

“El pequeño SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública)”

Autor:

Sobrero, Francisco

E-mail

fsobrero@fce.unl.edu.ar

Eje Temático

Economía

“Parturient montes, nascetur ridiculus mus”

Horacio, Siglo I, a.c. :

I. Introducción

El presente trabajo expone uno de los aspectos de la descripción y análisis del proceso de constitución de las decisiones de inversión pública en Argentina durante la década de 1990, tema que forma parte de una Tesis Doctoral inédita.

La elección de este objeto de estudio tuvo como objetivo indagar en las contradicciones evidenciadas entre los resultados del arrollador impulso modernista inducido en la administración pública y las opiniones, creencias difundidas y evidencias que refieren una continuidad de la baja calidad de los resultados obtenidos por el proceso inversor estatal a lo largo de varias décadas, particularmente en la analizada. De allí, la importancia de explorar la medida –y la dirección- en que las transformaciones de la gestión lograron modificar los resultados obtenidos en esa década.

En el curso de los años 90 se propusieron e implementaron una serie de reformas en la gestión estatal que -entre otros objetivos- procuró transformar radicalmente el proceso de gestión de las decisiones de inversión pública, apoyándose en el consenso crítico sobre la experiencia precedente.

Diversos interrogantes orientaron las indagaciones sobre esta experiencia y sus resultados, entre ellos:

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

¿Cómo un proceso de transformaciones que contó con potentes recursos políticos, institucionales, financieros, un alto grado de aceptación social y suficiente tiempo de implementación, logró resultados magros, en forma generalizada?

En el mismo sentido, si los actores principales que intervienen en el recorrido decisorio han transitado un extenso y calificado proceso de formación profesional, ¿porque las decisiones, apoyadas en sus análisis, evaluaciones y recomendaciones, arrojan resultados generalmente distantes de los objetivos propuestos?

II. Marco teórico

Se indagó en el patrón teórico central que sustentó el proceso de reformas, la Nueva Economía Institucional, que asume en buena medida los aportes del enfoque neoclásico y, ante su insuficiencia –a juicio del autor-, se exploró la capacidad explicativa del Nuevo Institucionalismo histórico, particularmente en relación con el tema abordado y su fuerte vinculación con el debate sobre la autonomía y las capacidades estatales.

También se acudió a explicaciones convergentes provenientes del neomarxismo y de los aportes gramscianos, particularmente el marco analítico que permite el concepto de hegemonía.

Se destacan las contribuciones de Theda Skocpol, Peter Evans y Thelen y Steinmo. Por último se referencia la evolución de estas perspectivas teóricas en América Latina y, en particular, en Argentina, donde se reconocen la pertinencia de los aportes de los citados skocpol y Evans como así también los de Bob Jessop, Eduardo Basualdo y Carlos Acuña.

III. Estrategia Metodológica

La estrategia metodológica tomó en cuenta la necesidad de utilizar una combinación de técnicas de investigación provenientes de metodologías cuantitativas y cualitativas utilizadas en forma complementaria.

Se apeló a técnicas cuantitativas en el procesamiento y análisis de las bases de datos del SNIP, para relevar la representatividad, la evolución temporal y las características de las postulaciones procesadas. Estos resultados fueron contrastados luego con las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas a expertos y decisores.

Para expertos

Mediante observación documental se relevó el contenido académico utilizado en el proceso de formación de expertos y decisores, centrando el análisis en materias específicas de grado y posgrado de Universidades Argentinas (bibliografía principal, programas analíticos y material de apoyo *ad hoc*), con el objetivo de relevar y establecer significados y sentidos atribuidos a los principales conceptos y categorías analíticas utilizadas y las concordancias existentes entre las variables utilizadas.

En forma concomitante se realizaron entrevistas en profundidad a expertos y decisores involucrados en el recorrido decisional de la inversión, centradas en indagar sobre sus prácticas usuales y sus visiones sobre las herramientas, técnicas, parámetros y criterios utilizados.

IV. Antecedentes

El trabajo parte de considerar las características y condiciones en que se materializa el Proceso de constitución de decisiones de inversión pública, tanto desde el punto de vista del soporte teórico y metodológico como las continuidades y diferencias que se aprecian en sucesivas etapas de la periodización histórica adoptada (vigencia del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK), su agotamiento y crisis y, por último, las Reformas de los años 90).

Asimismo, en un acercamiento mayor al objeto de estudio, se enfocan las decisiones de inversión pública a partir de su vinculación con el entorno de políticas que promueve la gestión gubernamental. Se ponen en relación aquí la fundamentación de las decisiones específicas y los mecanismos de articulación que posibiliten su compatibilidad y congruencia con objetivos y metas de mayor grado de generalidad como así también con las restricciones de distinto orden, particularmente las financieras.

Este acercamiento permite abordar el proceso de Reformas del Estado impulsado y –en buena medida- implementado en esta década y el marco político-institucional en que operan las transformaciones bajo estudio.

Así, a partir de estas reformas, institucionales, legales, organizativas, con el telón de fondo del ideario neoliberal fortalecido por su avanzada en toda América Latina, se aborda la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en tanto estructura organizativa, procedimiento ritualizado de gestión de la inversión, ámbito de recepción pasiva y de reproducción de metodologías centradas en el desempeño financiero de corto plazo y punto de contacto con los nuevos actores

V. Las condiciones dadas y construidas que posibilitaron la profundidad de las transformaciones en los años 90.

Los años 90 comprenden una *década larga*, comienzan a mediados de 1989, con la crisis política que anticipa la entrega del poder y concluye, abruptamente, en medio de otra crisis política, a fines del año 2001.

