procesos que dominan la formulación de la agenda como la construcción de un plan estratégico constituyen, entonces, factores clave a la hora de analizar el peso de ciertos actores o grupos de interés en las políticas locales. En este sentido, la comprensión de las causas que llevan a que predomine el plan o la agenda en determinadas circunstancias es la comprensión de la tensión entre las visiones de corto y de largo plazo tanto como la revelación de la verdadera fuerza de un plan en su lucha por evitar ser cooptado y de su coherencia metodológica interna que se manifiesta en la existencia o no del "elemento estratégico" propiamente dicho en la aplicación o gestión.

Se deriva, entonces, que los aspectos que hacen al "diseño" del Plan Estratégico no son cuestiones menores para desatender. Por el contrario, hacen la efectividad de la implementación del mismo. Por un lado, en los lineamientos metodológicos del Plan, deberían aparecer como responsabilidades excluyentes del Estado subnacional, la tarea de coordinar los actores y los recursos, así como la función de liderar la gestión para alcanzar los objetivos globales. Además, se debe realizar una advertencia sobre el necesario equilibrio entre los aspectos técnicos y políticos que debe prevalecer en la formulación del plan.

La participación ciudadana es indispensable para construir un diagnóstico comprehensivo sobre la realidad territorial, y para señalar los principales objetivos de actuación. Sin embargo, en el momento de la formulación de proyectos existen cuestiones técnicas que deben ser atendidas adecuadamente. Por lo tanto, en un contexto económico donde prima la escasez de recursos, es necesario establecer un mecanismo formal que evalúe la potencialidad de los proyectos en el marco del plan y realice una priorización en la ejecución de los mismos. Sobre este punto, la técnica de evaluación social de proyectos de inversión cumple un rol fundamental, ya que al integrarse con dicho plan puede lograr una adecuada comunicación entre lo económico y lo político, y evitar que el problema de la "dirección" prime sobre el problema de la "velocidad" (Matus, 1977).

Con estos argumentos, si se plantean alternativas políticas, como en el caso de un plan de inversiones, donde debe decidirse entre inversiones en educación, salud, puentes, caminos, etc., las técnicas sobre evaluación de proyectos constituyen un pilar esencial del plan estratégico ya que permiten equilibrar las valoraciones técnicas con los criterios subjetivos priorizados en los procesos deliberativos. De esta forma, C.Matus destaca el encierro tecnocrático de la planificación económica tradicional donde no se percibe que la misma sea parte de una teoría general de la acción política. Así como existe el concepto de "eficacia económica de un proyecto", también puede formularse rigurosamente el concepto equivalente de "efi-



cacia política", y la evaluación integral de proyectos debería ponderar tal criterio. Bajo estos lineamientos, se estaría contribuyendo a la coherencia estratégico del plan, lo cual es la llave para la implementación exitosa de lo resuelto en la "formulación".

De todos modos, existen también otras cuestiones vinculadas con los aspectos estratégicos del plan que son clave para entender las fallas que aparecen en la práctica. Con respecto a este tema vale destacar que la ausencia de una estrategia integral que oriente la gestión, consensuada por el conjunto y sostenida por el gobierno local con aval del resto de los actores de la sociedad civil y el empresariado, puede repercutir negativamente en la efectividad del plan. Si el plan se queda a nivel del diseño normativo y descriptivo del mapa de actores, pero no avanza sobre la estrategia, esto es, sobre la construcción de la viabilidad política-técnica, instancia que requiere de un análisis de la correlación de fuerzas y motivaciones del conjunto de actores vinculado -directa o indirectamente- a la operación, difícilmente se consiga avanzar en la implementación del mismo. No basta con sólo acordar las operaciones de consenso, se requiere construir una nueva institucionalidad necesaria y trabajar en la gestión de los proyectos, dando respuestas concretas, manteniendo el control de las acciones y resolviendo los conflictos que se suscitan entre los distintos intereses sectoriales.

El "momento estratégico" que Matus (1980) definió como la antesala del "momento táctico operacional" no puede estar ausente en los procesos y diversas instancias metodológicas que definen la formulación. Si esto ocurre, aparecería un "vacío formal" que dejaría espacio para la cooptación del plan por diversos medios ajenos a la participación consensuada y que más tienen que ver con el poder o peso de ciertos actores que con el equilibrio u horizontalidad que se plantea en los postulados originales. De esta forma, este espacio puede ser ocupado por la "agenda institucional" (como la definen Elder y Cobb, 1972) la cual, como se señalara anteriormente, no siempre representa un proceso racional de toma de decisión sino que se convierte en un medio proclive a ser cooptado por grupos o sectores que buscan imponer sus propios intereses. Esto determinaría que objetivos globales, medios de actuación, asignación de recursos, sectores económicos ganadores y perdedores, y demás efectos a largo plazo para el territorio y la población, fueran resultado de una decisión unilateral y no de un debate participativo en el marco de un consenso social.

Está claro que el proceso que domina la formulación de la agenda local, cobra mayor trascendencia dado que, ante la ausencia de "estrategias" en firme avaladas por el plan, es a través de aquel medio por el cual se deciden las prioridades de inversión. En este sentido, vale destacar cómo, además, pueden existir otros proyectos de grandes obras de infraestructuras que se incorporen a la agenda por políticas que emanen del orden nacional solapando o desconociendo el diagnóstico y la selección que promueven los actores locales.

En este caso, la incorporación de temas en la agenda pública se torna repentina y carente de toda elaboración, manifestando una expresa falta de articulación con la planificación estratégica y con la programación de mediano y largo plazo. Esta debilidad del proceso de programación racional y por consenso de las inversiones en infraestructura, se ha convertido en una modalidad casi establecida e institucionalizada de incorporar inversiones en la región, las cuales, en su mayor parte, no están convenientemente evaluadas o programadas con la antelación que demanda cada caso.

Bajo esta forma de construir política, la agenda institucional desconoce o pasa por alto la planificación estratégica, y antepone "las necesidades a las prioridades ya establecidas". Esta suerte de "aleatoriedad" (bien descrita por Kingdon, 1984) en la formulación de políticas, atentan contra la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos y, por sobre todo, contra la representatividad de los actores sociales en las políticas públicas. De este modo la participación se desdibuja para convertirse en una política de "arriba hacia abajo" y orientada en muchos casos en favor de cuadros o grupos de poder.



Por lo tanto, como paso adicional -además de la formulación de la agenda local y el Plan Estratégico- y necesario para la programación de políticas de inversión pública, se vuelve imprescindible el análisis del marco normativo vigente y de los instrumentos previstos para armonizar la relación nación-provincia en la lógica de priorización de inversiones.

