

El sistema de inversiones públicas en la provincia de San Juan, República de Argentina

Edgar Ortegón
Juan Francisco Pacheco
Ana Carolina Cámpora Rudolff



NACIONES UNIDAS

CEPAL

manuales

El sistema de inversiones públicas en la provincia de San Juan, República de Argentina

Edgar Ortegón

Juan Francisco Pacheco

Ana Carolina Cámpora Rudolff



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Área de proyectos y programación de inversiones

Santiago de Chile, septiembre del 2005

Este documento fue preparado por Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco, Jefe y experto del Área de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, respectivamente; y por Ana Carolina Cámpora, contador público, de nacionalidad argentina, de la Universidad Católica de Cuyo, de la provincia de San Juan, quien colaboró sustantivamente en la elaboración de este estudio durante su pasantía en el ILPES. Se hacen extensivos los agradecimientos a las siguientes personas por todas sus sugerencias y contribuciones: a los señores Rogelio O. Jofré, Consultor de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) de San Juan, a Eduardo Grillo, Coordinador Ejecutivo de la UEP de San Juan, a Orlando V. Palacio, Secretario de Planeamiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas de San Juan, y a Juan Pulleri, Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-886X

ISSN electrónico 1680-8878

ISBN: 92-1-322764-7

LC/L.2387-P; LC/IP/L.261

Nº de venta: S.05.II.G.130

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
I. Marco de análisis	7
II. Descripción de los tres ejes temáticos	17
2.1. Primer eje temático: coordinación y fuentes de financiamiento	17
2.1.1. Financiamiento y distribución de recursos financieros de la nación hacia la provincia.....	18
2.1.2. Financiamiento provincial	21
2.1.3. Financiamiento y distribución de recursos de la provincia a los municipios.....	21
2.2. Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación	28
2.2.1. Funciones básicas de planificación	29
2.2.2. Instrumentos de planificación.....	30
2.3. Tercer eje temático: ciclo programático (plan-programación de inversiones-programación presupuestaria- proyectos).....	37
2.3.1. Planificación.....	37
2.3.2. Programación de la inversión	38
2.3.3. Programación presupuestaria.....	42
2.3.4. Proyectos	49
III. Sistema de inversión pública provincial.	
Descripción del marco institucional	53
3.1. Definición	53
3.2. Objetivos	53
3.3. Componentes	54
3.4. Marco legal	54

3.4.1. Entidades rectoras, vinculadas e incorporadas.....	54
3.4.2. Relaciones institucionales	58
3.4.3. Ámbito de aplicación	67
3.5. Sistema de control	68
3.6. Metodologías de evaluación y preparación de proyectos.....	69
3.7. Sistemas vinculados.....	70
3.7.1. Sistema presupuestario.....	70
3.7.2. Sistema de crédito público	71
3.7.3. Sistema de tesorería.....	71
3.7.4. Sistema de contabilidad gubernamental.....	72
3.7.5. Sistema de contrataciones del estado provincial.....	73
3.7.6. Sistema de administración de bienes.....	74
3.7.7. Sistema de control interno.....	74
3.8. Capacitación	75
3.9. Sistema de información	76
IV. Conclusiones y recomendaciones	79
Bibliografía y páginas web	83
Anexos	89
Serie manuales: números publicados.....	101

Índice de cuadros

Cuadro 1	Mapa de Argentina	11
Cuadro 2	Mapa político de Argentina resaltando a San Juan	12
Cuadro 3	Régimen de coparticipación federal de impuestos	20
Cuadro 4	Coparticipación municipal de recursos propios según departamentos.....	22
Cuadro 5	Año de creación e importancia relativa de las provincias argentinas.....	24
Cuadro 6	Copartición afectada al pago de deuda como porcentajes de la coparticipación total por provincia. año 2001	26
Cuadro 7	Multiplicidad de comisiones y consejos federales	27
Cuadro 8	Coordinación del sistema.....	29
Cuadro 9	Organización de las diferentes instancias de la PNDT.....	32
Cuadro 10	Cuadro resumen de implementación de la PNDT	33
Cuadro 11	Clasificación de instrumentos de planificación en función de su origen	36
Cuadro 12	Cronograma del plan.....	38
Cuadro 13	Ciclo de vida y evaluación de proyectos	40
Cuadro 14	Ciclo de vida de proyectos.....	41
Cuadro 15	Etapas del proceso presupuestario.....	44
Cuadro 16	Proceso presupuestario	48
Cuadro 17	Causas y efectos.....	51
Cuadro 18	Medios y fines.....	52
Cuadro 19	Organigrama de entidades actualmente vinculadas	57
Cuadro 20	Niveles decisionales de la acción pública.....	59
Cuadro 21	Relaciones interniveles	61
Cuadro 22	Relación vertical ascendente	62
Cuadro 23	Relaciones entre oficinas integrantes del sistema	63
Cuadro 24	Organigrama funcional del sistema provincial	64
Cuadro 25	Ciclo de vida de los proyectos de inversión y sistemas vinculados	69
Cuadro 26	Relación de los elementos del sistema informático.....	78

Resumen

El presente estudio intenta mostrar de la manera más general posible las características y el funcionamiento del Sistema Provincial de Inversiones Públicas (SPIP) de la provincia de San Juan de la República de Argentina. Con el análisis y la revisión de sus principales módulos y variables, siguiendo el enfoque metodológico del ILPES, se espera que este trabajo sirva de base para comprender su realidad, fomentar la discusión y justificar las reformas pertinentes.

Este documento ha tenido como referencia el Marco Legal que regula y respalda las operaciones del Sistema en la provincia de San Juan. Mediante el análisis del entorno institucional, con sus roles, atribuciones y obligaciones, se pretende comprender el funcionamiento y cumplimiento en la gestión de la inversión pública. También, se examinan los procedimientos metodológicos, los aspectos organizacionales y los métodos o mecanismos de control existentes, con el objeto de percibir la utilización del sistema por parte de la administración pública.

Este trabajo también constituye un esfuerzo por validar la propuesta metodológica del ILPES sobre los SNIP a nivel provincial, mediante el examen de ejes temáticos.

Toda la información y documentación ha sido obtenida de contactos provinciales vinculados a los tópicos tratados, como también mediante las páginas oficiales de las entidades gubernamentales. Del análisis del sistema surgen las brechas inevitables entre el “deber ser” y el “ser”. Esperamos que la discusión y el debate que surjan de este estudio, permitan que la distancia entre las dos posiciones sea cada vez menor.

1. Marco de análisis

Éste trabajo pretende avanzar en el análisis de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en los países federales, y dentro de éstos a nivel estadual, con el fin de poder identificar sus estructuras, relaciones, y procedimientos y así proponer modificaciones y reformas que se estimen necesarias. De manera específica, el estudio se centrará en la Provincia de San Juan, la cuál forma parte de la República Argentina, uno de los cuatro países de América Latina cuya forma de Estado es Federal.

Argentina se encuentra jurídicamente organizada con una forma Representativa y Republicana de Gobierno y bajo una forma Federal Democrática de Estado.

Por forma de Gobierno Representativa debe entenderse, según lo establece la Constitución Argentina, que “*El Pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus Representantes*”, esto quiere decir que la población elige a sus representantes a través del voto, y son éstos quienes los representan ante las autoridades, tanto Provinciales como Nacionales (esto también explica su forma Democrática de Estado).

La forma de Gobierno Republicana proviene del griego “*Res Publica*”, que significa “cosa pública” y surge con la teoría de Montesquieu, que consiste en la triple división de poderes, los cuales se controlan entre sí y en donde la soberanía reside en el pueblo. La Nación Argentina está formada por cada una de las Provincias que la componen o integran, en tanto y en cuanto estas últimas la preceden y fueron las que la constituyeron como tal.

Por Estado Federal se entiende la forma de organización en la cual conviven dentro de un mismo territorio, distintos sujetos de derecho público estadual (las Provincias) unidos por pactos pre-existentes a la Nación para ser representados por ella en el extranjero. Ésta forma de organización estatal tiene como características las siguientes:

- El Gobierno se distribuye y diferencia a nivel Nacional y a nivel Provincial.
- Como consecuencia de la característica anterior, el Poder pertenece originariamente a las Provincias, las que conservan todo el Poder no delegado a la Nación.
- La Competencia legislativa de las Provincias es la regla (por ser originaria y pre-existente a la Nación) y la Nación la excepción.
- Éstos sujetos de derecho público son individuales entre sí, conviven en un mismo territorio y se relacionan y complementan en función de lo establecido en la Constitución Nacional, Ley fundamental y origen del Estado Argentino.
- Debido a que tiene una forma Representativa y Republicana de Gobierno, su Poder Legislativo está conformado de diverso modo entre la Provincias y la Nación. El Parlamento del Estado Nacional está conformado por dos Cámaras, o por dos grupos de representantes. La Cámara de Diputados, integrada por todos los representantes del pueblo argentino y la Cámara de Senadores, integrada por los representantes de cada una de la Provincias (C. N. de 1853) o de los dos Partidos Políticos triunfantes en los comicios respectivos de cada Provincia (C. N. 1994), es lo que se conoce como organización bicameral. En las provincias la conformación del Poder Legislativo es diferente en cada una de ellas, ya que unas tiene una organización bicameral (ej. la provincia de Mendoza) y otras unicameral (ej. caso de San Juan)
- Y, por último, debido a la coexistencia de dos sujetos distintos de derecho público, el Poder Judicial se divide en Federal y Provincial (Local). Cada una de las competencias están establecidos en la Constitución Nacional.

Con una idea sintetizada de la organización jurídica a nivel Nacional, es importante también conocer cual es la organización a nivel Provincial, o sea cual es su estructura jurídica y su relación con el siguiente nivel de organización, el Municipal.

Al tenor de lo expuesto, es necesario remarcar que cada Provincia Argentina estableció y reglamentó su forma de organización política en forma autónoma e independiente, aunque lo hizo supeditada a la forma de gobierno establecida por la Constitución Nacional. Ninguna Provincia puede dictar normas contrarias a la Carta Magna.

San Juan es una provincia formada por 19 Departamentos (o Comunas). Cuenta con una superficie de 89.651 km². Sus límites geográficos son al Norte y al Este con la provincia de La Rioja, hacia el Sur y al Este con la provincia de San Luis, hacia el Sur con la provincia de Mendoza y hacia el Oeste con la República de Chile. La ciudad de San Juan, capital de la provincia, se encuentra ubicada a 640 metros sobre el nivel del mar. Su población es de 620.023 habitantes de los cuales 317.491 son mujeres y 302.532 son varones. Posee una tasa de alfabetización del 97%.

Su clima es continental desértico, tiene temperaturas extremas tanto en verano como en invierno. En verano pueden hacer 45° y en invierno 10° bajo cero. La media anual es de 17,2°. Las precipitaciones son escasas y variables, la media anual es de 105 milímetros. La humedad relativa ambiente alcanza su máximo en los meses invernales con promedio del 58% y los valores mínimos en verano, con una media del 39%, en ciertos momentos, cuando la región es cruzada por el viento Zonda, la humedad desciende.

San Juan, y la Argentina en general, se presenta como tierra de oportunidades que abre sus puertas para el desarrollo de negocios y ofrece un ámbito adecuado para las inversiones de capitales. Sus principales factores son: mano de obra calificada y condiciones geográficas y climáticas excepcionales.

Dentro de su estructura económica puede observarse que San Juan se encuentra en el decimoquinto lugar del ranking del Producto Bruto Geográfico (PBG) de las provincias, participando con un 1,05% del PBI total nacional. Dentro de sus principales actividades económicas se encuentran la minería, la agricultura, la agroindustria y el turismo.

San Juan posee una zona aprovechable para el cultivo formada por unas 2 mil hectáreas. La mayor parte de la zona para explotación agraria está afectada por la aridez del tipo “desértica”, de modo que la utilización del suelo se encuentra supeditada al aprovechamiento de los recursos hídricos, tanto natural como con la aplicación de nuevos métodos de irrigación artificial. La estructura productiva de la provincia se basa fundamentalmente en el sector manufacturero, en particular la producción de alimentos y bebidas (dentro de éste último principalmente la vitivinicultura).

Con relación a la agricultura, San Juan tiene potenciales basados en las características propias y naturales de la provincia, en la calidad de sus agricultores y en las obras de infraestructura pública y privada al servicio del sector. Tiene una superficie implantada cercana a las 80.000 hectáreas. La vid es el cultivo más importante, cubriendo más del 50% del total implantado. La olivicultura se ubica en segundo lugar, con unas 16.000 has, aproximadamente representa el 20%. Siguen en importancia el conjunto de hortalizas, conformadas principalmente por cebolla, ajo, tomate y melón; en frutales se destacan especialmente los de carozo.

El sector vitivinícola es la actividad económica más relevante de la provincia. En general la vid tiene una participación cercana al 50% en el PGB agrícola, en tanto la vitivinicultura aporta la cuarta parte del valor agregado industrial, en promedio. Es además un importante sector exportador, representando más del 40% de la comercialización internacional (vinos, mostos, uva en fresco, pasas, etc.). San Juan es la segunda en importancia en la producción de vid y vinos, y el primer productor de mosto (jugo de uva concentrado) del país. San Juan participa del 27% de la elaboración nacional de vinos, la mayor parte se comercializa en el mercado interno. Las exportaciones son básicamente de vinos finos, con destinos tales como Estados Unidos, Brasil, Japón, Alemania, Canadá, Países Bajos y Francia. Las uvas en fresco son el principal producto de las exportaciones primarias locales.

La olivicultura se perfila como una de las producciones que alcanzará mayor relevancia en San Juan. La producción se destina en partes iguales a la obtención de aceite de oliva y a la aceituna en conserva. Sus exportaciones se concentran en América, especialmente en Brasil y Los Estados Unidos.

Dentro de las hortalizas se destaca la cebolla, donde San Juan aporta aproximadamente el 24% de la producción nacional y se sitúa como segunda productora luego de Buenos Aires, ocupa casi un tercio de la superficie cultivada hortícola (3.200 has), dentro de su mercado externo Brasil es uno de los más importantes. El ajo tiene una producción de entre 12.000 a 15.000 kilogramos por hectárea, su principal destino es Europa. Los tomates son unos de los más importantes productos hortícolas de la provincia, se destinan a conservas y al consumo en fresco, San Juan se perfila como uno de los principales productores de tomates. En cuanto a los espárragos, la provincia posee una superficie cultivada que oscila entre las 500 has. y su producción está destinada tanto al mercado interno como externo.

En cuanto a los frutales, hoy en día existen aproximadamente 5.600 has. cultivadas. Abarca frutas tales como duraznos, ciruelos, manzanas, membrillos, almendros, nueces y pistacho.

Debido a las excelentes cualidades climáticas de San Juan, se pueden producir semillas hortícolas, forrajeras, aromáticas, de cereales y flores en los valles irrigados, con aptitudes superiores en cuanto a poder terminativo, pureza física, botánica y sanidad. Entre sus principales producciones se encuentran porotos, cebollas, alfalfa, zanahoria, etc. Abastece un promedio del 70% de la canasta hortícola del país principalmente Buenos Aires y Córdoba. En el año 2004 comenzó a exportar a países como Estados Unidos, Brasil, Chile, Venezuela, Japón, Italia, etc.

En la minería, su desarrollo se caracterizó por una intensa y continua actividad de explotación e industrialización de minerales no metalíferos (Por ejemplo: Cal) y rocas de aplicación (por ejemplo: Mármol Travertino). En el aspecto de la prospección-exploración de minerales metalíferos (como ser oro y plata), por parte de empresas extranjeras y nacionales, San Juan experimentó inversiones inéditas en el transcurso de los últimos 6 años. La provincia posee un excelente potencial minero en las diferentes áreas de su territorio, por la calidad de sus recursos de metales preciosos y de base y por la calidad y volumen de sus reservas de minerales no metalíferos.

Dentro de su industria metal-mecánica, dispone de mano de obra calificada y aplica tecnología avanzada, lo que le permite contar con industrias líderes en producción nacional de productos tales como: auto partes, conjuntos y sub-conjuntos de partes de tractores y para todo tipo de automotores. Las industrias de papel y cartón, eléctricas y electrónicas, de plástico y textiles conforman el panorama de un parque industrial en plena expansión para consumo interno como externo.

Los siguientes mapas permitirán la ubicación geográfica de la provincia, tanto en América del Sur como en Argentina.

Cuadro 1
MAPA DE ARGENTINA



Fuente: www.argentour.com/mapas/mapaargentina.html

MAPA POLÍTICO DE ARGENTINA RESALTANDO A SAN JUAN



Fuente: www.argentour.com/mapas/sanjuanmap.html.

En San Juan la organización gubernamental es vertical. Comúnmente se la denomina “*de arriba hacia abajo*” porque las decisiones de gobierno, como las decisiones administrativas de gran envergadura y trascendencia (todo aquello que tenga que ver con la Salud Pública, la Educación y la Seguridad, por ejemplo), son tomadas por el Gobernador de la Provincia, la cabeza del Poder Ejecutivo Provincial, junto a su cuerpo de Ministros y Secretarios. San Juan es un Estado autónomo e inescindible de la República Argentina, organizado bajo sistema republicano, democrático, representativo y participativo.¹

A nivel Municipal la figura más jerarquizada dentro de su organización es la del Intendente Departamental. Éste último sólo toma decisiones administrativas, previo acuerdo con su Consejo Deliberante, relacionadas con la recolección y eliminación de residuos, construcción y mantenimiento de calles, alumbrado público, construcción y sostenimiento de parques y plazas y todo aquello que esté vinculado a la planificación y control del uso de la tierra correspondiente a cada Municipio. Todo Municipio debe asegurar en su Carta municipal:²

- Los principios del régimen democrático participativo, representativo y republicano,

¹ Ver Artículo N° 1 de la Constitución de la Provincia de San Juan.

² Ver Artículo N° 242 de la Constitución de la Provincia de San Juan.

- La existencia de un Departamento Ejecutivo unipersonal y de otro Deliberativo,
- Un régimen electoral directo, por sistema de representación proporcional,
- Un régimen de control de legalidad del gasto.

Con el marco descriptivo de la provincia ya expuesto, se procederá a analizar el Sistema Provincial de Inversiones Públicas (SPIP) y para poder comprender cómo funciona el SPIP es necesario entenderlo como un “Sistema”, o sea como un complejo de elementos interactuantes, cuyos elementos están relacionados y su comportamiento es producto de esas relaciones.³ Para ello se debe conocer cada una de las partes que componen la Administración pública provincial, cuál es el objetivo que buscan éstas partes dentro del Sistema, cómo se relacionan, cuáles son los mecanismos de coordinación empleados para alcanzar la uniformidad tanto en la evaluación como en la elaboración de los proyectos y programas de inversión pública; en definitiva cuáles son las características principales del Sistema, como es su organización, su marco metodológico, cuáles son los objetivos perseguidos y los criterios adoptados para su consecución, cuál es la estructura y cómo interactúan sus componentes, y por último qué entidades lo forman, cuáles son sus funciones y cómo se coordinan (Marco Institucional).

En agosto del año 2004 el Área de Proyectos y Programación de Inversiones (DPPI) del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), elaboró un manual denominado “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado”, donde se puede encontrar un marco teórico sobre los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP), a partir de una perspectiva sistémica y con base en las experiencias nacionales. En éste documento se plantean las características de la teoría general de sistemas y su aplicación a organizaciones complejas donde operan varios subsistemas, y sobre esa base se propone un esquema analítico para abordar a los sistemas de inversiones públicas y así poder examinar la información recolectada, interpretar sus desarrollos y proponer con fundamentos los cambios necesarios.⁴

En diciembre del año 2004 la misma Área, elaboró otro manual denominado “Los sistemas Nacionales de Inversión Pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos)”, en el que se presenta una visión integral sobre el funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Inversiones Públicas (SNIP) en los cuatro países federales de América Latina, con lo que se pretende tener un panorama global sobre las características institucionales, metodológicas, operativas e instrumentales más importantes de los SNIP de los países analizados.⁵

Con relación al marco metodológico, el presente informe tendrá como base teórica lo expuesto en los documentos anteriormente mencionados mirándolos desde el punto de vista de la organización local o provincial, y de esa manera se podrá observar cual es la realidad de San Juan en el ámbito de la inversión pública y cuan distante se encuentra de su “*deber ser*”.

Básicamente se utilizará el método descrito en el manual referido a los países federales, esto es el análisis del sistema en función de los “*tres ejes temáticos de la inversión*” que son: a) la coordinación y fuentes de financiamiento de la inversión pública, b) las funciones básicas de la planificación de coordinación, evaluación y prospectiva, y finalmente c) el eje plan-programación

³ Ver “Teoría General de los Sistemas”, Ludwig Von Bertalanffy, pág. 56.

⁴ Ver “Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado”, Serie manuales N° 34 de CEPAL.

⁵ Ver manual “Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España, como caso de referencia especial (cuadros comparativos)”.

de inversiones-programación presupuestaria-proyectos.⁶ Algunas referencias se hacen en el texto a la función de concertación o búsqueda de consensos.

- a) La **coordinación y fuentes de financiamiento de la inversión pública** hace referencia a los recursos económicos y financieros que otorgan respaldo material a la implementación de los programas y proyectos. En el ámbito provincial las fuentes de financiamiento tienen generalmente su origen en aportes que el Estado Nacional le otorga, y que a su vez, distribuye en el ámbito municipal. Por lo tanto, lo que se trata de analizar es la coordinación en las transferencias presupuestarias que las distintas personas jurídicas realizan y el proceso de incorporación del financiamiento a los proyectos y programas de inversión.
- b) Las **funciones básicas de la planificación** hacen mención fundamentalmente a tres tareas: la prospectiva, la coordinación intra e intersectorial y al seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos. Por **prospectiva** se entiende al esfuerzo por incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales. La **coordinación** hace referencia a la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas, políticas y la regulación de los distintos componentes del sistema. Finalmente, la **evaluación** se enfoca en el establecimiento de modelos de gestión pública orientados al control y sus resultados, y a la implementación de un sistema de indicadores de desempeño.
- c) En último lugar, se debe considerar el **eje programático** ya que los Sistemas Provinciales de Inversión Pública (SPIP) son parte de un proceso mucho más amplio que eleva a la planificación como su eje principal y que además forma parte del SNIP e incluye a los Sistemas municipales. Esquemáticamente, este eje se puede visualizar a través de las siguientes fases:
 1. *Primera Fase, la Planificación:* es el eje estructurante del sistema mediante el cual se busca garantizar la orientación de las inversiones públicas hacia claros objetivos de desarrollo que conduzcan al bienestar de la población. Generalmente, estos objetivos son plasmados en los Planes provinciales de desarrollo, con su desagregación hacia el nivel municipal y coordinación con el plan nacional.
 2. *Segunda Fase, la Programación de las Inversiones:* corresponde al proceso de identificación de los programas y proyectos que serán considerados en los diversos planes y que por lo tanto, accederán al presupuesto.
 3. *Tercera Fase, la Programación Presupuestaria:* se refiere esencialmente al proceso presupuestario. Una vez que se han definido los programas y proyectos de inversión a ejecutar, éstos se incorporan a los instrumentos de planificación financiera a fin de contar con los recursos necesarios para su ejecución.
 4. *Cuarta Fase, los Proyectos:* corresponde al conjunto de actividades y recursos relacionados estratégicamente para alcanzar un objetivo de desarrollo concreto y determinado en el tiempo.

En el manual del ILPES denominado “*Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*”, de Abril del año 2003,⁷ se otorga una guía para poder entender como debe integrarse el Marco Institucional del sistema de inversiones públicas, el que debe estar respaldado por un marco legal que defina, regule y respalde las operaciones del sistema

⁶ Ver el manual “los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España, como caso de referencia especial (cuadros comparativos)”.

⁷ Ver “Capítulo III: Inversión pública eficiente.”

provincial. Para analizar el caso Sanjuanino, será necesario estudiar el marco legal existente observando qué instituciones crea para regular el sistema, cuáles son sus roles, atribuciones y obligaciones, quienes están obligados a cumplir con sus reglamentaciones, qué relación tiene con el Ministerio de Hacienda y Finanzas (MHyF), como así también con los demás ministerios, en todo lo relacionado con el acceso a la información; y por último conocer cuales son las expectativas a futuro de la Administración Pública en éste aspecto. También se reconocerán las funciones de control existentes y si son adecuadas para evitar la descoordinación institucional, o sea ver si existe un aprendizaje institucional que permita que la información necesaria se obtenga en el tiempo y del modo indicado para generar una buena administración de las inversiones.

Con relación al documento mencionado en el párrafo anterior, es necesario poner especial énfasis en los niveles decisionales de la acción pública, ya que la explicación del capítulo número 4 (cuatro) se basa prácticamente en ellos. Para ello se procederá a enunciar que es lo que se entiende por toma de decisiones en los niveles jerárquicos, los cuales son: nivel estratégico, nivel programático (institucional) y nivel operativo. La visión que se tiene del Estado va desde los niveles más altos a los más bajos, los que siempre están vinculados a la estructura institucional.

Por **Nivel Estratégico** se entiende aquellos niveles superiores en donde principalmente se toman decisiones de carácter estratégico, las cuales son decisiones políticas y legislativas, que por un lado orientan la acción pública y por otro lado la regulan. Esto está relacionado con la administración del Estado en su conjunto y se identifica con el Gobierno y su programa.

Por **Nivel Programático** se identifican aquellas funciones y decisiones relacionadas con los objetivos fijados para las instituciones, las cuales deben desarrollar acciones en un sector determinado, ministerios, servicios u otras. Éste nivel institucional obedece a objetivos institucionales y se lo relaciona con objetivos programáticos, ya que en ésta esfera se llevan a cabo los programas de los diferentes sectores y están vinculados a las políticas y planes definidos en los niveles estratégicos.

Por **Nivel Operativo** se entiende a la aplicación directa de la intervención del Estado sobre la población, se expresa en recursos económicos, infraestructura construida, servicios directos, etc. Implica funciones, tareas, instrumentos, personal que labora y equipamiento empleado, donde los desempeños están sujetos a metas y donde los impactos de éste accionar debe ajustarse a objetivos definidos en los niveles estratégicos y programáticos (o institucionales).

En las páginas siguientes se detalla cada uno de los elementos recién definidos, revisando los tópicos a nivel provincial, su relación y efecto sobre el ámbito municipal y por último la coordinación de ambos con los planes nacionales. Es importante destacar que la información aquí presentada fue obtenida a través de contactos directos y/o autoridades que se vinculan con el tema de la inversión, planificación y presupuesto en el ámbito Nacional y en el de la provincia de San Juan, y de las páginas oficiales de las entidades gubernamentales que tienen competencias en las áreas de planificación y presupuesto, por tal motivo es posible que existan elementos que no han sido considerados o que se encuentren desactualizados en cuanto a su aplicación.

2. Descripción de los tres ejes temáticos

2.1. Primer eje temático: coordinación y fuentes de financiamiento

En Argentina, la coordinación y el financiamiento de las inversiones públicas significan un gran esfuerzo en la búsqueda constante del equilibrio de las políticas públicas. Éste gran esfuerzo lleva implicado el establecimiento de estrategias objetivas que afectan a todo lo que concierne a la Administración Pública. Trae consigo reformas en el ámbito político, administrativo y financiero. Lo que se pretende lograr en éste informe es ver cómo esas estrategias afectan al sistema de inversiones públicas.

Como el objetivo de este estudio es el análisis a nivel provincial, su desarrollo se basará principalmente en el gobierno de San Juan, pero también se observará su incidencia a nivel municipal.

San Juan está organizado bajo un sistema republicano, democrático, representativo y participativo. Está formado por 19 (diecinueve) departamentos, los cuales están sujetos a un régimen municipal de gobierno. Cada Municipio será gobernado con arreglo a las prescripciones de la Constitución Provincial, de las cartas municipales y de la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte el Poder Legislativo provincial.⁸ Sus funciones están determinadas por la Constitución Nacional, para la Provincia, y por la Constitución Provincial, para cada municipio, con arreglo a sus cartas municipales y leyes orgánicas respectivas.

⁸ Ver Artículo N° 239 de la Constitución de la Provincia de San Juan.

En relación con las fuentes de financiamiento, éstas deben comprenderse dentro del marco de la triple organización estadual, en el sentido que cada ámbito tiene sus propias fuentes de financiamiento que a su vez se encuentran relacionadas y coordinadas. A nivel Nacional su financiamiento está compuesto por la porción correspondiente a la coparticipación general de impuestos (tema que será explicado en el punto siguiente), los impuestos y/o tasas aduaneras y por todos aquellos ingresos que le otorgan sus facultades provenientes de su poder de imperio (potestad del Estado para imponer tributos). En las provincias se compone por sus porcentajes de la coparticipación federal de impuestos más todos aquellos tributos, conocidos como impuestos internos (por ejemplo: Impuestos a los Ingresos Brutos, Impuesto a la Radicación del Automotor, Impuestos de Sellos, etc.), cuyas facultades de imposición no fueron delegadas al Estado Nacional. Y a nivel municipal, se compone por su porción correspondiente a la coparticipación provincial de impuestos más todas aquellas tasas por los servicios públicos brindados a la comunidad.

Se iniciará con una explicación de la Coparticipación Federal de Impuestos, su composición y distribución a San Juan. Luego se seguirá con una explicación relacionada al financiamiento de la provincia y se terminará con la coparticipación provincial y su distribución a los diferentes municipios.

2.1.1. Financiamiento y distribución de recursos financieros de la nación hacia la provincia

Desde 1988 Argentina, con la sanción de la Ley N° 23.548, estableció un régimen de coparticipación de los recursos fiscales para de esa manera poder establecer un orden y equilibrio en la distribución de los mismos en las diferentes regiones que conforman el país. Ésta ley se sancionó con carácter transitorio, pero debido a sucesivas modificaciones aún permanece vigente. Tales modificaciones se complementan con Pactos Fiscales y Acuerdo Federales que se han fijado entre la Nación y las provincias.⁹

El Ministerio de Economía ha suscrito con cada una de las provincias lo que se ha denominado Programa de Financiamiento Ordenado (PFO), por el cuál se les otorga financiamiento mensual para atender los déficit financieros acordados y los servicios de amortización de la deuda pública, lo que permitió a las provincias mejorar su posición fiscal relativa.

En el último período ha habido una fuerte mejora fiscal, debido básicamente a 3 (tres) factores: el menor pago de servicios de la deuda, la caída en el nivel de remuneraciones y prestaciones de la seguridad social, y el aumento de la recaudación debido en gran medida a la incorporación de recursos extraordinarios sólo parcialmente coparticipables (derechos de exportación e impuesto al cheque).

El régimen federal de coparticipación de impuestos consta de dos etapas de prorateo de la masa coparticipable que originan la masa coparticipable bruta y la masa coparticipable neta respectivamente. A su vez en la segunda etapa se realiza una distribución primaria y otra secundaria.