En estos casi 13 años se intentó –y en ciertos aspectos se logró- dar un giro copernicano al accionar estatal en su relación con los actores sociales y económicos. Una hipótesis de este trabajo interroga precisamente sobre las causas de la intensidad, profundidad y extensión de las reformas

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

propuestas y -a la par- sobre los reducidos logros obtenidos en términos de su implantación efectiva en la estructura y en la gestión estatal.

Tanto el proceso de reformas en la gestión política como el de reestructuración de la gestión gubernamental no fueron experimentos aislados ni extemporáneos. Por el contrario, se daban la mano con el clima de época reinante por ese entonces en –al menos- los países del capitalismo atlántico. Clima de época éste que reflejaba los profundos cambios que ocurrirían al final del –al decir de Han Berend-, *corto siglo XX*, que en la Argentina tuvieron una intensidad singular.

Al principio fue la crisis. Inédita en sus manifestaciones y demandas y en la incapacidad de la debilitada gestión política de orientarla en el marco de la institucionalidad establecida. No se trataba solo de una carencia en el plano de la gestión política pues estas limitaciones se enraizaban en incapacidades devenidas estructurales, que atravesaban tanto la gestión del *aparato* estatal como el poder de disciplinamiento de los diversos actores económicos y sociales.

Una vez abierto el sendero de la crisis, su desarrollo pone en blanco sobre negro el estado de la *estatalidad construida*, de la que quedaba solo el recuerdo de tiempos mejores. Las estructuras organizativas lucen ahora vacías, la normativa profusa y contradictoria deviene letra muerta, el funcionariado burocrático opera sin estímulos, las áreas aun importantes comienzan a ser permeadas por nuevos actores provenientes de la *nueva experticia*, los objetivos se difuminan y el horizonte estratégico se angosta–cual espejismo- para reducir la gestión política a la atención de la mera coyuntura.

Una valoración comparada de estas capacidades se expone en el trabajo de Evans y Rauch, que construyen una *escala de Weberianidad* en base a una encuesta realizada sobre los más importantes atributos -weberianos- de la burocracia de 30 países en desarrollo, para un periodo que concluye en 1990. El resultado muestra a quienes más se acercan al modelo weberiano (Corea 13; Singapur 13,5; Taiwan 12); y a los ubicados en las antípodas (Dominicana 2; Guatemala y Nigeria 3). Cercano a éste límite inferior se encuentra Argentina, con un módico 3,8 (2007:19).

Todo indica la existencia de una situación disruptiva. La continuidad y profundidad de la crisis sumada a la debilidad creciente de la gestión, que erosionaban la eficacia de la acción gubernamental, escindida en forma creciente de las demandas y expectativas de la población dejaban el camino expedito para cambios y las transformaciones significativas. Al respecto, tal como se señaló precedentemente, Steinmo y Thelen (1992) afirman que los momentos de cambio institucional revisten particular interés pues *“los conflictos sobre las instituciones ponen al descubierto intereses y relaciones de poder (...) y sus resultados amplifican y refuerzan los intereses de los ganadores, ya que las trayectorias generales de política pueden ser fruto de decisiones institucionales”* y reafirman que las instituciones resultantes afectan las decisiones políticas, junto a otros factores tales como *“las concepciones de clase, filosofías públicas, contextos históricos y las preferencias públicas y de las élites que se entrecruzan con las estructuras institucionales”* en la producción de resultados políticos.

En efecto, en este periodo se producen profundas transformaciones que lo diferenciarán claramente de los anteriores, tanto en las reglas de inclusión/exclusión como en las relaciones

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

"Conocimiento e Innovación en la FCE"

entre economía interna y externa, relaciones entre economía y mercado, entre Estado y actividad económica, en las reglas constitucionales y electorales, en los partidos políticos y en las relaciones entre el Estado, políticas públicas y sociedad civil.

Los cambios promueven la formación de una nueva *matriz política* (Acuña, 1995) que estará determinada básicamente por factores económico-estructurales y político e ideológicos, en la que se incluye la lógica de acción política y sus implicaciones, que admitirán el desarrollo de distintos procesos políticos según las opciones y comportamientos de los actores.

Una de las características centrales de la transición entre estos dos procesos democráticos, más que la profundidad de las reformas y el cierto consenso logrado/impuesto, reside en que las mismas no obedecieron a un programa de gobierno preestablecido, con difusión eficaz y construcción de consenso generalizado sino, más bien, a la ocurrencia sucesiva de diversas situaciones de conflicto que, en su resolución, habilitaron el camino de profundización de las reformas¹. De allí la importancia de la resolución de los diversos conflictos surgidos o generados al principio del periodo, que permitieron consolidar rápidamente el poder presidencial y habilitaron y legitimaron las transformaciones en pos de un objetivo central y excluyente: desmontar la estructura del antiguo EBK, establecer nuevas reglas de juego expandiendo los criterios mercantiles al conjunto de las relaciones sociales y de vinculación Estado-Sociedad.

Otra dimensión de este proceso la constituye el profundo *cambio institucional* en relación a la lógica de legitimación del *proceso de gobernar*, centrado en la capacidad y la eficacia del accionar gubernamental.

Se trata de las transformaciones en el proceso de gestación e implementación de políticas públicas, de la estructura, funcionamiento y dinámica operativa de la Administración que confluirán en el concepto de *Gestión Pública*. Concepto este que -en la medida que desaparecía toda mención al planeamiento- se generalizaría en el discurso de las políticas públicas con lo cual la mirada larga y las preocupaciones estratégicas de aquél se reemplazarán con los enfoques de resultados de corto plazo, que dan lugar prioritario a los análisis centrados en la lógica de la relación *insumos-productos-resultados* y en el uso excluyente de indicadores de eficiencia.