## **2. PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES: NACIÓN Y PROVINCIA DE SANTA FE**

### **2.1. LA PROGRAMACIÓN A NIVEL NACIONAL**

#### **2.1.1. Sistema Nacional de Inversión Pública y priorización de inversiones.**

Hasta la sanción de la Ley N° 23.696/89 (reconocida como de Emergencia Económica), la construcción y explotación de obras públicas estaba a cargo - casi con exclusividad - del Estado. A partir de su sanción, el Poder Ejecutivo quedó facultado a otorgar concesiones de obras públicas a sociedades privadas, mixtas o entes públicos con miras a su construcción, conservación o explotación mediante el cobro de tarifas o peajes, siendo los procedimientos por los cuales se podían realizar: 1- Licitación pública, por contrato directo con entes públicos o sociedad de capital estatal, y 2- Por contratación con sociedades privadas o mixtas.

Es en 1994, mediante la Ley N° 24.354, que se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública- SNIP, entendido como el conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversión Pública, y el mantenimiento y actualización periódica de un Inventario o Banco de Proyectos de Inversión- BAPIN a escala nacional. La Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos- perteneciente al Ministerio de Economía- es la dependencia pública que realiza la programación sistemática de las inversiones, constituyéndose en pieza fundamental del nuevo encuadre legal para la toma de decisión, selección y ejecución de obras con el objeto de mejorar la asignación de los recursos específicos.

Quedan sujetos a esta programación todos aquellos proyectos de inversión pertenecientes a organismos del sector público nacional así como los de las organizaciones privadas o públicas que pretendan ser asistidos en la realización con transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional. Un proyecto para ser seleccionado e incorporado al Plan Nacional de Inversiones debe contar con una evaluación de respaldo, asegurando ser la mejor alternativa en función de los objetivos políticos considerados y sobre los cuales se trazarán las prioridades; su aplicación requiere que los resultados estén identificados, medidos y valorados, de modo de tener un flujo de costos y beneficios homogeneizados en sus valores económicos.

La Secretaría de Política Económica definió, a fines de 2002, la implementación de un nuevo Sistema de Información, denominado BAPIN II que supera largamente las características y beneficios del anterior. Durante este año, se avanzó firmemente en su implementación destinada a permitir la gestión de los proyectos de inversión a lo largo del ciclo de vida de los mismos (preinversión, ejecución y operación).

El nuevo sistema, que se estructura conceptualmente sobre la base del Marco Lógico, se destaca por una mayor flexibilidad, condición que permite compatibilizar la información del SNIP con la del Sistema de Seguimiento Presupuestario (SIDIF) y la adaptación a los distintos tipos de proyectos que forman parte de la inversión pública. La Nación y las 24 jurisdicciones están integradas al SNIP, lo que permite formular, evaluar, cargar y decidir sobre los proyectos y programas que integrarán el Plan en los próximos tres años (con asignación de fondos específicos para el primer año) con metodologías y criterios de selección compati-



blemente homogéneos.

El Plan Nacional de Inversión Pública considera en forma exclusiva aquellos recursos que están a cargo del Sector Público Nacional; es decir todas aquellas inversiones que, independientemente de quién las ejecute, se financian con recursos nacionales. Es decir se incluye la Inversión Presupuestaria y No- presupuestaria Nacional, las Inversiones de Ejecución Privada con subsidio del Estado Nacional y la Inversión Provincial No- presupuestaria. (No están incorporadas en el Plan las Inversiones Provinciales financiadas con recursos propios; tampoco las generadas a través de Municipios).

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública están llamados a contribuir y aportar a la incorporación de criterios explícitos de jerarquización, evaluación y financiamiento de los proyectos; es necesario que el gobierno realice esfuerzos en materia legal e institucional para contar con diseños orgánicos que permitan cumplir tales metas y de esta forma contribuir a transparentar la gestión pública al respecto.

Un buen funcionamiento del Sistema debe evitar la discrecionalidad en la asignación de los recursos utilizando metodologías en el proceso de selección de los mismos, que no sólo cumpla reglas, sino primordialmente destine fondos a propuestas de inversión convenientes para la población. La formación de recursos humanos es primordial para que se registren avances significativos en cuanto a la armonización, sistematización e integración de los proyectos de inversión, tanto de alcance local como nacional.

Es fundamental poder contar con instrumentos adecuados, capaces de dar respuesta a las necesidades de buen manejo de los recursos orientados en un marco estratégico de mediano y largo plazo. En los últimos tiempos parece haberse avanzado en la coordinación entre la programación de inversiones y la presupuestaria; aún más, se ha incorporado la instancia consultiva con las Provincias, previa aprobación del Plan Nacional, el que ya cuenta con la asignación de las partidas en el Presupuesto Nacional (MEyP, 2003)

Superpuesta a esta estructura, cada Provincia define y gestiona por sí sus propias infraestructuras, aunque limitada territorial y, sobretodo, financieramente en la etapa de formulación. Finalmente, los municipios también están en condiciones de establecer prioridades a través de proyectos en sus ámbitos de actuación; sin embargo, las posibilidades de concretarlos en la práctica son mucho más limitadas, pese a ser ésta la escala que tiene mayor acceso y conocimiento de las demandas y necesidades del medio.

Dos nuevas normas en los últimos años vienen a complementar el encuadre legal de la programación de las inversiones en el orden nacional. Una de ellas, mediante el Dec.Nº 967/05, dió lugar al **Régimen Nacional de Asociación Público- Privada**. Destinado a facilitar la asociación entre el Sector Público y el Privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios, comparte los riesgos y mejora la agilidad de las operaciones. Al respecto, se creó la Comisión de Evaluación y Desarrollo de Asociaciones público- privadas quien decide sobre la calificación de interés público de las propuestas y su eventual inclusión en el Régimen, para "a posteriori" y desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios proceder a seleccionar el socio privado en conformidad a la norma.

También se estableció el **Régimen Nacional de Iniciativa Privada** mediante el Dec.Nº 966/05, con el fin de estimular la iniciativa privada orientada a participar en proyectos de infraestructura, sean éstos obras públicas, concesión de obras públicas, servicios públicos, licencias y/o cualquier otra modalidad, mediante diversos sistemas de contratación regulados por las leyes Nº 13.064, 17.520 y 23.696. A tal efecto se crea una Comisión de Evaluación y Desarrollo de Iniciativas Privadas dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, quedando facultado para dictar las normas reglamentarias, complementarias y/o aclaratorias que resulten necesarias.



