



Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y las prácticas de decisión y gestión de la inversión pública en Argentina

T E S I S

que para obtener el grado de

Doctor en Ciencias Sociales

presenta

Francisco Santiago Sobrero Gobet

Tutor: Dra. Cecilia Cadena Inostroza

Diciembre 2013

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

Índice

	Introducción	4
1	Marco teórico	19
1.1	Introducción	20
1.2	Gobierno, Administración y nuevas perspectivas teóricas. La Centralidad de la sociedad en el análisis	22
1.3	El nuevo institucionalismo	31
1.4	La emergencia del Estado y la perspectiva Estado-Céntrica	58
1.5	Perspectivas teóricas y una dimensión singular: El territorio	67
1.5.1	El debate sobre la dimensión territorial a partir de los años 70	69
1.5.2	La transición hacia una nueva lógica en la consideración del territorio	72
1.6	Perspectivas teóricas en América Latina y argentina	80
1.7	Nuevos actores y <i>saberes expertos</i>	88
1.8	El diálogo posible entre perspectivas diversas	90
2	Evolución y cambios en el Proceso de constitución de decisiones de inversión pública	100
2.1	El proceso de decidir. <i>Diseñar, implementar, gestionar, persuadir.</i>	101
2.2	Decisiones y gestión de la inversión pública durante el despliegue del EBK	106
2.3	El despliegue del Estado de Bienestar Keynesiano y una dimensión singular: la construcción del territorio	140
2.4	Las transformaciones en los partidos políticos en el período de agotamiento del EBK	156
2.5	El sistema de partidos y sus capacidades de gestión gubernamental	161
2.6	Agotamiento del modelo de gestión y transición hacia las reformas pro-mercado	163
2.7	Las condiciones dadas y adquiridas y el despliegue del proceso de la Reforma del Estado	167
2.8	El umbral del proceso de reformas: Los años 90	172
3	El proceso de constitución de las decisiones de inversión pública	179
3.1	Introducción	180
3.2	La centralidad de la programación financiera. Antecedentes y contexto	183
3.3	Reformas institucionales, legales y organizativas	197
3.4	La programación financiera como eje ordenador de las decisiones de inversión	201
3.5	La gestión del gasto y la inversión	207
3.6	La creación del Sistema Nacional de Inversión Pública y el planeamiento	214
3.7	El SNIP. El dilema entre el planeamiento formal, la programación financiera y Sistema de información de usos múltiples.	218

4	El Sistema Nacional de Inversión Pública. Proceso de implantación, desarrollo, resultados e impactos	228
4.1	La gestión de la inversión pública antes de los años 90	229
4.2	La propuesta de Sistemas integrados para la gestión de la Inversión (los SNIP)	231
4.3	El SNIP como instrumento de la administración financiera y como sistema de gestión	233
4.4	El proceso de implantación del SNIP. Antecedentes	238
4.5	Caracterización institucional y procedimientos	240
4.5.1	Marco legal y procedimientos	240
4.5.2	Cobertura institucional	244
4.5.3	Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Entre el registro de iniciativas y un sistema de ordenamiento y selección	245
4.6	Criterios generales del proceso de preparación y evaluación y selección de proyectos	247
4.7	Metodologías de formulación y evaluación de proyectos	250
4.8	Algunos resultados al final de la década (1989-2001)	254
4.8.1	Avances del SNIP	254
4.8.2	Limitaciones principales	254
4.8.3	Los cambios al final de la década y la continuidad del enfoque	259
4.9	El dilema reaparece: ¿ Qué técnica y que política?.	264
4.9.1	Metodologías y consecuencias	269
4.9.2	El uso de precio de cuenta y de la Tasa Social de Descuento	270
4.10	Factores determinantes en la configuración del SNIP y el tratamiento de las propuestas de inversión	274
4.10.1	Los atributos de las propuestas de inversión y su relevancia en adopción de las decisiones	274
4.10.2	Criterios y la inserción institucional	275
4.10.3	Rol de los actores en la legitimación de las metodologías y criterios del SNIP	277
4.11	Metodologías utilizadas y antecedentes de integración y coordinación	278
4.12	Fuentes de información, criterios utilizados para el procesamiento de datos y resultados obtenidos	285
4.13	Resultados obtenidos	289
4.14	Conclusiones sobre los resultados de la información procesada	296
5	Actores, roles y sistemas de creencias	297
5.1	Introducción. Expertos y decisores, Opiniones y creencias.	298
5.2	Expertos y decisores en los años 90	314
5.3	Nuevos actores en la Gestión Pública, los <i>tanques de pensamiento</i> .	316
5.4	<i>Tanques de Pensamiento</i> e incidencia en políticas públicas	322
5.5	El sistema de creencias de los actores y su proceso de formación	328
5.5.1	Relevamiento y análisis del contenido de Materias relativas a Inversión Pública, que se imparten en Universidades Argentinas	330
5.5.2	Contenidos y regularidades de la bibliografía mayoritariamente utilizada en las materias afines a la disciplina "Evaluación de Proyectos"	333

5.6	Entrevistas realizadas a actores (expertos y decisores)	336
5.6.1	Análisis de la información colectada y resultados obtenidos.	338
5.6.2	Otras entrevistas en profundidad. Actores destacados de los SNIP latinoamericanos	343
5.7	Conclusiones de las opiniones y reflexiones recogidas en las entrevistas	357

359

Conclusiones. El proceso de decisión en el marco de estructuras y capacidades estatales heterogéneas

1	De la centralidad estatal y la edad dorada del EBK a la frustración y el desencanto.	360
2	Sobre las condiciones dadas y construidas que posibilitaron la profundidad de las transformaciones en los años 90.	368
3	Sobre las Reformas, propuestas, implementadas y resultados esperados y logrados	371
4	Sobre las Reformas y el personal	373
5	Las reformas, el Sistema de Gestión Financiera y el presupuesto	376
6	La implantación del SNIP, expectativas, resultados e impactos	379
6.1	En relación con la normativa y la amplitud de la cobertura	380
6.2	En relación con el concepto de Planes Anuales de Inversión Pública (PNIP) y el Planeamiento	384
6.3	El SNIP. Su implantación, resultados y limitaciones	386
7	Las reformas, el planeamiento y el territorio	389
8	Un nuevo actor, la experticia	393
9	Actores, procesos de formación y Sistemas de Creencias	398
10	Comentarios sobre criterios metodológicos	402
11	Comentarios Finales y líneas de trabajo abiertas	404

Bibliografía 407

Anexos 418

Anexos 1 a 17. Cuadros, gráficos y referencias metodológicas	419
Anexos 18 y 19. Entrevistas a actores, decisores y expertos del SNIP Argentino	445
Anexo 20. Entrevistas a funcionarios y directivos de SNIP latinoamericanos	521

Introducción

El presente trabajo aborda la descripción y análisis del proceso de constitución de las decisiones de inversión pública en Argentina durante la década de 1990.

En este abordaje del proceso de constitución de las decisiones de Inversión Pública se toma como espacio de análisis al Estado Federal Argentino, que puede considerarse representativo de las características del Sector Público del país. En primer lugar, por su peso preponderante en relación con el conjunto los Estados provinciales y municipales¹ y, en segundo lugar, porque la lógica subyacente en el proceso de gestión se reproduce –con particularidades– en los restantes niveles estatales.

En este período se diseñaron e implantaron diversas transformaciones destinadas a dotar de una específica ***racionalidad*** al proceso de constitución y gestión de las decisiones, guiadas por enfoques teóricos y metodológicos centrados en procurar objetivos de eficiencia de corto plazo.

Este proceso de reformas no estuvo aislado, por el contrario, se dio en el marco de profundas mutaciones en la organización del sistema económico, en la estructuración institucional y en la conformación de un vasto plexo normativo que caracterizaron esta *década larga*².

Estos cambios, que signaron el período, se vieron facilitados por la convergencia de factores de orden interno y externo, entre ellos los siguientes:

- El prolongado proceso de debilitamiento de las capacidades estatales que dificultaba en forma creciente la posibilidad de afrontar en forma eficaz las actividades propias del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK).

¹ De los recursos tributarios totales, el Estado Federal, recauda aproximadamente, el 80 %, el conjunto de 24 jurisdicciones *subnacionales* el 16 % y los 3600 municipios y comunas el 4 %. Datos de Porto Alberto (2004:107) coincidente con otras estimaciones.

² Desde el punto de vista político institucional, se trata de una *década larga* que comprende 13 años, desde Julio de 1989 a su finalización en Diciembre del año 2001.

- En forma concomitante a este debilitamiento, la cooptación de agentes y organismos del aparato de gestión estatal por parte grupos de interés que contribuyó decididamente a erosionar la consistencia de las decisiones de inversión en relación con las políticas gubernamentales de medio y largo plazo y, a la par, menguó las posibilidades de resultados específicos y contribuyó al desprestigio de ese modelo de gestión.

- El progresivo deterioro de la legitimidad de la gestión pública centrada en equipos de conducción provenientes de cuadros tradicionales de partidos políticos que minaba la confianza pública en el espacio de *la política* y, en paralelo, fortalecía la demanda de enfoques centrados en asimilar la *gestión pública* a la lógica de la mera *administración* y la gestión privada.

- La centralidad de las perspectivas estratégicas, como marco orientador de decisiones públicas de inversión (particularmente en infraestructura y en ciertos *nichos tecnológicos*) muestra un progresivo debilitamiento a partir de mediados de los años 70 y a lo largo de los años 80, proceso éste que interactúa con el deterioro creciente de las capacidades estatales que inhibía *de facto* la continuidad de estas políticas.

- La reconfiguración de fuerzas políticas y el surgimiento de un bloque político y social de apoyo a esa acción transformadora que se desplegó simultáneamente en numerosos países latinoamericanos.

- El apoyo de los principales Organismos Multilaterales de Financiamiento (OMF) junto a la difusión de las experiencias de Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos, presentadas como el único camino posible hacia la *modernidad globalizada*.

- En el marco internacional la clausura del esquema de poder bipolar con la desaparición de la (ex) Unión Soviética y el pleno predominio de los Estados Unidos y su bloque de capitalismo atlántico dio un nuevo impulso a teorías convergentes desde la ciencia política y la economía que postulaban la progresiva desaparición de los Estados Nacionales como paso necesario para un proceso de mundialización productiva y social. En ese nuevo escenario las instituciones políticas y económicas tenderían a constituirse y fortalecerse en los extremos global y regional-local.

- En el plano de las ideas se registra un creciente fortalecimiento de los enfoques teóricos de cuño neoliberal, emergentes a partir de los años 80, que abogan por ubicar la racionalidad mercantil como centro ordenador de las decisiones de inversión pública. Este desplazamiento de la centralidad desde *lo estatal* a *lo mercantil* tiene como correlato el corrimiento del debate desde la esfera de la gestión política a la esfera de la Administración.

- Sobre la base del debilitamiento del bloque histórico constituido por trabajadores, empresarios industriales y sectores de las Fuerzas Armadas, se dan los primeros pasos de reconfiguración de un nuevo marco de alianzas entre las élites empresarias, particularmente de la industria, las finanzas y los servicios que no logra constituir un soporte orgánico en el sistema de partidos políticos, hasta los años 90. La experiencia de esta década, en buena medida el menemismo y luego, con matices, la experiencia aliancista, satisfarían sus demandas centrales pero la crisis de fin del Siglo pasado y el rumbo político de su resolución, abortaría luego su continuidad.

- No obstante lo anterior, este nuevo bloque histórico, alineado con el *main stream* internacional, consolida, promueve y se vincula con nuevos actores institucionales que ocupan en forma creciente espacios de representación vinculados a la gestión pública, antes circunscriptos a los partidos políticos, sus organizaciones colaterales, o a las Universidades Públicas y sus Institutos de Investigación.

- Estos nuevos actores, con actividades centradas en la investigación económica, social y política, en la difusión de sus paradigmas y propuestas, en la búsqueda de interacción con decisores de políticas como canales de transmisión de sus propuestas, ganan terreno progresivamente a lo largo de las décadas de los años 80 y 90, desplazando las antiguas usinas de pensamiento, con quienes confrontan en términos políticos e ideológicos.

- Estos nuevos actores multiformes conforman la denominada *experticia* que, a través de las más variadas actividades y funciones, incide en diversas manifestaciones de la acción política y de la gestión gubernamental. No obstante su rol principal parece ser el de construcción, consolidación y difusión de un cuerpo de ideas, de visiones y propuestas estratégicas que contribuyan a generar un nuevo consenso sobre el paradigma globalizador y a constituir un nuevo *sentido común* en la ciudadanía.

Estas características signaron los años finales de la década de 1970 y a toda la década de 1980 como un período de transición, de disputa, donde las ideas y las prácticas predominantes en la gestión pública en los últimos 30 años perdían progresivamente consenso social e intelectual. La insatisfacción social creciente contribuyó a cargar la responsabilidad del pobre desempeño gubernamental en los rasgos más evidentes del deterioro, entre ellos, la incapacidad para sostener servicios sociales básicos, la escasa eficacia y eficiencia del aparato administrador, los rasgos clientelares como herramienta de control político y cortoplacismo en las decisiones.