En la primer etapa se determina la masa coparticipable bruta, la que está compuesta por:

- El Impuesto al Valor Agregado, o como comúnmente se lo conoce IVA. Éste impuesto tiene destinado un 89% al régimen coparticipable, el 11% restante tiene como finalidad al régimen nacional de previsión social.
- El Impuesto a las Ganancias, que se distribuye en un 64% para la masa coparticipable bruta, en un 20% al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y la diferencia (16%) se reparte entre el fondo conurbano bonaerense, el fondo de infraestructura básica social y los Aportes al Tesoro Nacional (ATN).

⁹ Ver artículo “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina” elaborado por Oscar Centrándolo y Juan Pablo Jiménez. Revista de la CEPAL N° 84-Diciembre 2004.

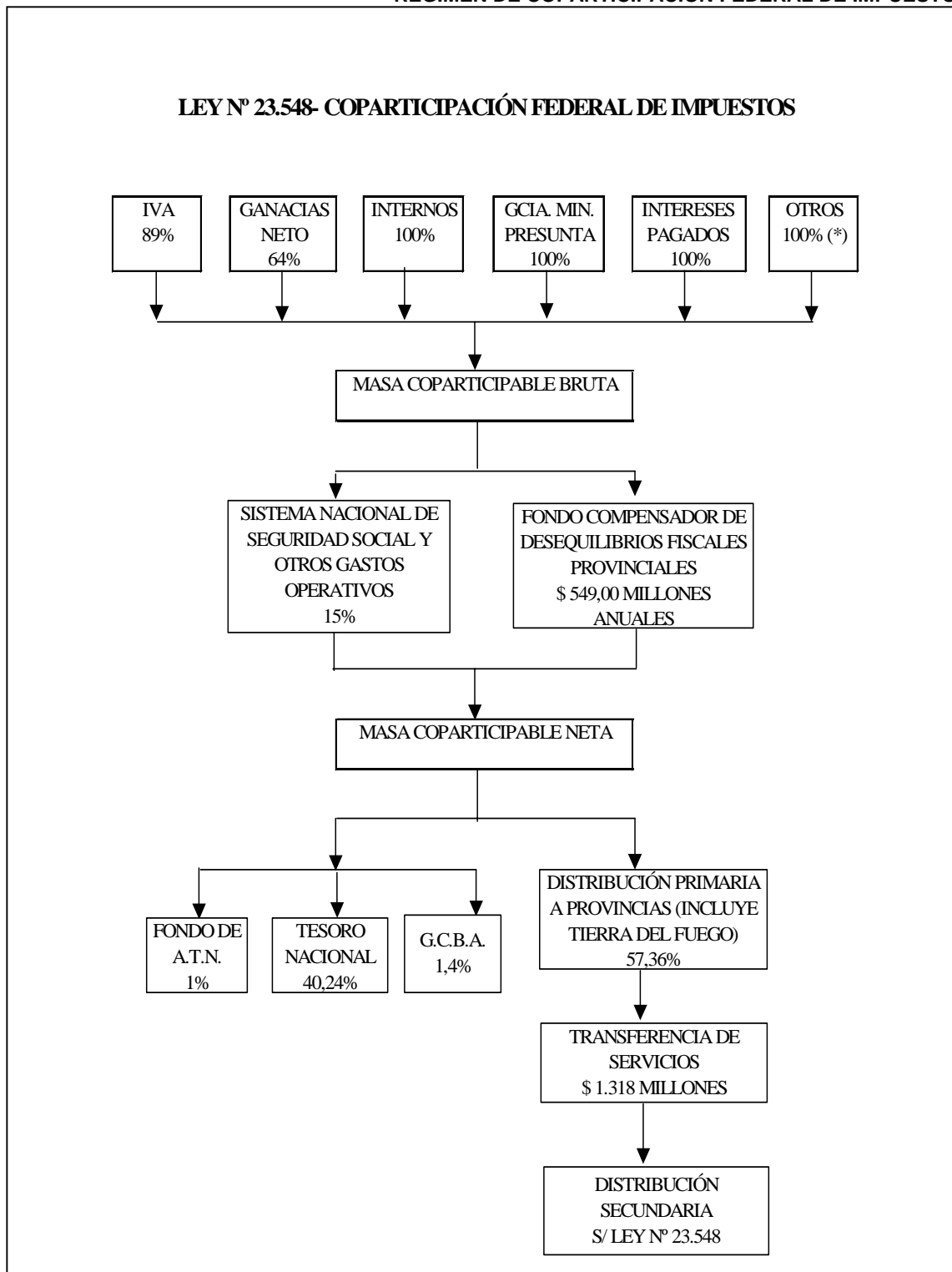
- Impuestos internos, en un 100%.
- Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, en un 100%.
- Interese pagados, en un 100%.
- Y otros, en un 100%.

En la segunda etapa se encuentra la masa coparticipable neta, la que se obtiene restándole a la masa coparticipable bruta un 15% destinado al Sistema Nacional de Seguridad Social y otros gastos operativos, y \$ 549,9 millones anuales destinados al Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales. De ésta masa neta se resta un 1% para el Fondo de ATN, un 40,24% para el Tesoro Nacional y un 1,4% destinado a la Ciudad de Buenos Aires. Una vez deducidos éstos conceptos queda un 57,36% para la distribución primaria a provincias incluida Tierra del Fuego. A lo que se obtiene por el porcentaje mencionado anteriormente se le resta \$ 1.318 millones anuales con destino a la Transferencia de Servicios. Por último, y una vez deducido el concepto anterior, se obtiene como resultado el monto destinado para la distribución secundaria según la Ley N° 23.548-Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

En el siguiente cuadro se demuestra el régimen de coparticipación federal de impuestos.

El porcentaje perteneciente a San Juan es del 3,26% el cual se aplica a lo obtenido en la distribución secundaria.

RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS



Fuente: Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de San Juan.

2.1.2. Financiamiento provincial

La Constitución Provincial en su artículo 14° indica que forma parte del Tesoro de la provincia, y establece que: “El Estado provee a sus gastos con los fondos del Tesoro Provincial, formado por el producido de los tributos, de los empréstitos y operaciones de crédito aprobados por ley para urgencias de la Provincia o para empresas de utilidad pública; de los servicios que preste; de la administración de los bienes de dominio público, y de la disposición o administración de los de dominio privado; de las actividades económicas, financieras y demás rentas o ingresos que resulten de los poderes no delegados a la Nación; de la coparticipación que conviene de los impuestos federales recaudados por los organismos competentes; de las reparaciones que obtenga del erario nacional, por los efectos negativos de las políticas nacionales sobre sus recursos tributarios o no tributarios creado por ley”.

Dentro del tesoro provincial se incluye el porcentaje de la coparticipación federal menos la porción correspondiente a los municipios provinciales, mas lo obtenido por los impuestos internos (uno de los más significativos es el Impuesto a los ingresos brutos) y por todos aquellos recursos descriptos en el artículo mencionado anteriormente.

2.1.3. Financiamiento y distribución de recursos de la provincia a los municipios

Según la Ley N° 6.362, que establece un régimen de coparticipación municipal de los recursos provinciales, se fija un 17% del total de la masa coparticipable para ser distribuido en el conjunto de los Municipios, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Provincial en su Art. 253° inc. 8).¹⁰

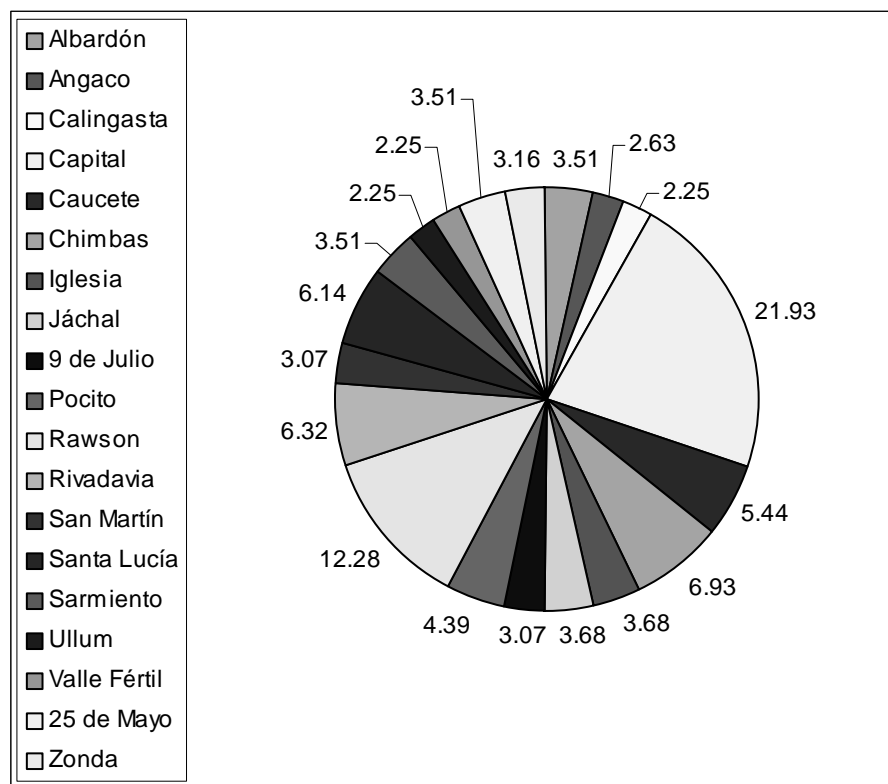
El artículo 253° de la Constitución habla de lo que se entiende por Tesoro municipal, y en su inciso 8) establece que *“los municipios tienen derecho a un porcentual determinado por ley del total que la Provincia percibe en concepto de coparticipación federal y en el mismo tiempo y forma que aquélla lo perciba. También tienen derecho a un porcentual determinado por ley, de la totalidad de los impuestos percibidos por la provincia...”*

Éste 17% se distribuirá de la siguiente forma en cada uno de los Departamentos:

¹⁰ Ver Artículos N° 2 y 3 de la Ley N° 6.362 de la Provincia de San Juan.

Cuadro 4

COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL DE RECURSOS PROPIOS SEGÚN DEPARTAMENTOS



Fuente: Elaboración propia según Ley N° 6.362.

La Ley en su Art. 5°, indica que “cuando la cifra que surja de la aplicación de los porcentajes establecidos, resulte inferior a la suma de Pesos CINCO MILLONES SETECIENTOS MIL (\$ 5.700.000), La Provincia garantizará una transferencia mensual a los municipios por el citado importe; dicha diferencia se compensará en oportunidad de que el monto a coparticipar supere la cifra indicada”.

En su artículo 253°, la Constitución establece como se forma el Tesoro de los Municipios, el cual indica: “*El tesoro del municipio estará formado por:*

- i) Los impuestos cuya percepción no haya sido delegada a la provincia, a los servicios retributivos, tasas y patentes municipales;
- ii) La contribución por mejoras en relación con la valorización del inmueble como consecuencia de una obra pública municipal;
- iii) Las multas y recargos por contravenciones;
- iv) El producto de la enajenación de bienes municipales, servicios de peaje y renta de bienes propios;
- v) Las donaciones y subsidios que perciban;
- vi) El producto del otorgamiento de concesiones para la explotación de servicios públicos;
- vii) Todos los demás recursos que le atribuyen la Nación o la Provincia o que resulten de convenios intermunicipales;

viii) Tienen derecho a un porcentual determinado por ley del total que la Provincia percibe en concepto de coparticipación federal y en el mismo tiempo y forma que aquélla lo perciba. También tienen derecho a un porcentual determinado por ley, de la totalidad de los impuestos percibidos por la provincia. La coparticipación municipal de los impuestos nacionales y provinciales tiende a favorecer a los municipios de menores recursos, y a aquellos que se encuentren ubicados en áreas y zonas de frontera.”

Como puede observarse el tesoro municipal estará compuesto por el porcentaje que le corresponde por la coparticipación provincial más las tasas que recauda por los servicios que le brinda a la comunidad como ser el alumbrado público, la recolección y eliminación de residuos, etc. También debe adherirse todo aquel recurso que se encuentre detallado en el artículo mencionado anteriormente.

La clasificación presupuestaria de los recursos municipales, se estandariza de la siguiente manera:

1. Recursos corrientes

1.1. De jurisdicción municipal

- a) Tributarios (ejemplo: alumbrado público, recolección de residuos, limpieza y barrido, etc.)
- b) No tributarios (ejemplo: empresas municipales como mataderos, servicios fúnebres, cementerio, feria municipal, etc.)

1.2. De otras jurisdicciones

- a) Coparticipación provincial
- b) Regalías
- c) Otros (ejemplo: aportes del Tesoro Nacional ATN)

2. Recursos de Capital.

2.1. De jurisdicción municipal

- a) Venta de bienes muebles e inmuebles

Cuadro 5

AÑO DE CREACIÓN E IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

(En porcentaje)

Jurisdicción	Año de creación	Estructura porcentual sobre población 2001	Estructura porcentual sobre PBG 2002
Previas a 1853			
Buenos Aires	1820	38,1	32,7
Catamarca	1821	0,9	1,1
Córdoba	1820	8,5	8,1
Corrientes	1821	2,6	1,2
Entre Ríos	1821	3,2	2,1
Jujuy	1834	1,7	0,8
La Rioja	1820	0,8	0,5
Mendoza	1820	4,4	3,9
Salta	1821	3,0	1,6
San Juan	1820	1,7	0,8
San Luis	1820	1,0	1,0
Santa Fe	1815	8,3	8,1
Santiago del Estero	1820	2,2	0,9
Tucumán	1821	3,7	1,8
Subtotal		80,0	64,6
Creadas en la década de 1950			
Chaco	1951	2,7	1,2
Chubut	1955	1,1	2,1
Formosa	1955	1,3	0,5
La Pampa	1951	0,8	1,0
Misiones	1953	2,7	1,2
Neuquén	1955	1,3	2,9
Río Negro	1955	1,5	1,4
Santa Cruz	1955	0,5	1,8
Subtotal		12,1	12,0
Creadas en la década de 1990			
Gobierno Ciudad de Buenos Aires	1994	7,7	22,7
Tierra del Fuego	1990	0,3	0,7
Subtotal		7,9	23,4

Fuente: Tomado de la Serie Gestión Pública N° 47 "Las relaciones entre niveles de gobierno de Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes", página 14. Oscar Centrángolo y Juan Pablo Jiménez, 2004.

Tal como lo sintetizan Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez “En la práctica, la mayoría de los tributos los recauda la nación y se coparticipan. Las provincias se han quedado con 4 impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento.” Con estos recursos las provincias financian completamente los proyectos de inversión social, económicos e infraestructura. Adicionalmente, una segunda limitación es el caos de la coordinación tributaria entre los subniveles de gobierno. Por cuanto existe una multiplicidad de comisiones y consejos federales que asignan y controlan los recursos de las provincias, limitando la autonomía de sus autoridades para financiar proyectos.

Por último, respecto a la coordinación, el sistema nacional de inversión pública se ve inmerso en la perversa dinámica en que se desarrollan las relaciones entre la nación y las provincias, dada la histórica debilidad institucional del sistema federal. Como lo señalan, Cetrángolo y Jiménez, si bien, existen múltiples instituciones federales de coordinación sectorial, la ausencia de un espacio para resolver conflictos interjurisdiccionales y, a la vez, proponer criterios y mecanismos mucho más racionales y expeditos en cuanto al destino y financiamiento de los proyectos, hacen que el sistema nacional de inversión pública se vea inmerso en el desorden que domina el sistema argentino de coordinación fiscal y financiera intergubernamental.

Cuadro 6

**COPARTICIÓN AFECTADA AL PAGO DE DEUDA COMO PORCENTAJE
DE LA COPARTICIPACIÓN TOTAL POR PROVINCIA. AÑO 2001**

Jurisdicción	Porcentaje
Buenos Aires	1,6
Ciudad de Buenos Aires	0,0
Catamarca	57,2
Córdoba	2,8
Corrientes	55,4
Chaco	39,0
Chubut	29,5
Entre Ríos	22,8
Formosa	68,2
Jujuy	91,8
La Pampa	2,4
La Rioja	50,8
Mendoza	60,5
Misiones	48,6
Neuquén	9,2
Río Negro	97,3
Salta	73,5
San Juan	41,3
San Luis	27,5
Santa Cruz	4,7
Santa Fe	4,0
Santiago del Estero	36,6
Tucumán	85,3
Tierra del Fuego	37,9

Fuente: Tomado de la Serie Gestión Pública N° 47 "Las relaciones entre niveles de gobierno de Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes", página 43. Oscar Centrángolo y Juan Pablo Jiménez, 2004.

Dentro de las discusiones sobre el eje temático de la coordinación y fuentes de financiamiento del SNIP en la Provincia de San Juan no podemos dejar de mencionar la multiplicidad de instancias, apelaciones, solicitudes y petitorios que tienen que cumplir o sobrepasar las autoridades cuando se trata de financiar proyectos. Esta maraña de complicaciones burocráticas como es lógico afectan la programación de las inversiones, retrasan los desembolsos y complican su ejecución y la entrega de los bienes y servicios dentro de los plazos, cantidades y calidades prometidas. Prueba de ello, queda explícitamente demostrado mediante el Cuadro 7 donde se muestra, aunque no exhaustivamente, la multiplicidad de Comisiones y Consejos Federales que intervienen sobre la distribución de los recursos.

De igual manera, los aspectos institucionales del federalismo en Argentina, reflejan muy bien el papel, las contradicciones y las debilidades de los gobiernos locales o gobiernos subnacionales. En el caso Argentino el tercer nivel de gobierno está compuesto por 2155 gobiernos locales, de los cuales 1178 constituyen municipios y el resto (977) corresponden a comisiones municipales, de fomento, comunas y juntas de gobierno. Estas unidades como bien lo dicen Cetrángolo y Jimenez

difieren significativamente en cuanto a tamaño, capacidad institucional, recursos, cuadros técnicos, competencia técnica y gestión administrativa en comparación con las ciudades capitales. Lo contradictorio de esta situación es que desde el punto de vista institucional los gobiernos locales mantienen o replican las mismas características de las ciudades capitales pero con una dotación de recursos de toda índole infinitamente menor. Este quizás sea uno de los aspectos más relevantes cuando se comparan los SNIP de los países federales frente a los unitarios. Faceta, que deberá ser tenida en cuenta cuando se diseñan e implementan sistemas para programar, administrar y controlar la inversión pública.

Por último, es importante resaltar la inestabilidad y vulnerabilidad de las fuentes de financiamiento de los proyectos en las provincias como consecuencia del agotamiento de los recursos coparticipables, las nuevas responsabilidades de la Nación, al incremento de las jurisdicciones y responsabilidades subnacionales que acuden a las mismas fuentes y a los permanentes desfases entre erogaciones y recursos. Todo esto sumado a las crisis macrofiscales, a la crisis de los sistemas previsionales y a la crisis de endeudamiento muestran fehacientemente las dificultades de las provincias para sacar adelante sus planes de inversión y los obstáculos para cumplir con el financiamiento de las políticas públicas y más concretamente con los proyectos básicos de la población. No es por lo tanto replicable en forma automática un sistema de inversiones desde la capital a las provincias sin tener en consideración todas estos elementos y ser realizar los ajustes y las adaptaciones necesarias. Ignorarlo, sin los resguardos adecuados, es agravar más el problema o introducir una complicación adicional.

Cuadro 7

MULTIPLICIDAD DE COMISIONES Y CONSEJOS FEDERALES

Sería un error pensar que la Comisión Federal de Impuestos es la única institución federal relevante. Además de los conocidos Consejo Federal de Inversiones, el Consejo Federal de Cultura y Educación y Consejo Federal de Salud existe una variada gama de Consejos y Comisiones que pretenden transformarse en ámbitos de búsqueda de acuerdos y consensos en relación con aspectos específicos de las políticas públicas. Entre ellos, se pueden señalar a modo de ejemplo los siguientes: Consejo Federal de Previsión Social, Consejo Federal de la Energía Eléctrica, Consejo Federal de Agua Potable y Sanamiento, Consejo Federal Pesquero, Consejo Federal de Desarrollo Social, Consejo Federal de Juventud, Consejo Federal del Trabajo, Consejo Federal de Seguridad Vial, Consejo Federal de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia, Consejo Federal de Discapacidad, Consejo Federal del Consumidor y del Usuario, Consejo Federal de Negociaciones Amistosas, Consejo Federal de la Industria, Consejo Federal de Administraciones del Trabajo, Consejo Federal Agropecuario, Consejo Federal de Semillas, Consejo Federal de Minería, Consejo Federal de la Función Pública, Consejo Federal Cooperativo y Mutual, Consejo Federal de Medio Ambiente.

Este listado, por supuesto incompleto, simplemente trata de ilustrar sobre la diversidad de instancias en donde se construyen cotidianamente las relaciones entre los niveles de gobierno. Por supuesto, el grado de conflictividad de las negociaciones que se desarrollan en cada uno de ellos depende, seguramente, de los recursos que se distribuyen en los acuerdos que allí se logran. Obviamente, entonces, ninguno de ellos genera las dificultades que se presentan en las resoluciones de la Comisión Federal de Impuestos, en donde se reúnen los representantes de los Ministerios de Economía de cada nivel de gobierno y, en muchos casos, concurren los propios ministros como representantes.

Fuente: Tomado de la Serie Gestión Pública N° 47 "Las relaciones entre niveles de gobierno de Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes", página 46. Oscar Centrángolo y Juan Pablo Jiménez, 2004.

2.2. Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación

En el manual “Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España, como caso de referencia especial (cuadros comparativos)”, en la introducción del segundo eje temático en Argentina, se menciona que dicho país no posee un sistema de planificación definido como tal ni tampoco una normativa que regule de manera específica la materia, pero si existen instrumentos de planificación en el ámbito de la administración pública.

En San Juan tampoco hay un sistema de planificación, pero en la Ley N° 7.458 se establecen los ministerios y secretarías que forman parte del Poder Ejecutivo Provincial (PEP), y dentro de las funciones que se establece para el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico está la de fomentar el desarrollo a través de políticas concretas con el fin de garantizar el verdadero crecimiento de la provincia.¹¹

En la Ley mencionada anteriormente, se establecen las funciones de cada uno de los ministerios y secretarías del PEP, las cuales es necesario observarlas de manera coordinada ya que cada ministerio debe planificar orientando su actuar al desarrollo de la Provincia, respetando los lineamientos generales establecidos por el Gobernador.

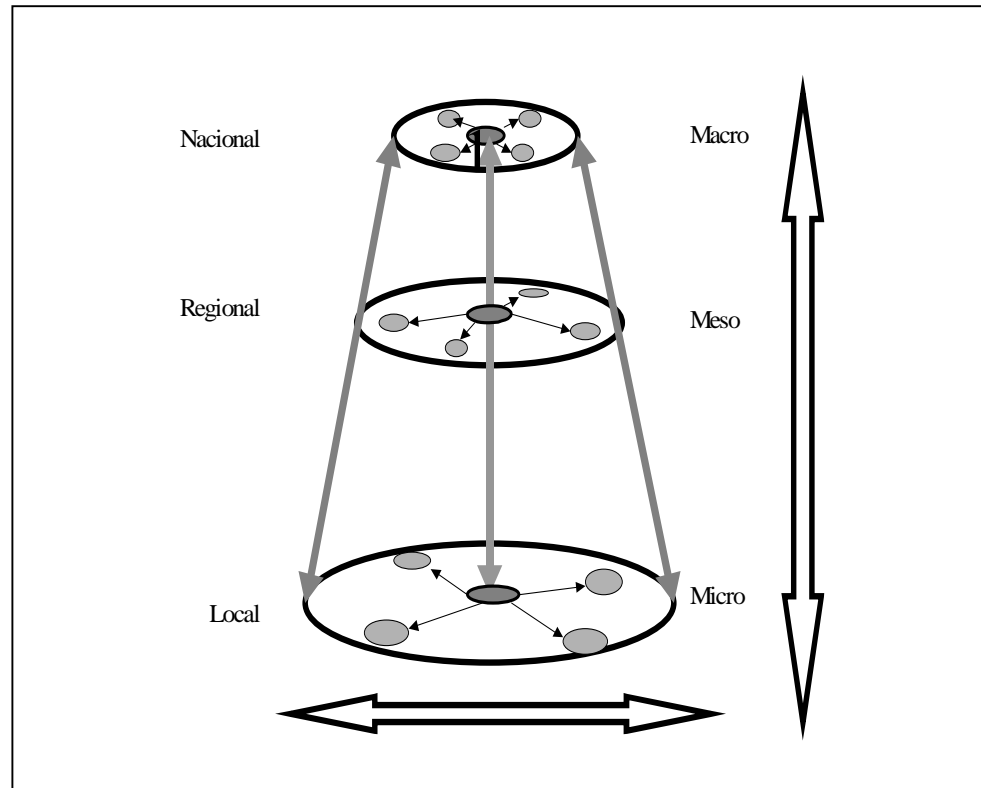
Con respecto al sistema de inversión pública de San Juan, en el año 1994 se sancionó la Ley N° 6.554 creándose dicho sistema. En dicha ley se crea al Banco de Proyectos de Inversiones Públicas Provinciales (BAPIPP) como órgano rector del sistema en vez de darle la jerarquía de subsistema de información, cosa que resulta ser contradictoria con el enfoque sistémico del sistema de inversiones públicas. Ésta ley no ha sido reglamentada hasta la actualidad, por lo que si bien legalmente se reconoce su existencia, en la práctica no se aplica. Ésta falta de marco legal no ha impedido la total implementación del sistema, por ser una herramienta de mucha utilidad para la administración pública. Las consecuencias más graves que se han podido observar, generadas por la falta de un marco legal apropiado, son que las inversiones se han realizado más con un fin político que por desarrollo institucional y social, y la falta de control apropiado en el origen y destino de los fondos públicos.

Como se manifiesta al principio de ésta introducción, Argentina no tiene un sistema de planificación y San Juan tampoco lo posee, por lo que también se procederá a mencionar y explicar los instrumentos de planificación que se han observado en la Administración pública Sanjuanina. En cuanto a las funciones de planificación propiamente dichas (coordinación, evaluación y prospectiva) se expondrá su concepto, al cual se lo orientará de acuerdo a lo observado en la provincia.

Al ser San Juan un gobierno provincial es necesario que toda planificación sea coordinada en primer lugar a escala municipal o local, y en segundo lugar a nivel nacional, una vez que se tengan claras las necesidades provinciales. En lo sucesivo se explicará en detalle lo enunciado en ésta breve introducción.

¹¹ Ver artículo N° 18 de la Ley N° 7.458 de San Juan.

Cuadro 8
COORDINACIÓN DEL SISTEMA



Fuente: ILPES.

2.2.1. Funciones básicas de planificación

La función de Planificación es la manera en que el Estado materializa sus políticas económicas y sociales. Lo lleva a cabo por medio de tres funciones, las cuales son:¹²

a) Coordinación

Consiste en una compatibilización entre presupuestos y programas y la regulación de los mercados, a fin de darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades que demanda un gobierno.¹³ En el contexto de un enfoque sistémico, el cuadro 8 intenta reflejar el tipo de coordinaciones tanto horizontales como verticales que deberían existir entre los niveles nacional, regional y local o entre los niveles macro, meso y micro. Otra forma de ver estas coordinaciones inter e intra institucionales sería asimilando los niveles superiores con el estratégico, el intermedio con el programático y el inferior con el operativo. Siendo éste último el espacio local donde se realizan los proyectos en concordancia con los planes nacionales y los programas de carácter sectorial y regional.

La lectura del cuadro 6 de arriba para abajo refleja responsabilidades, roles, actores, involucrados, procesos, actividades y decisiones que van cambiando, generalmente pasando de mayor a menor responsabilidad, de mayor a menor nivel, de mayor a menor cobertura y la

¹² Debe considerarse que tales funciones no implican una secuencia en el tiempo, dado que puede ocurrir que la Prospectiva requiera un esfuerzo de Coordinación que finalmente debe ser evaluado a fin de corregir los posibles desvíos.

¹³ Concepto obtenido del manual "*Bases conceptuales para el ciclo de cursos de gerencia de proyectos y programas*" del ILPES. Manual N° 24 de la Serie de Manuales, página N° 24.

dimensión temporal pasa de largo a mediano y corto plazo según se trate del nivel estratégico (plan), táctico (programa) y operativo (proyectos).

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, en San Juan se han establecidos las actividades necesarias para realizar el Plan provincial de inversiones públicas, conocido como “Cronograma del Plan”, que deben seguir los organismos responsables de los proyectos y programas de inversión. Dicho cronograma no se aplica, sólo existe a modo teórico, por lo que para que exista ésta coordinación entre presupuesto y proyectos de inversión pública, exigido por la Ley N° 6.554 como una condición sine qua non que para que los proyectos y programas de inversión puedan ejecutarse, es necesario que se apliquen aquellas actividades y así incluir el plan de inversiones dentro de la Ley de presupuestos generales de la provincia. El cronograma podrá ser observado en el cuadro N° 7 incluido en la sección correspondiente a “Planificación: Plan Provincial de Inversiones Públicas”.¹⁴

b) Evaluación.

Es el seguimiento que se le practica a los proyectos o programas de inversión, el cual es fundamental en un modelo de gestión pública orientada a resultados, y el establecimiento de indicadores, que permitan obtener una puntuación del desarrollo de los mismos.¹⁵

San Juan en su ley N° 6.554, ha establecido dentro del “Ciclo de vida de los proyectos” un método de evaluación o control de aquellos, dividiéndolo en tres fases (preinversión, inversión y evaluación ex post) pero al no ser aplicada dicha ley no se ha desarrollado para cada etapa las funciones específicas a ser llevadas a cabo, ni tampoco quienes son los responsables de cada una. Tampoco se han elaborado los indicadores necesarios para poder medir los resultados del avance de los proyectos, como así tampoco aquellos que permitan la elección, dentro de un gran número de opciones, de los más eficaces y eficientes.

c) Prospectiva

Es aquella visión de largo plazo que permite incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de incertidumbre, todo esto acompañado de una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demandan la reducción de la pobreza y las desigualdades.¹⁶

En éste sentido, se puede decir que San Juan cuenta con una visión de largo plazo, y que ha adoptado el mismo plan de desarrollo y crecimiento territorial fijado por la Nación, ya que solamente con la adhesión de todas las provincias argentinas será posible llevar a cabo dicho plan. El plan será explicado en la sección correspondiente a “Instrumentos de Planificación”, dentro del plan de desarrollo a nivel nacional.

2.2.2. Instrumentos de planificación

Estos instrumentos son los que se utilizan al momento de planificar las inversiones públicas, siguiendo los objetivos de eficiencia y equidad en la distribución de los recursos públicos. Cada instrumento se lo ha identificado en la legislación existente en la actualidad en San Juan, siempre teniendo en cuenta su relación con las políticas nacionales, ya que como se ha informado anteriormente en éste informe, San Juan ha adoptado el plan de desarrollo nacional para actuar de manera coordinada y lograr un progreso equitativo entre todas las provincias.

¹⁴ La sección “Planificación: Plan Provincial de Inversiones Públicas” se encuentra dentro del “Tercer Eje Temático: Ciclo Programático”.