### **2.1.2. PET- Plan Estratégico Territorial.**

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial- PNDT (Dec. N°1824/04) trazada desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios es la que guía las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado. Desde el Gobierno Nacional se viene trabajando en el Modelo a construir "Argentina 2016". En base al mismo se ha puesto en marcha el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento territorial (SIN-DOT), integrado por tres componentes básicos:

A- Plan Estratégico Territorial que comprende planes, programas, proyectos, y acciones, y al que concurren en su formulación Nación, Provincias y Municipios.

B- Sistema de Información Vinculación y Asistencia Técnica (SIVAT) Desarrollo y el Ordenamiento Territorial. Asiste y genera información.

C- Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que define la normativa y las reglas de juego.

El objetivo es recuperar la acción en torno a la planificación como herramienta de gobierno, abandonando el enfoque determinista, en favor de instancias participativas como plan estratégico, plan urbano-ambiental y operaciones urbanísticas. Si el Estado no ocupa su lugar y concurre en defensa del interés público, es el Mercado quien determinará cuales son las infraestructuras prioritarias; así, por omisión se termina generando inequidad territorial en tres aspectos que hacen a: a) pérdida de oportunidad como vehículo de cohesión social, b) se resigna la posibilidad de garantizar el acceso de la producción local a los mercados, y c) no se cumple con el rol de promoción y estímulo a la inversión privada.

El Plan Estratégico Territorial –entendido como herramienta de un proyecto político nacional- es una síntesis interpretativa de lo que se propone a futuro como construcción del territorio. A través de sus lineamientos, se definieron tres etapas a modo de secuencia en su formulación: a) el Modelo Actual en un primer momento, b) el Modelo Deseado del territorio, sobre el cual se proyectan las acciones a futuro, y c) finalmente, la Cartera preliminar de iniciativas de programas y proyectos de infraestructuras a escala Federal considerados fundamentales para poner en marcha el cambio de las tendencias (PET, 2008;25).

La sola provisión de las inversiones materiales no garantiza el desarrollo si no se vincula con la acumulación de varias formas de capital social; se trata pues de orientar la distribución de recursos y garantizar la sustentabilidad ambiental a nivel del territorio nacional. La metodología de trabajo prevista contempla instancias de construcción conjunta entre los equipos técnicos designados a tales efectos por las Provincias y la Nación, y a su vez de cada uno de ellos con los Organismos públicos que fueran necesarios en cada jurisdicción.



Fuente: Extraído dePET- Argentina del Bicentenario 1816-2016- PEN-MPFIPyS.

De estas interrelaciones surge la planificación territorial como producto final de la suma de modelos provinciales trabajados a través del conjunto de Inversiones estratégicas priorizadas. Si bien esta instancia de programación aparece como fundamental, existiendo ciertos niveles interjurisdiccionales que actúan en coordinación Nación- Provincias para la definición de esta primera etapa, no parece replicarse como experiencia a nivel de coordinación con el Plan Nacional de Inversión Pública- en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. Ambos Ministerios deberían complementarse en su actuación, lo cual otorgaría coherencia y mayor efectividad a las políticas de inversión nacional.

### 2.1.3. La instancia de programación internacional – IIRSA y las Infraestructuras.

En el ámbito Latinoamericano la experiencia más representativa de la intención de planificación de las inversiones en infraestructuras para la integración regional, lo constituye la Iniciativa de "Integración de la Infraestructura Regional Suramericana"-IIRSA.

Esta iniciativa de asociación de países del cono sur se puso de manifiesto durante la Reunión de agosto-2000 en Brasilia, entre los doce presidentes latinoamericanos allí presentes. Ellos coincidieron en que el desarrollo de sectores estratégicos como transporte, energía y telecomunicaciones ayudaría a superar los obstáculos geográficos, fortalecer los mercados y promover nuevas oportunidades económicas en la región.

La coordinación técnica y el funcionamiento de IIRSA se delegó a tres bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Los organismos multilaterales de crédito produjeron conjuntamente un Plan de Acción para diez años con la promesa de hacer realidad las aspiraciones de la integración regional. La banca de desarrollo tiene un rol muy activo en el financiamiento de los estudios y proyectos relacionados con IIRSA, habiendo proporcionado apoyo técnico y facilitado la participación del sector privado en la iniciativa.



Se creó a nivel ministerial la Autoridad Sudamericana de Infraestructura (ASI) para formalizar el debate sobre qué sectores y cuáles inversiones realizar para contribuir a la integración regional, identificando los proyectos de mayor relevancia en tres sectores claves como energía, transporte y telecomunicaciones.

Los tipos de proyectos considerados en el marco de la iniciativa de IIRSA resultan muy variados; desde mejoras viales y construcción de nuevas carreteras hasta el establecimiento de servicios de telecomunicaciones de alta calidad (con mayor ancho de banda) que permitan elevar la competitividad de los servicios profesionales latinoamericanos a nivel mundial.

Algunos de los 514 proyectos identificados por IIRSA, agrupados en 47 grupos de proyectos, representan una inversión estimada de US\$ 69.000 mill. a diciembre/2008. Adicionalmente, los gobiernos seleccionaron un conjunto acotado de proyectos de alto impacto al cual están dando una atención especial en cuanto a financiamiento y ejecución en el corto plazo (Agenda de Implementación Consensuada 2005 -2010). Esta "Agenda" está constituida por 31 proyectos con una inversión estimada de US\$ 10.188,20 mill.

Los avances conseguidos hasta la fecha en la conformación e implementación de una cartera de proyectos, constituyen un evento histórico para la Región, que de este modo ve consolidar una instancia instrumental y operativa central para la decisión y puesta en marcha de acciones y proyectos concretos (IIRSA, 2008)

## **2.2. LA PROGRAMACIÓN A NIVEL PROVINCIAL: SANTA FE.**

La Provincia registra avances importantes en cuanto a la creación de dos instancias fundamentales para la instrumentación de su política de Inversión Pública en el territorio: el Banco provincial de Proyectos de Inversión- Bappi y la Regionalización y formulación del Plan Estratégico Provincial.

### **2.2.1. Sistema Nacional de Inversión Pública y Bappi a nivel provincial.**

En Santa Fe se dicta en el año 2004 el Dec.Nº 469 mediante el cual se adopta el Sistema de Inversión Pública como proceso de gestión de los proyectos de inversión a nivel nacional. Se requiere para ello un Ente coordinador que regule las relaciones entre los diferentes organismos que desempeñan funciones relacionadas a la toma de decisiones en los distintos ámbitos y niveles, trabajando con Proyectos que tengan una adecuada formulación y justificación de sus efectos sociales, productivos y ecológicos.

A tales fines se implementa el Banco Provincial de Proyectos de Inversión (BaPPI) y la Unidad Rectora Central del mismo en el ámbito de la Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo, dependiente del Ministerio de Economía. La misma tiene como fin la estructuración de metodologías correspondientes a la evaluación de proyectos, en todos sus niveles (identificación, formulación, evaluación ex- ante y ex- post, y ejecución) así como homogeneizar la presentación de los mismos.