Hasta ese entonces, en los ámbitos institucionales de diseño, formulación y ejecución de políticas de inversión pública predominaba una cierta amplitud de criterios y perspectivas respecto del marco teórico y metodológico asumido por los equipos de expertos y decisores. Luego, en este período de transición, estos espacios de análisis, argumentación y decisión, empiezan a ser disputados y paulatinamente hegemonizados por el *saber de los expertos*, con lo cual la centralidad analítica y argumentativa se desplaza hacia su lógica y sus modelos de representación del mundo social, económico y político.

En este marco, aparecen los modelos del *Public Choice*, sostenidos en la transferencia de los postulados de la teoría económica del actor racional a la esfera de la política, desplazando a su contracara, tanto la visión *weberiana* de la burocracia como los criterios centrados en la soberanía de la elección democrática, la consistencia estratégica, el apoyo ciudadano y la construcción dinámica de consensos. Comienza entonces a adquirir relevancia la denominada *restricción económica* por sobre la *restricción democrática*, en términos de Bresser Pereyra (2004:32-35).

Este desplazamiento se verifica en distintas fases del proceso decisonal, en el momento de diseño de políticas de inversión pública, y –más claramente aún– en los momentos posteriores de *implementación* y de *evaluación de políticas, programas y proyectos*.

Este cambio de paradigma que subyace en esta transformación reconoce una serie de circunstancias que comprenden tanto el marco teórico disciplinar en que se forman estos funcionarios³ como la creciente hegemonía exhibida por el ideario neoliberal en estas décadas y la inexistencia de instituciones que habiliten una efectiva ampliación de la participación democrática. En el mismo sentido opera la ausencia de enfoques estratégicos a causa del largo período de abandono del planeamiento como guía orientadora de las políticas y la Gestión Pública.

Es precisamente en el marco del proceso descrito donde operan las transformaciones ocurridas en la década de 1990 en el *diseño, la gestión y las decisiones con que se materializa la inversión pública en la Argentina*, objeto de este trabajo.

³ De aquí la importancia de conocer cómo y con qué se forman *expertos, decisores* y otros actores vinculados al proceso de decisión, implementación y evaluación, mediante el análisis del contenido de las principales currículas.

El paulatino debilitamiento del conjunto de ideas y principios que hasta entonces operaban como ordenadores de la actividad inversora del Estado nacional –favorecido por su creciente deslegitimación– abre paso a una nueva lógica centrada en la perspectiva teórica predominante en estas décadas (1980 y 1990) que termina imponiendo criterios y metodologías en el análisis y la evaluación de decisiones relativas a la inversión pública.

Además, en el caso de análisis de (proyectos y programas de) *inversión pública*, este desplazamiento se ve beneficiado pues los nuevos criterios metodológicos lucen apropiados y aceptables para tratar con *resultados e impactos* que en esta materia remiten –generalmente– a bienes y servicios producidos, por lo que tienden *naturalmente* a ser evaluados por medio de relaciones de eficiencia del tipo *insumo-producto* y fácilmente reductibles a indicadores estrictamente financieros o económicos.

Este período de significativas transformaciones responde a la descripción de Steinmo y Thelen (1992) cuando señalan que los *momentos de cambio institucional* revisten particular interés pues “*los conflictos sobre las instituciones ponen al descubierto intereses y relaciones de poder (...) y sus resultados amplifican y refuerzan los intereses de los ganadores, ya que las trayectorias generales de política pueden ser fruto de decisiones institucionales*” y reafirman que las instituciones resultantes afectan las decisiones políticas, aunque hay otros factores que importan, tales como “*las concepciones de clase, filosofías públicas, contextos históricos y las preferencias públicas y de las elites que se entrecruzan con las estructuras institucionales*” en la producción de resultados políticos. Entendido así como un proceso de *cambio institucional*, puede ser analizado también desde las modificaciones producidas en el *proceso de gobernar*, con referencia a la cuestión de la capacidad y la eficacia del gobierno. Se parte entonces del proceso de gestación e implementación de políticas públicas, de la estructura, funcionamiento y de la dinámica operativa de la Administración Pública. Estas categorías confluyen en el concepto de Gestión Pública, que resume y unifica *el gobernar* como potestad y la capacidad decisional con *la administración* que muestra la competencia directiva para materializar los objetivos. Podría

decirse que la *legitimidad política* se sostiene con la *legitimidad de procesos y resultados*. Esta relación desplaza el centro de atención desde la *institución gobierno* al *proceso de gobernar*, que es comprendido tanto desde el enfoque de *la gobernación* como desde el de *la gobernancia* (Aguilar, 2007:1).

La *gobernación* incluye la *gobernabilidad* como capacidad estatal, referida a la dotación de recursos de diverso tipo, como requisito central para conducir la sociedad, dirimir los conflictos sectoriales, materializar objetivos y orientar el rumbo estratégico. Mientras que el enfoque de la *gobernancia*, definido como postgubernamental, entiende al gobierno como agente de dirección de la sociedad, necesario pero no suficiente, por lo que demanda “*incorporar capacidades y recursos que poseen actores políticos y sociales extra gubernamentales*” (Aguilar, 2007:13).

Mientras que Bresser Pereya (2004) expone un enfoque diferenciado de *gobernancia*. A la que atribuye una significación centrada en “*la capacidad financiera y de administración de una organización para implementar sus políticas*”. Mientras que las instituciones que aseguran un aumento del espacio público no estatal y una mayor difusión del poder son incluidas como componentes del denominado proceso de *responsabilización*, entendido aquí como el más eficaz mecanismo de control dentro del abanico disponible.

Si hay un rasgo común en estos enfoques es el corrimiento del objeto de análisis desde *el gobierno* hacia la *gestión gubernamental*, ya sea por la incorporación de nuevos actores, en el escenario de la gobernancia, quitando así relevancia relativa a lo puramente estatal, o por la jerarquización de temáticas referidas a la dinámica de la gestión.

La profundidad y extensión de los cambios institucionales producidos (logrados o intentados) en ésta década fueron posibilitados por la convergencia de una serie de factores que corresponde a una diversidad de dimensiones, referidas en párrafos previos. No obstante ello, esta suma de factores no alcanza por si sola a explicar la naturaleza y dimensión de los cambios propuestos y –en alguna medida– logrados en materia de decisión y gestión de la Inversión Pública. Es

necesario entonces poner el foco en la descripción y el análisis del Proceso de Gestión de la Inversión Pública para identificar y analizar determinantes específicos que coadyuven a producir los cambios introducidos.

Tal como se anticipa al inicio de esta Introducción, este trabajo tiene por objetivos describir y analizar el proceso de constitución de las decisiones de inversión pública en Argentina, en la década de 1990, contrastar los supuestos asumidos con los resultados obtenidos en la investigación y -a la par- identificar las explicaciones que den cuenta de los atributos y magnitudes de estos resultados.

Se espera además identificar causas explicativas de la supervivencia de prácticas y rutinas de los actores que intervienen a lo largo del recorrido decisorio como así también precisar la incidencia de las perspectivas teóricas predominantes en su configuración.

De los interrogantes planteados que dieron origen a esta investigación surgieron diversas hipótesis, algunas se prefiguran en los párrafos previos de esta Introducción, otras se enuncian a continuación:

Respecto del origen histórico de la problemática planteada, se considera que el agotamiento de las políticas del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) vigentes hasta mediados de los años '70 signa la pérdida progresiva y creciente de relevancia de la acción estatal y a partir de allí se abre un proceso de desarticulación y autonomización relativa de los distintos organismos y agencias gubernamentales, laxamente encastradas con los diseñadores de políticas, que concluye erosionando la calidad y la coherencia de esa gestión estatal.

Estas características pretenden ser revertidas por el Sistema de Gestión de la Inversión implementado en los años 90. La operación de este sistema se rige con criterios de eficiencia financiera y económica, mientras que las decisiones vinculadas a inversión pública continúan constituyéndose -en forma mayoritaria- en base a una diversidad de criterios *ad hoc* que provienen de la subjetividad (o la pura discrecionalidad) de los responsables respectivos.

Los principales actores que intervienen en el recorrido decisorio constituyen sus sistemas de creencias a partir de mapas conceptuales y cognitivos derivados de sus procesos de formación profesional en los que la evaluación se centra (o reduce) a análisis de racionalidad financiera o económica.

Pese a la existencia de técnicas y herramientas analíticas, alternativas a las actualmente difundidas, que resulten técnicamente eficaces en la implementación de procesos de identificación, análisis, evaluación y gestión de las decisiones de inversión pública no se advierten iniciativas que promuevan su desarrollo, difusión y empleo por parte de decisores, expertos y equipos de analistas de la temática.

El presente trabajo ha sido estructurado 5 capítulos y una reflexión final como *conclusiones*. En el primero se expone una descripción del recorrido realizado para definir el marco teórico que mejor permita reconocer, reseñar y explicar el tema abordado. Para ello se parte de una presentación breve de las primeras explicaciones sobre las lógicas de las políticas públicas y la propia gestión pública, desde el antiguo institucionalismo y el conductismo hasta arribar a las diversas variantes del nuevo institucionalismo, histórico y sociológico por un lado y de la *elección racional* por el otro. A continuación se incorporan las visiones sobre la centralidad en la sociedad o en el Estado. Y a partir de allí se desarrolla la perspectiva Estado-Céntrica y su vinculación con el desarrollo histórico de los países centrales y periféricos, incluyéndose aquí aportes del neomarxismo. Se incluyen también aquí los enfoques centrados en el análisis de la vinculación entre políticas de inversión pública y construcción del territorio.

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

En el siguiente capítulo **2, *Evolución y cambios en el Proceso de constitución de decisiones de inversión pública***, se analizan las características

y condiciones en que se gestan las decisiones de inversión, tanto desde el punto de vista del soporte teórico y metodológico en que se fundan las dos variantes consideradas, como desde las continuidades y diferencias identificadas y analizadas en las sucesivas etapas de la periodización histórica adoptada (vigencia del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK), su agotamiento y crisis y, por último, las Reformas de los años 90). Al final del capítulo se desarrollan las características particulares del proceso de transición insinuado a partir del período dictatorial 1976-83 y desplegado plenamente a lo largo de los años 80.

Por su parte, en el tercer capítulo, ***El proceso de constitución de las decisiones de inversión pública***, se enfocan las decisiones de inversión pública a partir de su vinculación con el entorno de políticas que promueve la gestión gubernamental. Se ponen en relación aquí la fundamentación de las decisiones específicas y los mecanismos de articulación que posibiliten su compatibilidad y congruencia con objetivos y metas de mayor grado de generalidad como así también con las restricciones de distinto orden, particularmente las financieras.

Se expone aquí también el proceso de Reformas del Estado impulsado y –en buena medida- implementado en esta década, como el marco político-institucional en que operan las transformaciones bajo estudio. Así, a partir de estas reformas, institucionales, legales, organizativas, con el telón de fondo del ideario neoliberal fortalecido por su avanzada en toda América Latina, se aborda la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en tanto estructura organizativa, procedimiento ritualizado de gestión de la inversión, ámbito de recepción pasiva y de reproducción de metodologías centradas en el desempeño financiero de corto plazo y punto de contacto con los nuevos actores nucleados en la *experticia*.

En relación con el SNIP en el capítulo 4, ***El Sistema Nacional de Inversión Pública. Proceso de implantación, desarrollo, resultados e impactos***, se abordan los aspectos específicos del Sistema de Gestión, el proceso de implantación, las características de la normativa de soporte, los mecanismos de constitución de sus procedimientos y rutinas y el grado y tipo de cobertura que logra en el universo institucional en que se producen las decisiones de inversión

pública. A continuación se pone en cuestión el tipo de resultados logrados y la medida en que reportan a la programación financiera en paralelo con la escasa eficacia exhibida en términos de *disciplinamiento* de los decisores y expertos que participan y gestionan la inversión pública.

En este capítulo se incluyen los resultados del procesamiento de las bases de datos del SNIP argentino, del período de referencia y se destacan las características más salientes de la información producida y la contrastación de la operatoria práctica con los postulados asumidos para su creación. Se incluyen también algunos análisis y comentarios sobre el período posterior a la década de 1990.

En el tramo final de este capítulo se analizan algunas de las características de los criterios metodológicos que operan como limitaciones para el logro de los objetivos propuestas (mejorar la calidad y la eficacia de la inversión pública) y contribuyen a constituir al SNIP como un soporte del Sistema de Control Presupuestario asociado a la programación financiera de la hacienda pública.