¹⁵ Concepto obtenido del Manual N° 24 del ILPES de la Serie de Manuales, página N° 25.

¹⁶ Concepto obtenido del Manual N° 24 del ILPES de la Serie de Manuales, página N° 24.

Dichos instrumentos son: a. Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, b. Política Provincial de Desarrollo y ordenamiento Territorial, c. Sistema Provincial de Inversión Pública, d. Plan Provincial de Inversión Pública y/o Desarrollo Institucional, e. Inventario de Proyectos de Inversión Pública, f. Presupuesto General de la Administración Pública Provincial, y g. La Planificación a Nivel Municipal.

a) **Política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial**

El Gobierno Nacional atendiendo a sus necesidades sociales y a las estrategias políticas ha definido una política de desarrollo y ordenamiento territorial de largo plazo que permitirá superar limitaciones tales como:

- Las zonas pobres se han ido despoblando mientras las más dinámicas se poblaron en demasía.
- Hay zonas que sobre-utilizan los recursos naturales y otras que los sub-utilizan, lo que conlleva costos ambientales y una situación de inequidad en las posibilidades de un desarrollo sustentable para toda la sociedad.

Dicha política también servirá para sustentar el conjunto de políticas nacionales, provinciales, municipales y sectoriales de desarrollo a poner en marcha, de manera de lograr un territorio más equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. Según el texto de la política misma... *“Ésta política consiste en guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional...”*¹⁷ Pero éste desarrollo no puede llevarse a cabo por acciones únicas del gobierno nacional, es necesario que exista una vinculación entre territorios provinciales, municipales, regionales y de bloques internacionales, por ejemplo el MERCOSUR, en cada uno de los diferentes ámbitos en los que se desempeña el gobierno – económicos, ambientales, sociales- y así establecer una nueva manera de encarar la construcción de una nueva Argentina.

Éste modelo territorial persigue los siguientes logros (para cada habitante del suelo argentino):

- Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio argentino.
- Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen.
- Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.
- Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.
- Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.

La Política Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT) crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT) como estrategia básica de intervención permanente, cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de

¹⁷ Ver modelo de Desarrollo “Argentina 2016”

desarrollo territorial y guiar las acciones según el impacto sea Nacional, Provincial y/o Local, en definitiva es el instrumento operativo a través del cual se implementa la PNNDT.

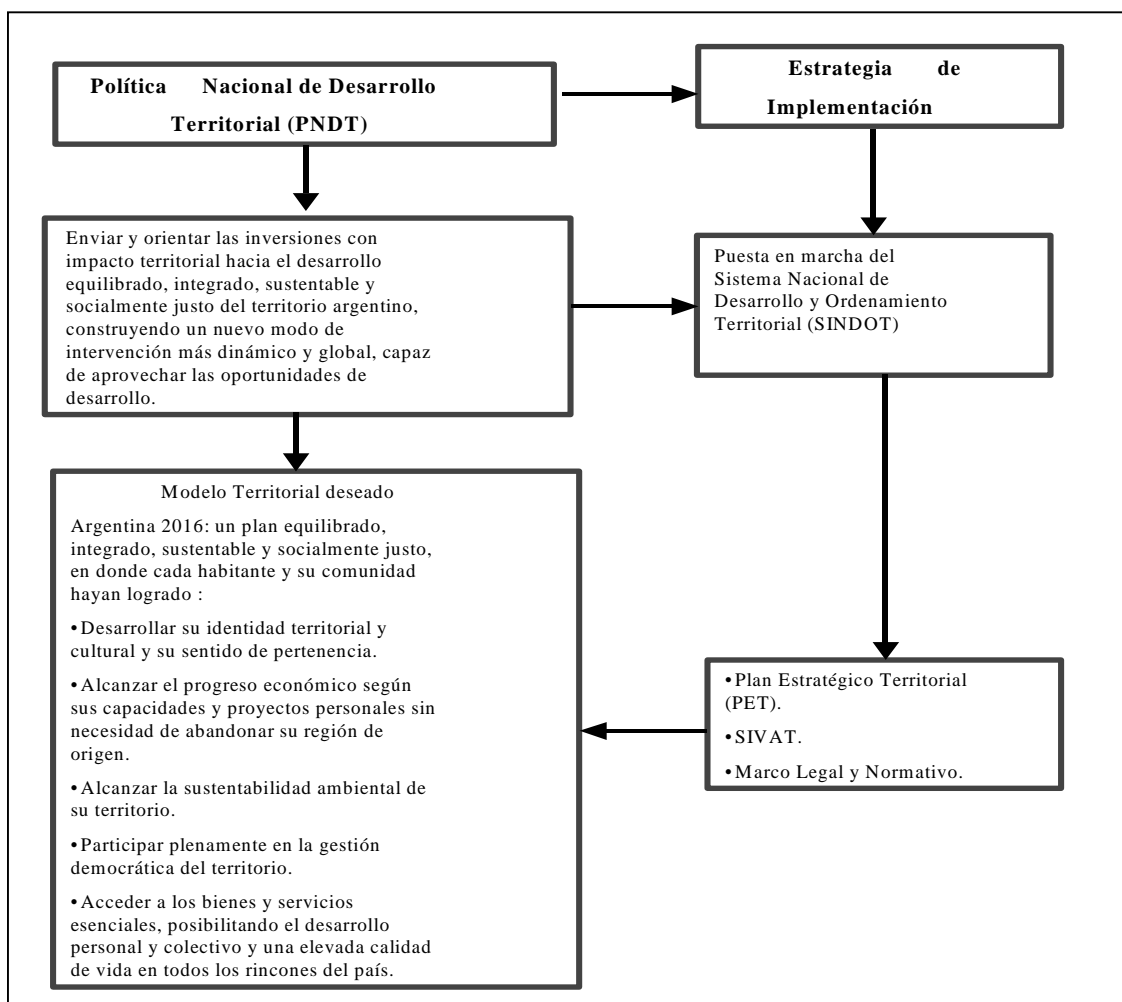
El SINDOT pone en marcha tres componentes básicos para garantizar el logro de los objetivos de PNNDT, los que son:

- Plan Estratégico Nacional (PET), el mismo define los planes, programas y proyectos a poner en marcha.
- El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT), el que genera la información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos.
- Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, la que define las formativas y las reglas de juego de la planificación y los proyectos en marcha.

En los siguientes gráficos se demuestra la organización del PNNDT en diferentes instancias y un resumen de cómo se implementará el mismo. Ambos son obtenidos del modelo “Argentina 2016”.

Cuadro 9

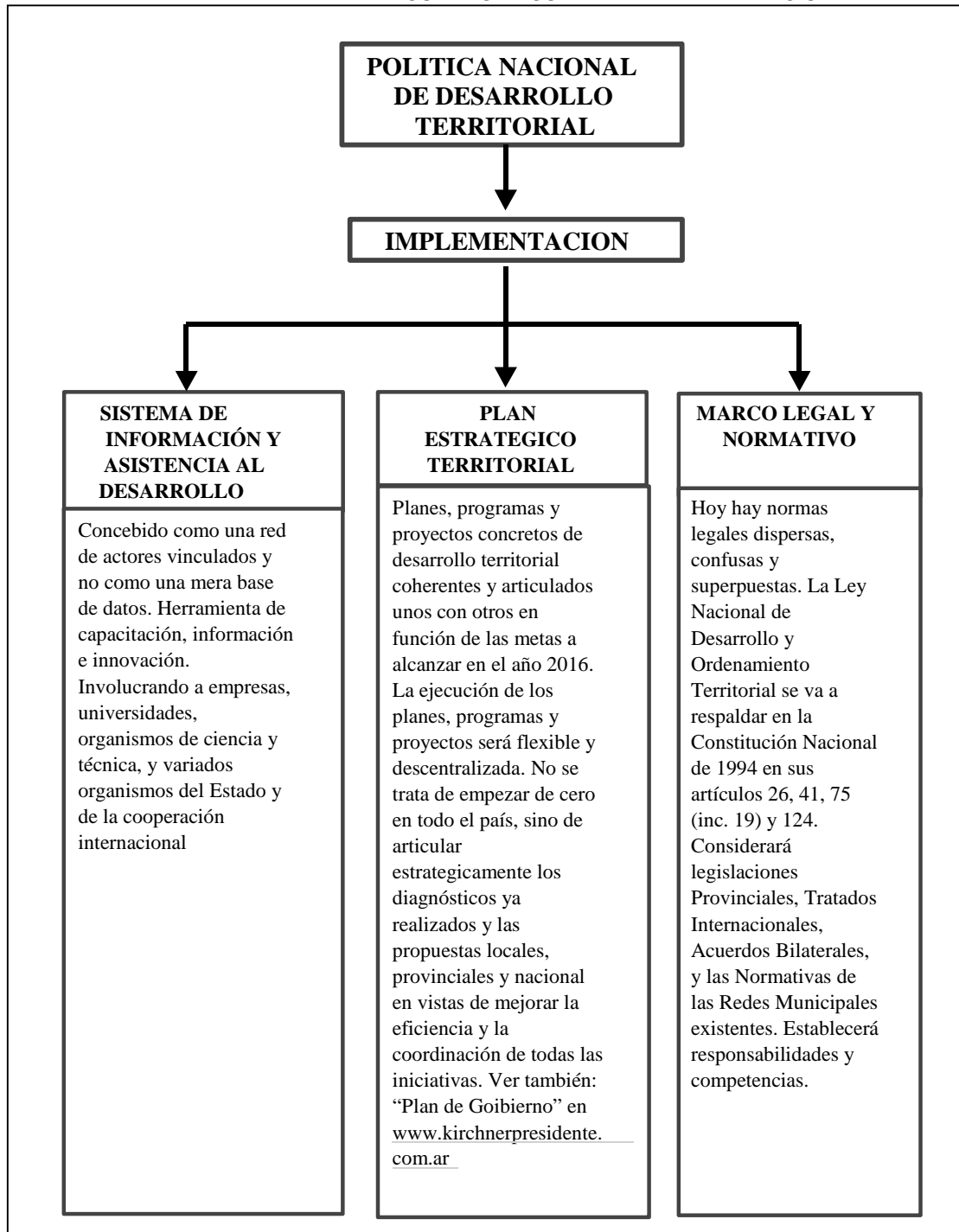
ORGANIZACIÓN DE LAS DIFERENTES INSTANCIAS DE LA PNNDT



Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del Poder Ejecutivo de la República Argentina. Modelo de Desarrollo “Argentina 2016”.

Cuadro 10

CUADRO RESUMEN DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PNDT



Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del Poder Ejecutivo de la República Argentina. Modelo de Desarrollo “Argentina 2016”.

b) Política provincial de desarrollo y ordenamiento territorial

En la provincia se han adherido al modelo nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, ya que han entendido que para poder implementar tal plan es necesaria la cooperación de todas las provincias. De esta manera el accionar provincial coordinado al nacional (que a su vez coordina el

actuar de las demás provincias argentinas) llevan a cabo una serie de acciones todas tendientes a satisfacer las necesidades de la población y tratar de equilibrar el desarrollo nacional. Básicamente han identificado a la infraestructura como factor clave de desarrollo económico y social. Consideran que la inversión en infraestructura tiene un doble impacto:

- Económico, por su aporte a la competitividad a través del impulso a la producción y/o productividad, del desarrollo de economías regionales y de la mejora del perfil exportador,
- Social, por su aporte a la mejora de la calidad de vida de la población a través de la provisión de servicios básicos, generación de empleo y nivelación de desigualdades territoriales.

En éste marco el gobierno provincial comparte la decisión política del gobierno nacional, que con distintos planes federales está destinando a las obras de infraestructura importantes recursos provenientes del crecimiento de la recaudación impositiva, porque de esa manera el esfuerzo estatal, acompañado por inversiones productivas del sector privado, permitirá consolidar el proceso de recuperación de la economía.

Acompañando a éste proceso se han puesto en marcha un conjunto de obras de infraestructura de importancia estratégica para el desarrollo económico y social de la provincia.

Ésta estrategia está enfocada a encarar las grandes obras inconclusas hasta la fecha, como así también encarar obras que tiendan a dar una respuesta inmediata a las necesidades cotidianas de los sanjuaninos, que influyan en mejorar su calidad de vida en el corto plazo y a disminuir la brecha entre los distintos sectores de la sociedad. Básicamente se llevará adelante un plan de obras de infraestructura orientado a obras comunitarias, al suministro de mejores servicios, a la salud, a la educación y a la seguridad.

Actualmente está en elaboración el Plan Estratégico de Infraestructura (PEI) el cual es un plan de escalonamiento y priorización de obras de infraestructura de corto, mediano y largo plazo. Éste plan se propone corregir las distorsiones que afectan al territorio de la provincia, mediante una política territorial que permita maximizar el uso de los recursos existentes, aumentar el rendimiento y la eficiencia de la inversión pública, promover la participación estratégica del sector privado, potenciar las actividades de cada zona o distrito de la provincia según sus capacidades naturales, sociales, económicas y ambientales.

En el anexo N° 2 se encuentra un resumen del PEI para los años 2004 y 2005, el cuál ha sido estructurado en cuatro partes.

c) Sistema provincial de inversión pública

Con fecha 20 de Abril de 1995 fue publicada la ley provincial N° 6.554, con la que se crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública Provincial (BAPIPP), que tiene a su cargo el Sistema Provincial de Inversiones Públicas y Desarrollo Institucional, en el ámbito de la Secretaría de Estado de Planeamiento y Control de Gestión.

En el año 2000 se firma un convenio entre la Nación y la Provincia, en donde ésta última se adhiere al sistema nacional de inversión pública recibiendo apoyo de la Secretaría de política económica del Ministerio de economía de la Nación a través del programa FOSIP (Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública) para la implementación del sistema provincial.

Dicho convenio se ratificó en el año 2003 por el Gobernador de turno y el Ministro de economía de la Nación para darle continuidad a tal implementación, para ello se sancionó el Decreto N° 964/03.

Desde la primera adhesión se inició un proceso de capacitación de los diferentes agentes o funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo Provincial (PEP), principalmente a aquellos funcionarios relacionados a la materia. Dicha capacitación a consistido en la formación de los agentes de la administración pública provincial, en lo referido a la formulación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública; y en el manejo del sistema informático provisto por la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP). Por el FOSIP la provincia recibió el equipamiento necesario para estructurar un sistema en red que ha servido de soporte al sistema informático mencionado anteriormente.

Según la Ley N° 6.554 el Sistema Provincial de Inversiones Públicas y Desarrollo Institucional es: “*El conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del Plan Provincial de Inversiones Públicas y/o desarrollo Institucional (PPIP) y el mantenimiento y actualización del inventario de proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional*”.¹⁸

Su composición y funcionamiento se explicará más adelante, en el capítulo número 4 (cuatro), correspondiente a la descripción del Marco Institucional.

d) Plan provincial de inversiones públicas y/o desarrollo institucional

Por Plan Provincial de Inversiones Públicas y/o Desarrollo Institucional debe entenderse a: “*el conjunto de programas y proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional que hayan sido propuestos para su ejecución*”.¹⁹

El PPIP se formulará anualmente con una proyección plurianual. El primer año del plan provincial deberá coincidir con la parte del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Provincial, asignando los fondos a los mismos proyectos y recurriendo a las mismas fuentes de financiamiento. El plan anual forma parte del proyecto de ley de Presupuesto General. El plan plurianual forma parte de la información complementaria de la Ley de Presupuesto. Las etapas de formulación se detallarán más adelante.

e) Inventario de proyectos de inversión pública

Es *el sistema de información que contendrá los proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional identificados por los organismos responsables, con su formulación y evaluación...*²⁰

Hasta el momento en la provincia no se ha desarrollado ningún inventario de proyectos de inversión pública, si bien éste se encuentra definido en la ley N° 6.554, debido a que en la provincia se encuentran en la etapa de identificación y reconocimiento de los criterios de decisión para optar entre diferentes alternativas de inversión. La explicación correspondiente a éste punto será desarrollada en el capítulo N° 4, correspondiente al marco institucional.

f) Presupuesto general de la administración pública provincial

Los presupuestos comprenden todos los recursos (los cuales son estimados) y gastos previstos (que se entienden como autorizaciones para gastar, no se puede gastar más que lo indicado en gastos ni con un fin distinto al previsto) para el ejercicio, los cuales figuraran por separado y por sus montos íntegros, o sea sin compensaciones entre sí. Muestran el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para el ejercicio fiscal que abarcan.²¹

¹⁸ Ver artículo N° 2 de la Ley N° 6.554 de la provincia de San Juan.

¹⁹ Ver artículo N° 2 de la Ley N° 6.554 de la provincia de San Juan.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Ver artículo N° 12 de la Ley N° 6.905 de la provincial de San Juan.

El Poder Ejecutivo Provincial (PEP) fija anualmente los lineamientos generales para la formulación del anteproyecto de ley de Presupuesto General. Con ésta base se proyectan las prioridades presupuestarias en general y los planes y programas de inversiones públicas en particular.

Una vez establecidas las bases la Dirección Provincial de Presupuesto (DPP) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, confeccionará el anteproyecto de ley de presupuesto general. Una vez formulado el anteproyecto éste es elevado al Poder Legislativo Provincial para que sea sancionada la Ley de Presupuesto General (LPG) de la provincia.

La DPP es el órgano responsable de evaluar la ejecución de los presupuestos de la Administración Provincial, debe realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros de la ejecución presupuestaria y los efectos ocasionados por los mismos. También debe interpretar las variaciones de lo ejecutado con respecto a lo programado, procurando determinar sus causas. Es por esto mismo que al presupuesto debe considerárselo como una herramienta de control muy eficaz cuando se trata de todo lo relacionado al gasto público, incluidas sus inversiones.

g) La planificación a nivel municipal

Como toda estructura de gobierno las decisiones son tomadas en el nivel jerárquico superior y son ejecutadas en los niveles operativos. Con relación al ámbito municipal, cada intendente (figura máxima dentro de la jerarquía municipal) debería hacer conocer al organismo coordinador del Sistema provincial de inversión pública, cuales son las necesidades de inversión de su municipio, para que de ésta manera tal organismo procure que dichas necesidades sean conocidas por los responsables en la toma de decisiones, en lo referente a establecer las prioridades de las inversiones, y se compatibilicen con las políticas de crecimiento y desarrollo provincial.

Si bien en la Ley N° 6.554 se ha establecido en uno de sus artículos, que los municipios sean invitados a participar en el Sistema provincial de inversiones públicas, esto no se ha llevado a cabo, porque el SPIP no posee el desarrollo necesario como para incorporar al nivel municipal.

En el siguiente cuadro (N° 11) se muestra una clasificación de los instrumentos de planificación en función de su origen. Éstos pueden ser clasificados en Estratégicos, Normativos y Metodológicos.

Cuadro 11

CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE SU ORIGEN

Estratégicos	1. Política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial.
	2. Política provincial de desarrollo y ordenamiento territorial.
	3. La planificación a nivel provincial.
Normativos	1. Sistema provincial de inversiones públicas.
	2. Presupuesto general de la administración pública provincial.
Metodológico	1. Plan provincial de inversiones públicas.
	2. Inventario de proyectos de inversión pública.

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Tercer eje temático: ciclo programático (plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos)

2.3.1. Planificación: Plan provincial de inversiones públicas

La Ley N° 6.554 crea, en su artículo primero, el Sistema Provincial de Inversiones Públicas y Desarrollo Institucional. Entre sus objetivos tiene la de formular anualmente y gestionar el Plan Provincial de Inversiones Públicas (PPIP).

En este plan debe incluirse todos aquellos proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional, cualquiera sea su fuente de financiamiento, a los efectos de su formulación, análisis, evaluación, inclusión y seguimiento en el Presupuesto Provincial. Se deben incluir aquellos que hayan sido formulados y evaluados según los principios, normas y metodología establecida por el BAPIPP,²² incluyendo las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje.

Dentro de las funciones que se le establecen al Banco de Proyectos de Inversión Pública Provincial (BAPIPP), como órgano responsable del SPIP, está la de elaborar anualmente el PPIP y controlar la formulación y evaluación de proyectos a incluir en el mencionado plan.²³

Se ha previsto en la provincia, que en cada organismo que integra el sector público se asigne una oficina que se encargue de la elaboración de los proyectos de inversión y/o desarrollo, como así también la de redactar la propuesta del plan de inversiones del área y de remitir dicha información al BAPIPP.²⁴

El carácter del PPIP es de formulación anual con proyección plurianual. *Al finalizar cada ejercicio se reformulará para el período plurianual que se establezca, con las correcciones necesarias para adaptarlo al grado de avance efectivo logrado en la ejecución de los proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional y a las nuevas condiciones de financiamiento del sector público provincial...*²⁵

Por la información brindada, se ha podido suponer que no se ha realizado ningún PPIP desde que se sancionó la ley que estableció el SPIP, aunque se hayan establecido las etapas que forman el cronograma para elaborar dicho plan. Sólo recientemente se ha podido cargar los proyectos que se realizarán en la Provincia al Sistema Nacional, ya que todavía no está en funcionamiento en la provincia el BAPIPP, entendido éste como un instrumento del subsistema de información dentro del sistema provincial de inversiones públicas.

El siguiente cuadro muestra las etapas que conforman el cronograma para la elaboración del Plan provincial de inversiones públicas. Dichas etapas son enunciadas con el fin de que el lector tenga conocimiento de ellas, pero es necesario recordar que hasta el momento no han sido aplicadas y que sólo existen con carácter teórico.

²² Se ha detectado un problema en la norma legal, ya que se establece al BAPIPP como órgano rector del SPIP en vez de darle el carácter de instrumento de información.

²³ Ver artículo N° 7 inc. c) de la Ley N° 6.554 de la Provincia de San Juan.

²⁴ Ver artículo N° 8 de la Ley N° 6.554 de la Provincia de San Juan

²⁵ Ver artículo N° 13 de la Ley N° 6.554 de la Provincia de San Juan.

Cuadro 12
CRONOGRAMA DEL PLAN

<u>Actividades</u>	<u>Ejecutor</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un documento preparatorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de planeamiento.
<ul style="list-style-type: none"> • Relevamiento de los proyectos de inversión que demandan fondos para su financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos provinciales.
<ul style="list-style-type: none"> • Priorización de los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de planeamiento – organismos.
<ul style="list-style-type: none"> • Definición de techos presupuestarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Provincial de Presupuesto.
<ul style="list-style-type: none"> • Selección definitiva de proyectos según los techos presupuestarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos provinciales.
<ul style="list-style-type: none"> • Consulta a los organismos sobre los proyectos seleccionados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de planeamiento – organismos.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de aprobación del Presupuesto Provincial que incluye PPIP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Diputados de la Provincia.
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del Distributivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Provincial de Presupuesto.

Fuente: Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas de San Juan.

2.3.2. Programación de la inversión

Para poder entender como debe programarse la inversión pública, se debe conocer su definición la cual es: “...todo uso de fondos públicos originados en fuentes provinciales, nacionales y/o internacionales, destinados a ampliar la capacidad productiva y sustentar el desarrollo económico y social en el territorio de la Provincia de San Juan, mediante el incremento del acervo de capital físico y humano...”²⁶

También es necesario conocer que se entiende por Desarrollo Institucional, cuya definición es: “...todo uso de fondos públicos originados en fuentes nacionales, provinciales y/o

²⁶ Ver artículo N° 2 de la Ley Provincial N° 6.554 de San Juan.

internacionales, destinados a mejorar la gestión de las estructuras organizativas y de recursos humanos en la administración de todos los organismos estatales de la Provincia de San Juan...²⁷

Al programar éstas inversiones se debe tener en cuenta que tanto planes, como programas y proyectos deben plantearse dentro del esquema de la concepción del Estado, el cual tiene un enfoque productivo-financiero. Esto quiere decir que el estado lo observa como un sistema integrado de administración de objetivos y de resultados. Es por esto que al plantear una Inversión pública, se deben integrar aspectos de las inversiones públicas, gasto social y financiamiento. La problemática se origina en:

- La necesidad administrativa y política de que las inversiones públicas responden a los aspectos productivos financieros como parte de administración financiera gubernamental y respuesta a las necesidades de la gente para su satisfacción con bienes objetivos en el largo plazo.
- Las necesidades de programación y monitoreo de los gastos sociales, conjuntamente con la evaluación económica de los efectos sociales del gasto público.
- La necesidad administrativa y política de programación y seguimiento de proyectos de gasto público en el corto y largo plazo que tienen repercusión social o patrimonial pública, cuando estén financiados con fondos originados en el endeudamiento público con organismos internacionales de crédito.

El estado provincial analiza éstos tres componentes presentándolos de manera sistémica dentro del marco general de la administración pública. Lo presenta como 3 (tres) sistemas: el sistema de Inversiones públicas, el sistema de gasto social y efectos sociales del gasto público y, por último, el sistema de financiamiento con fuentes provenientes de organismos internacionales de crédito. En San Juan se está avanzando en la implementación de los principios de cada uno de los sistemas mencionados de manera coordinada en el Sistema provincial de inversiones públicas.

Otro aspecto muy importante a tener en cuenta al momento de programar, es el Ciclo de vida de los proyectos de inversión y/o desarrollo institucional. El proceso comprende etapas y subetapas:²⁸

a) Preinversión:

1. Identificación inicial y diseño preliminar.
2. Formulación y evaluación integrada que contemple los aspectos socio-económicos, financieros, técnicos, ambientales e institucionales.
3. Análisis de financiamientos alternativos.
4. Programación de la ejecución en uno o más ejercicios financieros.

b) Inversión:

1. Decisión sobre la inclusión en el plan provincial de inversiones públicas en el Presupuesto Provincial.
2. Gestión o ejecución de la Inversión y Control concomitante o seguimiento de los avances físicos y financieros.
3. Puesta en marcha o aplicación de pruebas de los activos en las actividades de producción de cada jurisdicción o entidad pública.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Ver artículo número 2 de la Ley N° 6.554 de San Juan.

- c) Control o evaluación ex post:
1. Medición de los resultados.
 2. Comparación de los resultados con los objetivos, con ponderación de los desvíos.
 3. Interpretación y propuestas de correcciones o mejoras.

Cuadro 13

CICLO DE VIDA Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

<p>Preinversión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Idea • Perfil • Prefactibilidad • Factibilidad 	<p>Evaluación ex-ante</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación inicial y diseño preliminar. 2. Formulación y evaluación integrada que contemple los aspectos socio-económicos, financieros, técnicos, ambientales e institucionales. 3. Análisis de financiamientos alternativos. 4. Programación de la ejecución en uno o más ejercicios financieros.
<p>Inversión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño • Ejecución 	<p>Control del proceso</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decisión sobre la inclusión en el plan provincial de inversiones públicas en el Presupuesto Provincial. 2. Gestión o ejecución de la Inversión y Control concomitante o seguimiento de los avances físicos y financieros. 3. Puesta en marcha o aplicación de pruebas de los activos en las actividades de producción de cada jurisdicción o entidad pública.
<p>Operación y Evaluación ExPost</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puesta en Marcha • Operación Plena 	<p>Evaluación de resultados</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medición de los resultados. 2. Comparación de los resultados con los objetivos, son ponderación de los desvíos. 3. Interpretación y propuestas de correcciones o mejoras.

Fuente: ILPES.

Cuadro 14

CICLO DE VIDA DE PROYECTOS

Preinversión	Idea	Se identifica el problema a resolver, el conjunto de beneficiarios, la localización geográfica y los objetivos que se espera alcanzar con el proyecto. Se generan alternativas posibles de solución
	Perfil	Se incorpora información adicional y se precisa la proveniente de la etapa anterior. Debe incluir un análisis preliminar de los aspectos técnicos, del mercado, de beneficios y costos, además de la evaluación a ese nivel. Se debe utilizar los datos y la información existente para no incurrir en costos adicionales. Permite analizar la viabilidad técnica-económica de las distintas alternativas.
	Prefactibilidad	Se precisa con mayor detalle la información proveniente del perfil y se incorporan datos adicionales que permitan descartar ciertas alternativas y perfeccionar las restantes. Con el conjunto de alternativas preseleccionadas se hacen las evaluaciones técnicas y económicas, con el propósito de establecer cuál es la mejor alternativa y descartar las restantes.
	Factibilidad	Debe enfocarse al examen detallado de la alternativa que se ha considerado mejor en la etapa anterior. Hay que poner el esfuerzo en medir y valorar en la forma más precisa sus beneficios y costos. Se debe profundizar en el análisis de variables que inciden en el proyecto.
Inversión	Diseño	Se preparan todos los antecedentes necesarios para asegurar una buena ejecución del proyecto. Para un proyecto que consista en la prestación de un servicio, la etapa de diseño corresponde a la planificación y programación detallada de las actividades a ejecutar.
	Ejecución	Es en donde se realiza el desarrollo de la obra física o la implementación de las actividades programadas. Se considera como inicio de esta etapa la asignación de recursos al proyecto, y como término al instante en que la obra es entregada lista para entrar en operación, o al instante en que se completa la última actividad para el caso de los servicios.
Operación y Evaluación ExPost	Puesta en marcha	Corresponde al primer período de operación del proyecto, durante el cual se produce un aumento gradual de la generación de productos o prestación de servicios del proyecto, hasta alcanzar el nivel de producción para el cual fue diseñado. Se efectúa el análisis de la operatividad del proyecto según los parámetros de diseño.
	Operación plena	El proyecto ha alcanzado su pleno funcionamiento y opera en forma regular. No necesariamente opera a plena capacidad, ya que debe haber sido diseñado con capacidad de reserva para aumentos futuros de producción. Se realiza un seguimiento de la operación y, después de algún tiempo, puede realizarse la evaluación ExPost del proyecto.

Fuente: Elaboración propia, basado en la Serie Manuales 24 del ILPES.

Como ya se mencionó en éste informe, el primer año del Plan provincial de inversiones públicas deberá coincidir con la parte correspondiente del Proyecto de ley de presupuesto de la Administración pública y que los ejercicios financieros a tener en cuenta en los proyectos de inversión y/o desarrollo específicos de cada jurisdicción y en el planeamiento de la inversiones deberán coincidir con los establecidos con la elaboración del Proyecto de ley de presupuesto general de la Administración pública provincial.

En aquellos casos que se quiera realizar una inversión no incluida en el Plan de inversiones públicas y por lo tanto no tienen autorización presupuestaria para llevarla a cabo, deben ser autorizadas por una ley específica. Dicha ley deberá especificar las fuentes de los recursos para su financiamiento.

El proceso presupuestario por el cual se sanciona la Ley de presupuesto general de la provincia será explicado en el siguiente punto.²⁹

- **Ejecución de la inversión**

Una vez que está sancionada la Ley de Presupuesto o la Ley especial que autoriza de manera específica el gasto, el organismo responsable de la inversión, deberá llevar a cabo un proceso licitatorio para adjudicar el proyecto al licitante que se lo considere como mejor postor, teniendo en cuenta precio y calidad del bien y/o servicio a recibir (caso general), o deberá determinarse que organismo de la Administración pública provincial será el ejecutante.