Los proyectos son gestionados con participación de cada jurisdicción o entidad del sector público provincial, incorporados al Sistema, las cuales están encargadas de gestionar los proyectos desde el lugar donde se generan. El BaPPI emplea para la administración, y desde los diferentes organismos, el sistema informático BAPIN II v. 2.05, el cual permite generar un inventario de proyectos actualizado. El software abarca el proceso completo de la inversión que va desde la identificación de la necesidad o el problema, hasta la operación del proyecto seleccionado para satisfacerla o solucionarlo.

Desde un comienzo, se realizaron avances significativos en materia de apoyo para la mejor ejecución de las actividades relacionadas con el Banco Provincial de Proyectos de Inversión, habiéndose implementado una serie de cursos para capacitar recursos humanos en



las distintas jurisdicciones y municipalidades adheridas en temas como: Ciclo de vida del proyecto, Metodología de Marco Lógico, Monitoreo y evaluación de proyectos, e Indicadores económicos (Entre otras, las Municipalidades adheridas al Sistema son: Rosario, Santa Fe, Avellaneda, Rafaela, Reconquista, Santo Tomé, Venado Tuerto, Esperanza, Gálvez, Cañada de Gómez, San Lorenzo, Casilda)

La cantidad de proyectos que se incorporaron en los primeros años de implementación del Sistema fue realmente elevada, como que en la Provincia - a Septiembre 2009- hay más de 1.500 proyectos cargados (los montos son orientativos dado que los mismos se encuentran en diferentes etapas del ciclo de vida). A principios del año 2008 el equipo de trabajo del Banco Provincial de Proyectos de Inversión desarrolló actividades extras para lograr una mayor difusión de la información, tanto al nivel regional como nacional.

Se viene dando amplia difusión a las actividades desarrolladas (como la preparación de una "Gacetilla Informativa" junto al Banco de proyectos de Entre Ríos –BAPIER, cursos de capacitación para funcionarios de la administración central de las dos provincias, y se creó una Página Web del Banco Provincial de Proyectos de Inversión en el portal de Santa Fe) El equipo de trabajo del Banco Provincial de Proyectos de Inversión participa de encuentros nacionales junto al personal de otros Bancos de Provincias, intercambiando experiencias e información..

Si bien la implementación del sistema parece avanzar por el buen camino (con gran número de proyectos, y buena implementación de la carga en el Banco), la ejecución ha sido baja; por otra parte, no se observa una adecuada coordinación entre los diferentes reparticiones provinciales, a fin de poder desarrollar una planificación estratégica conjunta.

### **2.2.2- Plan Estratégico Provincial y Regionalización.**

Como cierre de un proceso que convocó al conjunto de la ciudadanía de la Santa Fe, y tras haberse iniciado el mismo con la regionalización del territorio, Santa Fe llegó a contar hacia finales de 2008 con un primer Plan Estratégico Provincial, producto del debate y el consenso logrado en todas y cada una de las cinco regiones establecidas (Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto).

El proceso adoptó la modalidad de asambleas participativas de amplia convocatoria para arribar a diagnósticos regionales que contemplan las particularidades y necesidades del territorio. Si bien los postulados de la planificación estratégica son loables en la teoría, cierto es que se requiere de un profundo grado de compromiso por parte de la población en su conjunto para llevar a delante los mismos. Lo cierto es que se ha logrado por primera vez un principio de acuerdo social a través del cual se promueve un conjunto de proyectos "regionalizados" en relación a la idea de tres ejes estructurantes: a) Territorio integrado, b) Calidad social, y c) Economía del Desarrollo.

Las garantías de cumplimiento de las propuestas radican en crear y sostener dispositivos institucionales que hagan posible que los distintos actores, tanto públicos como privados desarrollen y gestionen los proyectos y monitoreen los avances a través de Consejos regionales de Planificación. A su vez, la posible formación de grupos de seguimiento entorno a líneas de interés podría promover y controlar el desarrollo específico de los proyectos (PEP, 2008).

La puesta en ejecución implica un real desafío; junto a la participación de las autoridades provinciales y los intendentes y presidentes de comunas, debe juntarse y comprometerse al conjunto de los ciudadanos. Al respecto si bien se ha dado un paso fundamental en esta experiencia, persisten serias dudas y "vacíos" entre la formulación y la implementación de los proyectos al momento de ser llevados a la práctica. ¿Cuáles son los mecanismos institucionales concretos y la estructura que permite poner en marcha las propuestas?



Son muchas las dudas que persisten y las tramas por "tejer" para ver cómo se baja de la idea a la formulación del proyecto hasta convertirlo en una inversión concreta, con asignación de fondos y financiamiento específico. ¿Quién toma las propuestas que emanan del Plan Estratégico y las concretiza en proyectos evaluados y analizados en sus distintas alternativas y las pone en un contexto general de obra pública?

### **2.2.3 Los proyectos y los fondos internacionales.**

Santa Fe gestiona en forma directa, más allá de la programación que realiza el Estado Nacional, recursos ante Organismos Internacionales de crédito a través de la Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo- SPIFE, dependiente del Ministerio de Economía de la Provincia. La misma fuera creada por Dec.provincial N° 1734/98 y, en el año 1999, con la modificación de la estructura del Ministerio, pasó a ser Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo, siéndole asignadas funciones específicas mediante el Dec.N° 110/99.

Su estructura funcional está ordenada en tres áreas estancas con conducciones, acciones y objetivos autónomos sin integrar: la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), el Programa Municipal de Inversiones (PROMUDI) y la Sub Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia (SUPCE), prescindiendo el organismo director (SPIFE) de las tareas de integración y coordinación que por su rol le correspondía. Hoy se trabaja con una visión más integrada del citado organismo, además de una mayor interrelación con los diversos ministerios y organismos.

La SPIFE participa en los diferentes programas de acuerdo a un diseño institucional propio acorde a cada uno de ellos, interviniendo en las diversas etapas del ciclo de vida de los proyectos (identificación, formulación, evaluación y ejecución). Hoy se gestiona directamente o a través de programas nacionales con algunos organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial, el BID o el FONPLATA, entre otros; además se cuenta con fondos propios provenientes del recupero de servicios de la deuda de operaciones de préstamos anteriores, los que se derivan a los municipios para la ejecución de obras, adquisición de equipamiento o fortalecimiento institucional.