El capítulo 5, ***Actores, roles y sistemas de creencias***, incorpora una descripción del origen y consolidación de un nuevo actor multiforme, la *experticia*. Considerado como un atributo relevante a la hora de valorar y legitimar tanto ideas y propuestas como las capacidades de sus portadores, *los expertos*. Estos saberes y capacidades están en las antípodas de la sabiduría atribuida a los antiguos consejeros del poder, asociada a una conjunción de conocimientos generalistas y aquilatada experiencia. Tampoco se trata de intelectuales en tanto especialistas en una dimensión específica del conocimiento que la trascienden para alcanzar un estadio de conocimiento integrado del mundo social y material, menos aún se asemejan a la categoría de orgánicos –en el sentido Gramsciano– aunque algunos de ellos se constituyan como tales.

Se incorpora también el análisis de aspectos de la formación de funcionarios que operan en los organismos públicos como *expertos* o *decisores* y la importancia que asumen los contenidos teóricos y metodológicos en su formación temprana, reiterada luego en frecuentes actividades de formación y

“actualización”, en la misma línea conceptual. En este capítulo se incluyen algunos resultados de las entrevistas realizadas a participantes del proceso decisorio -sean decisores o expertos- que intervienen en todos los niveles de gestión e, incluso, a funcionarios directivos de Sistemas de Inversión de varios países latinoamericanos.

Por último, las **conclusiones** se exponen en un Decálogo (mas un comentario metodológico) que recorre el análisis desarrollado a lo largo de los 5 capítulos. Se contrastan aquí los resultados obtenidos con los interrogantes iniciales de la investigación y las hipótesis originalmente planteadas. Se relaciona la evolución de los criterios decisorios con la vigencia del Estado de Bienestar Keynesiano, en sus períodos de surgimiento, esplendor y posterior agotamiento. Se explican los avances y retrocesos en el período de transición y se relevan las condiciones dadas y adquiridas que permiten el giro copernicano que manifiesta la Gestión Pública en los años 90.

En segundo lugar se relevan los objetivos propuestos (y logrados) durante la experimentación reformista contraponiendo los significativos impactos de las Reformas de Primera Generación centradas en la reducción de la acción estatal al *mínimo minimorum* y el desguace del capital social acumulado con la pequeñez de logros asociados a la segunda generación de reformas, centradas en crear una nueva institucionalidad legitimadora del *Estado-Jíbaro*. En ese segundo caso contrasta - cual parto de los montes- la enormidad discursiva con el minimalismo de las transformaciones logradas.

En las reflexiones siguientes se da cuenta de las transformaciones ocurridas en la gestión de la inversión, en el marco de la implantación del Sistema de Administración Financiera y las modificaciones al proceso de gestión presupuestario. Vale anticipar como resultado principal de la implantación del SNIP el haber generado un sistema de información conteste con las necesidades de programación presupuestaria y centralización de las decisiones de gasto en las áreas hacendales en detrimento de aquellas vinculadas a la consecución de objetivos estratégicos.

Algo similar ocurre con los impactos en términos territoriales, donde el desplazamiento de la centralidad desde objetivos de rango nacional/regional de medio y largo plazo -mediados por la estrategia y articulados en el planeamiento- hacia el desempeño financiero de corto plazo y la gestión público-privada o privada local o local-regional, dejó librada la construcción del territorio a la dinámica de actores globales o a las decisiones oportunistas de buscadores de *rentas colusivas*.

En cuanto a los resultados específicos logrados por la implantación del SNIP se contraponen los objetivos propuestos, vinculados a la “programación eficiente del conjunto de decisiones de inversión” en pos de mejorar su calidad, con los resultados logrados en el más modesto ámbito de la información ordenada que permite mejorar el desempeño de la programación financiera.

Otras conclusiones refieren a la aparición de la *experticia* como una entidad que comprende tanto la jerarquización del saber técnico como conocimiento no-valorativo, inmune a los *contaminantes* políticos o ideológicos, como el plus de capacidad atribuido a sus portadores -los *expertos*- y la extensa red de organizaciones y actores calificados que se constituye alrededor de estas convicciones, con el expreso cometido de incidir y participar en todas las instancias de decisión sobre gasto e inversión pública.

En relación con esta cosmovisión se incluyen también consideraciones sobre el soporte teórico y metodológico del contenido de las asignaturas vinculadas a la temática de las decisiones de inversión, de las carreras universitarias que cursan mayoritariamente decisores y expertos de los organismos públicos vinculados con la inversión.

Pudo establecerse que una abrumadora mayoría los procesos de formación se centran en analizar y valorar la *racionalidad* (en rigor la *razonabilidad*) en función del desempeño financiero de las postulaciones de inversión. Además se verifica una escasa o nula atención al análisis del conjunto de los atributos que generan impactos en una diversidad de dimensiones analíticas. Estas carencias o sesgos se compadecen con las opiniones y asertos vertidos por una veintena de

funcionarios con roles de expertos y decisores en organismos de todos los niveles de gestión pública nacional.

Por último, se exponen comentarios sobre la supervivencia de estos criterios de gestión, estilos de trabajo, metodologías de análisis que se transforman en procedimientos mandatorios y rutinas cristalizadas aún una década después del colapso social, económico e institucional con que se clausuró esta experiencia neoliberal. Esta inercia institucional se manifiesta aún en medio de un proceso de ciertas transformaciones institucionales y readecuación del rumbo de gestión política.

La supervivencia de estos criterios, procedimientos y metodologías de gestión, sumados a la continuidad de los contenidos teóricos y metodológicos existentes en los procesos de formación profesional de estos mismos cuadros gubernamentales contribuye a sostener el sentido común sedimentado en el sustrato cognitivo y conductual de estos actores. Si bien algunos de estos aspectos se encuentran en revisión, la magnitud del pasivo formativo y cultural existente solo podría afrontarse con acciones específicas y concomitantes en diversas dimensiones.

Capítulo 1

Marco Teórico

I.1 Introducción

El Proceso de Decisión y Gestión de la Inversión Pública no ha sido un área de interés específico de la investigación en temas de gobierno y administración. Este proceso, como componente significativo de políticas públicas, fue considerado, en estudios económicos e histórico económicos, durante buena parte del siglo XX, como una función derivada de políticas de intervención sobre el ciclo económico. Desde la perspectiva keynesiana, se consideraba importante su impacto en los agregados macroeconómicos. Por su parte, el recorrido decisonal y el proceso de gestión que vehiculiza la materialización de las decisiones de inversión era abordado sólo en sus aspectos legales y formales, tratado como una más de las múltiples acciones gubernamentales, con lo cual el análisis de sus características era contenido en la esfera de la administración.

El escaso interés que esta temática ha despertado contrasta con su especificidad y su capacidad de producir impactos significativos y duraderos en relación con objetivos diversos de políticas públicas. En efecto, estas decisiones y su materialización son determinantes en áreas sustantivas tales como los procesos de construcción de territorio, de generación de capacidades estatales y privadas de innovación, de la consolidación (o reducción) de la sostenibilidad de actividades productivas y sociales, y en la habilitación de rumbos posibles de desarrollo de un país o región.

Este proceso de constitución y gestión de decisiones públicas estuvo tradicionalmente comprendido dentro de las denominadas “actividades gubernamentales” y, como tal, no fue objeto de estudio más que por parte de la administración. En ese entonces, la Ciencia Política estaba subsumida en el Derecho Público y su objeto principal de estudio era el Estado como entidad formal-legal por lo que los análisis se centraban en las instituciones estatales y en la normativa, constituciones, leyes, regulaciones, etc.

En esa etapa, la corriente principal, el *institucionalismo clásico*, centraba su enfoque en el análisis formal debido, en buena medida, a la influencia del Derecho y de la Filosofía política que, mayoritariamente se ceñían al estudio de los

regímenes políticos y de las constituciones. Este enfoque, de carácter normativo, limitaba los análisis comparativos a las descripciones de las diferentes configuraciones institucionales observadas en diversos países para luego comparar y contrastar. Asumía que el comportamiento político de los actores sociales estaba constreñido al cumplimiento de los roles formales que los individuos tenían asignados por la normativa. Esto reducía la labor de los estudiosos a poco más que la descripción de las normas que estructuraban la actividad política y a las capacidades y prerrogativas de las principales instituciones políticas.

"En un momento, el campo de la Ciencia Política, en particular la política comparada, estaba dominado por el estudio de las instituciones. El 'viejo' institucionalismo consistió principalmente, aunque no exclusivamente, en detallados estudios configurativos de diferentes estructuras administrativas, legales y políticas. Este trabajo ha sido a menudo profundamente normativo, y el pequeño 'análisis' comparativo que existía entonces implicaba en gran medida la yuxtaposición de las descripciones de las diferentes configuraciones institucionales en diferentes países, comparando y contrastando. Este enfoque no fomenta el desarrollo de las categorías de nivel intermedio y conceptos que facilitarían realmente la investigación comparativa y el avance en la teoría explicativa". (Thelen y Steinmo, 1992: 22)

Esta perspectiva dominante en los estudios políticos confrontaba con el marxismo clásico que adoptaba un punto de partida situado en las antípodas. Sostenía que tanto el Derecho como el marco formal en que se sustentaban los Estados y sus organizaciones reflejaban de algún modo las relaciones de dominación existentes en ese momento histórico. Así como el absolutismo monárquico constituyó un instrumento de dominación específico del feudalismo, el Estado de Derecho o Estado Liberal-Burgués hacía lo propio en el capitalismo para servir a la burguesía como instrumento de dominación de las clases

trabajadoras. Es decir, materializaba un reflejo de la estructura económica y la denominaba *superestructura*.

No obstante la radical diferencia de ambas perspectivas, las consecuencias para el estudio de la política eran similares. También aquí la política carecía de autonomía, sus estudios debían centrarse en las determinaciones, en los modos de producción, en las relaciones de dominación y en la configuración de las clases sociales. El comportamiento político de individuos e instituciones se correspondería con fidelidad a la posición concreta que tuvieran en el sistema de producción.

1.2. Gobierno, Administración y nuevas perspectivas teóricas. La centralidad de la sociedad en el análisis

Tal como se señaló, durante un largo período tanto la acción gubernamental como sus resultados se vinculaban con la administración como expresión de *gobierno* más que con lo *estatal*. En consecuencia el concepto *Estado* no tuvo relevancia como elemento explicativo en el análisis de los hechos políticos y de las políticas públicas.

Mientras que a posteriori de la segunda Guerra Mundial se despliega un ciclo de crecimiento económico que comprende la casi totalidad de los países centrales y periféricos que, por sus rasgos virtuosos, se dio en llamar la “época dorada del capitalismo”. Este ciclo se extiende hasta principios de los años 70 y en su desarrollo se consolida una configuración estatal: el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB) caracterizado por su alto protagonismo en la orientación de la política económica tanto en los países centrales como en los periféricos..

Paralelamente, en este período se amplía el campo de actividad de los estudios relacionados con los hechos y los fenómenos políticos y, en la misma dirección, desde la “Ciencia Política” se exploran conocimientos, métodos y

categorías analíticas desarrollados en otras ciencias sociales, tales como la Psicología y la Economía.

Los aportes institucionalistas, hasta ese entonces, no se enfocaban en la capacidad de influencia de los actores internacionales en la definición y producción de políticas públicas y tampoco centraban su interés en analizar los modelos económicos y sociales existentes y su incidencia en el proceso de gestación de políticas.

La centralidad residía en el análisis de la sociedad, que permitía dar cuenta tanto de la política como de la acción gubernamental. En este sentido, Robert Dahl (1991) refiere a una pluralidad de grupos sociales, en competencia, que limitan mutuamente sus acciones y cooperan permitiendo un beneficio mutuo.

En esta perspectiva los estudios tenían un carácter inductivo y se desarrollaban a partir de la observación empírica de la realidad considerando el comportamiento de los individuos en vez de la normativa jurídica y de las estructuras organizativas. A partir de estas características estos estudios se centraron en la búsqueda de regularidades y asociaciones causales entre fenómenos que pudiesen ser generalizadas.

También en el marco de la perspectiva sociocéntrica, no se reconocía al Estado investido de autonomía ni tampoco como actor calificado con un rol independiente y relevante, sino como arena de disputa de los diversos grupos de interés. Respecto de esta visión, Theda Skocpol (1989:41) sostiene que

“las formas de explicar la política y las actividades gubernamentales centradas en la sociedad eran características sobre todo de las perspectivas pluralistas y estructural funcionalistas predominantes en la Ciencia Política y la sociología de los Estados Unidos en las décadas de 1950 y 1960. En estas perspectivas el Estado era considerado como un concepto antiguo, asociado a tediosos estudios jurídico-formalistas de principios constitucionales. El gobierno era tomado como un terreno donde los grupos de interés, fundamentalmente

económicos, se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones de política pública”.