En este concepto de *gestión pública* se resume y unifica *el gobernar* como potestad y capacidad decisional con *la administración*, que expresa la competencia directiva para materializar los objetivos. Con ambos se construirá la *legitimidad política* que también se sostiene con la *legitimidad de procesos y resultados*.

VI. Las Reformas, propuestas, implementadas y resultados esperados y logrados

El proceso de Reformas abarcó diversas dimensiones, político-institucionales, normativas, organizativas y culturales. Y en todas se materializaron cambios profundos.

¹ Cabe recordar que el Programa de gobierno (que expresaban las consignas electorales del candidato ganador) respondía a los postulados clásicos del nacionalismo justicialista, exactamente en las antípodas del que se pusiera en ejecución apenas asumido el poder.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

"Conocimiento e Innovación en la FCE"

En el plano Político institucional se fortaleció un Ejecutivo de que adoptó un carácter decididamente *decisionista* y llevó al extremo el tradicional *hiperpresidencialismo* que caracteriza la relación entre poderes en Argentina². En paralelo se promovió la creación de una Corte Suprema de Justicia abiertamente alineada con el Ejecutivo.

En la dimensión normativa el cambio central estuvo dado por la sanción de dos leyes (n° 23.696 de Reforma del Estado y n° 23.697, de emergencia económica) sancionadas a poco más de un mes de la asunción presidencial que rigieron durante toda la década, incluso una de ellas continúa vigente aún. Posteriormente en el año 1992 se sanciona la Ley n° 24156 de creación del Sistema de Administración Financiera y, en el año 1994, la Ley de creación del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En el plano organizativo se promovió la transformación de numerosas agencias estatales imprimiéndoles un sesgo mercantil en sus modelos organizativos y en el establecimiento de objetivos.

La dimensión cultural, mientras tanto, se vio impactada por la defensa y difusión del nuevo paradigma que reformulaba la articulación de las relaciones sociales y del Estado con los actores económicos.

En resumidas cuentas, se proponía penetrar la lógica burocrática con criterios mercantiles, promover el principio de eficiencia como objetivo estratégico central y fortalecer la centralidad del mercado como organizador de las actividades productivas.

Este Programa de Reformas definió como objetivo prioritario reducir la magnitud relativa del Estado y minimizar su rol en relación al desenvolvimiento de las relaciones y las actividades económicas y sociales. Al cabo de los primeros años de implantación del proceso reformista, una vez implementadas las llamadas de *primera generación*, se reformulan los objetivos de la intervención estatal, con una variante que pone el énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en el logro de mayores grados de *eficacia* en la intervención estatal.

Se abría paso así a las llamadas Reformas de *segunda generación*, una variante -crítica y complementaria- de las políticas derivadas del primigenio Consenso de Washington que ponía el acento en Reformas administrativas que apelasen al incremento de la competencia y a la promoción de acciones de mayor transparencia y control de la gestión estatal. De esta orientación surgieron iniciativas que se plasmaron –con diferentes resultados- en políticas y acciones tales como contrataciones de personal basadas en méritos³, instauración de prácticas de participación y control ciudadano, difusión de compromisos de incremento de la calidad en los servicios y creación de instrumentos de aproximación de la gestión pública a la ciudadanía.

² En los comentarios políticos informales se sintetizaba este rasgo del modelo señalando que los tres poderes del Estado residían en el domicilio de un estudio jurídico de la lejana ciudad de La Rioja, aludiendo al que integraban antes de 1989, Carlos Menen, Presidente; su hermano Eduardo, Presidente del Senado y el antiguo socio y amigo de ambos, Julio Nazareno, Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

³ Creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

Esta evolución del proceso de reformas, opera como marco del objeto de este trabajo que focaliza la atención en la naturaleza de las reformas introducidas en la gestión, las metodologías y los resultados del proceso decisor que comprende el proceso de inversión pública en Argentina.

VII. Las reformas, el Sistema de Gestión Financiera y el presupuesto

Tal como se señaló precedentemente, las condiciones vigentes a principios de los años 90 eran sumamente propicias para el intento transformador. La dilatada práctica de las organizaciones públicas de alinear su gestión con los objetivos estratégicos, planeamiento mediante, había caído en desuso.

La paulatina privatización o desactivación de las empresas públicas alejó los cuadros técnicos experimentados en ese oficio. La transferencia de funciones de salud, educación y otras varias a los Estados *subnacionales*, desactivó actividades de corte estratégico hasta ese entonces a cargo del Estado Nacional. Por último, el reemplazo del financiamiento interno por el proveniente de los OMF en vastas áreas de inversión, desplazó las evaluaciones hacia la satisfacción de criterios desvinculados del planeamiento y los objetivos de largo plazo.

La gestión estatal exhibía un alto grado anomia que, sumado al clima de privatizaciones y de reducción de personal, contribuía a debilitar las actividades de gestión. Se potenciaban así todas las carencias del periodo precedente recreando en forma ampliada un círculo perverso que incorporaba en los peores hábitos de la gestión previa.

Este escenario de deslegitimación facilitó la aceptación de propuestas transformadoras, imbuidas de una impronta modernista centrada en lo operacional, con recursos financieros provistos por los OMF, favorecidas por la creciente difusión de Sistemas de Informatización en redes y dotados una lógica que pregonaba la eficiencia procedimental como soporte para una nueva era de modernidad, libre de discrecionalidad política, de decisiones clientelares, de conducciones no profesionalizadas, atributos estos responsabilizados como portadores de todos los males del pasado.