Si se ha optado por la primera alternativa y ya se ha elegido al licitante, se firmará un contrato entre el gobierno provincial y la persona del licitante, fijando los modos y términos de pago y entrega del bien y/o servicio de que se trate. En caso de optar por la segunda opción, se deberá seguir lo estipulado en la formativa provincial para el caso específico.

Por parte del organismo responsable de la inversión, existe la obligación de realizar un control de manera concomitante al avance del proyecto de inversión y/o desarrollo, como así también realizar todas aquellas gestiones presupuestarias tendientes al pago correspondiente. Éste seguimiento de la ejecución se basa en analizar la gestión de la inversión a través de dos relaciones:

- La asignación de cuotas con relación al crédito vigente, por lo que de aquí se deduce que los organismos responsables se encuentran ante una situación de restricción financiera.
- La ejecución de la inversión a través de la relación entre montos devengados y cuotas asignadas. Las cuotas son asignadas por la Dirección Provincial de Presupuesto (DPP) a cada organismo, para que finalmente sea éste organismo quien lo distribuya entre sus planes, programas, proyectos y actividades, pero siempre recordando que no puede otorgársele a los gastos autorizados un fin distinto al previsto.
- Como puede observarse éste control de la ejecución, lleva consigo una relación con el Sistema Presupuestario, esto se debe a que todo proyecto de inversión debe ser aprobado e incluido en la Ley de Presupuesto General de la Administración pública provincial, por lo que tiene que estar sujeto al control en todas las etapas presupuestarias. También puede observarse que el Sistema provincial de inversiones públicas se basa en dos pilares fundamentales que son, la existencia de toda normativa necesaria que regule el funcionamiento coordinado de dicho sistema y el sistema presupuestario de la provincia. Estos dos pilares deben actuar de manera conjunta y coordinada, y así el SPIP funcionará adecuadamente.

2.3.3. Programación presupuestaria

El Presupuesto General de la Administración Pública es una de las herramientas más útiles del Sistema de Inversión Pública, ya que se utiliza en la planificación, la ejecución y en el control de la ejecución de las inversiones públicas.

La Ley N° 6.905 de la Provincia, es la que establece todo lo relacionado a la Administración Financiera y al Control del Sector Público.³⁰ Dentro de éstas materias se encuentra el Sistema Presupuestario, el de Crédito Público, el de Tesorería, el de Contabilidad Gubernamental, el de Contrataciones del Estado Provincial, el de Administración de Bienes y el de Control Interno. Cada

²⁹ Ver punto 3.3.3. Programación Presupuestaria.

³⁰ Cabe hacer notar, que la Ley sólo define puntos generales y en algunos casos puntualiza. Con todo aquello relacionado a la descripción de las tareas a ser ejecutadas dentro de cada función de los diferentes sistemas establecidos en ésta Ley, todo es regulado a través de un Decreto Reglamentario que emana del PEP.

uno de éstos sistemas se relacionan al de Inversiones Públicas porque disponen como debe procederse en lo que respecta al gasto público dentro de sus temáticas específicas.

Para entender como opera el sistema presupuestario, existen ciertos conceptos que son necesarios conocer, como ser el de Recurso y Gasto público.

Por **Recursos** se entiende a:

- \$ Todo lo recaudado durante el ejercicio,
- \$ Los financiamientos provenientes de donaciones y operaciones de crédito público,
- \$ Los remanentes financieros existentes al cierre del ejercicio anterior.

Por **Gastos** se entiende *a todo aquello que se devengue en el período más los pasivos estimados al cierre del ejercicio anterior.*

Como éste punto está dirigido a las etapas de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto dentro del proceso presupuestario, y a fin de no hacer demasiado extensa su explicación, en el anexo N° 3 (tres) se encuentra un conjunto de preguntas orientativas, las que junto a la explicación de aquellos sistemas establecidos por la Ley N° 6.905 no incluidos en éste punto, ayudaran al lector a tener una idea más clara sobre el funcionamiento del sistema presupuestario de San Juan. Es por éstos motivos que se recomienda su lectura.

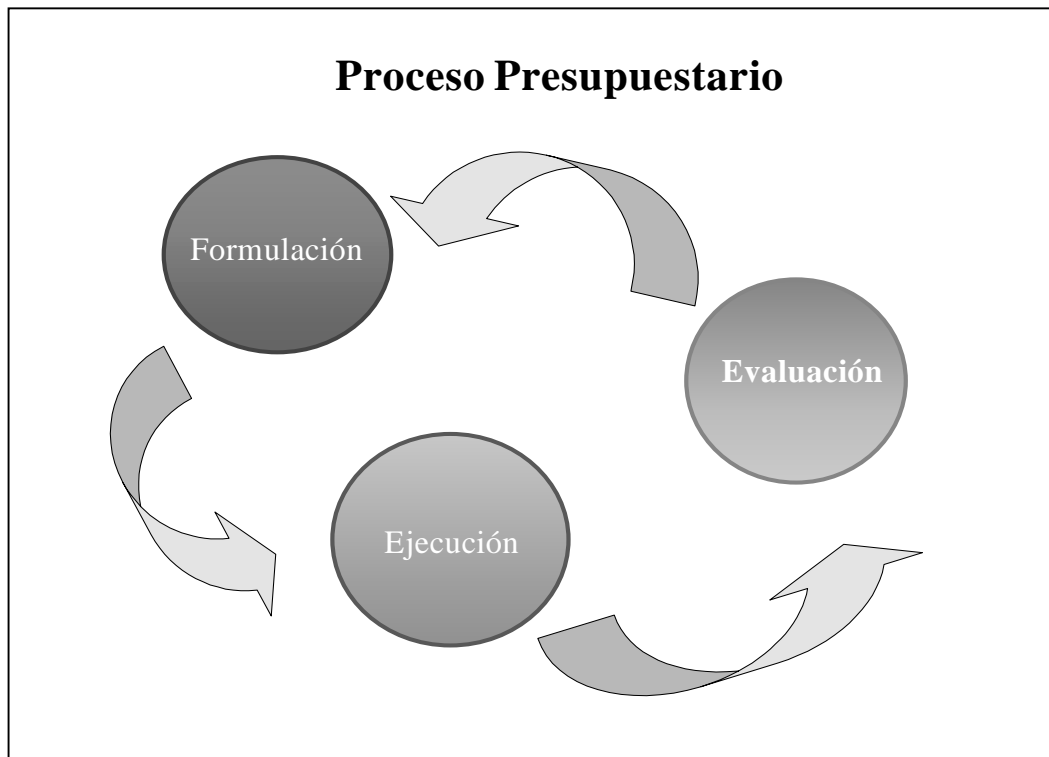
En la Administración pública provincial, la Dirección Provincial de Presupuesto (DPP), dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, es el organismo rector del sistema presupuestario y el encargado de elaborar el Presupuesto Anual. Las competencias de la DPP, se establecen en el artículo N° 17 de la Ley N° 6.905, las cuales entre otras son:

- Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que elabore el Ministerio de Hacienda y Finanzas;
- Formular y proponer los lineamientos para la elaboración de los presupuestos;
- Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de las jurisdicciones y organismos descentralizados;
- Dictar las normas técnicas para la formulación de los presupuestos de las Empresas y Sociedades del Estado y presentar los respectivos informes.
- Preparar el anteproyecto de Ley del Presupuesto General y fundamentar su contenido;
- Realizar, conjuntamente con Tesorería General de la Provincia, la programación de la ejecución del Presupuesto de la Administración Provincial y la programación del flujo de fondos de la Administración Central;
- Asesorar, en materia presupuestaria a todos los organismos del Sector Público, regidos por ésta Ley y difundir los criterios básicos para un buen sistema presupuestario, compatible a nivel Nacional y de Municipalidades;
- Coordinar los procesos de ejecución de los presupuestos aplicando las normas y criterios establecidos por ésta Ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas, etc.

Con relación a la estructura de la Ley de Presupuesto, ésta constará de tres títulos cuyo contenido será: Título I-Disposiciones generales, Título II-Presupuesto de recursos y gastos de la Administración Central, Título III-Presupuesto de recursos y gastos de los Organismos Descentralizados.

Con todo lo expuesto anteriormente, ya es el turno de explicar el proceso presupuestario. Para simplificar su comprensión, se lo ha mirado desde el punto de vista de tres etapas la de formulación, la de ejecución y la de evaluación.

Cuadro 15
ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO



Fuente: Elaboración propia.

Los siguientes conceptos han sido definidos teniendo en cuenta las etapas del proceso presupuestario que abarca cada etapa. Luego se procederá a detallar, para cada etapa, cuales son las funciones que se realizan en cada una y que organismos de la Administración pública provincial es responsable de llevarla a cabo.

- **Formulación del Presupuesto:** es la etapa comprensiva de todas aquellas actividades o funciones que se suceden desde la fijación de los lineamientos generales para formular el anteproyecto de ley de presupuesto hasta que se promulga la Ley de Presupuesto.
- **Ejecución del Presupuesto:** comprende aquellas actividades que van desde la distribución administrativa del Presupuesto de gastos hasta el efectivo pago de los mismos.
- **Evaluación de la Ejecución Presupuestaria:** Comprende el conjunto de actividades ejecutadas por el órgano responsable, para medir si los gastos realizados son los autorizados y si se ha dado el destino fijado a los dineros públicos. Sirve como proceso de retroalimentación de información, ya que sus resultados son tenidos en cuenta para elaborar el presupuesto del ejercicio financiero siguiente.

Como paso siguiente se detallará cada una de las actividades o funciones que se ejecutan en cada una de las etapas presupuestarias y sus respectivos responsables. Al terminar con éste detalle se ha dispuesto un cuadro el cual explica el proceso presupuestario de manera esquematizada. Las

etapas se enumeran de acuerdo a su sucesión en el tiempo dentro del proceso presupuestario. Las etapas son las siguientes:

a) **Formulación del presupuesto**

El Ministerio de Hacienda y Finanzas (MHF) debe fijar anualmente los lineamientos generales para la formulación del anteproyecto de Ley de Presupuesto General. Para ello las *dependencias especializadas* deberán practicar una serie de evaluaciones que serán utilizadas para fijar las prioridades presupuestarias y los planes y programas de inversiones públicas a ejecutar.

Éstas evaluaciones son:

- Evaluación del cumplimiento de los planes y políticas provinciales,
- Evaluación del desarrollo general de la Provincia,
- Proyección de las variables macroeconómicas a corto plazo,
- Estado proyectado al cierre del ejercicio del Tesoro,
- Gastos y obras que afecten a presupuestos futuros, expresando las necesidades públicas a satisfacer.

Sobre éstas bases y teniendo en cuenta los lineamientos generales, la Dirección Provincial de Presupuestos (DPP) elabora el anteproyecto de Ley de Presupuesto General, el que contendrá como mínimo:³¹

- Presupuesto de recursos de la Administración Central y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros,
- Presupuesto de gastos de cada una de las jurisdicciones y de cada uno de los organismos descentralizados, identificando la producción de bienes o servicios y los créditos presupuestarios,
- Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar,
- El estado proyectado del Tesoro, al cierre del Ejercicio,
- Resultado de las cuentas de ingresos y egresos corrientes, de capital y financiamiento; para la Administración Central y cada uno de los organismos descentralizados, y para el total de la Administración Provincial,
- La planta de personal.

Una vez elaborado el anteproyecto, la DPP se lo envía al MHF, quien a su vez se lo envía al Poder Ejecutivo provincial (PEP), quien al aprobarlo le da el carácter de proyecto. El PEP elevará el proyecto a la Cámara de Diputados dentro de los tres primeros meses de sesiones ordinarias, plazo que puede ser prorrogado por treinta días más, con un mensaje que contenga los objetivos y políticas que fundamenten el presupuesto más los documentos tenidos en cuenta como base para fijar las prioridades presupuestarias.

Una vez analizado por el Poder Legislativo Provincial (PLP), el proyecto de Ley se transforma en la Ley de Presupuesto General (LPG) una vez que es sancionada. Si la Cámara de

³¹ Ver artículo N° 25 de la Ley N° 6.905 de San Juan.

Diputados no aprobara el proyecto o éste no estuviera aprobado al inicio del ejercicio financiero, registrará el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes:³²

- Eliminación de los rubros de recursos que no pueden ser recaudados nuevamente,
- Sustitución de los excedentes de ejercicios anteriores por el nuevo resultado del Tesoro,
- Eliminación de los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos,
- Inclusión de los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de contratos anteriores,
- Inclusión de los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios,
- Adoptar los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, correspondientes a las inclusiones del inciso precedente.

b) Ejecución del presupuesto

Una vez promulgada la Ley de Presupuesto General el PEP decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos, que implicará el ejercicio de una de las atribuciones previstas en la Constitución Provincial.

A la distribución administrativa debe relacionársela con las cuentas en el sistema presupuestario, las que tienen tres instancias o etapas. La primera es la de **Afectación del Compromiso**, en donde se prevé gastar “x” cantidad de dinero en una determinada erogación, es donde se asume un compromiso. La segunda etapa es la de **Devengamiento del Gasto**, que es cuando efectivamente se realiza el gasto, pero que todavía no se paga. La tercer y última etapa es la del **Pago**, que es cuando se cancela la obligación existente entre el Estado y el proveedor. Ésta etapa presupuestaria está vinculada con otros Sistemas del accionar de la Administración Pública, como ser el de Contabilidad Gubernamental y el de Tesorería. El primero interviene en todo lo relacionado a la registración contable de las operaciones presupuestarias, el segundo en lo relativo al pago. Éstos sistemas no han sido incluidos en el esquema del proceso presupuestario para no dificultar el entendimiento del mismo y por no formar parte del Sistema Presupuestario sino que estar vinculado al mismo.

Para asegurar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las jurisdicciones y organismos descentralizados deberán programar para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos. Ésta programación debe ajustarse periódicamente a los recursos efectivamente recaudados, ya que los recursos que se incluyen en la Ley de Presupuesto general son estimados.

c) Evaluación de la ejecución presupuestaria

A medida que se vaya ejecutando el presupuesto, la DPP deberá evaluar la ejecución de los presupuestos de la Administración Provincial. Ésta evaluación debe realizarla de manera periódica y al cierre del ejercicio. Para ello deberá:

- Realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos por los mismos.
- Interpretar las variaciones de lo ejecutado con respecto a lo programado, determinando sus causas.

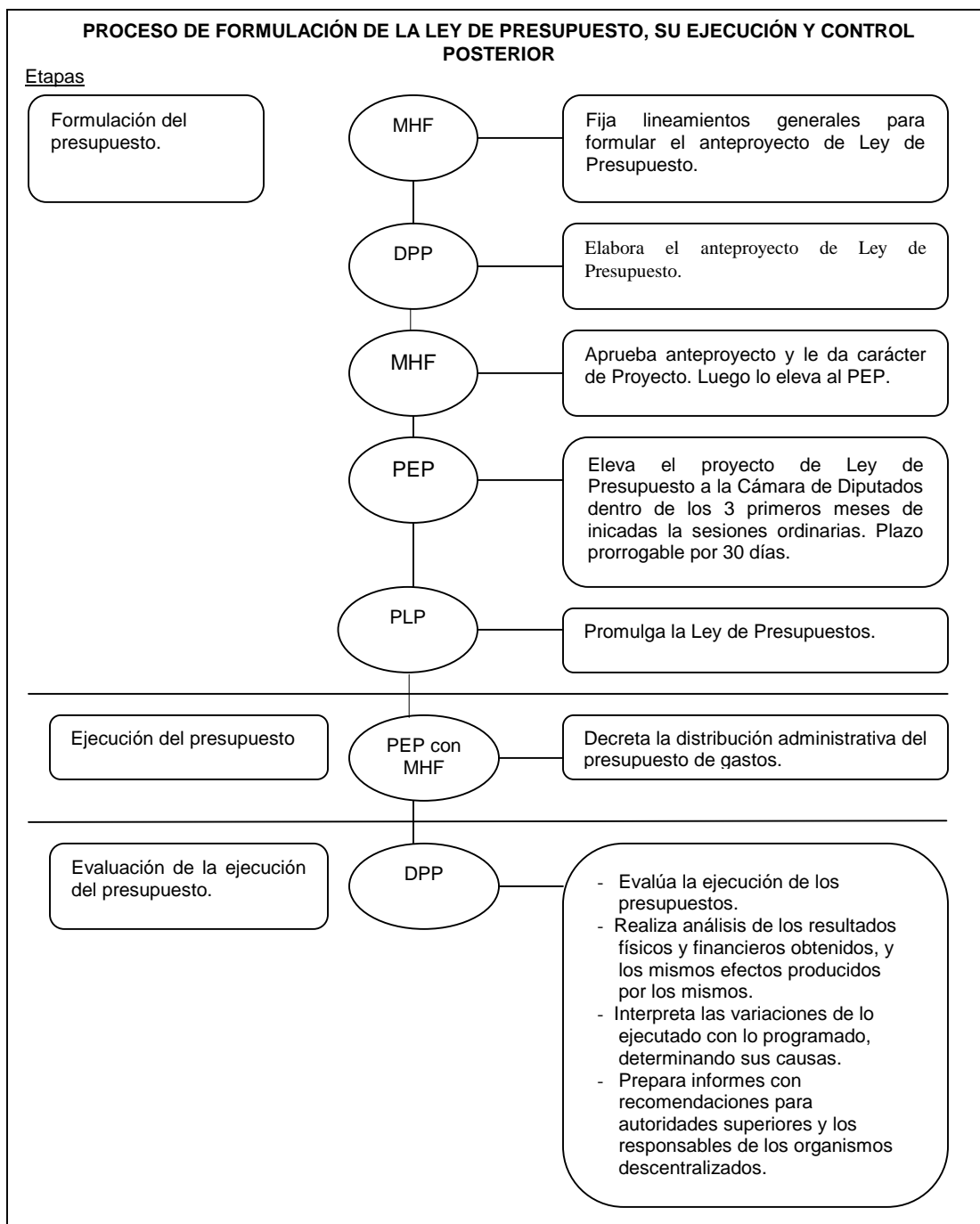
³² Ver artículo N° 27 de la Ley N° 6.905 de San Juan.

- Preparar informes con recomendaciones para autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

En ésta etapa también se vinculan otros sistemas del accionar administrativo, como ser el sistema de Control interno, el de Contabilidad Gubernamental, el de Administración de Bienes, etc. Todos éstos sistemas se encuentran explicados en la Ley provincial N° 6.905 y serán informados, junto a los mencionados en la etapa de ejecución presupuestaria, en el capítulo número 4 (cuatro) donde se describe el marco institucional del Sistema provincial de inversiones públicas. Es por éstos motivos que tampoco se incluyen en el cuadro siguiente.

En el siguiente cuadro se podrá observar una síntesis del proceso presupuestario. En el gráfico se han diferenciado las tres etapas presupuestarias tenidas en cuenta en la explicación, y en cada una de ellas se ha mostrado el organismo interviniente y su función en el proceso.

PROCESO PRESUPUESTARIO



Fuente: Elaboración propia basado en la Ley N° 6.905 de San Juan.

Éste cuadro puede ser relacionado con el cuadro número 8 (ocho) – “Cronograma del Plan”, en el cual se detallan las etapas a seguir para elaborar el Plan provincial de inversiones públicas. Como puede observarse en el cuadro mencionado, la principal relación entre la Dirección de Presupuesto y la de Planeamiento, está dada por la actividad donde Presupuesto define los techos presupuestarios. Una vez que dichos techos son establecidos la Dir. de Planeamiento les comunica a los diferentes organismos provinciales tales limitaciones, así estos organismos realizan la selección de aquellos proyectos de inversión que sean más relevantes. Ya efectuada la selección, la

misma es consultada por la Dir. de Planeamiento. Al tener el Plan provincial de inversiones públicas confeccionado con aquellos proyectos de inversión priorizados, Planeamiento le envía a Presupuesto el mencionado plan para que pase a formar parte del proyecto de Ley de Presupuesto provincial. Por todo lo expuesto, puede deducirse que ambos procesos (Planificación – Presupuesto) son complementarios.

Con relación al sistema presupuestario, en estos momentos los responsables de establecer como afecta dicho sistema al SPIP, han mantenido sucesivas reuniones con el titular de la dirección de Presupuestos de la provincia (DPP), para:

- Obtener precisiones sobre la implementación del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF),³³ dada su vinculación con el SPIP. El mismo comenzará a tener vigencia desde el año 2005.
- Obtener las estructuras presupuestarias para la preparación de las tablas fijas a implementar en el BAPIN II,³⁴ las estructuras obtenidas responden al SIF (Servicio de Información Financiera) y serán las que se apliquen a partir del ejercicio presupuestario 2005, manteniendo en paralelo las anteriores.

2.3.4. Proyectos

Según la Ley N° 6.554, en su segundo artículo, establece que es lo que se debe entender por proyecto de inversión pública y/o desarrollo institucional, y es lo siguiente: “...es toda actividad del sector público provincial que implique la realización de una inversión pública y/o desarrollo institucional...”.

En la misma Ley se establece que los organismos responsables de cada repartición del sector público, deben elaborar los proyectos de inversión relacionados con su área o temática. Para ello debe existir un criterio metodológico homogéneo, en el cual puedan basarse cada responsable y así poder obtener una variada gama de proyectos de inversión formados con el mismo criterio, lo que permite compararlos.

En cuanto a la situación actual del sistema provincial, se puede señalar que se ha comenzado con el desarrollo de los componentes metodológicos para la formulación y evaluación de proyectos. En Agosto del año 2004, la Secretaría de Planeamiento comenzó ciertas acciones que merecen destacarse:

- Relevamiento de los proyectos existentes en la administración y su estado,
- Identificación de la Oficinas Iniciadoras de Proyectos (OIP) en las distintas reparticiones de la Administración pública,
- Identificación del personal en condiciones de capacitar para incorporar a las oficinas responsables,
- Otras.

Pero dichas acciones no han sido fructíferas debido a ciertas limitaciones en la programación y administración de la inversión pública.³⁵ Las deficiencias se detallan a continuación:

- a) Falta de capacitación.
- b) Falta de oportunidad de la información.

³³ Sistema de información aplicado por el Sistema Presupuestario, para brindar aquella información financiera necesaria para la Administración Pública.

³⁴ Banco de Proyectos de Inversión Pública Nacionales II. Temática que será explicada mas adelante.

³⁵ Ver página número 33 del Manual N° 24 del ILPES de la Serie de Manuales.

- c) Falta de responsabilidad por errores o ineficiencias.
- d) Falta de apoyo político para un manejo eficiente de la inversión.

a) Falta de capacitación

Esto puede ocurrir por diferentes motivos, ya sea porque existen ciertos funcionarios con gran capacidad y con un nivel de conocimientos muy elevados, por lo que son llamados por el sector privado y se trasladan al mismo. También puede ocurrir que no exista la estructura institucional para la evaluación de proyectos, por lo que un funcionario especializado se ve frustrado en su deseo de aplicar tales conocimientos lo que lo lleva a alejarse del sector público para irse al privado. O por último, puede ocurrir que directamente no se capacite a los funcionarios que tiene a su cargo dichas tareas, obviamente ésta causa es la peor de todas.

b) Falta de oportunidad de la información

Si la información no es recibida en el momento indicado para poder tomar las decisiones pertinentes, de nada sirve tal información. Muchas veces ocurre que los superiores no tienen conocimiento de los sucesos que ocurren en la ejecución del proyecto y cuando se enteran de tales hechos ya es demasiado tarde. Para solucionar éste problema, es necesario disponer de un sistema de seguimiento periódico, estandarizado, confiable y ágil del avance físico y financiero de los proyectos.

c) Falta de responsabilidad por errores o ineficiencias

Como el dinero del sector público es un bien de todos, o sea no es de nadie en particular, es frecuente que los administradores del dinero público no se preocupen demasiado por usarlo de manera eficiente. Su solución radica en un mayor control con respecto a la eficacia y eficiencia del gasto público; y con un cambio de cultura, para de esa manera concebir al sistema de inversiones públicas, y a cada uno de los proyectos y/o programas de inversión, con una “*cultura de proyectos*”, o sea concienciar a cada miembro de la Administración pública provincial que las inversiones públicas deben originarse en un proceso ordenado, cuyo resultado sea la administración eficiente y eficaz del gasto público.

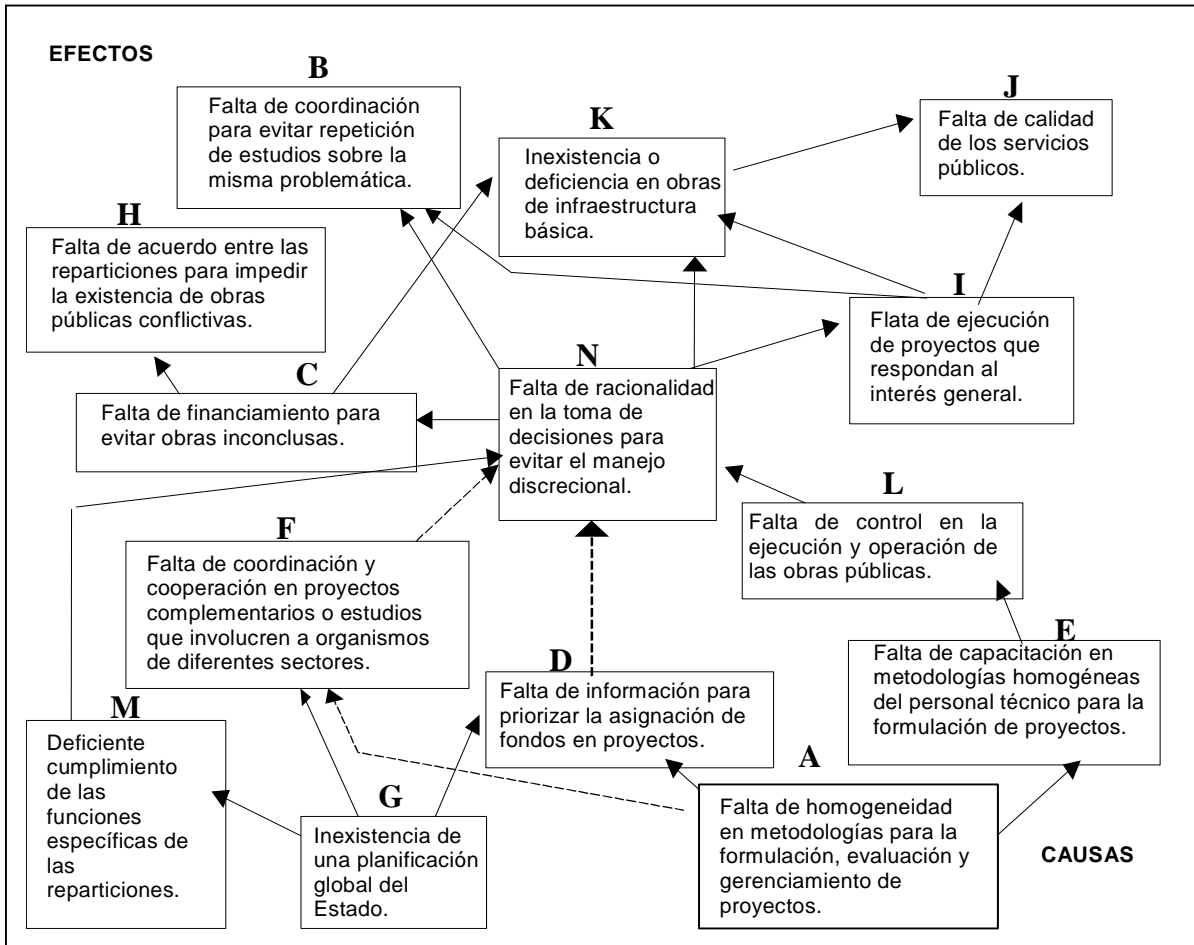
d) Falta de apoyo político para un manejo eficiente de la inversión

Muchas veces existe una resistencia por parte de las autoridades políticas a que se desarrolle un sistema eficiente de administración de las inversiones públicas, ya que si existen criterios técnicos o sistemas que regulen como distribuir de manera más eficiente y equitativa los recursos públicos, éstas autoridades pierden libertad para presionar por proyectos de su interés. Ésta situación puede solucionarse con la adopción de una “*cultura de proyectos*”, temática que ha sido comentada en el ítem anterior.

Todo éste material ha sido desarrollado en el Manual N° 24 del ILPES, denominado “Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas” de la serie de manuales, se aconseja remitirse a dicho manual para tener un mayor conocimiento. Dentro de éste punto se ha podido detectar una falta de cooperación política en la administración de las inversiones públicas, una falta de responsabilidad por errores o ineficiencias, como así también la falta de coordinación de los sistemas de control con el de inversiones públicas.

Como parte de la información brindada por la Secretaría de planeamiento del Ministerio de hacienda y finanzas de San Juan, se elaboró un cuadro explicativo de las causales que impiden implementar el SPIP y sus efectos; y un cuadro detallando los medios observados por ese organismo como posibles soluciones, con sus fines respectivos. Éstos cuadros serán expuestos a continuación.

Cuadro 17
CAUSAS Y EFECTOS



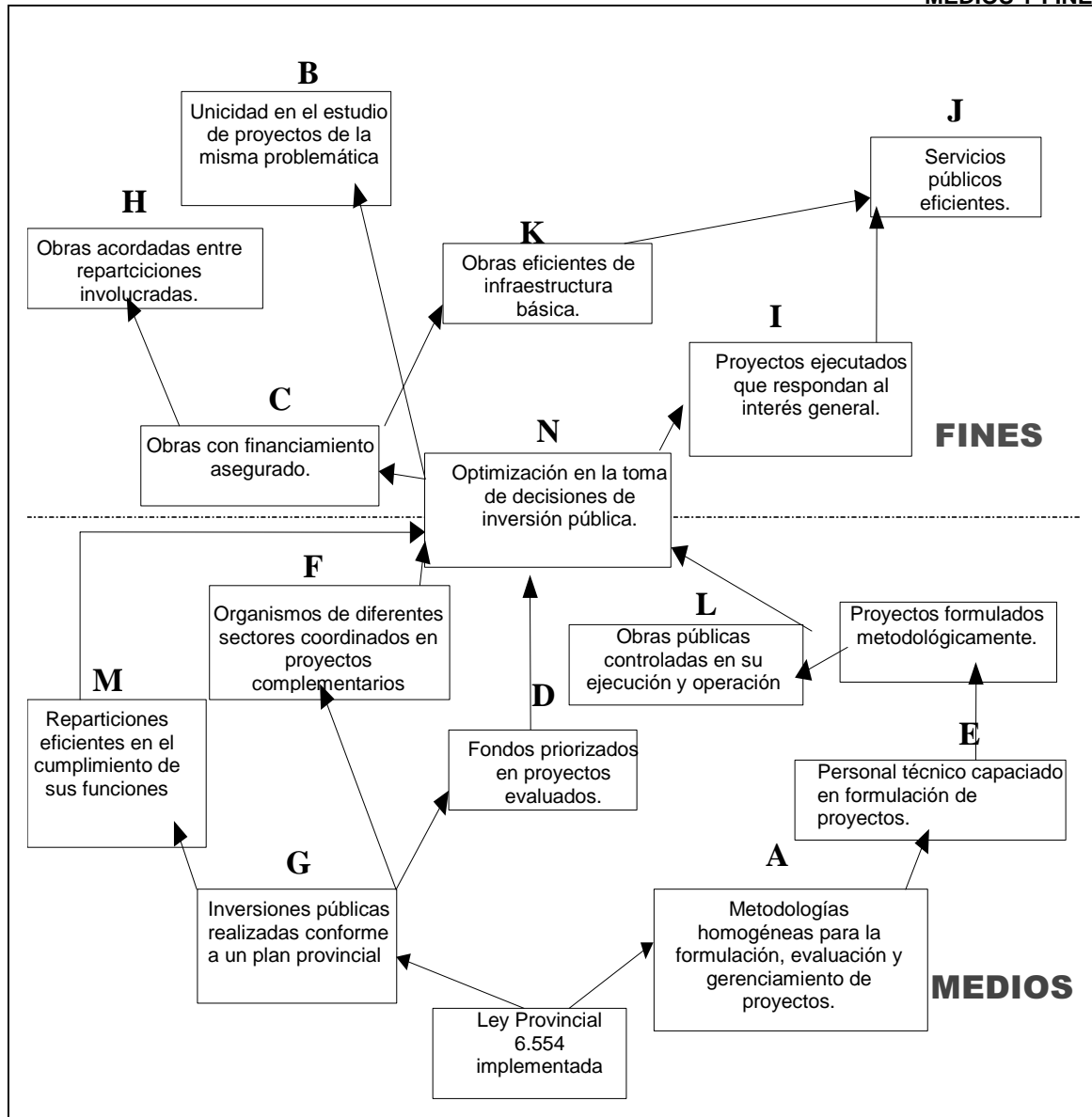
Fuente: Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas de San Juan.