Aquellos programas nacionales con financiamiento externo a los que la Provincia adhiere, cuentan con unidades ejecutoras básicamente en el Ministerio de Planificación o el Ministerio del Interior. Cada año, la Provincia prioriza sus proyectos de acuerdo a la planificación estratégica, la utilización de los recursos en forma eficaz y eficiente, y al grado de avance en la formulación. La misma envía a las unidades ejecutoras centrales quien comunica la incorporación o no de los proyectos en el cupo establecido por los Bancos Internacionales para cada uno de los programas previstos.

Si la Nación o la Provincia toman el préstamo internacional, la Provincia debe: contar con una Ley que autorice el endeudamiento, una Resolución del Ministerio de Economía que demuestre el cumplimiento de los indicadores de Responsabilidad Fiscal exigidos (cumplimiento de Ley de Responsabilidad Fiscal), el Convenio subsidiario de Préstamo con la Nación, y un dictamen de Fiscalía de Estado.

A Septiembre-2009, la gobernación gestiona varios proyectos con distintos grados de avance, entre los cuales -sólo por mencionar los más importantes- están: 1- Programa de Mejoramiento de Barrios -PROMEBA 2-el Programa de Modernización de la Gestión Provincial y Municipal- BIRF, 3- el Programa de Infraestructura Vial Provincial , 4\_Programa de Prevención de Inundaciones y Drenaje Urbano- BIRF, 5- Proyecto de Reconversión del Puerto de Santa Fe- FONPLATA y 6- Programa de Mejoramiento de Barrios II.

### **3. LOS SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA. UNA MIRADA A OTRAS EXPERIENCIAS.**



### 3.1. RASGOS PRINCIPALES DEL SISTEMA EN OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS.

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública- SNIP en Latinoamérica se convirtieron en un instrumento de programación de las inversiones que, a instancias de algunos organismos internacionales, se impusieron con regularidad en distintos países e implementaron con relativo éxito en la gestión de los recursos. Este tema ha sido motivo de preocupación e interés en cuanto a reconocer, transcurrido algo más de una década de su implementación, cual ha sido el éxito corrido por la implementación de los mismos.(Ortegón, 2004).

La necesidad de mejorar las etapas de priorización y asignación de los recursos, en función del interés de numerosos Organismos multilaterales de crédito, parece determinante para la organización de los Sistemas, estando hoy avanzada su implementación y coordinación junto a otras escalas de decisión en el plano nacional, en tanto se progresa en la replicación de este instrumento a escala subnacional y regional a los fines de armar una red a nivel nacional..

Un aspecto importante que debe ser considerado al desarrollar una rápida mirada comparativa de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública es el tema de los objetivos que se persiguen desde los mismos. Un trabajo de la CEPAL (Ortegón, 2004) explicita en relación a varios países Centroamericanos las significativas diferencias que existen referidas al nivel de claridad y especificación con que estos países han establecido los objetivos y el nivel de desarrollo y complejidad que muestran en sus respectivos sistemas de inversión. En el caso de Costa Rica y El Salvador, a pesar de tener el sistema en funcionamiento, no cuentan con una declaración de objetivos para conocer con certeza cuáles son los fines que persigue el sistema; se enuncian objetivos bastante amplios que no cuentan con un desarrollo o una desagregación que permita ser traducido en tareas claras y específicas por quienes ejecutan o participan en el proceso de inversión pública.

Casos completamente opuestos a los anteriores se pueden vislumbrar en los demás países, ya que tanto en Guatemala, Honduras, Nicaragua o Panamá, sí existen definiciones de objetivos claros y específicos en la formulación del Sistema. Como es de esperar, estas definiciones son bastante semejantes en su esencia. En primer término, en todos los casos se declara como prioridad el garantizar una adecuada compatibilización entre las decisiones de inversión pública y los planes de desarrollo nacional y sectorial del país. Otro aspecto en el que los países coinciden es en la necesidad de asegurar que los proyectos que se aprueban sean rentables desde el punto de vista económico y social, procurando a su vez una oportuna asignación de los recursos públicos involucrados.

En la misma dirección, un estudio de Tavares (2006) analiza para cinco países Latinoamericanos (Brasil, México, Uruguay, Colombia y Guatemala) si se definieron con precisión y claridad los principales objetivos estratégicos del gobierno. Allí se concluye que en el caso de Brasil se fijan objetivos estratégicos fiscales definidos en la Ley de Directrices Presupuestarias y los demás Planes Plurianuales (PPA), siendo el órgano administrador el Ministerio de Planificación Presupuesto y Gestión. Cabe decir que más que sistema de Inversión Pública se trata de un verdadero sistema de Planificación del gasto corriente.

En Colombia los objetivos se definen en el Plan Nacional de Desarrollo ejecutado por la Dirección Nacional de Planeamiento, en tanto que en Guatemala, a diferencia del anterior, cada entidad plantea sus objetivos estratégicos y operativos y para cada programa de gasto se definen las metas a alcanzar, estando la conducción a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación Presupuestaria.

En México el Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Financiamiento del desarrollo, destaca los objetivos de una manera general, definiendo áreas de interés y seleccionando los proyectos según las metas presidenciales establecidas.

En Uruguay se definen las metas estratégicas a partir de lineamientos estratégicos de ges-

ción (LEG) del gobierno; y es a partir de las metas estratégicas cuantificadas que se seleccionan los proyectos de inversión prioritarios. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia es la encargada de la administración.

	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>Guatemala</b>	<b>México</b>	<b>Uruguay</b>
Sistema de planificación	Sistema de Planificación y Presupuesto  Planes Plurianuales PPA	Sistema de Metas de Gobierno (SIGOB)  Plan Nacional de Desarrollo	Sistema de Metas Presidenciales (SIGOB)	Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)  Sistema de Metas Presidenciales	Sistema de Evaluación de la Gestión y Planes Estratégicos de Gestión Sistema SEV –PEG
Organismo que lo administra	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Dirección Nacional de Planeamiento	SINERGIA Secretaria de Planificación y Programación Presupuestaria.	Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia
Cómo se seleccionan los proyectos o programas prioritarios del gobierno	En el gobierno de Cardoso se hizo a partir de un estudio específico por regiones. Actualmente se hace con base en las carteras de proyectos existentes	Reflejan el programa de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo	Con base en el programa de gobierno	Se establecen las Metas Presidenciales y la Agenda de Buen Gobierno de la Presidencia	A partir de las metas estratégicas se seleccionan los proyectos de inversión prioritarios
¿Están definidos con precisión y claridad los principales objetivos estratégicos del gobierno?	Sí, los objetivos estratégicos fiscales están fijados en la Ley de Directrices Presupuestarias y los demás en los Planes Plurianuales	Sí están en el Plan Nacional de Desarrollo.	Cada entidad define sus objetivos estratégicos y operativos, y para cada programa de gasto define las metas a alcanzar	Dentro del PND se destacan, de una manera general, áreas de interés	Sí, a partir de los lineamientos estratégicos de gestión (LEG) del gobierno se definen las metas estratégicas son objetivos cuantificables