La *pulsión reformadora* estuvo centrada en aspectos administrativos y formales, considerados el eje articulador de los cambios aunque, en rigor, la implementación del Sistema de Administración Financiera tuvo logros importantes que pudieron consolidarse a lo largo del tiempo. Al cabo de algunos años logró producir información confiable, integrada y oportuna y –lo más importante– centralizada en el área de programación financiera que pudo así implementar mejor su política de control –y reducción– del gasto.

De allí la importancia asignada a los procedimientos de “Gestión por resultados”, un objetivo que incorpora aspectos de la lógica de la gestión privada y procura establecer parámetros y estándares físico-financieros que permitan mejorar el control y consolidar el rol de la Administración Presupuestaria, función hacendal por antonomasia, como sede central del proceso decisorio.

Esta capacidad de centralizar la información financiera permitió a la gestión hacendal contar con procedimientos más efectivos para la asignación presupuestaria. Gracias a la familia de

Sistemas que integran y reportan al SAF, la Secretaría de Hacienda (SH) pudo contar con un buen grado de información que le permitía conocer el desempeño de los distintos organismos en términos de gasto e ingresos y perfeccionar su intervención en la fase de ejecución presupuestaria, precisamente el momento de la gestión en el que se producían y producen desvíos respecto de los previsiones.

Esta mayor capacidad de gestión de la información le permitió además una intervención centralizada y orgánica en el proceso de preparación del presupuesto. En efecto con 8 meses de anticipación cada organismo postula sus demandas para el año presupuestario siguiente y de la integración realizada por esta SH, surgen los denominados "techos presupuestarios", el límite financiero en que tienen que desenvolverse sus previsiones. A partir de allí los distintos organismos ordenan sus prioridades, tanto de gasto como de inversión para una nueva ronda de presentación ajustada de la demanda que será también resuelta en el mismo ámbito, con la intervención previa de la DNIP en el caso de proyectos de inversión.

Como puede apreciarse, las decisiones de gasto e inversión no aparecen asociadas a objetivos o metas consistentes con el rumbo estratégico gubernamental. Hasta aquí las decisiones son de carácter más "técnico" que "político" y la disputa siguiente se plantea en la arena informal constituida por negociaciones múltiples de miembros del gabinete y, eventualmente, de representantes de gobiernos provinciales o de grupos de presión.

Una vez aprobado el presupuesto en el área hacendal pasa a Jefatura de Gabinete de Ministros, generalmente sin que se produzcan modificaciones. Y de allí al Congreso, donde los únicos cambios posibles se derivan de demandas regionales o sectoriales que los gobernadores realizan al Poder Ejecutivo, o por eventuales negociaciones de *toma y daca*, y se aprueba sin más. Un detalle no menor es la inexistencia de dependencia alguna en el Congreso, en condiciones de abordar el análisis presupuestario desde el punto de vista técnico y profesional⁴.

Una vez aprobado, el Poder Ejecutivo sanciona la Ley de Presupuesto e inmediatamente produce la primer modificación en la asignación de partidas –vía Decreto-, para la que tiene facultades plenas. Posteriormente el presupuesto es modificado en repetidas oportunidades. En todos los presupuestos analizados en el periodo el monto efectivamente erogado muestra francas diferencias con lo originalmente previsto que –luego de disputas y debates- inició el camino de su aprobación en la Secretaría de Hacienda.

VIII. La implantación del SNIP, expectativas, resultados e impactos

La implantación del SNIP como tributario del Sistema de Administración Financiera es una definición implícita de sus objetivos: reportar a los procedimientos de Programación Financiera del Presupuesto antes que a la promoción y gestión de criterios de ordenamiento y priorización de la Inversión Pública en Argentina.

Existe además una notoria divergencia entre los objetivos postulados (brindar *racionalidad* al proceso de preinversión e inversión en Argentina) y el rol que efectivamente cumple, distancia ésta

⁴ Hasta el año 2011, la comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, contaba con 25 empelados de planta permanente y un solo profesional en Ciencias Económicas.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

"Conocimiento e Innovación en la FCE"

motivada por una diversidad de causas que van desde el diseño conceptual, el abandono de los principios del planeamiento hasta las capacidades y el tipo de formación de los cuadros burocráticos, el rol de los grupos de experticia y el entorno cultural que pregna los estilos de gestión pública.

Algunas de estas limitaciones responden a las dificultades de generar un proceso de Reformas apoyado en la implantación de burocracias paralelas. Otras se originan en resistencias a adoptar sin más una lógica de jerarquización centrada en criterios financieros, amén de la "natural" resistencia a aceptar transformaciones que contradicen la "cultura burocrática" preexistente. Véase al respecto los siguientes puntos.

3.1. En relación con la normativa y la amplitud de la cobertura

En primer lugar la norma de creación define el objeto de su actividad (la Inversión pública) en forma restringida⁵ cuando refiere a "*actividades que incrementen el "patrimonio" de las entidades que integran el sector público nacional*". La introducción del concepto "patrimonio" para precisar el objeto de la inversión resulta impropio, por su naturaleza contable, e inadecuado para contener el conjunto de intervenciones públicas materializadas con el formato de proyectos de inversión.

Con esta definición se deja fuera a un conjunto de decisiones relativas a *intervenciones blandas* cuyos objetivos pueden no materializarse en bienes *patrimoniales* incorporables al acervo estatal. Vale destacar que esta limitación no está incorporada en buena parte de las leyes homólogas de países latinoamericanos, al menos en Chile, Colombia, Perú y Bolivia.