Los pluralistas norteamericanos atribuían al Estado un rol neutral, un espacio en el que incorporaban intereses de grupos y preferencias grupales e individuales. Este enfoque, que apuntaba su mirada hacia actores concretos, individuales o colectivos, más que en las estructuras formales y legales, se diferenciaba del viejo institucionalismo y, más aún, de las nociones y relaciones entre estructura y superestructura asociadas a la explicación de las formas de dominación capitalista derivadas de las teorías marxistas. No obstante, este enfoque no era suficiente para dar cuenta de varias cuestiones como los comportamientos políticos, la distribución de los recursos entre los grupos contendientes o las diferencias de la capacidad de influencia existente entre los diferentes grupos.

Tanto el *funcionalismo*, que concebía el sistema político a partir de un conjunto de interacciones que realizaba las funciones de integración y adaptación, al interior de la sociedad y en relación con las otras, como el *pluralismo*, que consideraba al Estado como una arena neutral en la que se agregaban preferencias e intereses, entendían que el Estado como tal no explicaba las políticas públicas puesto que su acción gubernamental está centrada en la estabilidad y la reproducción del sistema político en el marco de la acción de grupos sociales.

Así, durante las décadas de 1950 y 1960, tanto la Sociología como la Ciencia Política explicaron los fenómenos del gobierno a partir de sus estudios sobre la sociedad. De este modo, gobierno, administración y política, fueron enfocados a partir de la clásica interrogación de Harold Lasswell: *“quién se lleva qué, cuándo y cómo”*.

El debate abierto en ese entonces (1950-1960) sobre el futuro de los Estados Unidos lleva a fortalecer la Ciencia Política y, contemporáneamente, al desarrollo de otras Ciencias Sociales. Mientras tanto, los debates y aportes que se verifican en otras ciencias sociales –tales como Economía, Sociología y Psicología–

desbordan las fronteras disciplinares y estimulan un proceso de fecundización recíproca entre este conjunto de disciplinas. Esta ampliación permite expandir el horizonte de análisis de la Ciencia Política, particularmente en los Estados Unidos, lo que contribuye a la formación de dos corrientes principales.

En una dirección, los estudios de la Ciencia Política adoptarán las categorías analíticas, el instrumental y los métodos utilizados por la corriente principal de la Ciencia Económica para abordar su objeto de estudio (relaciones entre política, gobierno y Estado).

“...dos vertientes que se nutrieron, respectivamente de la psicología y de la economía. La primera, resultaría en el enfoque conductista (behavioral). cuya influencia para el desarrollo de la ciencia política habría de manifestarse de modo casi hegemónico a lo largo de las décadas subsiguientes. La segunda de éstas dos grandes corrientes se percató del evidente potencial del análisis económico para interpretar los fenómenos políticos (Almond, 1988), adoptando el enfoque conocido como "elección racional" (rational choice)” (Saiegh y tommassi; 1998:6).

El enfoque conductista tendría primacía, a partir de los años 50, por un gran número de años, reacciona frente al *viejo institucionalismo*, concentrado en el estudio de los detalles que brindaban los diferentes organismos y estructuras políticas, legales y administrativas, que resultaban en trabajos dogmáticos y poco comparativos.

Entendía que la legislación y las estructuras poco explicaban sobre el comportamiento de los individuos y los resultados políticos y económicos. Para esta perspectiva, el foco se encontraba en el estudio de la conducta política de los individuos, con lo cual la atención se desplazaba desde los análisis formales y jurídicos centrados en el Estado y sus productos normativos hacia el comportamiento de los actores como individuos o grupos, tales como partidos políticos, grupos de presión, gobiernos, electores, etcétera.

Desde el punto de vista metodológico, el conductismo tuvo un marcado carácter inductivo, una orientación firme hacia la observación empírica de la realidad y una vocación de análisis de conductas y comportamientos de individuos y grupos más que de análisis de estructuras jurídico-formales. Por esa razón adoptó como objetivo central la búsqueda de asociaciones causales entre fenómenos y de regularidades que pudieran extrapolarse. El conductismo, en su trabajo científico, jerarquizó al extremo tanto la observación empírica como la comprobación y contrastación sistemática de los resultados obtenidos.

Esta característica sería señalada después como una carencia o, al menos, como una limitación a su capacidad explicativa. Al respecto, Theda Skocpol y Paul Pierson afirman que

“otro riesgo es la captura por una técnica, o confiar demasiado en un solo tipo de dato. Como los institucionalistas históricos, los conductistas se centran en general en problemas. Pero corren el riesgo de enamorarse de las encuestas sociales y las manipulaciones estadísticas que pueden operar en las respuestas de muestras al azar. Esto puede conducir a los conductistas a negar otros tipos de datos que podrían resultar relevantes para la pregunta central”. (Pierson y Skocpol, 2008:28-29)

Mientras tanto, la segunda corriente que daba lugar a la teoría de la *elección racional* se orientaba a recuperar el potencial analítico de la Ciencia Económica para interpretar los hechos políticos. Esta corriente de pensamiento, constituida en un principio mayoritariamente por economistas (Arrows, Buchanan, Tullock, Downs y Olson), fue ganando prominencia, particularmente en la Ciencia Política anglosajona. al amparo de la franca dominancia del enfoque de la elección racional en la Ciencia Económica.

Estos enfoques postulan como hipótesis que los individuos manifiestan un comportamiento racional en la medida que sus motivaciones obedecen a un conjunto de preferencias, en cierta medida uniformes, que ellos procuran satisfacer de la manera más ventajosa posible, dada la utilidad esperada o –en sentido más amplio- los objetivos propuestos.

Se verifica así una racionalidad instrumental orientada a alcanzar un fin dado. Y estas preferencias, como motores de la conducta de las personas forman parte de su propia naturaleza, conforman sus rasgos centrales y –por ende- no se encuentran socialmente determinadas. De allí que esta perspectiva considera a la sociedad como una agregación de individuos donde éstos son el centro de los estudios de los fenómenos sociales, políticos y económicos.

“Esta utilidad sin embargo no significa que las personas sólo estén motivadas por intereses materiales. El término racional califica los medios o estrategias con los que cuenta un sujeto, no sus metas. La diversidad humana hace que existan metas de todo tipo, no sólo materiales sino también axiológicas, ideológicas, espirituales, estéticas, etc. Inclusive muchas veces el supuesto de racionalidad se utiliza heurísticamente, es decir, se considera que los actores se comportan como si estuvieran maximizando racionalmente su utilidad (aunque ellos no lo hiciesen en forma consciente o aún cuando su comportamiento fuese el resultado del aprendizaje cotidiano). La idea por detrás de esto último es que las explicaciones de este tipo deben contrastarse más por la exactitud de sus predicciones, que por el realismo de sus supuestos”(Saiegh y tommassi; 1998:3).

La Nueva Economía Política (NEP), a diferencia de la visión neoclásica, no consideraba *la economía* en forma independiente y autosustentada sino inmersa en el entorno social del cual era parte. El análisis reconoce que las políticas económicas resultan de complejas interacciones entre actores que portan creencias, información e intereses particulares y se desenvuelven en determinados contextos institucionales. De este modo, la NEP amplía el análisis

económico convencional y lo habilita para analizar ideas, conceptos y objetos de análisis propios de los hechos políticos.

Este enfoque se diferenciará del marginalismo neoclásico, al reconocer que la economía no se desenvuelve en forma independiente del ambiente político y social en el que se desempeña e integra. Esta innovación permite mejores análisis que los enfoques convencionales al introducir ideas, categorías y preocupaciones del análisis político.

Se distancia –y supera– así el enfoque neoclásico al advertir que las conductas derivadas de la racionalidad individual no concluyen necesariamente en una situación de racionalidad colectiva. De modo que no se obtienen como resultados decisiones colectivas que maximicen la utilidad de los intercambios individuales, particularmente los económicos.

Se diferencia de los enfoques sociológicos en los que la internalización de las normas y los valores sociales da como resultado conductas individuales. Por el contrario, la NEP parte de suponer un *comportamiento racional* de los sujetos. Esta *racionalidad* es entendida en el caso que, dadas ciertas metas, frente a un abanico de opciones estratégicas, las personas seleccionarán aquella que les permita mayores chances de alcanzarlas. Se trata, claramente de una *racionalidad instrumental*, evaluable en función de la *utilidad* esperada. Esto no significa reducir las conductas de los actores a una motivación en pos de intereses materiales; la racionalidad refiere a selección de sus opciones o estrategias disponibles, no de sus metas. Va de suyo que la diversidad de objetivos humana contiene, además de metas materiales, otras axiológicas, estéticas e ideológicas

“en contraposición a la tradición sociológica, la Nueva Economía Institucional continúa sosteniendo el presupuesto económico-liberal acerca de la racionalidad instrumental de los individuos, al tiempo que utiliza herramientas analíticas basadas en el individualismo metodológico para estudio de la economía, la política y la sociedad” (Guiñazú; 2002:7)

Este enfoque es utilizado por la *elección pública* en el análisis de la conducta de las burocracias, contrariando la visión de burocracia Hegeliana-Weberiana centrada en una lógica de racionalidad universal.

“El centro firme de la elección pública se puede resumir en tres supuestos: (1) individualismo metodológico, (2) elección racional, y (3) política-como-intercambio” (Buchanam, 2005:203).

Respecto de las preferencias, en el curso de la elección pública, señala Buchanan (2005:216) que

“La persona que responde de forma previsible a los incentivos ordinarios en el mercado en modo alguno deja de hacerlo cuando pasa a la elección colectiva. Por supuesto, el teórico de la elección pública debería ser consciente de que la solidez, y el poder predictivo, del modelo económico estricto del comportamiento se atenúa en cierta forma cuando nos desplazamos del mercado privado a la elección colectiva. Efectivamente, las personas que intervienen en la política pueden actuar hasta cierto punto en términos de lo que consideran que es el interés general. Sin embargo, dicho reconocimiento no implica de ninguna manera que el modelo explicativo básico pierda todo su potencial predictivo o que los incentivos habituales ya no importen... Lo que se discute en este caso es el grado en el que la riqueza neta, y los cambios prometidos en la misma, puede ser utilizada como un incentivo explicativo del comportamiento de las personas en su papel dentro de la elección pública. La elección pública, como un programa de investigación global, incluye el supuesto de que las personas no se convierten inmediatamente en eunucos económicos según se desplazan desde el mercado a la participación política (...).”

En esta línea de investigación se produjeron una serie de conceptualizaciones teóricas tales como la *economía de la información*, la economía de *costos de transacción*, la *teoría de los juegos* y los *modelos de principal-agente*, que surgieron para dar respuesta a interrogantes irresueltos de la microeconomía que, a la par, resultan apropiadas para abordar cuestiones políticas.

Particularmente importante fue la teoría de los juegos, que permitía superar el esquema tradicional de los modelos de elección racional a partir de incorporar un enfoque estratégico en un ambiente dinámico en el que participan actores en disputa y en el que las acciones actuales inciden en la determinación de los contextos futuros. En el mismo sentido operan los juegos con información incompleta, apropiados para el abordaje de problemas de principal y agente.

En forma similar a los conductistas que, para comprender los resultados de la política, ponían el foco no en las características de las entidades gubernamentales sino en las actitudes y comportamientos de los individuos y en las formas en que se distribuía el poder, la teoría de la elección racional centra el análisis en los actores individuales y colectivos.

Ambas, a su vez, contrastan con la visión marxista tradicional de entender que las conductas de los individuos estaban *determinadas* por la estructura de dominación capitalista.

Esta ampliación de las perspectivas de abordaje de la Ciencia Política, y el desplazamiento del enfoque desde los aspectos legales-formales al análisis de las conductas de grupos sociales e individuos y de las múltiples relaciones entre estos y las instituciones que se constituyen, hizo emerger nuevos objetos de análisis y perspectivas para la comprensión de los hechos políticos. No obstante, este giro del enfoque en la Ciencia Política hacia el paradigma conductista dejaba aún interrogantes sin respuestas. Por caso, la existencia de grupos de interés que pese a sus preferencias y características similares exhibían una influencia disímil en diferentes países, o diferencias entre sus comportamientos políticos, o la distribución de recursos entre distintos grupos.

1.3. El nuevo institucionalismo

Hasta los años 50 la Ciencia Política focalizó su atención en estudios comparativos y estuvo centrada en el estudio de las instituciones. Este *viejo institucionalismo* orientó sus estudios principalmente a las configuraciones detalladas de estructuras jurídicas, administrativas y políticas. Estas características no estimulaban la incorporación y la construcción de conceptualizaciones y categorías de nivel intermedio que permitan encontrar particularidades que expliquen diferencias en ciertas conductas y resultados políticos.

Respecto de esta perspectiva del viejo institucionalismo se ponía en cuestión el hecho que normas, reglas y estructuras administrativas formales constituyesen las variables centrales para explicar el comportamiento político o los resultados de las políticas. Como reacción, el *conductismo* postulaba que para entender la política y explicar sus resultados debía desplazar el foco del análisis desde las características formales de las instituciones del gobierno hacia las actitudes, el comportamiento político y los mecanismos informales de distribución del poder. Ese era el camino para recuperar el carácter teórico de la disciplina. La interacción entre los actores públicos y privados, sus estrategias, alianzas e interrelaciones constituían las variables decisivas para explicar los procesos gubernamentales que materializaban las políticas públicas y las formas que asumían los entramados de actores. En este marco la estructura institucional que servía de marco a estas interacciones estaba en un segundo plano.