Fuente: Tavares y otro- 2006

Lograr el intercambio de experiencias de mejores prácticas con otros países latinoamericanos con problemáticas similares, puede contribuir al mejoramiento del sistema a través de enriquecer las propias experiencias mediante el estudio y análisis de otros modelos competentes. Dentro de las experiencias Latinoamericanas se cuentan experiencias exitosas en los casos de Chile y Colombia (Ortegón, 2004), sin embargo carecen del imperativo que en alguna medida obligue a las provincias a instrumentar un sistema similar al nacional-

### 3.2. LA EXPERIENCIA SUBNACIONAL.

En un estudio comparado donde se toma la experiencia de Santa Fe respecto de las demás provincias argentinas (Giupponi y otros, 2008) logra establecer que prácticamente en la totalidad de los casos se han desarrollado y llevado a la práctica - de una u otra manera- Sistemas de Inversión que permiten gestionar en forma eficiente los recursos provinciales. No obstante este avance concreto en la programación de las inversiones en el plano subnacional en cuanto a la implementación de mejoras en la gestión pública, los resultados alcanzados han sido diferentes tanto a niveles de estructuración de la legislación y el marco legal como en relación con los niveles institucionales de gobierno.



Se pueden distinguir claramente tres grupos respecto al marco legal regulatorio de los sistemas de gestión de la inversión.

a- Por un lado, aquellas provincias que promulgaron directamente una Ley de Inversión Pública como son los casos de San Juan, Chubut y Catamarca donde, a través de leyes específicas, se ponen en vigencia los Sistemas Provinciales de Inversión. Estas Leyes, al haber sido sancionadas por lo general antes de la sucesión de convenios provinciales con la Nación, no contemplan al sistema Bapin como inventario de proyectos, sino que presentan sus propios ordenamientos de proyectos, situación que se ha venido regularizando con el tiempo. En el caso particular de la provincia de San Juan, el sistema creado por la misma para gestionar las inversiones, dio lugar a la interrelación con el sistema de proyectos brindado por Nación (Bapin II).

b- Un segundo grupo de provincias no cuentan con leyes específicas de implementación del Sistema de Inversión pública provincial y, por lo tanto, han sancionado leyes de Administración Financiera e incluido en dicho texto de Ley al SNIP como parte fundacional del mismo. Este es el caso de la provincia de Santa Fe, como también el de Córdoba, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Buenos Aires. La diferencia entre un sistema y otro radica en la independencia con que se presenta el sistema de inversión respecto al sistema presupuestario; en Córdoba, por ejemplo, el sistema de inversión aparece casi subordinado al sistema presupuestario, mientras que en Santa Fe son presentados con el mismo nivel de jerarquía proyectos que tienen una adecuada formulación y justificación de sus efectos sociales, productivos y ecológicos

c- Finalmente, están los casos de aquellas provincias que no han sancionado leyes ni de administración financiera ni de inversión pública; estas se hallan, casi en su totalidad, adheridas al Sistema de Inversión Pública Nacional. Si bien el marco legal institucional es fundamental para sustentar la organización del mismo, ciertamente las oficinas de proyectos de la administración y, en particular, la oficina designada para administrar el Inventario de proyectos a partir del convenio firmado con la Nación, son firmes promotoras del Sistema, como es el caso de la provincia Entre Ríos. Por último, en el caso de Santa Cruz, esta provincia se encuentra en proceso de sancionar una ley de inversión, mientras que Santiago del Estero está haciendo lo propio para implementar una ley de Administración financiera en la provincia.

La diversidad de situaciones provinciales da cuenta de una construcción política-administrativa en proceso que tiende a completar un vacío institucional y legal existente en el país respecto a contar con un proceso racional que permita la toma de decisión en un marco contenido, con mayor eficiencia y equidad en la distribución de la inversión pública. Si bien es mucho lo que aún resta por hacer, así como grandes las disparidades entre Estados provinciales, la necesidad de coordinación y equiparación en la distribución de los recursos nacionales, ejerce cierta presión sobre los gobiernos provinciales que, de alguna manera, sienten comprometidos con la viabilización del proceso.

#### **4- CONCLUSIONES.**

El dilema central de la economía es la decisión de asignar recursos escasos a objetivos múltiples. En el fondo ésta es una expresión particular del conflicto más general y permanente entre lo que el ser humano desea y lo que le es posible obtener. La relación entre la planificación estratégica y el presupuesto es otra forma de expresión de ese dilema, los deseos expresados como una visión del tipo de sociedad en la que se desea vivir, que se manifiesta en los planes estratégicos del gobierno, y las posibilidades efectivas determinadas por los recursos presupuestales disponibles, y que en general, toca a otro organismo de gobierno la responsabilidad de identificar cuáles son. (Beretta, 2006:19)



De acuerdo a lo aquí analizado en el trabajo, lo cual no constituye más que una primera aproximación a un tema (como proceso en construcción) se puede expresar que la compleja labor de planificar de las infraestructuras a realizarse en la Argentina se concibe con una doble lógica; de arriba –abajo Top- down y de abajo –arriba Botton- up.

En principio, y desde una visión que se dice procurar la integración de los países latinoamericanos, se elaboran propuestas conjuntas entre dichos países con la intención de superar los obstáculos geográficos, fortalecer los mercados y promover nuevas oportunidades económicas. Este es el caso de IIRSA, una asociación supranacional que define obras prioritarias para toda la región sudamericana, y que tiene acceso directo al financiamiento en los más importantes Organismos Internacionales de Crédito, y a los cuales se les reconoce un lugar activo y trascendente al permitirles participar en la definición de cuáles son las obras prioritarias. Estamos en presencia de la planificación de arriba- abajo.

Por su lado, la Provincia de Santa Fe concreta un proceso tan importante como es el Plan Estratégico precedido por la regionalización, ambas instancias le permiten atender las demandas sociales territorializadas y concretarlas en proyectos; a esta iniciativa se suma la conformación del Banco de proyectos propios, como instancia complementaria a la nacional. Se da en este caso así como en el resto de los Estados provinciales, que están generando sus propios procesos internos de programación, y si bien los mismos ofrecen disparidades e inconsistencias en cuanto a la coordinación interna, resultan ser instancias complementarias que tienden a la formación de una red que articula las decisiones de inversión en el plano subnacional.

Se puede afirmar que no obstante el proceso resulta auspicioso y registra avances concretos, no se puede afirmar que haya inconsistencias, tanto en el plano nacional como provincial en las que se debería poner especial atención.