En el cuadro de causas y efectos se visualizan las relaciones entre las principales causas identificadas y las principales consecuencias que de ellas se derivan. Todo ello apunta hacia una falta total de racionalidad en la toma de decisiones.

Respecto al cuadro de medios y fines, se puede observar la amplia gama de instrumentos y herramientas con que dispone el sistema para alcanzar una variedad de productos y servicios.

Cuadro 18

MEDIOS Y FINES



Fuente: Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas de San Juan.

3. Sistema de inversión pública provincial. Descripción del marco institucional

3.1. Definición

El Sistema Provincial de Inversiones Públicas y Desarrollo Institucional (SPIP), es el conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del Plan Provincial de Inversiones Públicas y/o Desarrollo Institucional y el mantenimiento y actualización del inventario de proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional.

3.2. Objetivos

Su objetivo, como herramienta de planificación para la determinación de Políticas de Estado, es mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión pública mediante la óptima selección de proyectos, aplicando criterios de beneficio-costos al formular un plan anual de inversiones públicas compatible con el presupuesto público. Asimismo, busca lograr mayor efectividad en la administración de los proyectos, reduciendo los desvíos entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos. Una vez que el sistema sea implementado, éste podrá contribuir al desarrollo económico y social de la Provincia mediante el mejoramiento de la capacidad productora de bienes o prestación de servicios del Sector Público Provincial.

El sistema permitirá contar con un inventario de proyectos en sus distintas etapas, desde el perfil hasta la ejecución y su seguimiento operativo. El uso de herramientas homogéneas de formulación, facilitará el trabajo de los equipos interdisciplinarios de profesionales que podrán encontrar entre las alternativas de inversión las de mayor beneficio económico y mejor impacto social.

3.3. Componentes

El sistema provincial estará compuesto por los siguientes subsistemas, los que se encuentran en las etapas de identificación y desarrollo para su posterior implementación:³⁶

- i) Diagnóstico institucional Provincial sobre la capacidad de formulación y evaluación de proyectos de inversión y/o desarrollo institucional del Sector Público Provincial.
- ii) Marco legal e institucional del Banco de Proyectos.
- iii) Arquitectura administrativa e informática del Banco de Proyectos.
- iv) Subsistema de capacitación permanente.

3.4. Marco legal

La ley que respalda la creación e implementación del SPIP es la Ley N° 6.554, la que contiene vetos parciales y fusiona organismos que ya no existen.³⁷ En la misma ley se invita a incorporarse al sistema a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Provincia, como así también a los Municipios, pero sólo se ha incorporado al Poder Ejecutivo hasta el momento.

3.4.1. Entidades rectoras, vinculadas e incorporadas

En el manual N° 34 “Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado” del ILPES de la Serie de Manuales, se encuentra definido que se entiende por cada una de éstas entidades. Además aclara que son aquellas entidades que se relacionan con el sistema de inversiones públicas.

Se procederá a mencionar sus definiciones, las cuales son las siguientes:

- **Entidades Rectoras:** son organismos que dictan normas, instrucciones, diseñan procesos y procedimientos para ser considerados en la toma de decisiones. Realizan funciones de asesoría y coordinación. Tienen que ver con la dirección del proceso.
- **Entidades vinculadas:** son sistemas que cruzan horizontalmente la gestión del aparato público y que participan activamente en el proceso de inversión.
- **Entidades incorporadas:** son aquellas entidades del sector público que pueden presentar proyectos y programas de inversión para su aprobación y posterior ejecución.

Una vez detalladas las definiciones, se procederá a determinar dentro del marco legal del sistema provincial de inversiones públicas, las diferentes entidades o instituciones.

Como entidad **Rectora** se encuentra la Entidad u Órgano Responsable. La ley crea al Banco de Proyectos de Inversión Pública Provincial (BAPIPP) como una unidad de organización y

³⁶ Información otorgada por la Secretaría de Planeamiento de la Provincia.

³⁷ En el artículo N° 5 de la mencionada ley menciona organismo que ya no existen, como ser el caso de la Dirección de proyectos especiales, además se relaciona con el artículo siguiente que trata sobre el escalafón del personal de la Administración pública, el cual ha sido vetado.

establece que tendrá a su cargo al Sistema Provincial de Inversiones Públicas (SPIP). Como sus objetivos se establecen los siguientes: la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional provincial, y la formulación anual y gestión del Plan provincial de inversiones públicas.³⁸

Ésta unidad de organización está integrada actualmente por el mismo equipo de profesionales que tienen a su cargo la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), éste equipo tiene a su cargo varias tareas o funciones encomendadas por el gobierno nacional, y entre ellas se encuentra la de implementación, en el ámbito del Poder Ejecutivo, el SPIP. Dentro de ésta función, la UEP, ha desarrollado (y se encuentra desarrollando) varias tareas, entre ellas se encuentran:

- Ha elaborado las normas y proyectos de normas complementarias para el funcionamiento del BAPIPP.
- Está realizando el Relevamiento y agrupación de las Unidades jurisdiccionales a los fines de organizar las Oficinas Responsables de la Administración Pública como Unidades Sectoriales del Banco de proyectos.
- Ha iniciado el Relevamiento de proyectos existentes en los distintos sectores de la administración, que se encuentren en las distintas etapas, esto es: ejecución, formulados, en formulación e idea. Dicha acción se ha emprendido con el objeto de conformar los programas que servirán de estructura al inventario de proyectos de la Provincia, otras.

Por la ley se ha establecido que dentro de la estructura funcional del BAPIPP debe funcionar un Consejo asesor legislativo, formado por tres representantes que la Cámara de Diputados elegirá de su seno en oportunidad de producirse cada renovación parlamentaria, pero dicho concejo no ha sido implementado hasta éstos días.

Como “*Autoridad de Aplicación*” del sistema provincial de inversiones públicas, se estableció a la Secretaría de Planeamiento, la cual también es la Oficina de Contraparte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), o sea es el vehículo coordinador entre los ámbitos nacional y provincial.

En cuanto a las entidades **vinculadas**, la ley provincial no ha detallado cuáles son los organismos de la Administración pública responsables por ejecutar las acciones definidas en el concepto, pero al observar información brindada por las fuentes provinciales se pudo confeccionar un organigrama del poder ejecutivo provincial, con el que finalmente se ha podido detectar que organismos administrativos encuadran en el concepto desarrollado anteriormente.

Los organismos detectados son Secretarías y Direcciones, las primeras dependen, dentro de la organización administrativa provincial, de los Ministros y las segundas dependen de las primeras, formando todos en conjunto a los Ministerios. En la actualidad se han incorporado, como entidades vinculadas, solamente algunas de las secretarías y direcciones de la totalidad de las existentes. Entre ellas se encuentran:

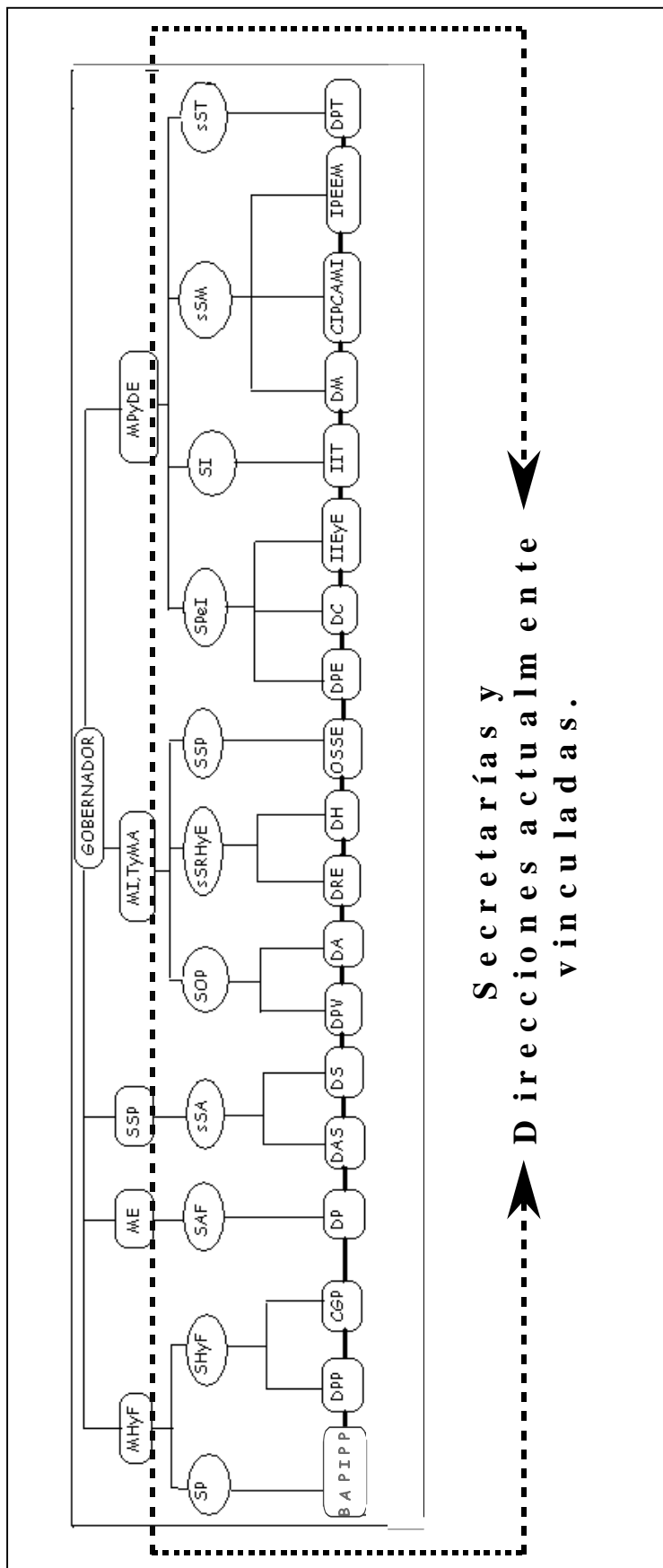
- Dirección de Planeamiento (DP) de la Secretaría de Administración Financiera (SAF) en el Ministerio de Educación (ME).
- Dirección de Acción Social (DAS) y la Dirección de Salud (DS), ambos dentro de la Subsecretaría Administrativa (sSA) en la Secretaría de Salud Pública (SSP).

³⁸Ésta unidad responde al gobierno nacional, por lo que se encuentra incluida dentro del presupuesto nacional y dentro de la estructura funcional, escalafón y personal nacional, por lo que se detectó una incoherencia en el artículo N° 5 de la Ley N° 6.554, que se relaciona con el artículo siguiente (el cuál ha sido vetado) y la incluye en el ámbito provincial.

- La Dirección Provincial de Vialidad (DPV) y la Dirección de Arquitectura (DA), ambas en la Secretaría de Obras Públicas (SOP). La Dirección de Recursos Energéticos (DRE) y el Departamento de Hidráulica (DH), ambos en la Subsecretaría de Recursos Hídricos y Energéticos (sSRHyE). Y Obras Sanitarias Sociedad del Estado (OSSE) en la Secretaría de Servicios Públicos (SSP). Todos éstos organismos dentro del Ministerio de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente (MI,TyMA).
- La Dirección de Promoción Económica (DPE), la Dirección de Cooperativas (DC) y el Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas (IIEyE) en la Secretaría de Producción e Investigaciones (SPeI). El Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IIT) en la Subsecretaría de Industria (sSI). La Dirección de Minería (DM), el Servicio de Control de Impacto Ambiental Minero (CIPCAMI) y el Instituto Provincial de Exploraciones y explotaciones Mineras (IPEEM) en la Subsecretaría de Minería (sSM). La Dirección Provincial de Turismo (DPT) en la Subsecretaría de Turismo (sST). Todos éstos organismos dentro del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico (MPyDE).
- La Dirección de Presupuesto Provincial (DPP) y la Contaduría General de la Provincia(CGP) ambas en la Secretaría de Hacienda y Finanzas (SHF) del Ministerio de Hacienda y Finanzas (MHF).

En el siguiente gráfico, esquematizado en forma de organigrama, se demuestran las oficinas de la administración pública mencionadas en el párrafo anterior.

Cuadro 19
ORGANIGRAMA DE ENTIDADES ACTUALMENTE VINCULADAS



Fuente: Elaboración propia.

Como instituciones **incorporadas**, la ley N° 6.554 establece que en cada organismo integrante del sector público se asignará en forma permanente a la oficina encargada de elaborar proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional, la función de preparar la propuesta del plan de inversiones del área y de remitir la información requerida al BAPIPP para elaborar el Plan provincial anual de inversión pública. Éstas oficinas están en proceso de identificación e incorporación al sistema.

La ubicación de éstas oficinas, dentro de la organización jerárquica expuesta en el cuadro N° 14 precedente, estaría posicionada después del último nivel diagramado, o sea que cada una de las oficinas iniciadoras y ejecutoras de proyectos y programas de inversión de su área, dependería directamente de su Dirección respectiva.

También se integran al sistema, todos aquellos organismos del sector público provincial (ver Ámbito de Aplicación, en el cuál se define “Sector Público”) y organizaciones privadas o públicas que requieran, para la realización de sus proyectos de inversión, de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecte en forma directa o indirecta al patrimonio público provincial, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

3.4.2. Relaciones institucionales

El presente punto será analizado de acuerdo a lo descripto en el manual N° 24 del ILPES de la serie manuales, para los niveles decisionales de la acción pública. Se realizará, a modo orientativo, una enunciación de lo expuesto en el manual mencionado.

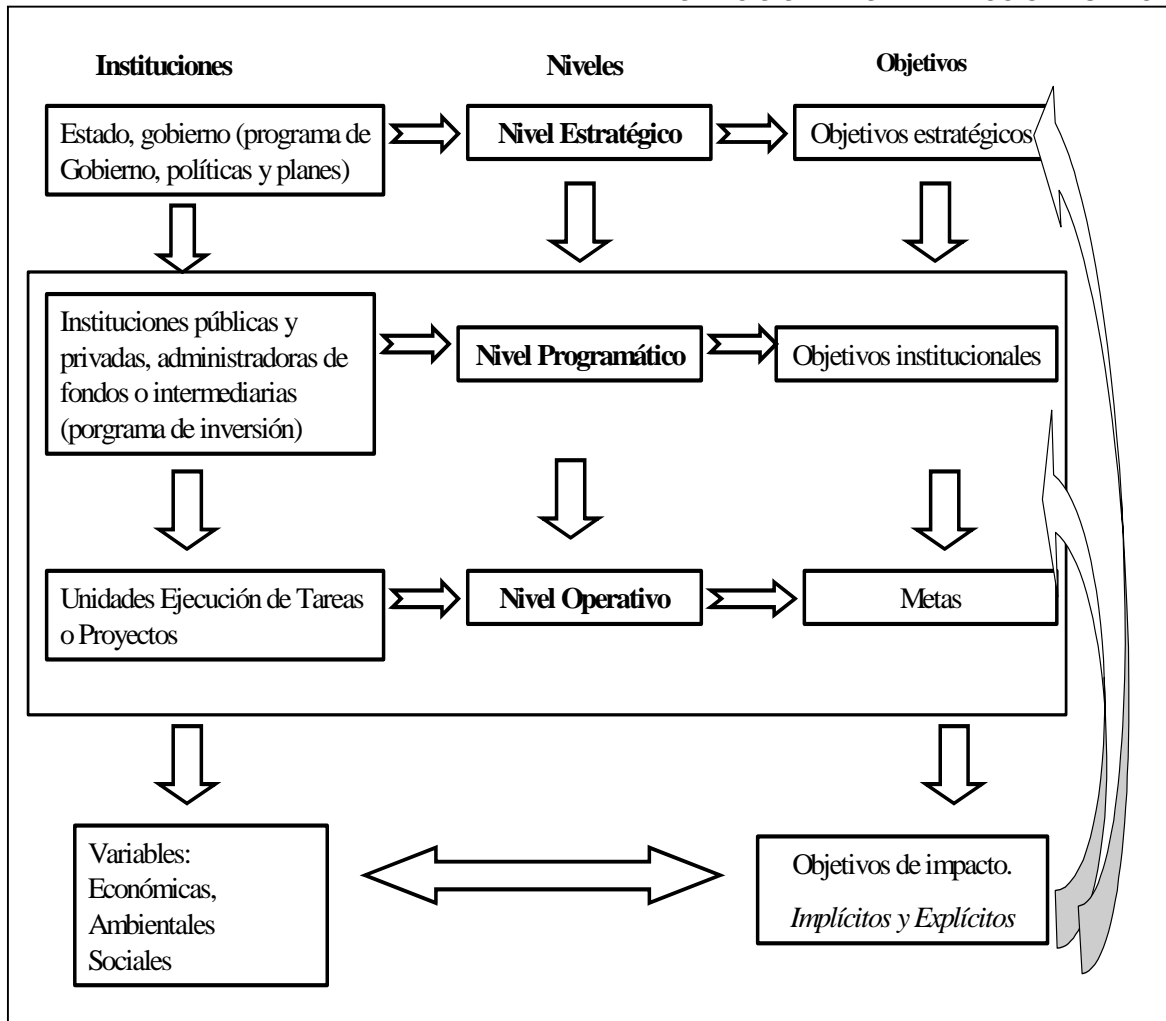
En la administración del Estado puede distinguirse tres diferentes niveles de intervención que implican diferentes niveles de toma de decisiones. Éstos niveles son: nivel estratégico, nivel programático (institucional) y nivel operativo.

- **Nivel estratégico:** comprende a los niveles jerárquicos superiores, en donde se identifican decisiones de carácter estratégico, las cuales son decisiones políticas y legislativas, que por un lado orientan la acción pública y por otro lado la regulan. Se relaciona con la administración del Estado en su conjunto y se identifica con el Gobierno y su programa.
- **Nivel programático:** abarca los niveles intermedios (instituciones) o programáticos, se identifican funciones y decisiones relacionadas con los objetivos fijados para las instituciones, las cuales deben desarrollar acciones en un sector determinado, ministerios, servicios u otras. Éste nivel institucional obedece a objetivos institucionales y lo relacionamos con objetivos programáticos, ya que en ésta esfera se llevan a cabo los programas de los diferentes sectores (salud, vivienda o educación), y están vinculados a las políticas y planes definidos en los niveles estratégicos.
- **Nivel operativo:** es en donde se aplica directamente la intervención del Estado sobre la población, se expresa en recursos económicos, infraestructura construida, servicios directos, etc. Implica funciones, tareas, instrumentos, personal que labora y equipamiento empleado, donde los desempeños están sujetos a metas y donde los impactos de este accionar debe ajustarse a objetivos definidos en los niveles estratégicos y programáticos (o institucionales).

En el siguiente esquema se presenta la relación entre los diferentes tres niveles.

Cuadro 20

NIVELES DECISIONALES DE LA ACCIÓN PÚBLICA



Fuente: Área de proyectos y programación de inversiones, ILPES.

Se puede decir que la inversión pública implica un flujo de recursos que se relaciona con una política pública determinada, que parte por la fijación de objetivos de carácter estratégico, que utiliza recursos humanos, monetarios e institucionales, entre otros, para el cumplimiento de los programas y que finalmente se expresa en proyectos ejecutados que redundan en bienes o servicios que son transferidos a la población.

Con lo anterior ya expuesto, se puede proceder a establecer la conexión entre las relaciones institucionales y los niveles decisionales.

Por relación se entiende la acción de referir,³⁹ o sea de crear un vínculo. Si a éste concepto lo trasladamos a la Administración pública, se refiere a la interacción de cada organismo con otros, ya sean del mismo nivel decisional u otro distinto.

Dentro de las relaciones administrativas se pueden observar tres tipos, las relaciones verticales, las horizontales y las interniveles.

Por **relaciones verticales** se entienden aquellas que se dan entre organismos de distintos niveles jerárquicos decisionales pero que se encuentran dentro de una misma organización

³⁹ Concepto obtenido del diccionario Sopena, el cual está de acuerdo a lo fijado por la Real Academia Española.

administrativa. Se podría nombrar a la relación que fluye entre el Ministro de hacienda y finanzas (nivel estratégico) con la Secretaría de hacienda y finanzas (nivel institucional o programático).

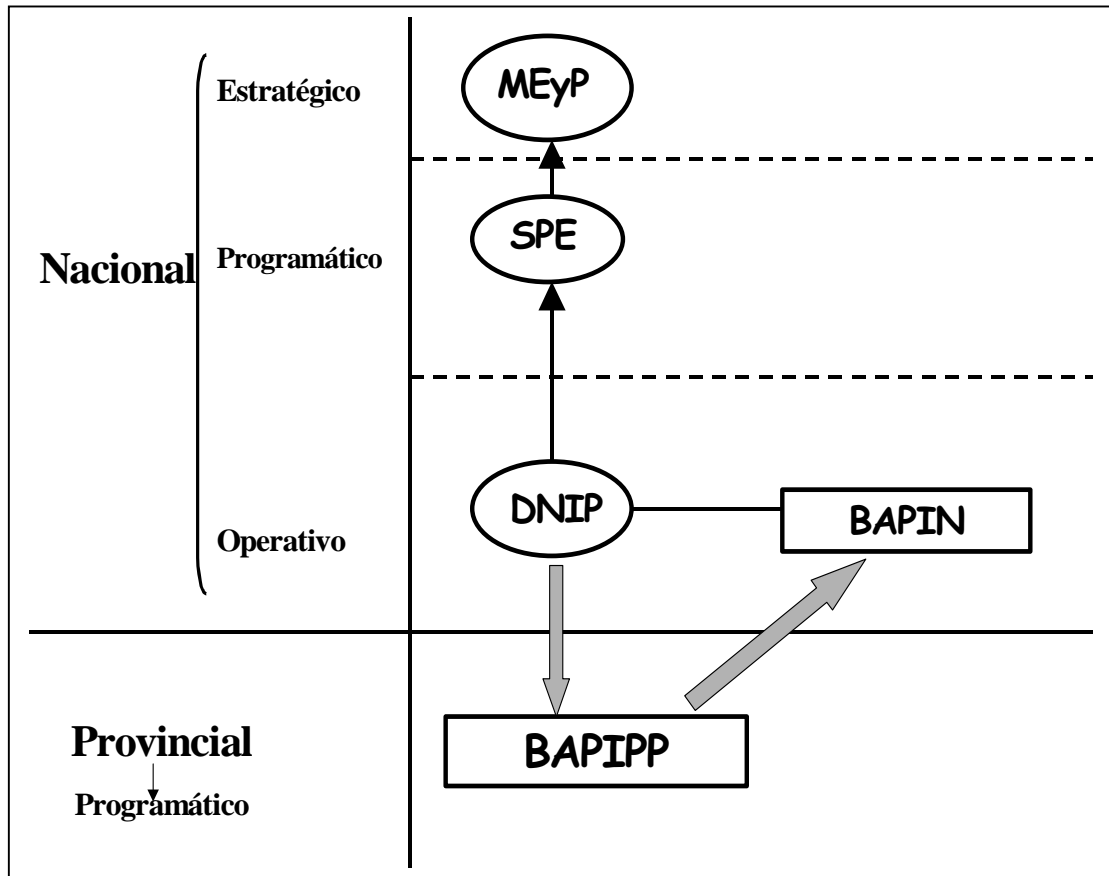
Por **relaciones horizontales**, se entiende aquel tipo de relaciones que puede observarse entre organismos del mismo nivel jerárquico decisonal y que también se encuentran dentro de una misma organización administrativa. Podría nombrarse a la relación observada entre la Dirección provincial de presupuesto (nivel institucional) y la Contaduría general de la provincia (nivel institucional), ambos dependientes del Ministerio de hacienda y finanzas.

Y en las **relaciones interniveles** se encuentran aquellas que se identifican entre organismos pertenecientes a diferentes organizaciones administrativas, o sea a las relaciones que se observan entre organismos del ámbito provincial y del ámbito nacional. Un ejemplo, sería el caso de la relación que se da entre el Gobernador de la Provincia (nivel estratégico provincial) y el Presidente de la República Argentina (nivel estratégico nacional).

Con éstas concepciones aclaradas, se procederá a detallar las relaciones detectadas dentro del marco legal otorgado por la ley provincial N° 6.554. El análisis se basará en la relación del BAPIPP con sus autoridades tanto nacionales como provinciales.

Dentro de las **relaciones interniveles** puede observarse la relación con la Dirección Nacional de Inversiones Públicas (DNIP), perteneciente a la Secretaría de Política Económica (SPE) dentro del Ministerio de Economía y Producción Nacional (MEP). También tiene acceso al Banco de Proyectos de Inversión Pública Nacional (BAPIN) el cual es un subsistema de información. Como podrá observarse en el cuadro N° 16 su relación se enmarca en todo lo relacionado al asesoramiento y respaldo, tanto en lo funcional del sistema como en el área de la informática (le brinda el sistema informático BAPIN II), y al flujo de información relacionada con proyectos y programas de inversión pública. En éstas relaciones se han identificado ciertas situaciones problemáticas, ya que se le ha otorgado al BAPIPP una categoría de órgano responsable, en vez de clasificarlo como un sistema o subsistema de información dentro del SPIP.

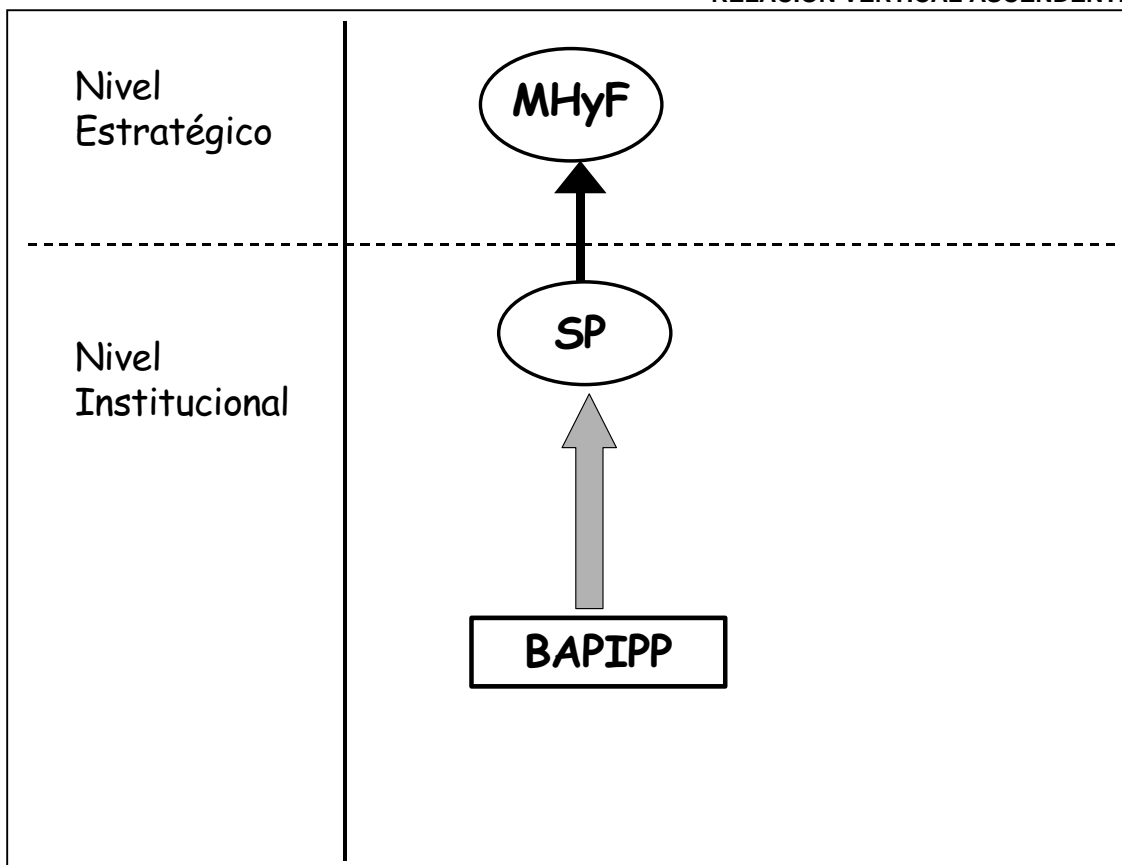
Cuadro 21
RELACIONES INTERNIVELES



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de las **relaciones verticales**, éstas pueden ser de manera ascendente y descendente. Como relaciones ascendentes se detectó la entablada entre el BAPIPP y la Secretaría de Planeamiento, de la cual depende presupuestariamente. Ambos se encuentran comprendidos en el Ministerio de Hacienda y Finanzas provincial (MHyF). Como se puede observar en el Cuadro N° 18.

RELACIÓN VERTICAL ASCENDENTE



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las relaciones verticales descendentes, el gobierno provincial tiene previsto establecer una relación con las oficinas responsables en el ámbito municipal, pero debido a que el SPIP está en proceso de implementación, los municipios no han sido invitados a participar a pesar de que la Ley N° 6.554 lo considere.