La orientación de los estudios del enfoque conductista llevó a que los análisis avanzaran sobre las estructuras formales, centrales en el *viejo institucionalismo*, y también que sobrepasaran en sus trabajos las estilizadas estructuras de las teorías marxistas referidas a la dominación capitalista. Se volvió así la mirada a las creencias, las conductas y las acciones observables de grupos y de personas.

Al igual que los conductistas, los nuevos institucionalistas se interesarán en la construcción de teoría. No obstante su atención se dirigirá hacia las instituciones intermedias, cuyo análisis comparado les permite explicar diferencias

sistemáticas de resultados políticos entre distintos países. Para ello, sostienen, es preciso brindar una explícita atención al *paisaje institucional* en el que los grupos de interés pretenden influir.

Ocorre entonces que el período en el que la centralidad del análisis político estuvo en los individuos y secundariamente en las instituciones y en el Estado comienza a quedar atrás. En las ciencias sociales la mirada se vuelve nuevamente a estos últimos.

No significa ello un renacer de los análisis formales y jurídicos que fueran superados por el conductismo. Esta vuelta al Estado y a las instituciones se hace ahora a la luz de nuevos enfoques teóricos y nuevas técnicas de abordaje. La centralidad analítica estaba ocupada en los aspectos formales del comportamiento de los grupos de presión, la distribución del poder, la conducta de los agentes, todo ello referido –en la ya citada expresión de Harold Lasswell- a “*quien obtiene, que, cuando y como*”, escenario este en el que se no se consideraban significativos los atributos de las instituciones gubernamentales.

Este giro en el enfoque introduce temáticas tales como la revalorización de algunas dimensiones y elementos institucionalistas del Estado que queda como telón de fondo, donde tanto el poder como la autonomía y su propia fortaleza dependerán de sus características, que contribuyen a explicar tanto los resultados económicos como algunos rasgos de su comportamiento político real.

En este periodo se recupera el análisis del impacto esperado de las instituciones sobre las políticas públicas, con lo que vuelve al primer plano la caracterización y el análisis de las instituciones que hasta entonces eran consideradas como una variable secundaria o marginal, dado el acento puesto en la observación de la conducta de los actores, en sus estrategias e interacciones en distintos escenarios y ámbitos de la actividad política y gubernamental.

Aparecen así nuevas definiciones de instituciones que relativizan la importancia de los aspectos formales, jurídicos y organizativos para poner el acento en atributos y rasgos que adquieren carácter sustantivo, tales como su capacidad de incidir en las preferencias de los actores, en las estrategias que

estos adopten, en los resultados de las interacciones entre ellos y, en definitiva, en el juego político.

Las instituciones importan, son tales en la medida en que influyen en la constitución y el desarrollo del proceso político, en los diversos niveles, desde la amplitud de los análisis *macro*, como los referidos a la cultura política o al sistema de partidos, como en el nivel *meso*, o en la especificidad de los niveles *micro* (por ejemplo, las normas de ingreso y promoción de personal técnico burocrático o el uso del poder de veto en un régimen presidencial).

La recuperación de esta variable en el análisis moderno de las políticas públicas se produjo paulatinamente con la convergencia de distintas tradiciones de investigación que pusieron de nuevo un cierto énfasis en el modo en que las instituciones económicas, políticas o sociales estructuran el comportamiento político e influyen en las capacidades funcionales del sistema y en la gobernabilidad de un Estado. Los estudios de Katzenstein, o de Theda Skocpol ...se convirtieron en investigaciones pioneras que sentaron las bases de una reorientación más profunda del significado teórico y analítico de las instituciones a partir de los estudios de Shepsle -desde una perspectiva de elección racional- relativos a la organización de las asambleas legislativas y los equilibrios estructuralmente inducidos a partir de sus reglas de decisión, del "retorno del Estado" preconizado en el célebre volumen editado por Evans, Ruesmeyer y Skocpol, o de los estudios de Peter Hall Los seminales trabajos de March y Olsen (1984, 1989) finalmente recontextualizaron el debate sobre la influencia de las instituciones sobre el proceso político, (Garrido y Parra, 1999:3)

Se distancia así de los enfoques deterministas estructurales que no admiten márgenes de autonomía a los actores con los que puedan desarrollar sus capacidades de incidencia como así también de aquellos centrados en el comportamiento estratégico y en las capacidades de liderazgo político, en razón del voluntarismo que desconoce la formación de preferencias de estos actores

como así también las limitaciones que el recorrido de los cambios imponen. Se configuran así dos nuevos enfoques, que en opinión de Thelen y Steinmo (1992:3):

“Dado este énfasis y esta agenda, nos parece una coincidencia que la revolución de comportamiento en última instancia, dio lugar a no uno sino dos críticas institucionalista separada, uno de una histórica y otra desde el punto de vista más formal "elección racional.”

Diversos estudios, desde perspectivas diferenciadas -Skocpol, Evans, Shepsle, Hall, entre otros- sentaron las bases para reorientar la atención hacia el significado teórico y analítico de las instituciones y lograron, con los aportes de March y Olsen contextualizar el debate sobre las influencias de las instituciones en el debate político. Sin que esto signifique reducir la importancia de los motivos de los actores individuales ni el contexto social en que se desenvuelve se atribuye un rol más autónomo a las instituciones políticas.

“Las instituciones son importantes, tanto porque son los puntos focales de gran actividad política y porque proporcionan incentivos y restricciones para los actores políticos y por lo tanto la estructura de la actividad. En lugar de ser cajas neutrales en el que tienen lugar las luchas políticas, las instituciones efectivamente estructurar la propia lucha política” (Steinmo; 2001:1)

Este enfoque metodológico lleva a incorporar en el análisis las condiciones estructurales y de contexto, las preferencias de los actores y el legado de las políticas públicas que producen un impacto combinado en los resultados políticos.

Se configura entonces un escenario donde el análisis se aleja necesariamente de interpretaciones deterministas⁴.

Esta incorporación de una diversidad de elementos de contexto lo diferencian del enfoque centrado en la descripción formal y en las características legales de las instituciones políticas para destacar el carácter relacional de las instituciones, las configuraciones posibles y el impacto esperado sobre las interacciones entre actores.

En este concepto ampliado de instituciones tienen cabida reglas formales e informales, prácticas, hábitos y costumbres, amplitud esta que tropieza con dificultades a la hora de operacionalizar conceptos y relaciones aunque gana en riqueza pues puede identificar entidades que median entre los objetivos, el poder y los resultados. En sentido contrario, esta amplitud lleva a enfoques diferenciados que derivan hacia versiones teóricas específicas que manifiestan entre sí diferencias tanto de paradigmas como de metodologías.

Esta amplitud se expresa en la abarcadora denominación “Nuevo Institucionalismo”, que contiene tal diversidad de temas y argumentos que imponen la distinción entre sus principales corrientes. Este *nuevo institucionalismo*, afirman Hall y Taylor (1996:936),

“no constituye un cuerpo unificado de pensamiento. En cambio, por lo menos tres enfoques analíticos diferentes, cada uno de los cuales se hace llamar a sí mismo un “nuevo institucionalismo”, han aparecido en los últimos quince años. Denominamos a estas tres escuelas de pensamiento: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico. Todos estos enfoques desarrollados en reacción a las perspectivas de comportamiento que fueron influyentes durante los años 1960 y 1970 y todos tratarán de dilucidar el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados sociales y políticos”.

Algunos autores identifican otros subtipos de institucionalismo (empírico, internacional, societal, constructivista, liberal, etc). Incluso Hall y Taylor destacan que el Institucionalismo de la Elección racional se solapa con la “nueva economía institucional” y ambos se diferencian en que este último centra su enfoque en los derechos de propiedad y los mecanismos de selección competitiva, mientras que el primero pone énfasis en la interacción estratégica.

Las divergencias entre los enfoques predominantes se centran en diversas cuestiones, a saber: la incidencia de las instituciones en la formación de las preferencias de los actores, la lógica subyacente en las acciones y decisiones políticas y el origen de las instituciones, entre otras. Hall y Taylor (1996: 2), por su parte, identifican diferencias y similitudes en relación con

“la forma de interpretar la relación entre las instituciones y el comportamiento y la forma de explicar el proceso mediante el cual las instituciones se originan o cambian.”

El enfoque sociológico o "normativo" asigna un papel esencial a las normas y a los valores dentro de las organizaciones para explicar conductas y acciones de sus miembros que –de ese modo- expresan los valores que las instituciones encarnan.

Estos institucionalistas argumentan que en muchos casos las formas y procedimientos institucionales no surgen de un proceso de esfuerzos intensivos en el diseño y adaptación de estructuras crecientemente *eficientes*, de acuerdo con un criterio de racionalidad medios-fines. Postulan que estos resultados deben considerarse un producto de prácticas culturales específicas, similares a los mitos y ceremonias propios de diversas sociedades. Su asimilación a las formas y prácticas de las organizaciones no responde necesariamente a objetivos eficientistas, sino que se trata de un resultado de procesos más amplios de

transmisión de las prácticas culturales, que incluyen el legado cultural como explicación de prácticas burocráticas.

Se asume aquí que los individuos en su accionar expresan los valores que caracterizan a sus instituciones de pertenencia, no se desempeñan –podría decirse- con *racionalidad plena* en razón de sus limitaciones en las capacidades cognitivas, y se atribuye a las instituciones la misión de suplir ese rasgo mediante la estructuración y formalización de los procesos de decisión.

Esta es una racionalidad normativa en la que la acción de los individuos depende, en alguna medida, del contexto. En términos de Carlos Matus “es situacional”, de modo que éstos actúan desempeñando su rol en el seno de las organizaciones. Este enfoque se diferencia de la perspectiva de una racionalidad universal centrada en el cálculo de la utilidad derivada de la mencionada relación *medios-fines*.

Sin embargo, esta postura no supone individuos *no racionales*, por el contrario, asume que adoptan decisiones en forma deliberada y consciente, pero signados por el marco de valores predominantes en el contexto institucional. Considera que las instituciones construyen un marco cognitivo, simbólico y normativo en el que los actores configuran identidades sociales propias y en función de ellas actúan. De este modo se constituyen sus intereses y establecen sus preferencias; con lo cual éstas resultan endógenas y relativamente variables de acuerdo con el contexto situacional. De allí la definición:

" Una institución es un conjunto relativamente permanente de las normas y prácticas organizadas, enraizado en las estructuras de significado y de los recursos que son relativamente invariantes frente a la renovación de los individuos y relativamente resistentes a las preferencias idiosincráticas, a las expectativas de las personas y a los cambios de las circunstancias externas."
(March y Olsen, 2005:2).

De ella se deriva la existencia de

“reglas y prácticas constitutivas que prescriben el comportamiento adecuado para actores específicos en situaciones específicas, de estructuras de significado imbricadas en las identidades y pertenencias, de propósitos comunes que dan sentido y significado a la conducta y explican y justifican códigos de conducta legítimos y estructuras de recursos que crean capacidades para la acción.

La centralidad de esta perspectiva está dada por la "lógica de lo apropiado", concibe que la realidad es socialmente construida, por lo cual este contexto determina e interactúa con los conceptos de *racionalidad* e *institución*. En este caso, las instituciones no quedan relegadas al rol de variables que inciden en forma marginal en los resultados sino que, por el contrario, participan como causas del comportamiento de los individuos.

Se asumen así un concepto de *racionalidad* constreñida en las estructuras, construida y determinada por elementos de la cultura. Ergo, las preferencias se constituyen en la interacción social, en los hábitos y no son exógenas o autónomas de los individuos.

No se trata de que las instituciones induzcan la conducta apropiada en cada momento, sino que contienen estructuras que permiten interpretar estas acciones en cada contexto, tal como surge de la siguiente definición, donde las instituciones son consideradas

“repertorios de reglas y rutinas interrelacionados entre sí que definen lo que es un acción apropiada en términos de la relación entre roles y situaciones. Este proceso incluye: primero, la definición de la situación en la que se está; segundo, la caracterización del rol que se está desempeñando; y, finalmente, la determinación de qué obligación concreta impone dicho rol en dicha situación”.
(March y Olsen 1989:160)

Como puede apreciarse se concibe a las instituciones en forma amplia de modo tal que incluyen no solo reglas, normas o procedimientos formales sino también marcos de significados que orientan las actividades de los individuos, sean estos de orden simbólico, cognitivos o morales, De este modo acercan el contenido entre *instituciones* y *cultura*.

Precisamente esta centralidad de “la cultura” revela algunos aspectos problemáticos en este enfoque, por ejemplo en el caso de coexistencia en una misma organización de diversas pautas culturales o de culturas alternativas a la dominante, que pueden manifestarse en conflictos entre ciertos valores individuales o profesionales y la *lógica de lo apropiado* de una organización.