Este sesgo adquiere importancia pues es en las *intervenciones blandas*, donde adquiere relevancia la consideración de los impactos (como objetivo central de una decisión y principal testigo de su razonabilidad y eficacia) mientras que en las *intervenciones duras*, generalmente proyectos que si incrementan el patrimonio público, se tiende a producir información relativa a las relaciones de eficiencia entre el producto logrado y sus insumos, conformando así un resultado informativo poco satisfactorio.

En segundo lugar, la normativa complementaria continúa la misma línea metodológica con lo que fortalece la debilidad de origen. Así, en la medida que los criterios de jerarquización de las propuestas de inversión, son exclusivamente de carácter financiero (y en algún caso económicos, muchas veces con el uso de metodologías de dudosa confiabilidad) se continúa con severas limitaciones para conocer la razonabilidad de las propuestas de inversión. A punto tal que la contradicción frecuente entre los resultados poco satisfactorios que pueden resultar de la aplicación de estos criterios se resuelven con *el segundo mejor* de incumplir los requisitos formales o extremar la tolerancia respecto de la fiabilidad de la información contenida en los Proyectos.

⁵ Ley N° 24.354, "Artículo 2, *Inversión Pública Nacional: 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*".

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

"Conocimiento e Innovación en la FCE"

En tercer lugar la capacidad institucional del organismo (Una dirección Nacional, ubicada en la cuarta línea de decisión en el Ministerio de Economía) parece no ser suficiente para disciplinar al conjunto de los organismos formuladores de propuestas -como tampoco lo son plenamente los niveles superiores- del Ministerio de Economía. Dada esta situación, la intervención de la DNIP se orienta a capacitar a los organismos de formulación de propuestas de inversión y –eventualmente- a devolver postulaciones que no satisfacen los criterios metodológicos impuestos. No obstante el organismo originante de la iniciativa inversora puede insistir con su inclusión presupuestaria y posterior ejecución, sin importar si satisface las observaciones del SNIP⁶.

Otra limitación se expresa también en el grado de cobertura de la información procesada en el SNIP. En primer lugar porque el SNIP considera que la categoría *inversión pública* se integra con tres componentes, a saber: Inversión real Directa (IRD), Transferencias a las Provincias y Cancelaciones de Préstamos. Y el SNIP tiene injerencia solo en la primera de ellas, que representa aproximadamente menos de un 40 % del total.

La cobertura sufre además una segunda reducción originada en el grado de adhesión efectiva de los organismos tributarios del Sistema, pese a las previsiones de la ley de creación que asigna el carácter de órgano Rector a la DNIP. Baste señalar como resultado que, en el periodo de análisis del SNIP, desde su creación en 1994 al año 2001, la información procesada representó menos de un 10 % del total de la inversión pública presupuestaria.

Si bien en el curso de los años siguientes hasta la actualidad, el grado de cobertura se incrementó, aunque continúa siendo bajo en razón de las categorías de inversión excluidas de la responsabilidad del SNIP. A esto se agrega que, con posterioridad a los años 90, un componente significativo de la inversión pública se materializa con la intervención de una nueva figura institucional de gestión presupuestaria, los fideicomisos, que no tributan al proceso de preinversión y posterior inversión del SNIP.

Por último, otra limitación de la cobertura del Sistema de gestión está dada por la estructura Federal de la organización institucional argentina que deja fuera del imperio normativo del SNIP a provincias y municipios que, en conjunto, representan el orden del 20 % de la Inversión total consolidada. No obstante su significación práctica es mayor pues constituyen actores calificados que intervienen -con mayor o menor peso- en el recorrido decisorio de los Proyectos de infraestructura que el Estado Nacional emprende en estos territorios.

Cierto es que el diseño normativo previó mecanismos de incorporación de los Estados Provinciales pero éstos no encuentran beneficios de contrapartida en su adhesión plena. También aquí se recurrió a la *segunda mejor* opción: los estados *subnacionales* adhieren al sistema, implementan sus propios Sistemas de Gestión de la inversión, asistidos técnicamente por el SNIP. De este modo aparece formalmente una ampliación de la cobertura del Sistema aunque, en rigor,

⁶ Durante la revisión de los informes de evaluación del SNIP, que comprenden buena parte de la totalidad de los Proyectos procesados en varios años de la década de 1990, no se pudo encontrar Propuestas rechazadas y los casos de dictámenes con observaciones fueron francamente minoritarios.

cada provincia o Municipio incorpora nuevas actividades en el recorrido burocrático sin que estas signifiquen transformaciones o mejoras de las prácticas vigentes.

En cuarto lugar los criterios normativos del SNIP que definen la racionalidad de una decisión en base a su desempeño financiero se contradicen con las prácticas de algunos organismos vinculados a la inversión –ahora si- de tipo *patrimonial*, tales como la Dirección Nacional de Vialidad y los entes nacionales de Saneamiento. Estos organismos - responsables de la buena parte de la inversión pública procesada por el SNIP- desarrollan, ordenan y jerarquizan sus proyectos de inversión en el marco de sus propios criterios estratégicos y/o de decisiones adoptadas directamente por el Ejecutivo, con lo que colisionan con el ordenamiento y jerarquización que se deriva de los criterios metodológicos pretendidos por el SNIP.