En el plano nacional, los avances en el SNIP son concretos, incluso se ha logrado establecer la inter consulta con las Provincias en los últimos tiempos; sin embargo, no se demarca claramente la vinculación entre el Plan de Inversiones Públicas (gestado en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas) con el Plan Estratégico Territorial (que pertenece a la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios) el que también contempla la instancia participativa con las Provincias, y llega a determinar la priorización de inversiones públicas en un Planteo Nacional "deseado".

Otra instancia que merece especial atención es la que corresponde a la provincia de Santa Fe, y los esfuerzos desplegados para ordenar un propio esquema de inversión y compatibilizarlo con la preparación del Banco de Proyectos. Si bien en una instancia participativa del Plan, donde desde el territorio se priorizaron obras y proyectos, estos no encontraron una adecuada "canalización" lógica en la estructura de programación del Gobierno que les permita ser absorbidos en su formulación y ordenados en una secuencia lógica para su ejecución.

Se entiende prioritario avanzar sobre las deficiencias, salvando algunas cuestiones como contar con personal entrenado, capaz de consolidar estos instrumentos de gobierno, es decir nuevos mecanismos y recursos humanos capacitados para la tarea, y sobre todo ajustar los mecanismos de coordinación que permitan dar coherencia y mayor eficiencia a la toma de decisión y puesta en marcha de las inversiones públicas en el país. Para ello no se deberán escatimar esfuerzos en una toma de decisión compartida donde Estado Central y las provincias tengan un acuerdo de funcionamiento.

Hay dos instancias a rescatar y que se desprenden del desarrollo del trabajo:

a) En primer lugar, el país cuenta hoy con una estructura - aún en proceso de montaje- donde se coordinan bajo el criterio de red una política de decisión racional que permite programar las inversiones públicas, planteando la coordinación Nación –Provincia, y donde la



prioridad actual pasa por la coordinación de la instancia de Bancos de proyectos.

b) En segundo término, y en respuesta a lo que sustenta el nuevo paradigma político respecto a la necesidad de participación social y donde la planificación estratégica parece ser una respuesta válida en esta dirección, los avances en este sentido han sido y son fundamentales. Si bien es mucho lo que resta por hacer para que los postulados se concreten en hechos de la administración gubernamental, tanto el Plan Estratégico Territorial a nivel nacional como el Plan Estratégico Provincial en Santa Fe, son dos resultados concretos que parecen avanzar en esta dirección.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

**Aguilar Villanueva, L.** (1994): "Estudio introductorio", en Luis Aguilar Villanueva (Comp.) La Hechura de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial (Pp. 15-77)

**Boisier, Sergio** (1998): "Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales". En Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid.

**Cafarell, Sonia y Raposo, Isabel** (2007): ¿Qué mueve a la realización de una gran inversión pública? Una mirada desde la Región Rosario al Proyecto Cobra (Tren de alta velocidad Buenos Aires- Rosario- Córdoba). 7º Coloquio de Transformações territoriais – AUGM- Curitiba, Brasil.

**Cobb y Elder** (1972): Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building, The Johns Hopkins University Press.

**Giupponi, E. y Williner, M.** (2008); Sistema de Inversión Pública de la Provincia de Santa Fe. Luces y sombras del Banco Provincial de Proyectos de Inversión (BaPPI) Facultad de Ciencias Económicas- Universidad Nacional del Litoral- Julio. <http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso4/Ponencias%20completas/Giupponi%20-%20Williner.doc>

**Howlett M. y Ramesh M.** (1995): Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Notario, Canada: Oxford Univ. Press.

**Infraestructura para la Integración Regional Suramericana- IIRSA** (2009): Cartera de Proyectos 2008. [http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20PDF/doc\\_cartera\\_2008.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20PDF/doc_cartera_2008.pdf)

**Kingdon JW** (1984): Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little Brown and Company): Pag.3-4

**Matus, Carlos** (1980); Planificación de situaciones. México, Ed. Fondo Cultura Económica.

**Ministerio de Economía y Producción de la Nación** (2009). "Plan Nacional de Inversión Pública" Período 2009-2011. <http://www.mecon.gov.ar>

“Documento Anexo”. Pág.37-38. <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada03/AnexosMemoria2003/Anexo2003MinisteriDeEconom%EDa.pdf>

**Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** (2008); Plan Estratégico Territorial. Argentina del Bicentenario 1816-2016. Poder Ejecutivo Nacional. Argentina

**Nelson B.** (1978); Setting the Public Agenda”, en The Policy Cycle, J. May y A. Wildavsky, edits., Sage Publications, Beverly Hills-Londres.

**Ortegón E. y Pacheco J.** (2005); Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones Serie Manuales NC 40 Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/21590/manual40.pdf>

**Plan Estratégico Provincial Santa Fe.** Cinco regiones, una sola provincia. Gobierno de la Provincia de Santa fe. Rosario, diciembre 2008

**Zahira, A y otros,** (2006); “Políticas públicas e Inversiones en infraestructuras. Una lectura crítica



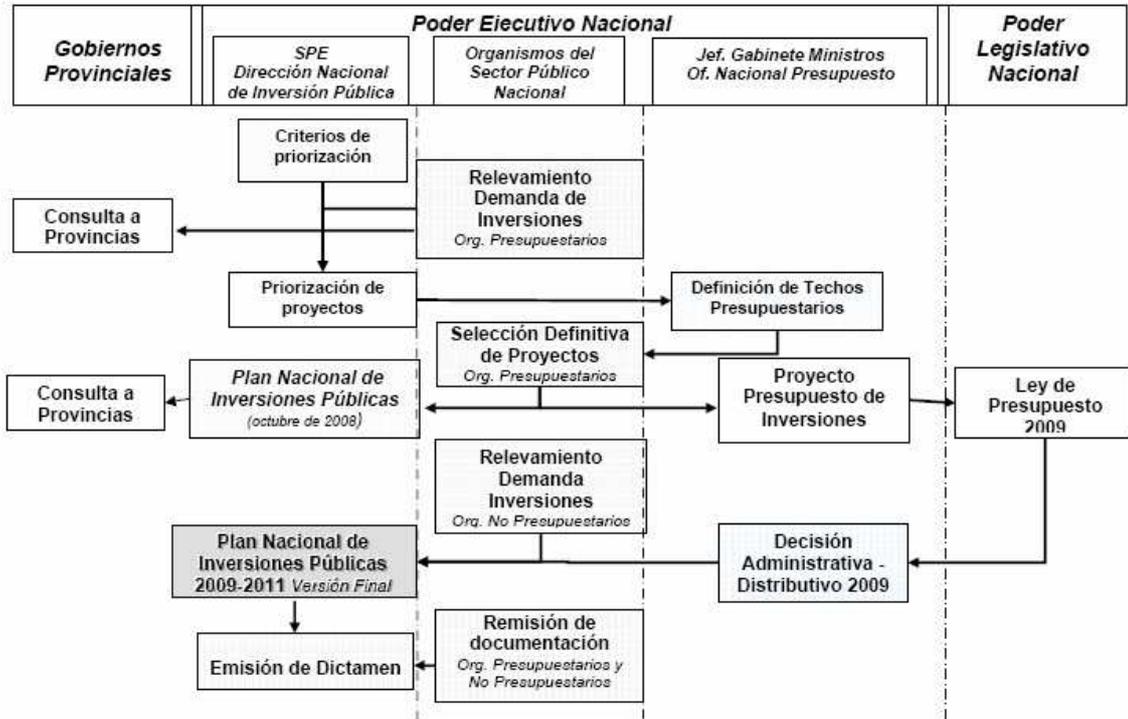
desde la Región Rosario". 6º Coloquio AUGM. Santa Fe, 15-17 Noviembre.