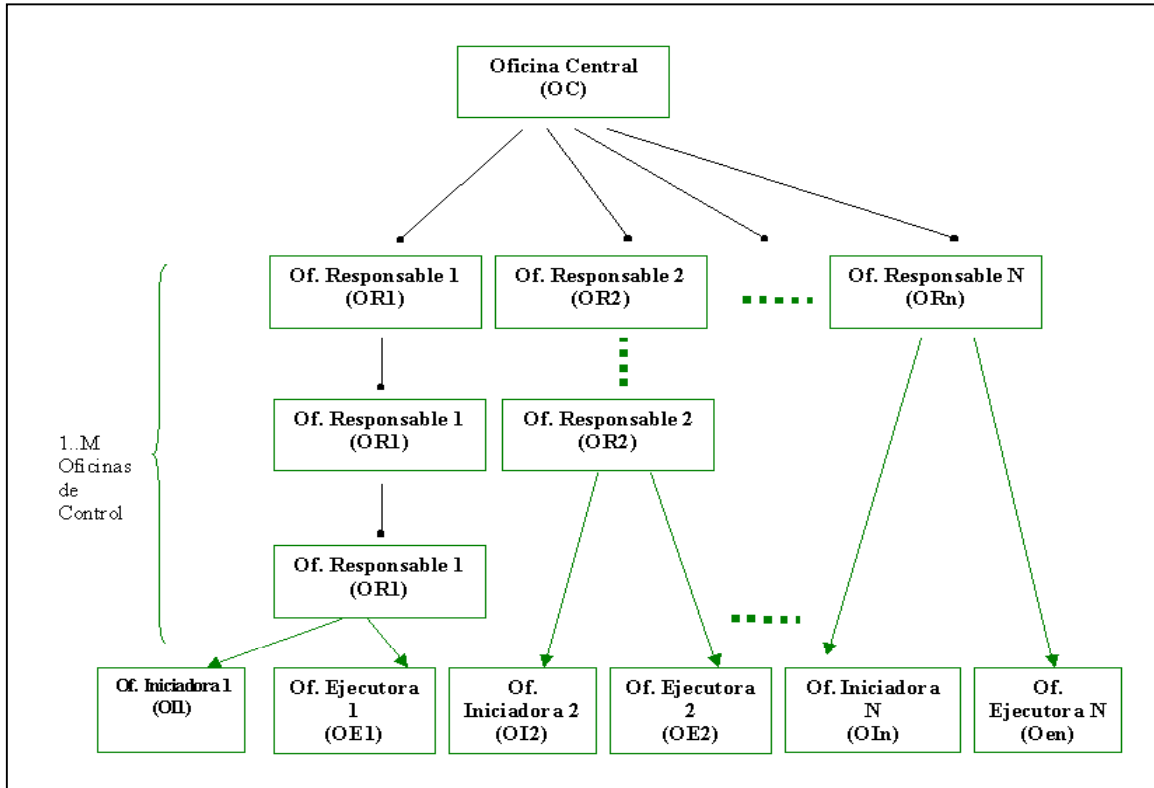
Por último se procederá a explicar las relaciones de tipo **horizontales**, pero para poder hacerlo es necesario explicar cómo está estructurado el sistema. Tanto a nivel nacional como provincial, el sistema cuenta con una *oficina central (OC)*, una *oficina responsable (OR)*, una *oficina iniciadora (OI)* y una *oficina ejecutora (OE)*. Una de las diferencias entre ambos ámbitos es que en San Juan las oficinas responsables, iniciadoras y ejecutoras están en proceso de identificación. También se diferencian en las denominaciones de cada una de las oficinas integrantes del sistema. Por ejemplo en la Nación la oficina central es la Dirección Nacional de Inversiones Públicas (DNIP), mientras que en la provincia es el BAPIPP.⁴⁰

En el siguiente cuadro se expondrá las relaciones entre los diferentes tipos de oficinas mencionados en el párrafo anterior.

⁴⁰ Ésta problemática se debe a que en san Juan se le ha otorgado al BAPIPP la jerarquía de dirección y no de subsistema de información.

Cuadro 23

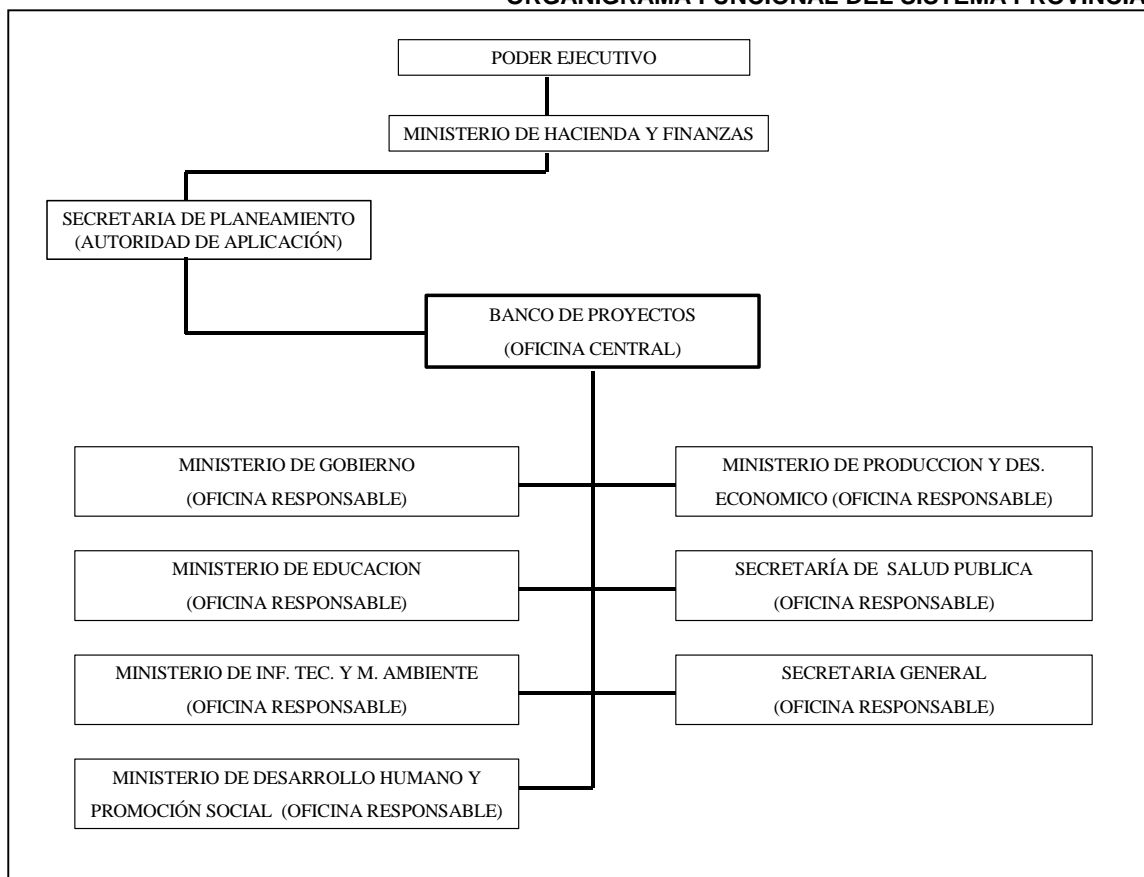
RELACIONES ENTRE OFICINAS INTEGRANTES DEL SISTEMA



Fuente: Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas de San Juan.

Una vez expuesta la estructura del sistema se procederá a explicar las relaciones de las oficinas identificadas en la Provincia. Es necesario aclarar que éstas relaciones son de tipo funcional por lo que no debe entenderse como relaciones jerárquicas dentro de un organigrama. Como ya se ha mencionado la Secretaría de planeamiento es la autoridad de aplicación y de ella depende el BAPIPP, que es la oficina central. De la oficina central dependen “funcionalmente” las oficinas responsables, que en San Juan están formadas por los Ministerios que hasta el momento han sido identificados. En cada Ministerio pueden coexistir más de una oficina responsable, tal como lo demuestra el gráfico incluido en el cuadro N° 19. De cada oficina responsable dependen funcionalmente, tanto las oficinas iniciadoras de proyectos y/o programas de inversión como las ejecutoras, también pueden coexistir más de una oficina iniciadora y ejecutora por cada oficina responsable.

En el siguiente cuadro se incluye un gráfico demostrativo de tales relaciones funcionales en la Provincia.

ORGANIGRAMA FUNCIONAL DEL SISTEMA PROVINCIAL

Fuente: Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas de San Juan.

Como relaciones horizontales pueden mencionarse aquellas que se dan entre las oficinas responsables, ya sea que pertenezcan al mismo ministerio o a otro diferente.

Dentro de la normativa provincial se ha establecido cuales son las **funciones de la oficina central**, que son las siguientes: a) coordinación de inversión pública, b) coordinación de análisis de proyectos y capacitación, c) coordinación de financiamiento, d) coordinación de informática, y e) división administración.

- a) Como coordinadora de la inversión pública tendrá a su cargo:
- Las relaciones con las Oficinas Responsables de los Organismos del sector Público Provincial manteniendo con ellas una relación permanente a fin que se cumplan eficientemente las funciones que le confiere la Ley 6554.
 - Coordinar las tareas para la incorporación de los proyectos al BAPIPP y posteriormente en caso de resultar seleccionado al PPIP.
 - Organizar y mantener actualizado el Inventario de Proyectos de Inversión Pública y Desarrollo Institucional.
 - Mantener las relaciones internas con la Dirección de Presupuesto Provincial y compatibilizar con la misma la propuesta del presupuesto anual de inversiones.

- Proponer y promover la identificación y formulación de proyectos de interés provincial.
 - Establecer canales de comunicación y acuerdo con el sector público nacional, municipalidades y sectores de la actividad privada.
 - Colaborar, sobre la base de las políticas provinciales, en la formulación y evaluación de los Programas y Proyectos de cada sector.
 - Preparar el proyecto de Plan Provincial de Inversión Pública y Desarrollo Institucional.
 - Preparar el proyecto de Informe Anual a la Legislatura Provincial de proyectos evaluados y en curso de evaluación.
 - Asegurar los acuerdos legales necesarios para la mejor ejecución del Banco de Proyecto de inversión.
- b) Al ser *coordinadora de análisis de proyectos y capacitación*, deberá:
- Desarrollar y preparar las metodologías y criterios de formulación, evaluación y priorización de los proyectos y establecer las condiciones que los mismos deben cumplir para su incorporación al Plan de Inversiones Públicas.
 - Promover el uso de las metodologías establecidas y difundir las técnicas existentes sobre la preparación y evaluación de proyectos en los diferentes niveles del Sector Público Provincial.
 - Diagramar y ejecutar el Programa de Cursos de Capacitación.
 - Brindar apoyo técnico constante en la aplicación de las metodologías y criterios diseñados.
 - Ejercer el monitoreo de las distintas etapas de los proyectos (incluidas las etapas de ejecución y operación).
 - Realizar el control de calidad de los estudios y proyectos que ingresan al SPIP.
 - Controlar la formulación y evaluación de los proyectos realizados por las “Oficinas Iniciadoras” en cuanto al cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos por el Banco de Proyectos de Inversión Pública.
 - Controlar la evaluación ex-post, realizada por los organismos, de los proyectos de inversión que sean seleccionados una vez terminada la ejecución de la inversión y por lo menos una vez, cuando se hayan cumplido 5 (cinco) años de operación.
- c) Por ser *coordinadora de financiamiento*, tendrá que:
- Participar en el seguimiento y asistencia de aquellos proyectos que requieran financiamiento parcial proveniente de organismos internacionales de crédito u otras fuentes de financiamiento.
 - Compatibilizar la consistencia entre las condiciones de financiamiento, con las prioridades de inversión pública.
 - Asistir al Banco de Proyectos de Inversión Pública sobre el financiamiento o la cooperación de otras fuentes distintas a la del Presupuesto Provincial; a tal fin deberá realizar relevamientos sobre fuentes de cooperación existentes que el sector público provincial pueda eventualmente aprovechar en beneficio de proyectos de inversión y/o

de desarrollo institucional, proponiendo cursos de acción que tiendan a su máxima utilización.

- Representar al BAPIPP en gestiones y negociaciones de financiamiento y cooperación para proyectos de inversión y desarrollo institucional.
- Recibir y actualizar la información relacionada con la situación financiera de cada proyecto.

d) Como *coordinadora de informática*, tendrá a su cargo:

- Desarrollar y mantener una aplicación computacional capaz de almacenar la información referida a programas y proyectos, en sus distintas etapas.
- Brindar apoyo técnico en las distintas jurisdicciones a las “Oficinas Iniciadoras” en el uso y metodología de trabajo de la aplicación computacional.
- Administrar los permisos y niveles de acceso de los distintos usuarios del sistema.
- Prever los procedimientos de resguardo de la información.

En la normativa también se han establecido las funciones de la **oficina responsable**, que son las siguientes:

- Identificar y formular propuestas de ideas proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional que sean propios de su área, según los lineamientos y metodologías dispuestos por el Banco de Proyectos de Inversión Pública Provincial, órgano responsable del Sistema Provincial de Inversiones Públicas y las disposiciones específicas del organismo de su dependencia;
- Identificar, registrar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional del área;
- Efectuar el control físico-financiero, del avance de obra y del cumplimiento de los compromisos de obras de los proyectos de inversión del área;
- Realizar la evaluación ex post de los proyectos de inversión;
- Mantener comunicación e información permanente con el Banco de Proyectos de Inversión Pública, órgano responsable del Sistema Provincial de Inversiones Públicas.

Para poder ser oficina responsable es necesario que se cumplan ciertos requerimientos, entre ellos los de habilitar para tal fin una línea telefónica, una computadora, conexión a Internet, definir las oficinas iniciadoras y gestionar las claves de usuario de cada oficina.

La legislación provincial prevé funciones para las oficinas iniciadoras de proyectos, las cuales estarán encargadas de:

- Identificar y formular propuestas de ideas de proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional que sean propios de su área, según los lineamientos y metodologías dispuestos por el BAPIPP y las disposiciones específicas del organismo de su dependencia,
- Preparar la propuesta del plan de inversiones del área,
- Identificar, registrar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional del área,

- Ejecutar el control físico-financiero, del avance de obra y del cumplimiento de los compromisos de obras de los proyectos de inversión del área,
- Realizar la evaluación ex post de los proyectos de inversión,
- Mantener comunicación e información permanente con el BAPIPP.

Como se ha visto en el cuadro N° 8 (ocho), el Plan provincial de inversiones públicas va a estar compuesto por aquellos proyectos que se hayan formulado y evaluado según los principios, normas y metodologías establecidas por el BAPIPP. La metodología de selección de proyectos es realizada por el BAPIPP en coordinación con los correspondientes organismos integrantes del sector público provincial. Como primer paso, la Secretaría de planeamiento elabora un documento preparatorio del Plan con los proyectos y/o programas que fueron priorizados por esa Secretaría y los organismos provinciales que demanden fondos para financiar sus inversiones, en función de los techos presupuestarios fijados por la Dirección de presupuesto. Una vez establecido dicho plan, se lo envía a la Secretaría de Haciendas y Finanzas para que ésta lo eleve junto al proyecto de Ley de Presupuesto Provincial, el cual lo incluye, a la Cámara de Diputados para que tal proyecto de presupuesto sea promulgado y se convierta en ley. Luego será la Dirección de presupuesto, miembro del Ministerio de hacienda y finanzas, la que elabore el distributivo del presupuesto y finalmente será el Gobernador de San Juan quien sancione el distributivo por medio de un decreto reglamentario.

3.4.3. Ámbito de aplicación

En la legislación se establecen como ámbito de aplicación del sistema, a las siguientes unidades institucionales del orden provincial:

- **Sector Público Provincial**, es el conjunto de todas las jurisdicciones de la Administración, conformado por la Administración Central, Organismos Descentralizados, Autofinanciados y Cuentas Especiales, sean o no autárquicos, incluyendo las instituciones y las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
- **Inversión Pública**, es todo uso de fondos públicos originados en fuentes provinciales, nacionales y/o internacionales, destinados a ampliar la capacidad productiva y sustentar el desarrollo económico y social en el territorio de la Provincia de San Juan, mediante el incremento del acervo de capital físico y humano.
- **Desarrollo Institucional**, es todo uso de fondos públicos originados en fuentes nacionales, provinciales y/o internacionales, destinados a mejorar la gestión de las estructuras organizativas y de recursos humanos en la administración de todos los organismos estatales de la Provincia de San Juan.
- **Proyecto de Inversión Pública y/o Desarrollo Institucional**, es toda actividad del sector público provincial que implique la realización de una inversión pública y/o desarrollo institucional.
- **Plan Provincial de Inversiones Públicas y Desarrollo Institucional**, es el conjunto de programas y proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional que hayan sido propuestos para su ejecución.
- **Inventario de Proyectos de Inversión Pública y Desarrollo Institucional**, es el sistema de información que contendrá los proyectos de inversión pública y/o desarrollo

institucional identificados por los organismos responsables, con su formulación y evaluación.

Los proyectos de inversión pública de las organizaciones privadas, estarán bajo el mismo régimen que el de organizaciones públicas cuando requieran del sector público transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y demás beneficios que el Estado puede otorgar.

3.5. Sistema de control

Éste sistema se asocia con los controles legales o procedimientos reglamentarios que deben seguir los inversores. Las formas de control se vinculan especialmente con los procesos de contratación de la ejecución de los proyectos y con las modalidades para supervisar los avances físicos y financieros. Algunas formas se ejercen mediante la aplicación de sistemas informáticos que se incorporan como subsistemas de seguimiento, control y monitoreo de todos los proyectos. A su vez el poder legislativo ejerce tareas de fiscalización pero, la mayoría de las veces sobre proyectos de gran envergadura.⁴¹ Por lo general las funciones de control se enmarcan dentro de las responsabilidades del organismo rector el cual, en éste caso particular, es llevada a cabo por el BAPIPP, órgano rector del sistema provincial.⁴²

El control sobre los proyectos o programas, no sólo es ejercido por el BAPIPP ya que también es ejercido por los sistemas establecidos por la Ley N° 6.905 la cual determina el Sistema de control del sector público. Los sistemas establecidos por la ley mencionada, son los siguientes: el presupuestario, el de crédito público, el de tesorería, el de contabilidad gubernamental, el de contrataciones del Estado Provincial, el de administración de bienes y el de control interno. Éstos sistemas serán explicados en el punto 3.6, correspondiente a los sistemas vinculados.

En el siguiente cuadro (N° 25) se demostrará en que fase del ciclo de la vida de los proyectos de inversión intervienen los distintos sistemas enunciados en éste punto. También se enumeran las etapas de cada fase, pero es sólo de modo descriptivo por lo que no debe entenderse que cada sistema indicado (a su lado derecho) actúe en esa etapa, sino que interviene en toda la fase.

⁴¹ Ver el manual N° 23-“La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas”, página número 21.

⁴² Se detectó una problemática en el sistema provincial, debido al carácter de órgano otorgado al BAPIPP.

Cuadro 25
CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN Y
SISTEMAS VINCULADOS INTERVINIENTES

Fases	Etapas	Sistemas vinculados
Pre Inversión	Idea	* Presupuestario * Crédito Público
	Perfil	* Tesorería * Contabilidad Gubernamental
	Prefactibilidad	* Contrataciones del Estado Provincial * Administración de Bienes
	Factibilidad	* Control Interno
Inversión	Diseño	* Presupuestario * Crédito Público * Tesorería * Contabilidad Gubernamental
	Ejecución	* Contrataciones del Estado Provincial * Administración de Bienes * Control Interno
Operación	Puesta en Marcha	* Presupuestario * Crédito Público * Tesorería * Contabilidad Gubernamental
	Operación Plena	* Contrataciones del Estado Provincial * Administración de Bienes * Control Interno.

Fuente: Elaboración propia.

3.6. Metodologías de evaluación y preparación de proyectos

Dentro de la Ley N° 6.554 se fija como metodología de preparación y evaluación de proyectos al “*Ciclo de vida de los Proyectos de Inversión y/o Desarrollo Institucional*”, el cuál es un proceso que comprende las siguientes etapas y subetapas:

- a) Preinversión:
1. Identificación inicial y diseño preliminar.
 2. Formulación y evaluación integrada que contemple los aspectos socio-económicos, financieros, técnicos, ambientales e institucionales.
 3. Análisis de financiamientos alternativos.
 4. Programación de la ejecución en uno o más ejercicios financieros.

b) Inversión:

1. Decisión sobre la inclusión en el plan provincial de inversiones públicas en el Presupuesto Provincial.
2. Gestión o ejecución de la Inversión y Control concomitante o seguimiento de los avances físicos y financieros.
3. Puesta en marcha o aplicación de pruebas de los activos en las actividades de producción de cada jurisdicción o entidad pública.

c) Control o evaluación ex post:

1. Medición de los resultados.
2. Comparación de los resultados con los objetivos, con ponderación de los desvíos.
3. Interpretación y propuestas de correcciones o mejoras.

Ésta metodología es establecida por el BAPIPP. Hoy en día, en la Provincia se ha comenzado a desarrollar los componentes metodológicos para la formulación y evaluación de proyectos.

3.7. Sistemas vinculados

En éste punto la ley N° 6.554 se relaciona con la “Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Provincial” (N° 6.905), en ella se establecen los siguientes sistemas vinculados:-sistema presupuestario,-sistema de crédito público,-sistema de tesorería,-sistema de contabilidad gubernamental,-sistema de contrataciones del estado,-sistema de administración de bienes y-sistema de control interno. En éste punto se expondrá que es lo que se entiende por cada uno de los sistemas mencionados, o sea su definición, y cuales son sus funciones.

3.7.1. Sistema presupuestario

Es el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que regirán el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público.

Su órgano rector es la Dirección Provincial de Presupuestos (DPP), la que tendrá las siguientes competencias:

1. Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que elabore el Ministerio de Hacienda y Finanzas (MHF).
2. Formular y proponer los lineamientos para la elaboración de los presupuestos.
3. Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de las jurisdicciones y organismos descentralizados.
4. Dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado.
5. Analizar los anteproyectos de presupuestos de los organismos que integran la Administración provincial y proponer los ajustes que considere necesarios.
6. Analizar los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado y presentar los respectivos informes.
7. Preparar el anteproyecto de Ley de Presupuesto General y fundamentar su contenido.

8. Realizar, conjuntamente con Tesorería General de la Provincia, la programación de la ejecución del presupuesto de la Administración provincial y la programación del flujo de fondos de la Administración central.
9. Asesorar, en materia presupuestaria a todos los organismos del sector público, regidos por ésta ley y difundir los criterios básicos para un buen sistema presupuestario, compatible a nivel Nacional y de Municipalidades.
10. Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria de la administración provincial e intervenir en los ajustes y modificaciones a los presupuestos, de acuerdo a las atribuciones que le fije la reglamentación.
11. Evaluar la ejecución de los presupuestos aplicando las normas y criterios establecidos por ésta ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas, otras.

3.7.2. Sistema de crédito público

Éste sistema es el conjunto de principios, normas, organismos y procedimientos que le otorgan al Estado la capacidad de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones productivas, para atender casos de evidente necesidad provincial, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos.

La Tesorería General de la Provincia (TGP) es el órgano rector del sistema, con misión de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público. La TGP tiene las siguientes funciones:

1. Participar en la programación de los aspectos crediticios del sector público.
2. Obtener y diagramar información sobre el mercado de créditos.
3. Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público.
4. Fijar los procedimientos para la emisión, colocación y rescate de empréstitos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del sector público.
5. Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental, otras.

3.7.3. Sistema de tesorería

El sistema de tesorería está compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos, que interviene en la recaudación de los ingresos y los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público provincial, así como la custodia de las disponibilidades que se generen.

Su órgano rector es también la TGP, y como tal coordinará el funcionamiento de todas las unidades y servicios de tesorería que operen en el sector público provincial, dictando las normas y procedimientos conducentes a ello. La TGP tiene las siguientes funciones:

1. Realizar conjuntamente con la Dirección de presupuesto, la programación de la ejecución del presupuesto de la Administración Provincial y la programación del flujo de fondos de la Administración central, fijando las cuotas de transferencia.
2. Centralizar la recaudación de los recursos de la Administración Central y distribuirlos para el pago de las obligaciones que se generen.

3. Conformar el presupuesto de caja de los organismos descentralizados, supervisar su ejecución y asignar las cuotas de transferencias, que éstos recibirán de acuerdo con la Ley General de Presupuesto.
4. Administrar el sistema de caja única y fondos unificados de la Administración Pública Provincial, que establece ésta ley.
5. Emitir letras del tesoro, en el marco de ésta Ley.
6. Ejercer la supervisión técnica de todas las tesorerías y habilitaciones que operen en el ámbito del sector público provincial.
7. Elaborar anualmente el presupuesto de caja del sector público provincial y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución.
8. Emitir opinión previa sobre las inversiones financieras que realicen las entidades del sector público provincial.
9. Custodiar los títulos y valores de propiedad de la Administración Central o de terceros, que se pongan a su cargo, otras.

3.7.4. Sistema de contabilidad gubernamental

Éste sistema está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos y financieros que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de la Administración Central y organismos descentralizados.

Como su objeto se pueden observar las siguientes actividades:

1. Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económica-financiera de las jurisdicciones y organismos descentralizados.
2. Complementariamente deberá registrar el presupuesto y sus distintos estados de ejecución.
3. Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública, para los terceros interesados en la misma y que se integre al sistema de cuentas nacionales.
4. Presentar la documentación contable y la respectiva documentación de apoyo, ordenada de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoria, sean éstas internas o externas.

El sistema de contabilidad gubernamental tendrá las siguientes características generales:

1. Será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público provincial.
2. Permitirá integrar las informaciones presupuestarias del Tesoro, deuda pública, realizaciones físicas y patrimoniales, etc.
3. Expondrá la ejecución presupuestaria, los movimientos y situaciones del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las jurisdicciones y Entidades Públicas.
4. Estará orientado a determinar el costo de las prestaciones y actividades públicas.
5. Estará basado en principios y normas de contabilidad de aceptación general, elaboradas para el sector público.

Su órgano rector es la Contaduría General de la Provincia (CGP) y como tal es responsable de presidir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del sector público provincial. La CGP tiene las siguientes funciones:

1. Dictar las normas de contabilidad para todo el sector público provincial. En éste marco fijará la metodología contable a aplicar y la periodicidad, estructura y característica de los estados contables-financieros a producir por las entidades públicas.
2. Cuidar que los sistemas contables que establezca sean implantados por las entidades, conforme a su naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información de su dirección.
3. Asesorar y asistir técnicamente a todo el sector público provincial en la implementación de las normas contables que prescriba.
4. Coordinar el funcionamiento que corresponda instituir para que proceda el registro contable primario de las actividades desarrolladas por las jurisdicciones de la administración central y por cada una de las demás entidades que conforman el sector público provincial.
5. Llevar la contabilidad general de la administración central, consolidando los datos de los servicios jurisdiccionales, realizando las operaciones de ajuste y cierre necesarias y producir los estados contable-financieros para su remisión a los órganos de control competentes.
6. Administrar un sistema de información que permanentemente permita conocer la gestión presupuestaria, de caja, deuda pública y patrimonial, así como los resultados operativos, económicos y financieros de la administración central, de cada unidad descentralizada y del sector público provincial en su conjunto.
7. Preparar anualmente la cuenta de inversión contemplada en la Constitución Provincial.
8. Organizar el archivo de la documentación financiera de la administración provincial, otras.

3.7.5. Sistema de contrataciones del estado provincial

Éste sistema está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para obtener los bienes, obras y servicios que necesita para realizar su gestión.

La Oficina Central de Contrataciones de la Provincia (OCC) es el órgano rector del sistema, y como tal coordinará el funcionamiento de todas las unidades y servicios de contrataciones que operen en el sector público provincial, propondrá el dictado de las normas y procedimientos conducentes a ello. Entre sus competencias se encuentran las siguientes:

1. Proponer una metodología para optimizar los mecanismos de provisión de bienes y servicios y venta.
2. Administrar un sistema de información sobre los precios y condiciones de mercado Provincial y Nacional, que sirvan como testigos del control en las operaciones que se efectúen.
3. Proponer los procedimientos para contrataciones, a las que deberán ajustarse las oficinas de compras de las distintas jurisdicciones y Entidades del sector público provincial.
4. Requerir de las distintas oficinas de compra el programa anual de contrataciones, para su evaluación e inclusión en la programación financiera.

5. Organizar licitaciones de productos estandarizados, con entregas parciales e imputación a los distintos organismos que los requieran.
6. Organizar un registro del incumplimiento de los contratos de los proveedores del Estado, otras.

3.7.6. Sistema de administración de bienes

El sistema de administración de bienes está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para registrar las altas, bajas y reasignaciones de los bienes, con el objeto de proveer la información y ejercer el control necesario para preservar el patrimonio del Estado.

Su órgano rector es la Oficina Central de Patrimonio de la Provincia (OCP) que depende de la CGP, y como tal coordinará el funcionamiento de todas las unidades y servicios de patrimonio que operen en el sector público provincial, dictando las normas y procedimientos conducentes a ello. La OCP tiene las siguientes funciones:

1. Establecer los procedimientos de altas y bajas de los bienes del Estado y su registración permanente.
2. Verificar físicamente y contablemente los inventarios y la utilización de los bienes,
3. Atender un sistema de información de todos los bienes inmuebles y su situación de uso, informando sobre las posibilidades de ventas, otras.

3.7.7 Sistema de control interno

Es el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que tienen como materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones y entidades del sector público provincial, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

Su órgano rector es la Sindicatura General de la Provincia (SGP) y es materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones y entidades del sector público provincial, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

Como funciones de la SGP se observan las siguientes:

1. Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con el Tribunal de Cuentas.
2. Emitir las normas de auditoría interna y supervisar su aplicación.
3. Realizar auditorías financieras, de legalidad en los procedimientos que afecten el patrimonio público y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones.
4. Vigilar el cumplimiento de normas contables, dadas por la Contaduría General de la Provincia.
5. Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades del Tribunal de Cuentas de la Provincia
6. Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna.
7. Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna.

8. Comprobar la puesta en práctica por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones formuladas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables.
9. Atender los pedidos de asesoría en materia de control y auditoría que le formule el Poder Ejecutivo Provincial y las autoridades de las jurisdicciones y entidades.
10. Formular directamente a los órganos comprendidos en el sector público provincial, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo y correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.
11. Poner en forma inmediata en conocimiento del Gobernador de la Provincia los actos que se estimen pudieran acarrear significativos perjuicios al Patrimonio Público.
12. Notificar al Gobernador de la Provincia todo acto que hubiera acarreado perjuicios al Patrimonio Público o ejecutado en contravención con las normas de procedimiento.

3.8. Capacitación

Una de las actividades más importantes en la creación de un sistema de inversiones públicas es la capacitación. Si no se contempla un programa de capacitación adecuado, difícilmente el sistema alcanzará sus objetivos.