En quinto lugar aparece otra limitación dada por ciertas iniciativas de inversión que se promueven desde ámbitos institucionales informales y logran apoyo político institucional que resulta suficiente para incorporarlas al recorrido decisional, al mero efecto de cumplimentar exigencias formales. En estos casos –y en otros donde estos avales no son plenos o claramente explícitos- los procedimientos y las exigencias habituales suelen volverse laxos e incorporan, por debilidad institucional o ausencia de autonomía de criterios, un elemento disruptivo que, además, introduce heterogeneidad en los resultados y, además, dificulta o directamente inhibe la calidad de la evaluación *ex post*.

3.2. En relación con el concepto de Planes Anuales de Inversión Pública (PNIP) y el Planeamiento

En orden a la vinculación de las propuestas de inversión con el Planeamiento caben también varios comentarios. En efecto uno de los objetivos centrales de la implantación del SNIP fue la recreación de un proceso de planeamiento introduciendo la elaboración de un Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), con proyección trienal, coordinado con la formulación presupuestaria, que integra el Proyecto de Ley de Presupuesto junto con la cual recorre el circuito técnico-burocrático, institucional y político hasta lograr su aprobación y posterior sanción.

Este objetivo establecido por la propia ley de creación y refrendado en la normativa complementaria refleja claramente los límites teórico-conceptuales del diseño. En efecto el denominado PNIP se elabora con la mera agregación de las propuestas de inversión de los organismos que reportan a la DNIP y son admitidas en la versión definitiva del presupuesto de cada año, a la que se incorporan estimaciones de costos de ejecución los dos años siguientes de los proyectos incluidos.

En los análisis de varios PNIP (ver cuadros anexos 9 y 10) la comparación de previsiones de inversión para los dos años posteriores al de cada presupuesto anual, muestra innumerables inconsistencias que no resultan observadas ni explicadas. Salvo la explicación informal que atribuye la inclusión de información por parte de los organismos al solo efecto de cumplir con una obligación formal. O bien, que corresponde a ardides de algunos organismos tendientes a mejorar

su disputa de fondos en años sucesivos a partir de Propuestas de inversión que “ya fueron incluidas en los PNIP de años previos”.

En segundo lugar los PNIP constituyen, en realidad, una recopilación de algunas propuestas de inversión que integran la base de datos del SNIP, más reducida cuantitativa y cualitativamente que la magnitud de postulaciones de inversión sobre las que debate todos los años. El esfuerzo de gestión y posterior aprobación parlamentaria y sanción por el Ejecutivo luce exagerado para la sustancia de la información expuesta en los planes de marras.

En tercer lugar, el marco histórico institucional en el que se generaliza la propuesta de estos Sistemas Racionalizadores de la Gestión Pública (el SAF y sus sistemas satélites) estuvo signado por las crisis fiscales de los años 80 y principios de los 90. Y el diagnóstico de entonces, propio del clima intelectual de la época, atribuía la responsabilidad de los fracasos a los estilos de gestión pública y de conducción económica centrados en el manejo discrecional de los recursos, la no consideración de criterios de eficiencia y el escaso apego por la *racionalidad económica* en las decisiones de gasto e inversión. En este ambiente teórico institucional la propuesta fue integrar un Sistema de Información que permitiese un monitoreo oportuno y estricto de los egresos presupuestarios y una más eficiente programación presupuestaria.

De allí que el organismo responsable de la preparación del PNIP, la Dirección Nacional de Inversión Pública, reporte al área de Programación Presupuestaria, cuyo objetivo central es el resguardo permanente del equilibrio financiero. Poco hay de Planeamiento en este diseño, donde no existe experiencia ni actividad de prognosis; el medio y largo plazo están ausentes y tanto las metas como los objetivos estratégicos son ignorados en las previsiones y en las reflexiones posteriores. Tampoco es ajena a esta orientación la competencia de los expertos y directivos de los organismos implicados cuya formación y experticia está sesgada por los criterios teóricos y metodológicos afines a la racionalidad eficientista de la programación presupuestaria.

3.3. El SNIP. Su implantación, resultados y limitaciones

La ley que crea el SNIP se sanciona en el año 1994, desde entonces hasta el año 2001, periodo en el que culmina este análisis, transcurren 7 años de gestión. En todas las dimensiones observables (diseño, difusión y puesta en práctica de normas y procedimientos, expansión de la cobertura, elaboración/adaptación de metodologías, definición de criterios de priorización, mejoras en la producción de la preinversión, diseño e implementación de criterios de jerarquización, entre otras) los resultados son exigüos. La centralidad de las transformaciones reside en la utilización de metodologías de evaluación de los resultados financieros y en algunos pasos dados en relación a la generación de un *Sistema de Información de propuestas de inversión*, en organismos de la Administración Central y algunos entes descentralizados.

La valoración de lo producido por este sistema puede hacerse desde dos perspectivas. La primera, a partir de considerar los objetivos declarados de su implementación, a saber: Elevar la calidad de las decisiones de inversión pública mejorando su eficiencia y asegurando su racionalidad. Mientras que la segunda, puede hacerse desde los objetivos y metas perseguidos en

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

"Conocimiento e Innovación en la FCE"

función del rol asignado al Sistema en su condición de subsistema tributario de un Sistema de Programación Presupuestaria financiera. Algunos de resultados logrados pueden aportar a las dos perspectivas mientras que otros son tributarios de alguna de ellas y, por último, algunos pueden resultar contradictorios. Al respecto véanse los siguientes:

En términos de la segunda perspectiva, los resultados esperables del SNIP como instrumento de acopio y ordenamiento de información que permita un más preciso control y seguimiento en la formulación como en la ejecución presupuestaria de los fondos destinados a inversión pública, no exceden los logrados por el SAF en su conjunto en términos de gestión del gasto.