**Tavares, M. y Berretta N.**(2006); Sistemas de Planificación Estratégica Gubernamental y definición de prioridades presupuestarias. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Diálogo Regional de Política. Banco Mundial. Abril.  
[www.iadb.org/document.cfm?id=711509](http://www.iadb.org/document.cfm?id=711509)



**ANEXOS.**

**Cuadro III-1**  
Proceso de elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2009-2011





Inversión Pública presupuestaria y no presupuestaria – 2007 (ejecutado)

En millones de pesos

Inversión a cargo del Sector Público Argentino (excluye Bancos Oficiales)							
Ejecutor		Clasificación Presupuestaria		Concepto		Financiamiento	Total
Inversión ejecutada por el Sector Público Nacional	9620,9	Inversión Presupuestaria	6673,1	Inversión Real Directa	6673,1	Inversión a cargo del Sector Público Argentino financiada con Recursos de la Nación	17.758,3
		Inversión No Presupuestaria	2947,8	Inversión Empresas Públicas Nacionales	1.140		
				Inversión Otros Entes del Estado Nacional	185		
				Inversión de Universidades Nacionales	206,4		
				Inversión financiada con el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal	1.416,4		
Inversión ejecutada por el Sector Privado (Transferencias de Nación)	1416,5	Inversión Presupuestaria	1416,5	Inversión financiada con Transferencias de Capital de la Nación	1.416,5	Inversión a cargo del Sector Público Argentino financiada con recursos provinciales	13.037,3
Inversión ejecutada por el Sector Público Provincial	19758,2	Inversión No Presupuestaria	501,3	Inversión financiada con el Fondo Fiduciario Hidrico	501,3		
		Inversión Presupuestaria (*)	19.256,9	IRD provincial financiada con Transferencias de Capital de la Nación	6.219,6		
				IRD provincial financiada con Recursos Provinciales (*)	13.037,3		
		Inversión No Presupuestaria	sid	Inversión Empresas Públicas Provinciales	sid		

(\*) Estimación provisoria en base a datos de ejecución del año 2006 y acumulado al tercer trimestre 2007

Fuente: Contaduría General de la Nación e Informe sobre ejecución de Fondos Fiduciarios de la ONP.

La inversión con recursos provinciales surge como diferencia

Las transferencias de capital surgen del SIDIF, se consideran sólo las transferencias a provincias y municipios



REF.	PROGRAMA / PROYECTO	ESCALA DE IMPACTO	ESTADO	PLAZO	MONTO ESTIMADO (millones de \$)	FUENTE FINANCIAMIENTO
1	Autovías RN 19	Regional	En estudio	Medio	155	Provincia / BIRF
2	Autovías RN 178	Regional	En ejecución	Medio	S/D	Nación / Provincia
3	Autovías RN 33	Regional	En estudio	Medio	S/D	Nación / Provincia
4	Finalización Autopista Rosario - Córdoba	Regional	En ejecución	Medio	1085	Nación
5	Autovía RN 34 Rosario - Sunchales	Regional	En estudio	Medio	S/D	Nación / Privado
6	Plan Circunvalar	Regional	En estudio	Medio	S/D	Nación
7	Profundización Hidrovía	Regional	En ejecución	Largo	S/D	Nación
8	Reconversión Puerto Santa Fe	Regional	En estudio	Medio	S/D	Provincia / Fonplata
9	Conexión Ferro urbanística Reconquista- Goya	Regional	En estudio	Medio	S/D	Nación
10	"Tien alta velocidad" Bs As - Rosario y Córdoba	Regional	En estudio	Medio	3100	Nación
11	Corredor RN 98	Regional	En estudio	Medio	S/D	Nación
12	Corredor RN 95	Regional	En estudio	S/D	S/D	Nación
13	Puente Santo Tomé - Santa Fe	Regional	En estudio	Medio	186	Nación
14	Conexión Ferro vial Paraná -Santa Fe	Regional	En estudio	Medio	S/D	Nación
15	Desarrollo de gasoductos Región Centro	Regional	S/D	Medio	S/D	Nación / Provincia
16	Acueductos: Centro, Norte, Sur	Regional	S/D	Corto	930	Nación / Provincia
17	Construcción de usina eléctrica en Timbóes	Regional	S/D	Medio	1466	Nación
	Ampliación de equipamiento e infraestructura de salud	Regional	S/D	Medio	S/D	Provincia
	Ampliación de equipamiento e infraestructura educativa <sup>1</sup>	Regional	S/D	Medio	S/D	Nación / Provincia
	Plan Federal de viviendas I y II <sup>2</sup>	Regional	S/D	Medio	S/D	Nación / Provincia
18	Construcción de corredores transversales provinciales <sup>3</sup>	Regional	S/D	Corto	S/D	Provincia
	Creación de parques Laguna la Verde, Las Vizcacheras y Parque Nacional "Islas del Paraná"	Regional	S/D	Corto	S/D	Provincia
	Bajos Submeridionales Fortalecimiento de los comités de cuenca. Regulación Laguna La Picasa y Melincué	Regional	S/D	Corto	S/D	Nación / Provincia
	Sistema Río Salado, Saladillo y Ludueña	Regional	S/D	Corto	S/D	Nación / Provincia
	Construcción de Casinos en Melincué, Rosario y Santa Fe	Regional	S/D	Corto	S/D	Provincia / Privado

1. (Plan "700 escuelas"), Programa "Yo sí puedo" de alfabetización para los departamentos del norte Programa "Pera" Electrificación de escuelas rurales.  
 2. Construcción de vivienda en lotes propios, Plan de auto construcción, Plan de mejoramiento de barrios en grandes ciudades.  
 3. 10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90, 100