Esta centralidad de lo *cultural* supone también una relación entre acción individual e instituciones donde los individuos interiorizan las pautas, criterios y normas relacionados con sus roles con lo que se constituye una *dimensión normativa* de esta relación. En sentido similar la influencia en el desempeño de los individuos se vehiculiza a través de rutinas y procedimientos, es decir de *guiones cognitivo* .necesarios para la acción.

De este carácter interactivo de la relación surge que instituciones e individuos se constituyen mutuamente, se apropian de una convención social específica y -a la par- se conforman como actores sociales, sin que esto suponga que la acción individual no se dirija intencionalmente hacia sus objetivos o esté privada de racionalidad. Se considera aquí que se trata de una racionalidad construida colectivamente, que procura objetivos de mayor amplitud en un marco de precisar su identidad en forma apropiada.

Este enfoque expone una explicación diferenciada en relación al origen –y a los cambios- de las prácticas institucionales. A diferencia del Institucionalismo de la Elección Racional (IER) que concibe los cambios en función de la búsqueda de mayor eficiencia, sostiene que las organizaciones procuran mejorar su *legitimidad social* y que los recorridos que realizan las instituciones nuevas se referencian en el estado actual de los formatos institucionales con lo cual el mundo institucional

existente constriñe la variedad de creaciones posibles. Allí reside otra característica atribuida a las instituciones por el enfoque sociológico, la perdurabilidad de las prácticas institucionales originada en que éstas se constituyen en base la legitimidad de las prácticas de reciprocidad entre actores y a los acuerdos consensuados entre los agentes.

El institucionalismo de la *elección racional*, en sus diferentes matices, asume la hipótesis –o el supuesto- de individuos que actúan en forma *racional*, impulsados por un grupo de preferencias relativamente uniformes que configuran objetivos a satisfacer de la manera más ventajosa posible, en busca del mayor grado de *utilidad*. Esta utilidad esperada refiere a los fines propuestos, se trata entonces de una racionalidad instrumental orientada a la consecución de uno o más objetivos.

Estos estudios tienen en común diversos elementos centrales, a saber: el supuesto de racionalidad instrumental como principio que maximiza el logro de objetivos de los actores; la incorporación del análisis estratégico en su comportamiento, en el entendimiento que toda decisión incluye las posibles respuestas de los restantes implicados en el juego y, por último, el reconocimiento de que las instituciones permiten reducir incertidumbres.

En esta perspectiva se concibe que tanto la conducta humana como algunas preferencias básicas derivan de características centrales de la naturaleza humana y no están socialmente determinadas. A ello se suma la concepción de la sociedad como un agregado de individuos y que estos constituyen la unidad elemental de análisis a considerar en los estudios sociales, políticos y económicos.

“En general, se postula que los actores pertinentes tienen un conjunto fijo de preferencias o gustos (por lo general se ajustan a las condiciones más precisas, como el principio de transitividad), se comportan de una manera totalmente instrumental con el fin de maximizar el logro de estas preferencias, y lo hacen de un modo estratégico que supone un cálculo exhaustivo” (Hall y Taylor; 1996: 945).

Otro aporte significativo de este enfoque es el énfasis puesto en el rol determinante de la interacción estratégica en los resultados políticos. A diferencia de los restantes enfoques institucionalistas que atribuyen el comportamiento de los actores básicamente a fuerzas históricas impersonales o al contexto social, los institucionalistas de la elección racional lo entienden determinado por el cálculo estratégico que –además– se ve profundamente afectado por las expectativas sobre el comportamiento probable de los restantes individuos con los que interactúa. Tal como lo señalan Hall y Taylor (1996:945)

"Una de las grandes aportaciones del institucionalismo de la elección racional ha sido enfatizar el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos. Es decir, que postulan, en primer lugar, que un comportamiento de los actores probablemente será impulsado, no por fuerzas históricas impersonales, sino por un cálculo estratégico y, en segundo lugar, que este cálculo será profundamente afectado por expectativas del actor sobre cómo es probable que se comportan así los demás. La estructura institucional de tales interacciones, al afectar el alcance y la secuencia de las alternativas en la agenda de elecciones o proporcionando mecanismos de información y la aplicación que reducen la incertidumbre sobre el comportamiento correspondiente de los demás y permitir "ganancias de intercambio ", lo que conduce hacia cálculos particulares de los actores y potencialmente mejores resultados sociales"

Este enfoque ha desarrollado también una explicación específica sobre el origen de las instituciones, siempre a partir del método deductivo, que le permite concluir en una descripción de las funciones que una institución puede realizar. La gestación de una institución supone la confluencia de un acuerdo de los actores mas significativos en torno a la alternativa que brinda mayores beneficios en un marco de cooperación.

Otro rasgo característico de los teóricos de la elección racional es su metodología de trabajo centrada en la utilización de una especie de " caja de

herramientas universal" que puede ser utilizada en diferentes entornos políticos. De este modo parten de la deducción de un cierto número de supuestos teóricos y la aplicación de conceptos que se consideran aplicables universalmente.

Este enfoque, como objetivo central indaga sobre leyes relativas a la conducta y la acción política para, a partir de ellas, postular modelos que ayuden a entender y predecir el comportamiento político. A partir de este método deductivo observa luego el mundo real para comprobar la medida en que el modelo resulta adecuado para explicar los fenómenos observados. Tiende a considerar la política como un conjunto de dilemas de acción colectiva, es decir casos en que los actores, en la búsqueda de la maximización del logro de sus preferencias, probablemente produzcan resultados socialmente subóptimos.

En el caso de análisis centrados en actores colectivos cuyas decisiones se adoptan racionalmente a la luz de objetivos claramente definidos, aparece la restricción de referirse a individuos o grupos que posean mecanismos de comunicación e información fluidos y eficaces, que compartan una visión homogénea de objetivos y un ordenamiento común de sus preferencias.

Estos rasgos pueden encontrarse en colectivos relativamente estructurados, con procesos de formación homogéneos, que exhiban diagnósticos y valoraciones uniformes respecto de la gestión política de un período dado, una cierta unidad de criterio respecto de la agenda gubernamental necesaria y un clima cultural de solidaridad entre miembros del ámbito de pertenencia.

Estas características pueden no comprender a los constituidos por partidos políticos tradicionales en Argentina y tampoco a algunos de sus grupos dirigentes. Pueden encontrarse sí en algunos agrupamientos políticos de menor peso y mayor homogeneidad ideológica y en conducciones de grupos sociales y organizaciones sectoriales. Se destaca también la presencia de elementos aglutinantes, de forma más nítida, en grupos de menor cohesión organizativa pero con un grado mayor de homogeneidad cultural e ideológica, como los grupos de *experticia* nucleados alrededor de los tanques de pensamiento (Camou, 1995).

En estos casos, puede abordarse la investigación a partir del supuesto de actores que adoptan racionalmente decisiones en procura de sus objetivos. No obstante, este eventual encuadre teórico debe considerar la prevención que se realiza en párrafos anteriores en cuanto a que estos grupos de individuos o élites deben operar con dispositivos que permitan compartir información y llegar a acuerdos sobre las decisiones posibles, además de tener acuerdos sólidos en términos de visiones estratégicas, objetivos y preferencias

A diferencia de la visión neoclásica –y perfeccionándola- este enfoque postula que la *racionalidad individual* no conduce automáticamente a la racionalidad colectiva. No se logran siempre decisiones colectivas que maximicen la utilidad de los intercambios individuales. Intervienen aquí tanto las fallas propias del mercado como los problemas que demandan la organización de la acción colectiva de los individuos, para lo cual se requiere al Estado como institución con capacidad de organizar acciones y resultados colectivamente eficientes.

Ahora bien, al igual que otras perspectivas del nuevo institucionalismo, en el caso de la *elección racional* se comparte la preocupación de cómo las instituciones dan forma a estrategias políticas e influyen en los resultados e impactos políticos. Aquí, el concepto de institución, más restrictivo, refiere a reglas de decisión que establecen condiciones adecuadas para lograr un buen grado de predictibilidad y regularidad en los resultados de los procesos decisionales. Esta precisión excluye a ciertas regularidades del comportamiento social como las rutinas o pautas de conducta. Además, supone atribuir un carácter exógeno a las preferencias de los actores y asumir una lógica consecuencialista.

Para este enfoque las instituciones -políticas y económicas- son importantes en la política del mundo real porque contribuyen a definir –u orientar o limitar- las estrategias que formulan los actores políticos en pos de sus objetivos e intereses. Las reglas de decisión configuran un contexto que promueve ciertos comportamientos a la par que constriñe las estrategias racionales de los actores políticos que, a diferencia del enfoque sociológico, no las determina de una manera tan estricta.

Y como contrapartida se jerarquiza el análisis de las consecuencias de las instituciones, en la medida que conforman un marco que soporta el sistema de incentivos en medio del cual se desenvuelven las acciones políticas y contribuyen a que los actores creen expectativas, ordenen sus preferencias formulen sus estrategias.

Esta relación e influencia de las instituciones en las interacciones entre los actores, en las estrategias que estos formulan y su vinculación con las políticas públicas conforman un supuesto básico del nuevo institucionalismo. Operan entonces como estímulo o desestímulo para ciertas estrategias y crean oportunidades e incentivos mientras que, a la par, delimitan las opciones disponibles de decisiones y políticas públicas.

En consecuencia, se entiende que las instituciones, precisan escenarios que estimulan comportamientos determinados y, a la par, restringen las estrategias racionales de los actores políticos. Todo ello sin conformar o determinar las conductas de un modo tan riguroso como se estima desde el enfoque sociológico dado que se rechaza esa especie de determinismo institucionalista y se asume una mayor *capacidad de agencia*, frente a la incidencia de las estructuras política y de los valores y cultura de las organizaciones.

Aún en un marco donde las acciones se desenvuelven en medio de incentivos y desincentivos, se considera a las preferencias de los individuos como exógenas a las instituciones y a procesos decisionales. La racionalidad de los actores promoverá acciones que procuren maximizar su utilidad.

De modo que tanto el marco constitucional como las instituciones políticas y las consiguientes reglas de decisión conforman un contexto de condiciones en las que se desenvuelven las interacciones entre actores, se incorporan expectativas asociadas a beneficios y costos y se precisan las situaciones estratégicas que deben afrontar. De este modo las cuestiones institucionales remiten a la estructuración de un sistema de incentivos atento a recompensar comportamientos que favorezcan determinados resultados colectivos.

Precisamente una de las cuestiones centrales del enfoque de la Elección Racional es la creación de instituciones capaces de resolver los dilemas de la acción colectiva, ordenar satisfactoriamente las relaciones entre principales y agentes en el marco de regulaciones políticas y diseñar juegos en los que el equilibrio previsible sea la cooperación de los participantes o u otro resultado socialmente eficiente. Al respecto señalan Pierson y skocpol (2008: 18)

“Los académicos de la elección racional suelen enfocarse en las "reglas del juego" que proveen "soluciones" de equilibrio a dilemas de acción colectiva. Mientras tanto, los institucionalistas históricos descubren balances de poder y recursos complejos, y ven a las instituciones como productos desarrollados a partir de luchas entre actores desiguales.”

El institucionalismo histórico, en primer lugar, conceptualiza la relación entre las instituciones y comportamientos de los agentes políticos en términos relativamente amplios. Aquí el concepto *institución* es más amplio que el propuesto por el enfoque de la *elección racional*; incluye tanto “organizaciones formales” como “reglas y procedimientos informales que estructuran la conducta”, con lo que comprende una variedad de instituciones estatales y sociales que inciden en los actores políticos a la hora de definir sus intereses y, a la par, precisan relaciones de poder con otros actores. Las instituciones

“pueden conformar y constreñir las estrategias políticas de un modo relevante, pero ellas mismas son también el resultado (consciente o no intencionado) de estrategias políticas deliberadas, del conflicto político y de la elección.” (Thelen y Steinmo, 1992:10).

En este enfoque se concibe el par *Estructura-Agencia* en forma recíprocamente influenciado. Tanto las instituciones constriñen la capacidad de

Agencia como los actores pueden modificar la estructura institucional para hacerla útil a sus intereses.

A la hora de analizar las relaciones entre el comportamiento de los individuos y las instituciones asigna a éstas un carácter potencialmente transformador y vertebrador de las creencias e identidades de los actores como así también la capacidad para modificar el cálculo racional de los mismos. De este modo toma tanto la dimensión estratégica del enfoque de la *elección racional* como la naturaleza cultural o cognitiva propuesta por el *institucionalismo sociológico*. Al asumir ambas concepciones se precisan dos aspectos característicos de este enfoque, íntimamente interrelacionados.