Mientras que en relación con la primera perspectiva de lograr mayor racionalidad y contribuir así a mejorar la calidad de la inversión caben las siguientes consideraciones:

1. El SNIP no pudo superar una limitación central, de naturaleza conceptual, al asociar *racionalidad* al desempeño financiero de las iniciativas propuestas. En esa línea una de las primeras resoluciones estructurales del Sistema (109/96, anexo 14) establece "*La tasa de interés o descuento social⁷ a utilizar será del 12%*". Esta condición se suprime un año después (Res 110/97) pero informalmente se continuó exigiendo ese mínimo de rentabilidad.

Esta condición no podía satisfacerse en forma homogénea para la enorme diversidad de iniciativas de inversión que demanda metodologías específicas, por lo cual la exigencia fue rápidamente vulnerada mediante técnicas de preparación de Proyectos adecuadamente "creativas". De allí que en ningún momento pudo cumplirse el mítico anhelo de priorizar las demandas de inversión en función de sus tasas de desempeño financiero, en orden decreciente, hasta llegar hasta esta –no menos ficcional– tasa de corte del 12% anual⁸.

2. El grado de cobertura operacional del SNIP es limitado en varios planos. En primer lugar su intervención refiere solo a la preinversión. Es decir desde que el momento en que una postulación es formulada por un organismo con el formato de proyectos hasta que es "aceptado" por el SNIP. Allí termina su capacidad de filtrar "técnicamente" la iniciativa en base a su *racionalidad*. En el caso que ésta sea "observada" el organismo patrocinante puede insistir con ella sin más, limitando así la capacidad "racionalizadora" del Sistema.

Posteriormente, las iniciativas aceptadas se postulan en conjunto como "la demanda de inversión" de cada organismo que resulta –a su vez– constreñida por el cupo asignado en función de los criterios de "Programación Presupuestaria" (donde la decisión es resultado de la negociación interburocrática). Una vez definida la magnitud de esta "restricción presupuestaria" cada organismo reordena el conjunto de su demanda, asignando prioridades, *per se*⁹.

⁷ "Tasa de interés o descuento". Son conceptos no equivalentes y aparecen expresados como sinónimos, llevando confusión sobre la magnitud requerida para satisfacer la condición.

⁸ En las entrevistas realizadas a 20 expertos y decisores que desempeñaban responsabilidades en todos los niveles en áreas de inversión, no se pudo encontrar una sola respuesta fundada sobre el origen de esta magnitud como tasa de corte para la utilización de capital en proyectos de inversión en Argentina.

⁹ En años posteriores al 2001 se incorporaron criterios de priorización más cercanos a las lógicas de los organismos ejecutores y de acuerdo a las siguientes prioridades, 1) El equipamiento del propio organismo, 2) los proyectos de reposición y ampliación ya iniciados, 3) los proyectos que selecciona el propio organismo, los proyectos de reposición no iniciados y, por último, los proyectos no iniciados de cualquier tipo. Estos últimos son ordenados en base a un cuadro de puntuación que considera tres criterios (de eficiencia, de gestión, correspondencia con objetivos políticos). Recién aquí se

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

En segundo lugar, con posterioridad a esa intervención que da origen al componente Inversión Pública del presupuesto (en rigor de verdad, a una parte minoritaria de ella) las decisiones adoptadas en esta etapa tienen un muy largo y complejo recorrido antes de su materialización.

En efecto, las propuestas deben lograr la aprobación del Congreso (que -en rigor- generalmente no introduce modificaciones significativas) y el acuerdo del Ejecutivo que si introduce modificaciones sustantivas a lo largo de todo el año fiscal. Si bien los cambios de destino de fondos no tienen mayor significación relativa (generalmente menores al 5 % del gasto total presupuestario), las diferencias entre ingresos presupuestados y efectivamente ejecutados (en más y en menos) hacen que las previsiones presupuestarias iniciales de inversión pública disten en forma significativa de las efectivamente ejecutadas.

Este aserto fue comprobado por el trabajo de campo (ver cuadros anexos 9 y 10) en el que se realizó el seguimiento del recorrido de postulaciones de inversión de los principales organismos inversores, tanto a lo largo del año fiscal como en años sucesivos, en el caso de proyectos de ejecución prolongada. Los resultados¹⁰ muestran diferencias significativas (superiores al 50 %, en más y en menos), entre los montos previstos en el presupuesto, los asignados por el Ejecutivo en el “presupuesto Inicial” y los montos definitivamente “comprometidos” o “erogados”.

Y en estas modificaciones no interviene el SNIP. Con lo cual el celo puesto por los organismos en la preparación de la información de preinversión para demostrar resultados financieros satisfactorios y el cumplimiento de las exigencias metodológicas deviene en mera formalidad ante la realidad de estas transformaciones sustanciales decididas con criterios extraños a la lógica pretendida por el sistema.

Esta práctica conspira contra la legitimidad del Sistema de Gestión, le quita fortaleza simbólica al negar su eficacia racionalizadora y erosiona el estímulo que requieren los esfuerzos profesionales volcados a la preparación de información.

IX. Comentarios finales y líneas de trabajo abiertas

De acuerdo con las hipótesis formuladas la implantación –inconclusa- del proceso de Reformas no logró transformaciones sustantivas en la gestión pública nacional. En el mismo sentido el SNIP, pese al enorme apoyo político institucional, los ingentes recursos financieros y el apoyo –exigente- de los OMF no logró modificaciones sustantivas en la lógica del proceso de decisión de la inversión pública.