La capacitación es un proceso continuo dirigido a proporcionar conocimientos y desarrollar competencias destinadas a mejorar el desempeño, la calidad de la inversión y el fortalecimiento institucional, factores claves que permiten a una institución lograr sus objetivos.⁴³

En la Provincia la capacitación se la entendió en los términos antes mencionados, a partir del mes de Octubre del año 2000 en la primera adhesión que tuvo a un convenio con la Nación. En esa ocasión la Nación se comprometió a brindar a la provincia su apoyo por adherirse al SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública). Por medio de la Secretaría de política económica del Ministerio de economía de la nación se apoyó a la implementación del sistema provincial a través del programa de Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública (FOSIP). Dicha capacitación comenzó en el mes de Octubre del año 2000, con la formación de los agentes de la Administración pública provincial en lo referido con la formulación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, y se ha completado en Marzo del año 2004, con el adiestramiento en el uso del sistema informático provisto por la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP). Asimismo, a través del FOSIP, la provincia recibió el equipamiento necesario para estructurar un sistema en red, que ha sido de soporte al sistema informático mencionado.

Dentro del programa FOSIP, la provincia ha realizado un contrato de locación de servicios profesionales (N° 3635/2004), cuyo objetivo general es la implementación y puesta en marcha del BAPIN II en la totalidad de los organismos de la provincia de San Juan.

También se ha comenzado y se encuentran avanzados los módulos de capacitación destinados a los futuros funcionarios de la Oficinas Responsables en dos temas específicos: a) Administración y uso de la Base de Datos del BAPIPP, que permitirá a cada sector de la Administración incorporar sus programas y proyectos al mismo; y b) Identificación, formulación y evaluación de proyectos con la metodología de Marco Lógico.

⁴³ Concepto obtenido del manual N° 34 del ILPES de la serie de manuales, página número 13.

3.9. Sistema de información

Con la Ley N° 6.554 se crea al BAPIPP (Banco de Proyectos de Inversión Pública Provincial) como aquel órgano que tendrá a su cargo el Sistema provincial de Inversiones Públicas y/o Desarrollo Institucional (SPIP), lo crea como el órgano responsable y no como un subsistema de información dentro del SPIP.

Le establece como sus objetivos los de iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública y/o desarrollo Institucional provincial; y la formulación anual y gestión del Plan Provincial de Inversiones Públicas. Luego en su artículo N° 3 (tres), establece que el BAPIPP es una unidad de organización que presupuestaria y funcionalmente depende de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Hacienda y Finanzas, situación que resulta incoherente con lo fijado en el artículo N° 1.

Dicha Ley menciona como funciones del BAPIPP las siguientes:⁴⁴

- a) Establecer y elaborar sobre la base de las políticas provinciales y sectoriales y según criterios generales e internacionalmente aceptados, las metodologías, precios de cuenta, indicadores pertinentes y criterios de decisión a utilizar en la formulación y evaluación de los programas y proyectos de Inversión Pública y/o Desarrollo Institucional.
- b) Coordinar las acciones a seguir para el planeamiento y gestión de la inversión pública provincial y controlar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión y/o desarrollo institucional realizados en las jurisdicciones, en cuanto al cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos.
- c) Elaborar anualmente el Plan Provincial de Inversión Pública y/o desarrollo Institucional e intervenir en la determinación de los proyectos a incluir en el mencionado plan.
- d) Intervenir en la determinación de los sectores prioritarios para el destino de la inversiones públicas y/o desarrollo institucional y en la búsqueda de fuentes de financiamiento para los proyectos de inversión y/o desarrollo institucional.
- e) Organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional, y desarrollar e implementar un sistema que proporcione información adecuada, oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero y sustantivo de las inversiones públicas y/o desarrollo institucional, que permitan el seguimiento de los proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional individualmente y del plan de inversiones públicas en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria.
- f) Controlar la evaluación ex post, realizada por los organismos de los proyectos de inversión que sean seleccionados por el BAPIPP, órgano responsable una vez finalizada la etapa de ejecución de la inversión y, por lo menos una vez, cuando se hayan cumplido cinco (5) años de operación de los mismos, incluyendo el año de puesta en marcha.
- g) Realizar, promover y auspiciar todo tipo de acciones para el apoyo informativo, técnico y de capacitación, adiestramiento e investigación acerca de los proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional, particularmente sobre el Sistema Provincial de Inversiones Públicas y de metodologías desarrolladas y/o aplicadas al respecto y brindar apoyo técnico en los asuntos de su competencia a las jurisdicciones y/o entidades que así soliciten.

⁴⁴ Se ha observado que en la Provincia, se ha jerarquizado al BAPIPP como una dirección semejante a la Dirección Nacional de Inversiones Públicas, es por ello que se le han encomendado éstas funciones. Cómo ya se ha manifestado, al BAPIPP le corresponde la jerarquía de subsistema dentro del SPIP.

- h) Difundir las ventajas del sistema y establecer canales de comunicación y acuerdo con el sector público nacional y las municipalidades.
- i) Establecer canales de comunicación entre el sector público provincial y el de la actividad privada y facilitar los acuerdos entre ambos para identificar y apoyar la preinversión del proyecto de inversión de mutua conveniencia y congruentes con los objetivos de la política provincial.
- j) Informar anualmente a la Legislatura Provincial, detallando proyectos evaluados y en curso de evaluación.

Durante el mes de Julio del año 2004 se diseñó una Matriz de marco lógico del BAPIPP, en la cual se han detallado sus objetivos, componentes e incluido las principales actividades y tareas identificadas en la primer etapa. También se comenzó con la elaboración de un Manual de normas y procedimientos que regulan la organización y funcionamiento del BAPIPP (administrativas, funcionales, documentales, etc.). Otra tarea que se realizó en dicho mes, fue el diseño y distribución de una Ficha de identificación de proyectos, que se utilizará para llevar a cabo el relevamiento de proyectos en la administración con el objetivo de incorporarlos al inventario del BAPIPP.⁴⁵

En el mes de Agosto del 2004 se relevaron los proyectos existentes en la administración y su estado, a través de la ficha de identificación de proyectos distribuida durante el mes anterior. También se propuso una matriz de planes, programas y proyectos para cada área de manera de dar inicio a la carga de información al BAPIPP y se comenzó con la identificación de las oficinas iniciadoras de proyectos en las distintas reparticiones de la Administración pública y del personal en condiciones de capacitar para incorporarlo a las oficinas responsables.

Hoy en día el sistema informático BAPIN II se encuentra operativo en la oficina de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de hacienda y finanzas, a través de una red local pero no existe conectividad con el resto de los organismos provinciales. Tampoco hay carga de proyectos de inversión pública en forma directa por parte de los funcionarios capacitados.

En éste sistema se carga, en forma condensada, toda la información de un proyecto de inversión: su localización y alcance geográfico, fines y objetivos a cumplir, requerimientos de insumos, indicadores y gastos estimados y realizados. Es un instrumento útil para la planificación ex-post como para el control de gestión, es por eso que cada Ministerio de ha comprometido a proveer equipos informáticos para su instalación y asistencia técnica.

Debido a que el sistema ha sido provisto por la Nación, éste tiene la misma estructura que el nacional, la cual consiste en:⁴⁶

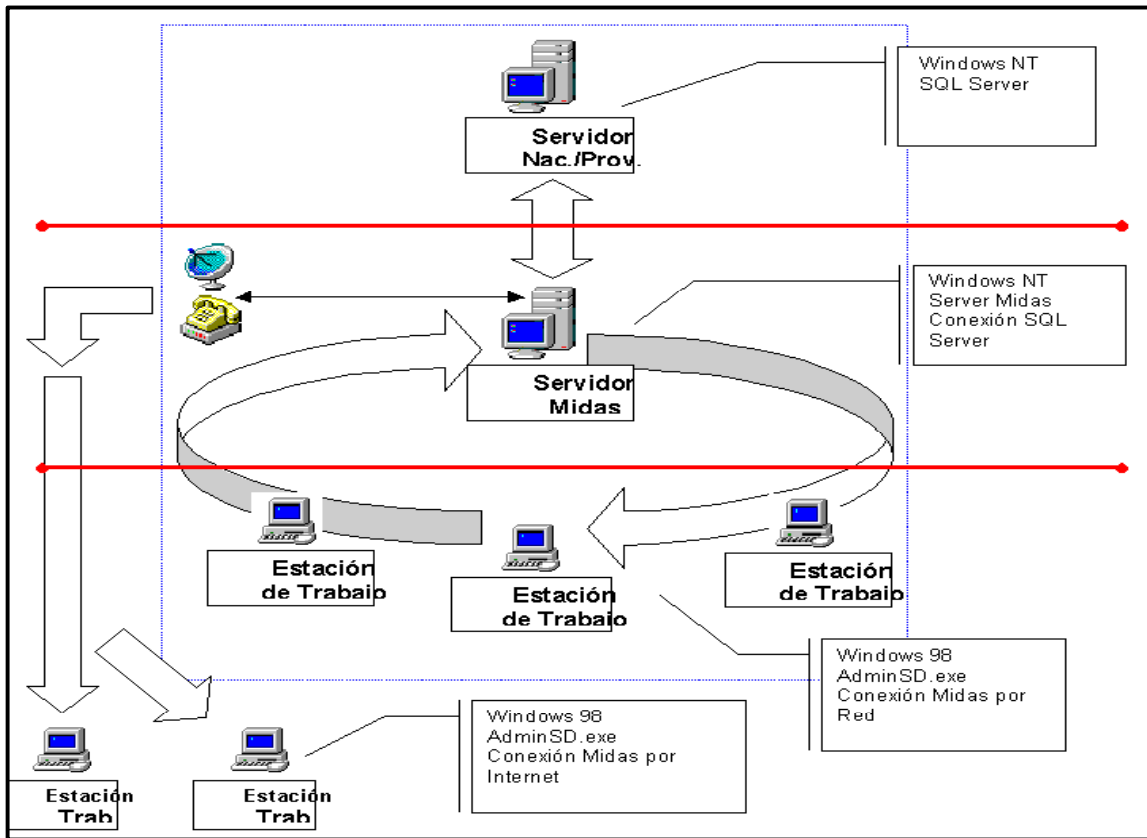
- Servidor de Datos.
- Servidor de Comunicaciones Midas.
- N Estaciones de Trabajo Conectadas por Internet al Sistema Provincial.
- N Estaciones conectadas al Sistema Provincial vía Red (oficina central).

Cada uno de los elementos se relaciona según lo indica el cuadro N° 22 – “Relación de los elementos del sistema informático”, el cual sigue a continuación.

⁴⁵ Se detectó que dentro del BAPIPP tenido como oficina central, se incluye un subsistema de información denominado BAPIN II. Esto se debe a que la provincia ha firmado un convenio con la nación, donde ésta le provee a San Juan del sistema de información.

⁴⁶ Los dos últimos elementos de la estructura todavía no han sido implementados en San Juan.

RELACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA INFORMÁTICO



Fuente: Secretaría de Planeamiento del Ministerios de Hacienda y Finanzas de la Provincia.

Al ser iguales las estructuras de los sistemas nacional y provincial, permite que la información contenida en ambos sistemas sea integrada, por lo que aquellos usuarios que tienen acceso a dichos sistemas pueden observar y dimensionar a nivel nacional, cuales son las inversiones programadas, en ejecución y las que están finalizando su ciclo de vida. A medida que más provincias se adhieran al sistema, mayor será la integración nacional en lo relativo al sistema de inversiones, por lo que podrá existir un mayor control, lo que a su vez permitirá una mejor programación de las inversiones. Todo ello conducente al objetivo que tiene planteado Argentina en el modelo "Argentina 2016".

Como puede observarse al Sistema Provincial todavía le falta mucho camino por recorrer (en lo práctico) y realizar algunas modificaciones en lo teórico. Se espera con éste informe otorgar una línea orientativa tanto para esas modificaciones como para la implementación práctica del sistema. En el anexo N° 1, se encontrará un cuadro comparativo entre el sistema nacional y el provincial, debe tenerse en cuenta que el sistema provincial está basado en la actual Ley N° 6.554, la cual está sujeta a los errores ya mencionados de manera reiterada en éste informe.

4. Conclusiones y recomendaciones

Con base en la investigación sobre el Sistema de inversión pública de la provincia de San Juan, se considera importante mencionar algunas recomendaciones basadas en el estudio de los capítulos expuestos anteriormente. Entre las más importantes se encuentran:

a) En la Constitución provincial se ha establecido que todo gasto que realice la provincia debe ser financiado mediante los recursos de su Tesoro, de lo que se deduce que las inversiones públicas, como las de iniciativa privada que requieran de financiamiento del Estado para su ejecución, deben ser financiadas por dicho tesoro.

La manera de distribuir los recursos provinciales es a través del Presupuesto general, por lo que sería una práctica recomendable el hecho de asignar un porcentaje de tales recursos para inversiones públicas. De esa manera, se favorecerá la creación de una cultura de “formulación continua de programas y proyectos de inversión pública” y así se tendrá una cartera de proyectos de inversión actualizada.

En la práctica el origen de los fondos, generalmente, implican restricciones a la libertad de decisión debiendo complementarse con normativas que en ciertos casos dificultan el aprovechamiento de economías de oportunidad, en otros resultan insuficientes para adecuarse a la realidad del medio en que se aplicaran esos fondos y en la mayoría de los casos requieren de la necesaria capacitación previa de los administradores. También debe tenerse en cuenta que la rigidez dentro del gasto público, se debe al elevado porcentaje que se absorbe en el gasto corriente y en la inelasticidad del mismo en el corto plazo, situación que limita la inversión real.

Una manera de solucionar tal problemática sería que al momento de planificar y/o establecer los objetivos de gobierno relacionados con la inversión pública, no se busquen fines utópicos o de difícil alcance, sobre todo en el comienzo de la implementación del SPIP, ya que para que todo sistema obtenga resultados, es necesario fijar metas posibles de lograr.

- b) Se analizó el hecho de que no existe un sistema de planificación entendido como tal, sino distintos instrumentos de planificación. Éstos instrumentos se hallan comprendidos dentro de la totalidad de la Administración pública provincial, pero no identificados y organizados bajo un sistema de planificación. Dentro de éstos instrumentos se halla el Plan Nacional de desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT), el cual ha sido adoptado por San Juan, permitiendo una mayor coordinación entre el Estado nacional y provincial. El hecho de que el PNDT sea adoptado en la provincia es de gran importancia, ya que favorece al crecimiento del desarrollo equilibrado en todo el territorio nacional.
- c) Otro instrumento de mucha utilidad, es la política de pactar convenios entre los distintos niveles de gobierno, con el fin de coordinar entre ellos materias determinadas, sería el caso del régimen de coparticipación federal de impuestos. Dentro del SPIP se destaca la existencia de convenios de adhesión al SNIP, lo cual ha sido identificado como una actividad pionera en Latinoamérica, cuya utilización genera resultados favorables para su gestión, sobre todo en lo que respecta a la coordinación de las relaciones interniveles. Es necesario remarcar que éstos convenios no son de carácter coactivo, en el sentido que obliguen a las provincias a adoptar la estructura predeterminada del sistema nacional de inversiones, sino que les brinda la posibilidad de estructurar sus sistemas de acuerdo a sus necesidades. Esto es de mucha utilidad, porque cada provincia adopta, con el respaldo del organismo nacional correspondiente (DNIP), su estructura de acuerdo a su Administración y de esa manera se puede integrar toda la información provincial dentro de su propio sistema y utilizar al nacional como una herramienta de coordinación.
- d) Dentro del sistema provincial de control y evaluación, generalmente se presenta un problema de oportunidad, por el tiempo de demora en el accionar administrativo para informar los resultados de la gestión pública. En lo relativo al SPIP, ésta falta de coordinación no se presenta al ser implementado el subsistema de información, porque en él puede encontrarse información sobre: cantidad de proyectos de inversión en ejecución, la etapa en que se encuentra cada uno de los proyectos o programas de inversión en el “ciclo de vida de los proyectos”, cuál es el organismo responsable de la inversión, cómo es su financiamiento, etc. Por eso sería recomendable que se implemente un subsistema de información acorde a la estructura administrativa de la provincia.
- e) En cuanto a la prospectiva, se han detectado los instrumentos necesarios para la construcción de una visión a largo plazo. En San Juan se ha entendido que ésta visión a futuro se basa en inversión en infraestructura, lo cual es positivo ya que puede considerarse como una forma de proporcionar bases sólidas para contribuir al desarrollo nacional equilibrado. También tiene efectos positivos de repercusión económica y social, al brindar fuentes de trabajo y otorgar un progreso efectivo a la provincia.

Como parte de la planificación se detectaron diferentes instrumentos pero muchos de ellos no son aplicados en la práctica, sería el caso del “Cronograma del plan” en el que se establecen las diferentes actividades a llevar a cabo en la elaboración del Plan provincial de inversiones públicas. Al no ser implementado no sólo no se obtiene el resultado que motivó su elaboración, sino que también no permite observar la coordinación entre los distintos organismos administrativos responsables de cada una de las actividades detalladas en el cronograma, es por ello que sería muy relevante la implementación de tales instrumentos, ya sea a través de resoluciones del órgano de aplicación del sistema o por medio de la sanción de un decreto que reglamente la ley que crea al SPIP.

- f) El Plan provincial no sólo incluye a los proyectos de inversión pública, sino también a los de desarrollo institucional. En éste sentido se recomienda diferenciar proyectos de inversión pública de aquellos de desarrollo institucional, y sólo incluir en el Plan de inversiones a los de inversiones públicas. Esto se debe a que aquellos gastos corrientes y de capital de poca cuantía (aquellos que no necesitan ser aprobados por las autoridades correspondientes a cada materia) son previstos en el presupuesto general para cada organismo, y a que todos aquellos gastos relacionados con la capacitación del personal deberían ser incluidos dentro del sistema de planificación. En el caso del SPIP, éste debe incluir un subsistema de capacitación que incluya tanto a lo relacionado con formulación, preparación y evaluación de proyectos, como lo relacionado al sistema informático del subsistema de información.
- g) Debido a la estrecha relación entre programación de inversiones y programación presupuestaria, el Presupuesto general pasa a ser una de las herramientas más útiles en la planificación, porque interviene en la formulación, ejecución y control de los proyectos y programas de inversión. Al parecer ésta relación sólo ha sido entendida como un medio de asignar financiamiento a los proyectos o programas, pero es necesario entenderla también como una herramienta de planificación y control al permitir la distribución de los recursos de acuerdo a las normas presupuestarias y el control que se ejecuten de acuerdo a lo establecido.
- h) Es muy importante resaltar que es necesaria la existencia de un criterio homogéneo de formulación como de evaluación de proyectos, como así también una constante formulación de proyectos con el fin de generar una cartera de proyectos y programas de inversión. Como respuesta a la falta de responsabilidad por errores o ineficiencias en la administración del dinero público y a la falta de apoyo político en el manejo eficiente de la inversión, se propone un cambio de pensamiento, ya que es necesario entender que en todo sistema de administración pública es requisito indispensable el implementar un sistema de planificación que coordine y organice a cada uno de los instrumentos de gestión.
- i) Se ha podido reconocer que por BAPIPP se ha identificado al órgano rector del SPIP al otorgarle funciones correspondientes a dicho organismo, y como subsistema de información al sistema informático brindado por la Nación (BAPIN II). Sería muy favorable promulgar una ley que reforme a la N° 6.554 actual, indicando que al crear el SPIP estará a cargo de la Dirección Provincial de Inversión Pública, como es el caso nacional, dejando la denominación BAPIPP para el subsistema de información propio de la provincia, y así utilizar el BAPIN cuando sea necesario intercambiar información con la Nación. Otra posibilidad sería seguir el ejemplo del Sistema de Inversiones Públicas Brasileiro, donde las actividades o funciones propias de planificación son realizadas junto a las correspondientes a presupuesto por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (están unidas en un solo organismo), lo que conlleva numerosas ventajas de las cuales la más evidente es que al estar bajo una misma institución es mucho más probable que los objetivos que han sido definidos logren concretarse debido a que existe una mayor coordinación.
- j) El hecho de que la ley que crea al SPIP no se encuentre reglamentada ha impedido la total implementación del sistema, y al no tener un marco legal apropiado: a)- las inversiones se han efectuado para responder a necesidades políticas, b)- muchos de los instrumentos de planificación comprendidos en la normativa no han sido aplicados debido a que no hay un detalle de actividades a cumplir, c)- ni tampoco se ha determinado los funcionarios responsables por tales actividades (sería el caso del “Ciclo de vida de proyectos” en el

cual se establece un método de control y evaluación para cada una de las fases que comprenden el ciclo). Ésta situación puede solucionarse entendiendo al SPIP como una herramienta de planificación, que ayuda a coordinar la acción administrativa para el corto, mediano y largo plazo, siguiendo una estrategia de gobierno provincial con objetivos claros y perdurables sin importar la persona o figura que asuma como Gobernador, facilitando su gestión.

- k) Es necesario mencionar el hecho que hoy en día el sistema provincial está a cargo de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), la cual es una unidad dependiente (funcionalmente) del gobierno nacional pero operativa en la provincia, y que tiene distintas funciones además de las propias del sistema de inversión. En éste caso, sería recomendable asignar personal administrativo a las funciones propias del sistema de inversiones, y dentro de éste a cada una de las funciones correspondientes a sus subsistemas, de forma exclusiva. De esa manera, ya no habrá una unidad que dependa sólo presupuestariamente, sino un organismo que dependa tanto funcional como presupuestariamente, lo que permitirá un mayor desarrollo del SPIP, una mayor programación en el accionar público, como así también una mayor capacitación del personal administrativo que tiene a su cargo las diferentes funciones del sistema provincial, consiguiendo así una mayor especialización en la materia.
- l) Sería de mucha utilidad implementar otra de las herramientas detectadas en la legislación sanjuanina pero que no es aplicada en la realidad, la cual consiste en la creación de un “Consejo asesor legislativo”, formado por tres miembros del Poder Legislativo Provincial (PLP), lo que permite una mayor coordinación en la formulación del Plan provincial de inversiones ya que cuenta con el apoyo legislativo desde su creación.

Éstas recomendaciones han sido mencionadas con el fin de brindar puntos orientativos en la implementación del sistema provincial. Se espera que puedan ser apreciadas como instrumentos válidos de referencia y como las fuentes para analizar, debatir, confrontar y perfeccionar el sistema.

5. Bibliografía y páginas web

5.1. Bibliografía

- Centrándolo, Oscar y otro. Artículo *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*. Revista de la CEPAL, N° 84.
- “Diccionario ilustrado y comentado de la lengua española”. Editorial Ramón Sopena, S.A.
- Hernández Sampieri, Roberto y otros, *Metodología de la Investigación*. Segunda Edición de Editorial McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), Serie Manuales 24, *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____, Serie Manuales 23, *La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas*. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____, Serie Gestión Pública 47 *Las relaciones entre niveles de gobierno de Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____, Serie Manuales 34, *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*.
- _____, Serie Manuales 40, *Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos)*.
- Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Modelo “Argentina 2016”.
- Von Bertalanffy, Ludwig, *Teoría General de los Sistemas*. Editorial Fondo de Cultura Económica.

5.2. Textos legales

5.2.1. Provincia

Constitución de la Provincia de San Juan.

Ley N° 6.554 – Ley creación Sistema Provincial de Inversiones Públicas.

Ley N° 6.905 – Ley de Administración Financiera Provincial y Control del Sector Público.

Ley N° 6.362 – Régimen de Coparticipación Provincial.

Ley N° 7.458 – Ley Ministerial Provincial.

5.2.2. Nación

Ley N° 24.354 – Ley creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

Decreto N° 720/95 – Reglamento Ley N° 24.354.

Resolución de la Secretaría de Política Económica N° 175/04/SPE.

5.3. Páginas web

5.3.1. Provincia

Página oficial del gobierno de la Provincia de San Juan www.sanjuan.gov.ar

Página oficial del poder Legislativo de la Provincia de San Juan www.legsanjuan.gov.ar

5.3.2. Nación

Página oficial del Ministerio de Economía y Producción www.mecon.gov.ar.

Página oficial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios:
www.minplan.gov.ar

www.argentour.com

5.4. Glosario y contactos

5.4.1. Glosario

5.4.1.1. General

DPPI: División de Proyectos y Programación de Inversiones.

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

SNIP: Sistemas Nacionales de Inversiones Públicas.

5.4.1.2. Nacional

SNIP: Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

PFO: Programa de Financiamiento Ordenado.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

SIJP: Sistema Integrado de jubilaciones y Pensiones.

ATN: Aportes al Tesoro Nacional.

GCBA: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

PNDT: Política Nacional de Desarrollo Territorial.

SINDOT: Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

PET: Plan Estratégico Territorial.

SIVAT: Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial.

DNIP: Dirección Nacional de Inversiones Públicas.

SPE: Secretaría de Política Económica.

MEP: Ministerio de Economía y Producción Nacional.

5.4.1.3. Provincial

SPIP: Sistema Provincial de Inversiones Públicas.

PEP: Poder Ejecutivo Provincial.

BAPIPP: Banco de Proyectos de Inversiones Públicas Provinciales.

PEI: Plan Estratégico de Infraestructura.

FOSIP: Fortalecimiento del Sistema de Inversiones Públicas.

PPIP: Plan Provincial de Inversiones Públicas.

DPP: Dirección de Presupuesto Provincial.

LPG: Ley de Presupuesto General.

MHF: Ministerio de Hacienda y Finanzas.

PLP: Poder Legislativo Provincial.

SIIF: Sistema Integrado de Información financiera.

SIF: Servicio de Información financiera.

BAPIN: Banco de Proyectos de Inversiones Públicas Nacionales.

OIP: Oficina Iniciadora de Proyectos.

UEP: Unidad Ejecutora

DP: Dirección de Planeamiento.

SAF: Secretaría Administrativa Financiera.

ME: Ministerio de Educación.

DAS: Dirección de Acción Social.

DS: Dirección de Salud.

sSA: Subsecretaría Administrativa.

SSP: Secretaría de Salud Pública.

DPV: Dirección provincial de Vialidad.
DA: Dirección de Arquitectura.
SOP: Secretaría de Obras Públicas.
DRE: Dirección de Recursos Energéticos.
DH: Departamento de Hidráulica.
sSRHyE: Subsecretaría de Recursos Hídricos y Energéticos.
OSSE: Obras Sanitarias Sociedad del Estado.
SSP: Secretaría de Servicios Públicos.
MI,TyMA: Ministerio de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente.
DPE: Dirección de Promoción Económica.
DC: Dirección de Cooperativas.
IIEyE: Instituto de Investigaciones Económicas y estadísticas.
SPeI: Secretaría de Producción e Investigación.
IIT: Instituto de Investigaciones Tecnológicas.
sSI: Subsecretaría de Industria.
DM: Dirección de Minería.
CIPCAMI: Control de Impacto Ambiental Minero.
IPEEM: Instituto Provincial de Exploraciones y Explotaciones Mineras.
sSM: Subsecretaría de Minería.
DPT: Dirección Provincial de Turismo.
sST: Subsecretaría de Turismo.
MPyDE: Ministerio de Producción y Desarrollo Económico.
CGP: Contaduría General de la Provincia.
SHF: Secretaría de Hacienda y Finanzas.
OC: Oficina Central.
OR: Oficina Responsable.
OE: Oficina Ejecutora.
TGP: Tesorería General de la Provincia.
OCC: Oficina Central de Contrataciones.
SGP: Sindicatura General de la Provincia.

5.5. Contactos

Doctor Rogelio O. Jofré, Consultor del SPIP, rojofresan@hotmail.com.

Licenciado Jorge Basualdo, Coordinador Área del SPIP, bapipp@sanjuan.gov.ar.

Doctor Eduardo Grillo, Coordinador Ejecutivo del SPIP, uep@sanjuan.gov.ar.

Doctor Orlando Palacios, Secretario De Planeamiento de San Juan, planeamiento@sanjuan.gov.ar.

Doctor Juan Pulleri, Director de Presupuesto de San Juan, jpulleri@sanjuan.gov.ar.

6. Anexos

Anexo 1: Cuadro comparativo de los sistemas de inversiones públicas nacional y provincial

DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL Y PROVINCIAL

	NACIÓN	PROVINCIA
Marco legal	Ley N° 24.354 Decreto N° 720/95	Ley N° 6.554
Concepto de sistema	Conjunto de principios, la organización, normas, los procedimientos e información necesarios para la formulación y gestión del plan nacional de inversiones públicas, así como la actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública con distinto grado de formulación y análisis.	Conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del plan provincial de inversiones públicas y/o desarrollo institucional y el mantenimiento y actualización del inventario de proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional.
Definición de inversión pública	La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.	Es todo uso de fondos públicos originados en fuentes provinciales, nacionales y/o internacionales, destinados a ampliar la capacidad productiva y sustentar el desarrollo económico y social en el territorio de la provincial de San Juan, mediante el incremento del acervo de capital físico y humano. También es necesario incluir el concepto de Desarrollo Institucional: que es todo uso de fondos públicos originados en Fuentes nacionales, provinciales y/o internacionales, destinados a mejorar la gestión de las estructuras organizativas y de recursos humanos en la administración de todos los organismos estatales de la Provincia de San Juan.
Objetivos del sistema	1. Formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas. 2. Iniciación y actualización en forma permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional.	1. Incorporar todos los proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional, cualquiera sea su fuente de financiamiento. 2. Formulación, análisis, evaluación, inclusión y seguimiento en el presupuesto provincial.
Marco institucional	* <i>AUTORIDAD DE APLICACIÓN</i> : es la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y servicios Públicos. * <i>ÓRGANO RESPONSABLE</i> : es la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos. * <i>ORGANISMO VINCULADO</i> : la Dirección Nacional de Presupuesto. * <i>ORGANISMO INTEGRADO</i> : son aquellos organismos nacionales encargados de elaborar los Proyectos de Inversión Pública.	* <i>AUTORIDAD DE APLICACIÓN</i> : BAIIPP. * <i>ÓRGANO RESPONSABLE</i> : BAIIPP. * <i>ÓRGANO VINCULADO</i> : es la Dirección de Presupuesto Provincial. * <i>ÓRGANO INTEGRADO</i> : aquellas organizaciones públicas o privadas que remitan proyectos con su formulación y desarrollo en forma debida. También se incluyen los remitidos por las jurisdicciones Municipales.