El primero de ellos es una conceptualización de institución más amplia que incluye desde organizaciones formales hasta normas y procedimientos que contribuyen a estructurar las conductas de los actores y comprenden tanto las instituciones gubernamentales y sus particularidades como las estructuras más generales de los Estados y la normativa nacional. Al respecto, *Peter Hall*, citado en Thelen y Steinmo (1992:2) señala:

"las reglas formales, procedimientos de cumplimiento y operativos prácticas estándar que estructura la relación entre individuos en distintas unidades de la organización política y la economía."

O bien, Hall y Taylor (1996:939)

"En general. Los institucionalistas Históricos definen a [las Instituciones] ya que los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones incorporados en la estructura organizativa de la política o de la economía política. Ellos pueden ir de las normas de orden constitucional o los procedimientos operativos estándar de la burocracia a los convenios que deben regir el comportamiento de unión del comercio o de las relaciones banco-empresa. En

general, los institucionalistas históricos asocian las instituciones con la organización y las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal".

El segundo aspecto supone que la influencia de las instituciones se produce en dos niveles, puesto que condiciona las decisiones estratégicas de los actores y, además, incide en la definición de sus valores, en la formación de sus preferencias y en la construcción de sus identidades.

Otro rasgo del Institucionalismo histórico es precisamente el interés que brinda al factor tiempo y a la trayectoria histórica de las opciones institucionales. Si bien asume que el diseño institucional, en su origen reconoce la actitud racional de los actores, interpela sobre los efectos que esta configuración inicial tiene en el largo plazo y en la naturaleza contingente de los mismos.

Ello implica que los resultados e impactos políticos están causados por el rumbo inicial y que las condiciones actuales y el desarrollo del juego político son también resultado de opciones institucionales adoptadas en el pasado. De modo tal que los fenómenos políticos deben incluir una perspectiva histórica, es decir el legado institucional y sus consecuencias a lo largo del tiempo.

"... (Institucionalismo histórico)... es histórico porque reconoce que el desarrollo político se entiende como un proceso que se despliega con el tiempo. Es institucionalista, ya que hace hincapié en que muchas de las implicaciones contemporáneas de procesos temporales están enraizadas en las instituciones -ya se trate de reglas formales, las estructuras políticas o normas " (Pierson 1996, 126)

Esta aproximación teórica permite incorporar el efecto contingente de las instituciones sobre el accionar de los actores y también su carácter dinámico, tanto que una vez creadas se autonomizan de su origen causal, tienen a retroalimentarse y condicionan a futuro el comportamiento de los actores políticos.

De este modo se precisan dos soportes centrales de este enfoque, podría decirse de naturaleza bidimensional, historicista e institucionalista a la vez. Por un lado atribuye relevancia teórica a las instituciones y centra sus análisis en como éstas estructuran la acción de los individuos. Contraría así las perspectivas que focalizaban los estudios en el comportamiento de los actores y de la sociedad política, relegando el rol de las instituciones a instrumentos requeridos por las necesidades del sistema político o por intereses de grupos o individuos. Por el otro reconoce que hechos ocurridos en el pasado tienen una incidencia relevante en la configuración de los resultados políticos actuales.

De acuerdo con ello, los resultados políticos no se explican únicamente apelando al cálculo racional de los actores y a la resolución de los conflictos de intereses en forma autónoma por parte de los actores. Por el contrario, la resolución debe ser analizada considerando el efecto producido por el sistema institucional implicado. En su sentido más amplio, el institucionalismo histórico representa un intento de aclarar cómo las luchas políticas "están mediadas por el entorno institucional en el que [ellos] tienen lugar." (Pierson, citado en Thelen y Steinmo; 1992:1). En este sentido Thelen (1999:394) recoge la idea de los *efectos distributivos* de las instituciones, señalando que éstas;

"no son los mecanismos de coordinación neutrales pero de hecho reflejan, y también se reproducen y amplifican, los patrones particulares de la distribución de energía en la política... Este cuerpo de trabajo hace hincapié en que los acuerdos políticos y la retroalimentación de políticas facilitan activamente la organización y el empoderamiento de ciertos grupos, mientras que desarticulan activamente y marginan otros. Los sesgos distributivos en las instituciones o políticas particulares "retroalimentan" para que "con el tiempo, algunas vías de la política se vuelven cada vez bloqueados, sino completamente cortadas, como " las decisiones en un momento en el tiempo puede restringir las posibilidades futuras mediante el direccionamiento de políticas hacia fuera en caminos específicos."(Weir 1992:18,19").

De acuerdo con ello las instituciones producen un *efecto estructurante* que opera en dos sentidos paralelos. En uno, mediante la influencia en la asignación de poder relativo a los distintos actores que participan de la organización política que, por esa vía, orienta sus estrategias, mientras que en el otro, contribuye a que los actores, definan sus propias metas y sus particulares representaciones cognitivas.

"Lo que está implícito pero crucial [...] es que las instituciones limitan y refractan la política pero nunca son la única "causa" de los resultados. El análisis institucional no niega las fuerzas políticas generales que animan las diversas teorías de la política: estructura de clases en el marxismo, dinámica de grupo en el pluralismo. En cambio, apunta a las formas en que las instituciones estructuran estas batallas y, al hacerlo, influyen sobre sus resultados" (Thelen y Steinmo; 1992:3)

Se reconoce así la importancia de los actores como fuerzas políticas que procuran maximizar sus intereses para lo cual procuran resultados de la actividad política en su propio beneficio. No obstante se incluye a los factores institucionales pues estos desempeñan un papel fundamental y decisivo en la configuración del resultado final. Además, si se incluye la dimensión cognitiva propia del institucionalismo sociológico, se concluye atribuyendo a la variable institucional la responsabilidad de incidir tanto en la configuración del equilibrio de fuerzas como en la definición de intereses y en la construcción de identidades.

El Institucionalismo histórico se interesa en todo el espectro de instituciones sociales y estatales que configuran a los actores políticos, estructuran sus interrelaciones de poder y precisan sus intereses. Pueden considerarse incluidas en esta definición la estructura y organización de actores económicos como sindicatos y organizaciones empresariales, la estructura del sistema de partidos, las relaciones entre los distintos poderes del Estado, las reglas de la competencia

electoral, entre otras. Al respecto, Peter Hall, en gobernando la economía (1993: 19) señala:

“Los factores institucionales juegan dos papeles fundamentales en este modelo. Por un lado, la organización de la formulación de políticas afecta el grado de poder que cualquier conjunto de actores tiene en los resultados de las políticas. . . . Por otro lado, la posición de la organización también influye en la definición de un actor de sus propios intereses, mediante el establecimiento de sus responsabilidades institucionales y su relación con otros actores. De esta manera, los factores organizacionales afectan tanto el grado de presión que un actor puede ejercer sobre la política y la dirección probable de esa presión”.

El institucionalismo histórico se distingue también por un enfoque diferenciado sobre la incidencia del desarrollo histórico en los resultados políticos. El recorrido histórico constituye un legado que contextúa el accionar de las fuerzas operantes en el paisaje institucional. Las características más importantes de este legado son de naturaleza institucional pues éstas tienden a permanecer a lo largo del tiempo y constituyen un factor relevante en orientar el rumbo histórico. Tal como señalan Hall y Taylor (1992:941)

“están estrechamente relacionados con una perspectiva diferente sobre el desarrollo histórico. Han sido firmes defensores de una imagen de la causalidad social que es " dependiente de la trayectoria " en el sentido de que rechaza el postulado tradicional de que las mismas fuerzas operativas generarán los mismos resultados en todas partes a favor de la opinión de que el efecto de estas fuerzas será mediada por las características contextuales de una situación dada menudo heredados del pasado.”

El Institucionalismo histórico postula que los actuales desarrollos políticos pueden ser comprendidos mediante el análisis de decisiones institucionales relevantes adoptadas en el pasado. Sostiene al respecto que una decisión adoptada en un momento decisivo de la coyuntura política puede condicionar la evolución del sistema institucional y por lo tanto producir impactos sobre las opciones futuras de los actores. En esas circunstancias pueden aparecer “consecuencias no deseadas” con lo cual las ineficiencias generadas por instituciones existentes pueden contradecir la visión de que su creación se deriva de decisiones deliberadas que producen resultados eficientes.

Stephen Krasner ha resumido esta idea de la siguiente manera: *“Una vez se ha tomado una decisión crítica no se puede retornar. Una vez que se toma un camino, canaliza la evolución futura”*

Una vez que el entorno materializa el *input* inicial, se supone constituido un sistema institucional y a partir de allí se desenvuelve mediante una dinámica propia, que incide en moldear las preferencias de los individuos. De este modo las instituciones generan efectos estructurantes del comportamiento de los actores con lo que co-operan en la formulación de sus decisiones. La dinámica de este proceso explica la capacidad de incidencia institucional sobre los actores recurriendo a la variable histórica, a diferencia del enfoque sociológico que indaga en el papel que cumplen los mapas cognitivos y de los racionalistas que centran su atención en las reglas de juego y la interacción estratégica.

Estos efectos originados en la variable tiempo producen dos consecuencias principales, una de ellas refiere a los impactos específicamente institucionales y la restante a los efectos políticos sobre los actores. Ambos aspectos están interrelacionados y, contemplados juntos, proporcionan la conceptualización histórico-institucional de la naturaleza de las relaciones estructura-agente.

En relación con los efectos centrados en las instituciones esta perspectiva concibe la evolución de un sistema institucional como un proceso incremental, con retroalimentación que concluye en el factor explicativo denominado *“path dependence”*.

Este concepto remite al previamente descrito que enuncia "las opciones institucionales iniciales condicionan la evolución futura de los sistemas institucionales", en el sentido de la reflexión de Stephen Krasner de *"Una vez que las opciones iniciales se hacen, es difícil de explorar alternativas porque sus posiciones competitivas se ven debilitados por el aumento de la eficiencia en el tiempo de la elección inicial"*.

Esta incidencia se manifiesta de modo más pleno aún cuando las diversas estructuras institucionales cuentan con importantes conexiones horizontales.

En relación con el segundo tipo de implicaciones descrito, en este enfoque se apela a la noción de "fuerza vinculante" que el recorrido institucional supone para los agentes del sistema político. Las preferencias, los objetivos y las propias identidades de los actores se encuentran condicionados y relacionados por el desarrollo institucional de un Sistema que ellos mismos han contribuido a constituir, en un contexto dado y con un fin determinado. Al respecto Thelen (1999:394) citando a Vogel (1996:9) apunta que en

"el análisis de las políticas de desregulación de las economías políticas de los países industriales avanzados de Vogel también realiza un seguimiento de la evolución dependiente de la trayectoria de las instituciones. Su estudio se centra en "cómo instituciones político-económicas, decisiones políticas de forma y también (...) cómo estas decisiones a su vez remodelan las instituciones y que identifica los mecanismos de retroalimentación, tanto en la ideación y los niveles estructurales(...) Contra las teorías actuales que predicen convergencia entre países en el contexto de la globalización, Vogel considera que las reformas regulatorias que los distintos gobiernos han comprometido realmente reflejan y refuerzan las trayectorias nacionales distintivos en base a diferentes ideas fundamentales sobre la función apropiada del Estado en el mercado y en la estructura características del contexto económico y político. La imagen que surge de su análisis es de evolución y cambio, pero los países se mueven a lo largo de los caminos (específicos a nivel nacional) bien trillados, ya que la búsqueda de

soluciones a las nuevas presiones internacionales está estructurada por instituciones nacionales vigentes.”

De modo que los actores reciben los impactos políticos en dos niveles. En el primer caso se trata de las actitudes y decisiones de los actores que dependen del rumbo institucional marcado. En el segundo caso estos conceptos refieren al fenómeno de las consecuencias imprevistas del desarrollo institucional. Una vez creada, una institución puede transformarse y dar lugar a situaciones no previstas por los actores.

En sentido similar se recogen los conceptos de *lento devenir* y *efecto umbral* que pueden explicar los cambios y resultados actuales en base a hechos ocurridos en el pasado que, luego de un proceso persistente de acumulación, en forma de un lento devenir, hasta que encuentran una situación contextual (*“efecto umbral”*) que les permite materializarse. Conceptos estos que contribuyen a explicar algunos rasgos de las transformaciones ocurridas en Argentina, en relación con el objeto de estudio). Al respecto señalan Pierson y Skocpol (2008:16).

“los procesos de lento devenir pueden involucrar transformaciones que son probables durante cualquier período particular y por lo tanto pueden ser necesarios varios períodos antes de que la transformación tenga lugar. En tales circunstancias, el resultado social de interés puede no tener lugar hasta tiempo después de la aparición de factores causales clave. Particularmente cuando se enfoca en procesos macroscópicos, la investigación institucionalista histórica está a menudo interesada primariamente en las precondiciones estructurales para resultados particulares”

Y añaden que en su aparición se verifican también una especie de

“efectos umbral, en el entendido que muchos procesos sociales pueden tener un significado menor hasta que logran alcanzar una masa crítica, que puede luego desatar un cambio mayor”. (Pierson y Skocpol; 2008:8).