Por el contrario, la estrategia elegida para este cometido por la gestión política institucional de los años 1989 a 2001, de sostener la transformación mediante la incrustación de Unidades Especiales en el entramado burocrático, con personal contratado *ad hoc*, con escasa inserción previa en el recorrido decisional, proveniente de diversas experiencias ajenas a la Administración, no resultó satisfactoria.

incluye una consideración -muy genérica- de objetivos y metas de políticas gubernamentales como una variable más que contribuye a la decisión.

¹⁰ Para un grupo de proyectos seleccionados, por imposibilidad material de realizar una muestra más amplia.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

"Conocimiento e Innovación en la FCE"

El resultado viró hacia lo paradójico, las nuevas Unidades que sostendrían el proceso reformista se fueron estabilizando, como todo sistema en operación, alrededor de los niveles más bajos de calidad del ámbito burocrático en que se insertaron. Se abrió así el peor escenario posible, reformas a medio hacer, que la propia dinámica de los sistemas burocráticos volvería a su punto anterior y una superposición y solapamiento organizativo administrativo que redundaría en recorridos formales más extensos y menos eficaces.

Las transformaciones operadas en este periodo posicionaron a los equipos técnicos y funcionarios del SNIP como un actor más, con creciente peso institucional en el recorrido del proceso decisorio. Desde este lugar, sumado a su formación y su lógica predominante, incorporaron tensiones a la disputa entre la *racionalidad financiera o económica* y la *razonabilidad política* como eje ordenador de las decisiones sobre inversión. A esto se suma el sistema de creencias constituido y consolidado en el proceso de formación profesional, para la gran mayoría de los expertos y decisores.

El desempeño de estos roles -de expertos- para constituir visiones que doten de sentido al accionar político que sostiene las decisiones de inversión. En este sentido su rol principal deviene en el de productores de una amalgama cultural e ideológica que contribuye a constituir hegemonía.

Por último, es de destacar que los resultados del presente trabajo abren nuevos interrogantes que demandan profundizaciones en varios sentidos. Uno de ellos es la comparación con la experiencia de otros países latinoamericanos, por caso México, Chile y Brasil, en los que procesos *racionalizadores* similares se desarrollaron en forma singular en cada uno de ellos. Es posible que un abordaje comparado permita encontrar la relevancia de las particularidades nacionales en la configuración de los resultados específicos.

Otro interrogante se abre con la reaparición de la función de *planeamiento* en varias experiencias recientes, sea en el nivel de la gestión Federal o Provincial/Estadual, o bien en referencia a sectores productivos o espacios territoriales. Este redivivo instrumento de orientación estratégica de la gestión política se vincula de diversas formas con la práctica decisonal cotidiana y con las gestiones presupuestarias. Reaparecen así nuevas formas de vinculación de la gestión pública con la gestión privada y nuevas o recreadas relaciones institucionales entre actores de distintos niveles estatales. En este caso tanto el diseño y las características de este instrumento de gestión como sus demandas de articulación intersectorial e interestatal y los cambios institucionales que promueve, pueden generar interrogantes significativos a responder

Bibliografía

- Acuña Carlos (comp.), "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Introducción, JGM de la Nación, Argentina, 2008
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). "Estudio Introductorio". En La Hechura de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Block, Fred (1980), Beyond relative autonomy, en Miliband, Ralph y Saville, John (comps.), The Socialist Register 1980, Londres, Merlin Press.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

- Basualdo Eduardo, Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina”, Ediciones Universidad de Quilmes, 2001.
- Evans, P. (1992). “El Estado como problema y el Estado como solución”. Desarrollo Económico, Vol.35, Nro. 140. Buenos Aires, pp 17- 54. Año de edición consultada 1996
- Forester, J., (1984). “La racionalidad limitada y la ciencia del ‘salir del paso’”. En Aguilar Villanueva L. F. (comp.) La Hechura de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. Año de edición consultada 1992
- Majone Giandoménico, “Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, 1997, FCE, México
- MECON, Ministerio de Economía de la Nación Argentina, “El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”, Documento interno, http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf., 1999.
- MECON, “Principios de la Reforma de los Sistemas de Administración y Control del Sector Público Nacional”, 1991.
- Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Nación, Memoria del año 2001.
- Ministerio de Economía. “El Sistema Presupuestario En La Administración Nacional De La República Argentina”. En [www.mecon.gov.ar/onp/html/ ..el_sistema_presupuestario_publico.p](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/..el_sistema_presupuestario_publico.p)
- Paramio Ludolfo, “Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina”, en Zona Abierta 88-89: 5-74, 1999.
- Parsons, W. (2009). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y al análisis de políticas públicas. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Przeworski, Adam, “Política y Administración”, 2004, en Política y Gestión Pública, 2004, CLAD – FCE.
- Skocpol, T., (1991). “El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación”. Zona Abierta Nro 57/58. Madrid, pp 3 a 53.
- Sikkink, K., (1993). “Capacidades estatales y autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque institucionalista”. Desarrollo Económico Vol 32 Nro 128. Buenos Aires, pp 501- 531.
- Weir, M. y Skocpol, T., (1993). “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la gran depresión”. Zona Abierta Nro 63/64. Madrid, pp 73 a 154.
- Thelen. Kathleen. Steinmo, Sven, "Historical Institutionahsm In Comparative Politics", In Steinmo. Sven. Thelen. Kathleen. Longstreth, Frank (eds.), “Structuring Politics: Histórical Institutionahsm in Comparative Analysis”, Cambridge University Press. 1992