(continúa)

DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL Y PROVINCIAL

(continuación)

	NACIÓN	PROVINCIA
Ámbito de aplicación	Se aplican las disposiciones del presente sistema a todos los proyectos de inversión de los organismos integrantes del sector público nacional así como los de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.	Se aplican las disposiciones del presente sistema a todos los proyectos de inversión pública y desarrollo institucional de los organismos integrantes del sector público provincial así como las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecte en forma directa o indirecta al patrimonio público provincial, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.
Funciones del órgano responsable del sistema	<p>1. Establecer y elaborar sobre la base de políticas nacionales y sectoriales y según criterios generales e internacionalmente aceptados, las metodologías, precios de cuenta, indicadores pertinentes y criterios de decisión a utilizar en la formulación y evaluación de los programas y proyectos de inversión pública.</p> <p>2. Coordinar las acciones a seguir para el planeamiento y gestión de la inversión pública nacional y controlar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión realizadas en las jurisdicciones, en cuanto al cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos.</p> <p>3. Elaborar anualmente el PNIP e intervenir en la determinación de los proyectos a incluir en el mencionado plan, el cual, en el primer año de su formulación, deberá ser comunicado a ambas Cámaras del Congreso Nacional, previamente a su inclusión en el proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional.</p> <p>4. Intervenir en la determinación de los sectores prioritarios para el destino de las inversiones públicas, y en la búsqueda de Fuentes de financiamiento para los proyectos de inversión.</p> <p>5. Organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos e inversión pública, y desarrollar e implementar un sistema que proporcione información adecuada, oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero y sustantivo de las inversiones públicas, que permita el seguimiento de los proyectos de inversión pública individualmente y del plan de inversiones públicas en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria. Para la confección del inventario de proyectos de inversión pública deberá solicitarle anualmente a los gobiernos provinciales la lista de proyectos que a su consideración estimen prioritarios.</p>	<p>1. Establecer y elaborar sobre la base de políticas provinciales y sectoriales y según criterios generales e internacionalmente aceptados, las metodologías, precios de cuenta, indicadores pertinentes y criterios de decisión a utilizar en la formulación y evaluación de los programas y proyectos de Inversión Pública y/o Desarrollo Institucional.</p> <p>2. Coordinar las acciones a seguir para el planeamiento y gestión de la inversión pública provincial y controlar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión y/o desarrollo institucional realizados en las jurisdicciones, en cuanto al cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos.</p> <p>3. Elaborar anualmente el PPIP y/o Desarrollo Institucional e intervenir en la determinación de los proyectos a incluir en el mencionado plan.</p> <p>4. Intervenir en la determinación de los sectores prioritarios para el destino de las inversiones públicas y/o desarrollo institucional y en la búsqueda de fuentes de financiamiento para los proyectos de inversión y/o desarrollo institucional.</p> <p>5. Organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional, y desarrollar e implementar un sistema que proporcione información adecuada, oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero y sustantivo de las inversiones públicas y/o desarrollo institucional, que permitan el seguimiento de los proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional individualmente y del plan de inversiones públicas en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria.</p>

(continúa)

DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL Y PROVINCIAL

(continuación)

	NACIÓN	PROVINCIA
Funciones del órgano responsable del sistema	<p>6. Controlar la evaluación ex post, realizada por los organismos, de los proyectos de inversión que sean seleccionados por el órgano responsable una vez finalizada la etapa de ejecución de la inversión y, por lo menos una vez, cuando se hayan cumplido 5 años de operación de los mismos, incluyendo el año de puesta en marcha.</p> <p>7. Realizar, promover y auspiciar todo tipo de acciones para el apoyo informativo, técnico y de capacitación, adiestramiento e investigación acerca de los proyectos de inversión pública, particularmente sobre el SNIP y de metodologías desarrolladas y/o aplicadas al respecto y brindar apoyo técnico en los asuntos de su competencia a las jurisdicciones y/o entidades que así lo soliciten.</p> <p>8. Difundir las ventajas del sistema, y establecer canales de comunicación y acuerdos entre el sector público nacional, las provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.</p> <p>9. Establecer canales de comunicación entre el sector público nacional y el de la actividad privada y facilitar los acuerdos entre ambos para identificar y apoyar la preinversión de proyectos de inversión de mutua conveniencia y congruentes con los objetivos de la política nacional.</p> <p>10. Informar trimestrales a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, detallando proyectos evaluados y en curso de evaluación.</p>	<p>6. Controlar la evaluación ex post, realizada por los organismos de los proyectos de inversión que sean seleccionados por el órgano responsable una vez finalizada la etapa de ejecución de la inversión y, por lo menos una vez, cuando se hayan cumplido 5 años de operación de los mismos, incluyendo el año de puesta en marcha.</p> <p>7. Realizar, promover y auspiciar todo tipo de acciones para el apoyo informativo, técnico y de capacitación, adiestramiento e investigación acerca de los proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional, particularmente sobre el SPIP y de metodologías desarrolladas y/o aplicadas al respecto y brindar apoyo técnico en los asuntos de su competencia a las jurisdicciones y/o entidades que así lo soliciten.</p> <p>8. Difundir las ventajas del sistema y establecer canales de comunicación y acuerdo con el sector público nacional y las municipalidades.</p> <p>9. Establecer canales de comunicación entre el sector público provincial y el de la actividad privada y facilitar los acuerdos entre ambos para identificar y apoyar la preinversión del proyecto de inversión de mutua conveniencia y congruentes con los objetivos de la política provincial.</p> <p>10. Informar anualmente a la Legislatura Provincial, detallando proyectos evaluados y en curso de evaluación.</p>
Definición de proyecto de inversión pública	<p>Toda actividad del sector público nacional, que implique la realización de una inversión pública</p> <p>* El ciclo de vida de un proyecto de inversión, consta de etapas, y éstas a su vez se dividen en subetapas: <i>PREINVERSIÓN</i> (1. Identificación inicial y diseño preliminar, 2. Formulación y evaluación integrada, que contemple los aspectos socioeconómicos, financieros, técnicos e institucionales, 3. Estudios de factibilidad ambiental en los proyectos que se detallan en el anexo de ésta ley, 4. Análisis de financiamientos alternativos, 5. Programación de la ejecución, en uno o más ejercicios financieros). <i>INVERSIÓN</i> (1. Decisión sobre la inclusión en el PNP y en el presupuesto nacional, 2. Gestión o ejecución de la inversión y control concomitante o seguimiento de los avances físicos y financieros, 3. Puesta en marcha o aplicación de prueba de los activos en las actividades de producción de cada jurisdicción o entidad pública.) <i>CONTROL O EVALUACIÓN EX POST</i> (1. Medición de los resultados, 2. Comparación de los resultados con los objetivos, con ponderación de los desvíos, 3- Interpretación y propuesta de correcciones o mejoras).</p>	<p>Toda actividad del sector público provincial que implique la realización de una inversión pública y/o desarrollo institucional.</p> <p>* El ciclo de vida de un proyecto de inversión y/o desarrollo institucional consta de 3 etapas, las que se dividen en subetapas: <i>PREINVERSIÓN</i> (1. Identificación inicial y diseño preliminar, 2. Formulación y evaluación integrada que contemple los aspectos socio-económicos, financieros, técnicos, ambientales e institucionales, 3. Análisis de financiamientos alternativos, 4. Programación de la ejecución en uno o más ejercicios financieros). <i>INVERSIÓN</i> (1. Decisión sobre la inclusión en el PPIP y en el presupuesto provincial, 2. Gestión o ejecución de la Inversión y Control concomitante o seguimiento de los avances físicos y financieros, 3. Puesta en marcha o aplicación de pruebas de los activos en las actividades de producción de cada jurisdicción o entidad pública.) <i>CONTROL O EVALUACIÓN EX POST</i> (1. Medición de los resultados, 2. Comparación de los resultados con los objetivos, con ponderación de los desvíos, 3. Interpretación y propuestas de correcciones o mejoras).</p>

(continúa)

DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL Y PROVINCIAL

(conclusión)

	NACIÓN	PROVINCIA
Definición de plan de inversión pública	Es el conjunto de programas y proyectos de inversión pública que hayan sido propuesto para su ejecución.	Es el conjunto de programas y proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional que hayan sido propuestos para su ejecución.
Definición de inventario de proyectos de inversión pública	Es el sistema de información que contendrá los proyectos de inversión pública identificados por los organismos responsables, con su formulación y evaluación.	Es el sistema de Información que contendrá los proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional identificados por los organismos responsables, con su formulación y evaluación.
Formulación del plan de inversión pública	Se formulará anualmente con una proyección plurianual. Para su confección se deberá solicitar la opinión de los gobiernos provinciales donde se efectúen las inversiones. Al finalizar cada ejercicio se lo reformulará para el período plurianual que se establezca, con las correcciones necesarias para adaptarlo al grado de avance efectivo logrado en la ejecución de los proyectos de inversión pública nacional y a las nuevas condiciones de financiamiento del sector público nacional. El primer año del PNP deberá coincidir con el proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional asignando los fondos a los mismos proyectos y recurriendo a las mismas fuentes de financiamiento. * El plan anual nacional de inversiones públicas formará parte del proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional. * El plan plurianual de inversión pública nacional, será información complementaria de la Ley de Presupuesto.	El Plan Provincial de Inversiones Públicas se formulará anualmente con una proyección plurianual. Al finalizar cada ejercicio se reformulará para el período plurianual que se establezca, con las correcciones necesarias para adaptarlo al grado de avance efectivo logrado en la ejecución de los proyectos de inversión pública y/o desarrollo institucional y a las nuevas condiciones de financiamiento del sector público provincial. El primer año del PPIP deberá coincidir con el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Provincial asignando los fondos a los mismos proyectos y recurriendo a las mismas fuentes de financiamiento. * El plan anual provincial de inversiones públicas formará parte del proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Provincial. * El plan plurianual de inversión pública provincial, será información complementaria de la Ley de Presupuesto.

Fuente: Elaboración propia (basada en las Leyes Nacional y Provincial).

6.2. Anexo 2: Resumen del plan estratégico de infraestructura de San Juan “Segunda reconstrucción en marcha”

Este volumen ha sido estructurado en 4 partes y contiene un compendio de las obras realizadas desde el Ministerio de Infraestructura durante el año 2004 y las previsiones hacia el año 2005.

En la Parte A están incluidas las obras terminadas durante el año 2004 y en la Parte B las obras iniciadas en el año 2004 (con grados de avance distintos, que van desde el llamado a licitación hasta el inicio efectivo de la obra) y que continuarán durante el año 2005 y subsiguientes. No está considerada la construcción de escuelas, que si bien son obras de infraestructura social básica, se está llevando a cabo desde el Ministerio de Educación de la Provincia. Se ha incluido en la Partes B solamente las obras en ejecución y con fuente de financiamiento definido. El monto de la inversión supera los 1.000.000.000 de pesos y permitirá la creación de más de 22.000 puestos de trabajo.

El informe se completa con las Partes C y D. En la Parte C se han incluido las obras que se iniciarán en el año 2005 y para las cuales se ha previsto fuente de financiamiento y en la Parte D, un listado de obras en estudio técnico, económico y social.

Grandes obras de impacto en el mediano y largo plazo, junto a obras de infraestructura social básica, son las bases sobre las que estamos cimentando la Segunda Reconstrucción de San Juan.

Agua para riego, energía, caminos, viviendas, hospitales y escuelas, son sin duda pilares de desarrollo. La construcción del complejo hidroeléctrico Caracoles, significará un mayor control sobre nuestro escaso recurso hídrico y en consecuencia mayor cantidad de hectáreas bajo riego. La generación energética de la central a pie de presa, contribuirá al abastecimiento eléctrico de la provincia. Este abastecimiento se verá además consolidado con la construcción de la línea de 500 KV entre Mendoza y San Juan. La recuperación de los caminos interprovinciales (hacia Mendoza, San Luis y La Rioja), así como la pavimentación y repavimentación de la red de caminos provinciales, entre los que se destacan el camino a Calingasta por la Quebrada de las Burras, el camino Ischigualasto-Valle Fértil, el camino Tudcum-Pismanta y los puentes carreteros sobre el río San Juan, impactarán favorablemente sobre la producción y el comercio.

En materia de viviendas, existe un enorme déficit habitacional calculado en cerca de 40000 viviendas, con una enorme cantidad de villas de emergencia o asentamientos irregulares que reclamaban una solución urgente.

La falta de financiamiento junto con otros factores legales, contractuales o empresariales, determinó la existencia de muchas obras paralizadas.

Mirando el balance del periodo transcurrido hasta ahora se entiende que si bien no todos los problemas se han solucionado, se avanzó bastante.

Se comenzaron obras que tenían anticipo financiero y se terminaron barrios que hacía mucho tiempo estaban paralizados. En este sentido, el caso de las casas de Vallecito es tal vez el más emblemático.

Se licitaron, adjudicaron y comenzaron a construir 7 grupos habitacionales de aproximadamente 50 viviendas cada uno y se firmó contrato por otro grupo habitacional de 70 viviendas que pronto empezará a construirse.

En forma paulatina hemos comenzado con la puesta en marcha de un ambicioso plan de viviendas a través de varias operatorias nacionales y provinciales, que paliará el enorme déficit habitacional, sobre todo de los sectores más carenciados de la sociedad, dando a su vez trabajo digno con salario digno a muchos sanjuaninos.

Entre estos planes merecen destacarse el Plan Federal de Construcción de Viviendas, dentro del cual San Juan obtuvo un cupo histórico de 5000 viviendas. De este cupo, primero un grupo de 500 viviendas y recientemente 1500 viviendas más, ya han sido licitadas y efectuada la apertura de ofertas y están ahora en proceso de adjudicación. Otras 520 viviendas tienen la no objeción para proceder de inmediato a la licitación sin provisión de terrenos y para las restantes 2500 viviendas (que tienen también la no objeción) se espera efectuar el llamado a licitación antes de que finalice el año 2004.

Respecto del Plan Federal de Emergencia Habitacional, que prevé la construcción de 911 viviendas por 114 cooperativas de trabajo, se ha comenzado la construcción en los distintos departamentos.

En relación con las casas pendientes del Lote Hogar, ya se ha conseguido la "No Objeción" de la Nación para licitar la terminación de 2200 casas, incluyendo tanto las aún no iniciadas como las que se encuentran en distinto grado de avance y serán licitadas cuanto antes nos sea posible.

La construcción del Hospital Rawson y de otros centros periféricos de atención primaria de salud, mejorará sensiblemente la infraestructura médico hospitalaria.

Un párrafo aparte merece la construcción del Centro Cívico, la obra pública inconclusa por antonomasia de la provincia de San Juan. Esta obra, que comenzó a construirse hace más de treinta años y que lleva casi 23 años paralizada, lo que contribuyó al descreimiento en sus gobernantes.

Con recursos propios, con el apoyo de la Nación y con el producido de la venta de los edificios que se vayan desocupando, se va a construir el Centro Cívico, que se espera licitar antes de que finalice el año.

Respecto del Túnel de Baja altura por el Paso de Agua Negra, tal vez la obra pública más importante de San Juan en los últimos tiempos. La conclusión del Estudio de Prefactibilidad Técnica, y la realización actualmente del estudio de Factibilidad Económico Social, encarados ambos juntamente con los colegas chilenos son avances concretos. A partir de la carta intención firmada en China, del apoyo explícito de los gobiernos argentino y chileno, de las visitas de técnicos y de funcionarios Chinos a San Juan y a Coquimbo, se avanza en forma paulatina. El próximo paso, es la realización del Proyecto de Ingeniería de detalle. Para solventar los costos que demande (aprox. 5 millones de dólares), se ha comprometido el apoyo del Gobierno Argentino y de las Corporaciones Chinas, para el otorgamiento de un subsidio no reintegrable.

Además de estas obras, se efectuaron otras realizaciones como obras hídricas, suministro de agua potable a zonas aisladas, saneamiento ambiental, recuperación de espacios verdes, gobierno electrónico, telecomunicaciones, tránsito y transporte entre otras.

Además de las obras propiamente dichas, se ha tratado de cambiar estructuralmente algunas anomalías preexistentes así como la funcionalidad de algunas reparticiones del ministerio, generando las leyes que se estiman necesarias. En este marco se inscribe la Ley de Transporte de Personas recientemente aprobada, que permitirá normalizar el servicio sobre la base de preservar la calidad y seguridad de las prestaciones y de mantener un equilibrio sustentable entre los distintos sectores involucrados.

Por otro lado se ha elevado al Poder Legislativo el proyecto de Ley de Creación del Ente Autárquico Ischigualasto (ya aprobada), que está orientada a potenciar y preservar el patrimonio geológico y paleontológico que posee el Valle de la Luna y a asegurar que los recursos generados en el Parque sean totalmente reinvertidos en el mismo.

En el rubro vivienda, se elevó al Poder Legislativo el Proyecto de Ley “Vivienda Digna Techo Seguro” (ya aprobado) que da al ejecutivo las herramientas necesarias para agilizar el proceso de construcción de viviendas. También se ha elaborado el Proyecto de Ley del Lote Hogar, que refuncionaliza el mismo, para hacerlo mas adecuado al fin propuesto.

En el rubro energético, se elaboró el Proyecto de Ley de Creación de EPSE (Energía Provincial Sociedad del Estado). Esta empresa que ya ha sido creada, tiene a su cargo la administración de todas las centrales de generación de energía existentes y futuras propiedad de la provincia, así como la administración de todas las fuentes de energía provinciales.

Se ha elaborado también un proyecto de Ley (aún no enviado a la Legislatura) para la reformulación de la Dirección de Arquitectura. Esta Ley tiene por objeto hacer una repartición más ágil, para que pueda dar respuesta adecuada a los requerimientos en materia de obra pública que en el futuro le sean requeridos.

Las obras concluidas durante el 2004, las grandes obras encauzadas y los cambios estructurales efectuados, constituyen un balance a muy positivo.

Fuente: Ministerio de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente.

6.3. Anexo 3: Preguntas orientativas para el entendimiento del sistema presupuestario provincial

1. ¿A quienes se aplica la Ley N° 6.905?

Se aplica a todo el Sector Público, estableciendo y regulando la administración financiera, el control interno en el sector público y responsabilidad de los funcionarios.

El Sector Público está integrado por:

- Administración provincial, integrada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en éstos últimos a las instituciones de seguridad social (que mantienen su naturaleza).
- Empresas, sociedades del Estado y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

2. ¿Que período de tiempo se considera Período Fiscal?

Al período que abarca desde el primero de Enero de cada año hasta el treinta y uno de Diciembre de cada año.

3. ¿Cuándo se entiende gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el Presupuesto?

Las cuentas en el sistema presupuestario tienen tres instancias o etapas. La primera es la de **Afectación del Compromiso**, en donde se prevé gastar “x” cantidad de dinero en una determinada erogación, es donde se asume un compromiso.

La segunda etapa es la de **Devengamiento del Gasto**, que es cuando efectivamente se realiza el gasto, pero que todavía no se paga.

La tercer y última etapa es la del **Pago**, que es cuando se cancela la obligación existente entre el Estado y el proveedor.

Entonces teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente y dándole una respuesta a la pregunta pertinente, un crédito se entiende gastado *cuando el gasto queda devengado*.

4. ¿Cómo se adquieren los Compromisos presupuestarios?.

Solamente se pueden adquirir compromisos para los cuales existan créditos presupuestarios y sólo se puede disponer de ellos para el fin al cual se les ha previsto.

5. ¿Qué ocurre con los gastos no previstos en el Presupuesto general?.

Deberán ser autorizados por una ley específica y deberán puntualizar las fuentes para su financiamiento.

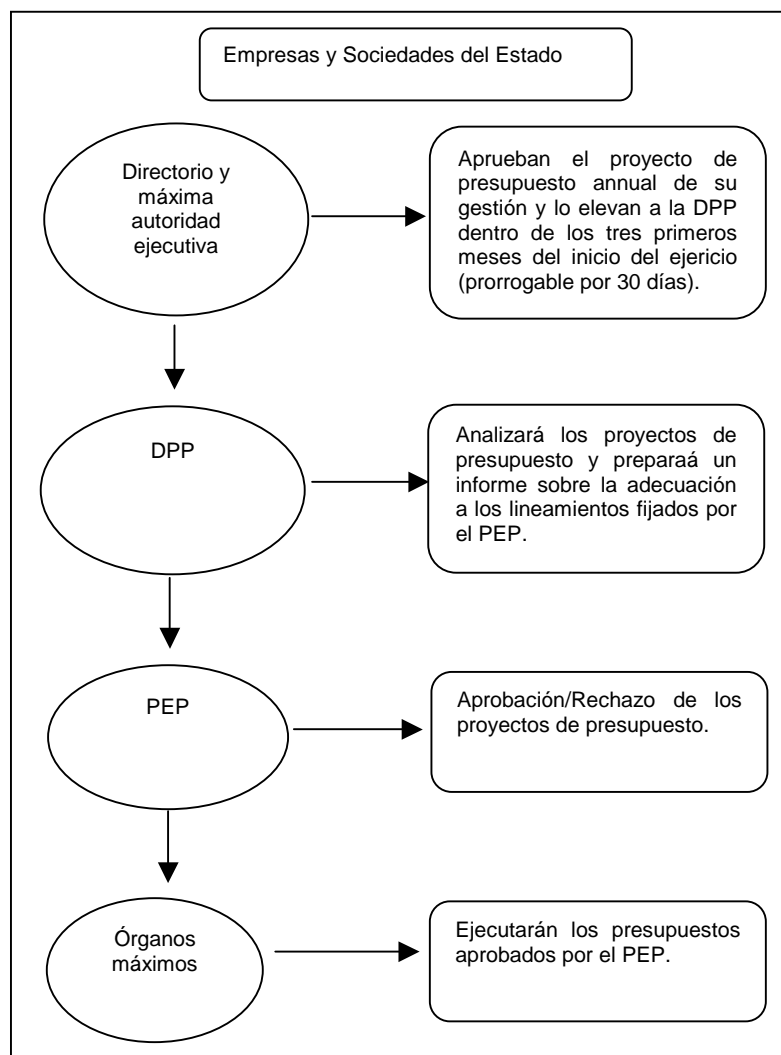
Para el caso de que el Estado deba socorrer de manera inminente en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor no previsibles, el Poder Ejecutivo podrá autorizar gastar, por más que no estén incluidas en el presupuesto general. Ésta autorización debe ser comunicada en el mismo momento que se disponga a la Cámara de Diputados acompañando con informe técnico que permita apreciar la imposibilidad de atender los gastos con las provisiones ordinarias y son incluidas o incorporadas al presupuesto general de la provincia.

6. ¿Cuándo cierran las cuentas del presupuesto?.

La fecha de cierre de cuentas presupuestarias es el treinta y uno de Diciembre de cada año. A partir de esa fecha todo recurso que se recaude se lo entiende perteneciente al presupuesto vigente con independencia de la fecha de Devengamiento, y con posterioridad a esa fecha no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos.

Con relación a los gastos devengados y no pagados al treinta y uno de Diciembre de cada año, se consideran pasivos del tesoro. Aquellos gastos que se han comprometido pero no devengados a la misma fecha, se desafectarán de los registros presupuestarios y se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente.

7. ¿Qué ocurre con las modificaciones de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado?



Si implican una disminución de resultados operativos o económicos previstos, una alteración substancial a la inversión programada o el incremento del endeudamiento autorizados, éstos deben ser aprobados por el PEP previa opinión de la DPP.

Para los demás casos, dentro del marco de ésta norma y con opinión favorable de la DPP, éstas empresas y sociedades pueden establecer su propio sistema de modificaciones presupuestarias.

8. ¿Qué se entiende por Crédito Público?

Es la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones productivas, para atender casos de evidente necesidad provincial, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos incluyendo los intereses respectivos.

Está prohibido realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos.

9. ¿Cómo está compuesto el Sistema de Tesorería provincial?

El Sistema de tesorería está compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos, que interviene en la recaudación de los ingresos y los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público provincial, así como la custodia de las disponibilidades que se generen.

Su órgano rector es la Tesorería General de la Provincia que entre sus funciones tiene:

- Realizar conjuntamente con la DPP, la programación de la ejecución del presupuesto de la Administración Provincial y la programación del flujo de fondos de la Administración Central, fijando las cuotas de transferencia,
- Centralizar la recaudación de los recursos de la Administración Central y distribuirlos para el pago de las obligaciones que se generen,
- Emitir letras del Tesoro,
- Ejercer la supervisión técnica de todas las tesorerías y habilitaciones que operen en el ámbito del Sector público provincial, etc.

10. ¿Cómo está integrado el Sistema de Contabilidad Gubernamental?

Está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos y financieros que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de la Administración Central y organismos descentralizados.

Entre sus objetivos se encuentran:

- Deberá registrar e presupuesto y sus distintos estados de ejecución,
- Permitirá integrar las informaciones presupuestarias del Tesoro, deuda pública, realizaciones físicas y patrimoniales, etc.

11. ¿Cómo se integra el Sistema de Contrataciones del Estado provincial?

Se integra por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para obtener los bienes, obras y servicios que necesita para realizar su gestión.

El órgano rector de éste sistema es la Oficina Central de Contrataciones de la Provincia (OCCP), y entre sus funciones tiene:

- Administrar un sistema de información para optimizar los mecanismos de provisión de bienes y servicios y venta;
- Proponer los procedimientos para las contrataciones, a las que deberán ajustarse las oficinas de compras de las distintas jurisdicciones y Entidades del sector público provincial, etc.

12. ¿Cómo se compone el sistema de Administración de Bienes?

Está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para registrar las altas, bajas y reasignaciones de los bienes, con el objeto de proveer la información y ejercer el control necesario para preservar el patrimonio del Estado.

Su órgano rector es la oficina Central de Patrimonio de la provincia (OCP), quien entre sus funciones encontramos:

- Establecer los procedimientos de altas y bajas de los bienes del Estado y su registración correspondiente,
- Verificar físicamente y contablemente los inventarios y la utilización de los bienes, etc.

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley N° 6.905 de la provincia de San Juan.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

manuales

Números publicados

1. El mercado de tierras rurales en el Perú. Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999 [www](#) y Volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999 [www](#)
2. Achieving educational quality: What school teach us (LC/L1279-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley A. Carlson, N° de venta E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
3. Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, Qué?, (LC/L1280-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
4. El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, Jurgen Popp y María Antonieta Gasperini, N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 2000. [www](#)
5. Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Juana R. Kuramoto, N° de venta S.00.II.G.12. (US\$10.00), 2000. [www](#)
6. La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas, (LC/L1315-P), Red de desarrollo agropecuario, Belfor Portilla R, N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
7. The current situation of small and medium-sized industrial enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, (LC/L1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Michael Harris, En prensa.
8. Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis cluster del complejo de cobre Southern Perú, (LC/L1317-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Torres-Zorrilla, N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
9. La competitividad de la industria petrolera Venezolana, (LC/L1319-P), Red de reestructuración y competitividad, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda. En prensa.
10. Trayectoria tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México, (LC/L1323-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras En prensa.
11. El estudio de mercado de tierras, (LC/1325-P), Red de desarrollo agropecuario, Jaime Arturo Carrera, N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
12. Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina, (LC/L1341-P), Red de desarrollo agropecuario, Frank Vogelgesang, N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
13. Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina, (LC/L1342-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
14. El mercado de tierras rurales en la República Dominicana, (LC/L1363-P), Red de desarrollo agropecuario, Angela Tejada y Soraya Peralta, N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
15. El mercado de tierras agrícolas en Paraguay, Red de desarrollo agropecuario, José Molinas Vega. En prensa.
16. Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile (LC/L.1368-P), Red de reestructuración y competitividad, Cecilia Alarcón, Giovanni Stumpo. En prensa.
17. El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, (LC/L.1371-P) Red de reestructuración y competitividad, Jorge Beckel, N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
18. La inversión extranjera en México, Red de inversiones y estrategias empresariales, Enrique Dussel Peters. En prensa
19. Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean, (LC/L1380-P), Red de desarrollo agropecuario, Max Spoor, N° de venta E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
20. Costa Rica: Sistema nacional de innovación, (LC/L.1404-P), Rudolf Buitelaar, Ramón Padilla Pérez y Ruth Alvarez-Urrutia, N° de venta E.00.II.G.71, Red de reestructuración y competitividad. (US\$10.00), 2000. [www](#)
21. Petróleo: importancia e impactos de sus relaciones sectoriales, Red de reestructuración y competitividad. Luis Gustavo Florez. En prensa.
22. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿Bendición o Castigo?, Red de inversiones y estrategias empresariales, Gary Gereffi. En prensa
23. La regionalización de la producción maderera en Brasil, Red de desarrollo agropecuario, Philippe Waniez, Beatriz David, Violette Brustlein. En prensa.

24. Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Red de desarrollo agropecuario, Maximiliano Cox. En prensa.
25. Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications (LC/L.1415-P), Red de reestructuración y competitividad, Marco R. Di Tommaso, Sabrina Dubbini, N° de venta E.00.II.G.86, (US\$10.00), 2000. [www](#)
26. Sistema de información bibliográfica de la CEPAL: manual de referencia, Carmen Vera (LC/L.1963-P), N° de venta: S.03.II.G.122, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Guía de gestión urbana (LC/L.1957-P), N° de venta: S.03.II.G.114, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. The gender dimension of economic globalization: an annotated bibliography, María Thorin (LC/L.1972-P), N° de venta: E.03.II.G.131, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Principales aportes de la CEPAL al desarrollo social 1948-1998, levantamiento bibliográfico: período 1948-1992, Rolando Franco y José Besa (LC/L.1998-P), N° de venta: S.03.II.G.157, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
30. Técnicas de análisis regional, Luis Lira y Bolívar Quiroga (LC/L.1999-P; LC/IP/L.235), N° de venta: S.03.II.G.156, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
31. A methodological approach to gender análisis in natural disaster assessment: a guide for the Caribbean, Fredericka Deare (LC/L.2123-P), N° de venta: E.04.II.G.52, (US\$ 10.00), 2004. Socio-economic impacts of natural disasters: a gender análisis, Sarah Bradshaw (LC/L.2128-P), N° de venta: E.04.II.G.56, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. Socio-economic impacts of natural disasters: a gender análisis (LC/L.2128-P), N° de venta: S.04.II.G.56, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales, Sarah Bradshaw y Ángeles Arenas (LC/L.2129-P), N° de venta: S.04.II.G.57, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
34. Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco (LC/L.2160-P), N° de venta: S.04.G.88, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
35. Políticas de precios de combustibles en América del Sur y México: implicancias económicas y ambientales, Hugo Altomonte y Jorge Rogat (LC/L.2171-P/E), 2004. [www](#)
36. Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica, Irma Arriagada, Francisca Miranda y Thaís Pávez (LC/L.2179-P/E), N° de venta: S.04.II.G.106, 2004. [www](#)
37. Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica, Eduardo Contreras (LC/L.2210-P), 2004. [www](#)
38. Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Joan Mac Donald (LC/L.2214-P), 2004. [www](#)
39. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Horacio Roura (LC/L.2326-P; LC/IP/L.257), N° de venta: S.05.II.G.69 (US\$ 15.00), 2005. [www](#)
40. Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos), Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco (LC/L.2277-P; LC/IP/L.253), N° de venta: S.05.II.G.53, 2005. [www](#)
41. Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza, Hugo Navarro (LC/L.2288-P; LC/IP/L.254), N° de venta: S.05.II.G.41, 2005. [www](#)
42. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto (LC/L.2350-P; LC/IP/L.259), N° de venta: S.05.II.G.89, 2005. [www](#)
43. Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas, Rayén Quiroga Martínez (LC/L. 2348-P), N° de venta: S.05.II.G.110, 2005. [www](#)
44. El sistema de inversiones públicas en la provincia de San Juan, República de Argentina, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Ana Carolina Cámpora Rudolff (LC/L.2387-P; LC/IP/L.261). N° de venta: S.05.II.G.130, 2005. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

www Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E.mail:.....