Es por ello que al considerar periodos breves de tiempo pueden no registrarse procesos que atraviesan periodos de lenta acumulación antes de manifestarse plenamente y así asumir como fijos o estables sus efectos y resultados.

Este enfoque histórico permite conocer el recorrido de las instituciones y de los actores a lo largo del tiempo, como así también la evolución de las preferencias, metas e identidades. En su desarrollo, las instituciones pueden derivar hacia configuraciones de naturaleza diferente a las planteadas inicialmente, lo que puede impactar en los actores políticos e inducir acciones que les permitan redefinir intereses y adecuar sus comportamientos a la nueva realidad institucional, tal como opinan Hall y Taylor (1992:942)

“De acuerdo con esta perspectiva , muchos institucionalistas históricos también dividen el flujo de los acontecimientos históricos en períodos de continuidad marcada por " momentos críticos ", es decir , momentos en que el cambio institucional importante se lleva a cabo creando así un " punto de bifurcación " del cual se orienta el desarrollo histórico sobre una nuevo camino.”

Estos rasgos del enfoque destacan su capacidad para visibilizar las diferentes secuencias del recorrido que realiza el desarrollo institucional y –a la par- permite reconocer las interacciones entre la estructura y la acción y su proceso evolutivo. Como afirman Thelen y Steinmo (1992: 9-10)

...El análisis institucional también nos permite examinar la relación entre los actores políticos como objetos y como agentes de la historia. Las instituciones que

están en el centro de los análisis institucionales históricos - de los sistemas de partidos de la estructura de los intereses económicos, tales como las asociaciones empresariales - se moldean y limitan las estrategias políticas de manera importante, pero ellos mismos son también el resultado (consciente o no intencional) de deliberadas estrategias políticas, de los conflictos políticos y de la elección. Como Bo Rothstein dice, al centrarse en las características institucionales intermedias de la vida política, el institucionalismo ofrece el "puente teórico" entre "los hombres [que] hacen historia" y las "circunstancias" en las que son capaces de hacerlo".

En otro orden se destaca que el institucionalismo histórico se preocupa por integrar en los análisis institucionales la contribución que otros factores, tales como las ideas, que pueden aportar a conformar los resultados políticos.

Si bien en esta perspectiva, las instituciones están en el centro de la historia, no significa que sean postuladas como fuerza monocausal de los resultados políticos. Por el contrario la creación y el devenir institucional son concebidos como resultado de diversos factores concurrentes en un contexto con características propicias.

Precisamente, en ese contexto aparecen factores tales como las ideas, las creencias, el rumbo y las características del desarrollo económico, entre otras. Las ideas restringen las opciones políticas y las actuaciones posibles de los actores, operan como un elemento similar a *lógica de lo apropiado*, sin que ello signifique subsumir este enfoque como una variante de la corriente sociológica. En el mismo sentido, las ideas funcionan vinculadas a las orientaciones cognitivas y las preferencias con las que pueden constituir marcos referenciales que permiten innovaciones frente a los problemas que afronta la acción política.

La interacción entre intereses de los actores y las ideas, en el marco del contexto institucional, que contribuye a transformar los modelos cognitivos subyacentes es una fuente de explicación de los cambios en las políticas públicas. Es así que determinados paradigmas o comunidades epistémicas pueden

influir ciertas áreas o sectores de políticas, muchas veces luego de un proceso de debate generalizado en el mundo académico y social acerca de los errores percibidos en experiencias recientes o sobre la persistencia de anomalías que, en conjunto promueven y precipitan cambios en los marcos cognitivos. Weir y Skocpol (1992: 119) señalan que

“Los estados modernos y las ciencias sociales han crecido juntos, no sólo por los propios estados supervisan la realidad social e idean teorías sobre ellos, sino también por el crecimiento de las intervenciones del Estado para fines de bienestar económico y social ha estimulado directa e indirectamente la investigación y teorización en el ámbito de las ciencias sociales. Ante esta realidad, se puede suponer que las diferentes estructuras específicas de los estados, pautan las formas en que los expertos y sus ideas entran en la formulación de políticas públicas en determinados momentos. A su vez, el acceso a los centros de decisiones y la implementación de políticas disponibles por expertos, o la falta de ese acceso, influye en el desarrollo de las teorías sociales y de su propia investigación.”

Retomando cercanías y diferencias entre los tres enfoques cabe señalar que todos ellos comparten la denominación de nuevo institucionalismo, incluso cuando el desarrollo de cada una de estas perspectivas teóricas se realiza por carriles separados.

Un esquema que permite comparar cada uno de los enfoques particulares en los aspectos más relevantes se presenta a continuación:

Cuadro 1
Características comparadas de los “Tres nuevos institucionalismos”

	INSTITUCIONALISMOS		
	SOCIOLOGICO	ELECCION RACIONAL	HISTORICO
metodología	predominantemente inductiva	Predominantemente deductivo, a partir de Búsqueda de leyes generales	Especialmente inductivo y empírico. Procura teorías de a alcance medio
Concepto de instituciones	Órdenes normativos, simbólicos o cognitivos, que condicionan las preferencias de los actores y configuran las identidades	Reglas de decisión.	Organizaciones y reglas formales e informales.
origen de las instituciones y cambio institucional	La creación obedece a una innovación que mejora la legitimidad social de la organización o de sus participantes y es valorada dentro de un entorno cultural mas amplio. Originado en procesos azarosos o accidentales, no como resultado de opciones seleccionadas por actores	Decisión intencional de los actores, que procuran mejorar la eficiencia de los resultados políticos Como solución a problemas de acción colectiva.	Las instituciones son relativamente estables en el paisaje histórico, y se ven alteradas en “momentos críticos” en los que los cambios institucionales son importantes. Histórico, legados duraderos originados en luchas desarrolladas en coyunturas críticas.
racionalidad	Limitada y situacional	Instrumental y universal.	Condicionada por el legado histórico y el contexto.
Preferencias	Endógenas, constreñidas por el marco institucional y la cultura.	Exógenas, universales y no contextualizadas, constituidas por la racionalidad universal	Endógenas y constituidas por la dinámica entre instituciones y actores en el marco de legados y contextos.
lógica	“lógica de lo apropiado”	Intercambio estratégico	Dependencia de la trayectoria. Resultados políticos causado en decisiones del pasado, originadas en situaciones críticas que se independizan de su origen y canalizan el desarrollo futuro.

Respecto de los límites de esta taxonomía, en primer lugar cabe aclarar que los límites de cada una de las corrientes no son precisos y diversos autores exhiben matices diferenciados por lo que las fronteras son lábiles, tal como precisa Thelen (1999: 369)

“Cada una de estas tres escuelas, de hecho, representa una literatura extensa caracterizada por gran diversidad interna, y que a menudo es también

difícil de trazar líneas muy estrictas entre ellos. Las diferencias que han sido identificadas cantidad de tendencias aplicables de manera desigual a través de autores particulares dentro de cada corriente de pensamiento (Hall y Taylor 1996). Las paredes que dividen las tres enfoques también han sido erosionadas por border crossers que resistieron las tendencias hacia el acordonamiento de estas escuelas separadas entre sí, y que piden prestado libremente (a menudo provechosamente) donde pueden, con el fin de responder preguntas empíricas específicas.”

1.4. La emergencia del Estado y la perspectiva Estado-Céntrica

En las décadas posteriores a la culminación de la Segunda Guerra Mundial, las explicaciones del cambio social y de la política centradas en la sociedad fueron perdiendo aceptabilidad. En parte por el protagonismo renovado de los Estados nacionales, como consecuencia de las ideas y políticas *keynesianas* de las décadas posteriores a los años 30 que introdujeron como práctica su intensa participación en la gestión macroeconómica y legitimaron nuevos niveles de gasto público con fines sociales, tanto en Estados Unidos como en el resto de los países centrales y posterior o concomitantemente en los países periféricos.

Por otro lado, el proceso de descolonización, acelerado en las décadas de 1950 y 1960, amplió la cantidad de espacios nacionales periféricos que se organizaron políticamente en forma relativamente autónoma de los modelos de democracias liberales occidentales y requirieron estructuras y capacidades estatales importantes desde el inicio mismo de su vida institucionalmente independiente. Mientras esto ocurría en la periferia, en los países centrales se verificaba un incremento de las tensiones derivadas del incremento desigual del comercio internacional recíproco y de la disputa de nuevas formas de relación con los países recientemente independizados.

Posteriormente, a principios de los años 70, el largo período de crecimiento y expansión del capitalismo iniciado luego de la Segunda Guerra Mundial comienza a mostrar signos de agotamiento (Madisson, 1992) y promovió cambios profundos

en diversos órdenes: político, social, económico y cultural. El Estado Benefactor Keynesiano (EBK) empezó a perder potencialidad y capacidad para conducir y contener el accionar de los grupos sociales y los procesos económicos y políticos.

También los países centrales, a partir de la década de 1970, vieron agudizarse la competencia internacional y el crecimiento de la incertidumbre, que generaba fuertes y claras presiones al interior de sus Estados y de sus grupos sociales. Era de esperar entonces que estas condiciones permitieran una ampliación de la actividad estatal entendiéndolos como entidades, estructuras institucionales o factores importantes en la configuración de la sociedad y de las conductas de grupos e individuos.

Estas transformaciones condujeron a incorporar nuevos elementos en el análisis. Por una parte, se hacía necesaria una mayor atención en el ambiente institucional en el que los grupos y actores buscaban influir y, por otra, se comenzaba a reconocer que el Estado, las estructuras administrativas y los burócratas, se manifestaban con sus propias especificidades y preferencias y eran actores relevantes en las interacciones con los grupos sociales, los individuos, e incidían en el juego político.

Este conjunto de circunstancias contribuyó a que la noción *Estado* recuperara protagonismo y se instalara como elemento explicativo relevante en los estudios de los teóricos de la política. Paralelamente, la relación entre política y economía requirió también reintroducir al Estado en el análisis y, por último, algo similar ocurrió en otras disciplinas sociales en las que se lo revalorizó como actor central, sea como regulador, creador de derechos, interventor en mercados, etcétera.

Este movimiento de *traer el Estado de vuelta* –según la expresión que sintetizó este cuerpo de ideas– volvió las miradas hacia la naturaleza del Estado, la autonomía de las burocracias, la especificidad y fortaleza de las instituciones, el rol de los ejecutivos, legislativos y del Poder Judicial. Estos nuevos participantes conformaron un novedoso y específico horizonte de análisis que ampliaba las fronteras de la Ciencia Política e introducía un elemento explicativo recurrente.

Mas claramente, en Theda Skocpol (1989:41) se destaca la importancia del estudio del Estado cuando afirma que

“el 'gobierno' era considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. La investigación se encontraba en las 'aportaciones' de las sociedades al gobierno y en los efectos distributivos de las contribuciones gubernamentales. El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente y, en la investigación comparativa, las variaciones en las organizaciones gubernamentales se juzgaban menos significativas que las 'funciones' generales compartidas por los sistemas políticos de todas las sociedades”.

A principios de la década de 1970⁵ se registra el primer episodio asociado a la primer crisis generalizada de la economía capitalista mundial ocurrida con posterioridad a la segunda posguerra. La intensidad y extensión de esta ruptura del largo proceso previo de crecimiento equilibrado produjo profundos y generalizados cambios en el plano internacional, en los órdenes social, económico, político y cultural. En este tercer cuarto del siglo XX culminó la *edad de oro* del desarrollo capitalista. Todos los indicadores de desempeño de la economía mundial del cuarto de siglo posterior mostrarían resultados peores a los de la etapa precedente.

El EBK evidenció signos de agotamiento y comenzó un recorrido en el que desandaba el rumbo verificado por sus principales atributos: su peso económico específico, su capacidad de intervención y regulación y, en definitiva, su protagonismo central en la esfera de lo económico y social. Se inició un período de

⁵ El 15 de agosto de 1971, el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, anunció una devaluación de la moneda estadounidense y decretó el cese de su convertibilidad, que estuvo vigente desde que fuera tomada como moneda de reserva internacional en los acuerdos de Bretton Woods en 1944.

transformaciones profundas, a tono con el carácter estructural de la crisis, en el que se dibujó un horizonte de *jibarización* de lo estatal.

Durante las décadas previas a la crisis, con el EBK en la plenitud de su expansión, su intenso protagonismo estaba naturalizado, tanto en el análisis de las políticas públicas como en las conductas de los actores y en los resultados políticos. En América Latina, las reflexiones sobre –y la defensa de– el EBK se condensaron en la labor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

“El pensamiento de la CEPAL, sin duda, tuvo una influencia importante en los economistas de los gobiernos y en los académicos de la región en las décadas de la posguerra. Debido a que los administradores del Estado eran relativamente autónomos de la presión de intereses de grupos sectoriales y de instituciones financieras internacionales, estuvieron abiertos a una doctrina económica que parecía justificar la intervención estatal y que fortalecería a la nación en el ámbito internacional. Doctrinas económicas similares se hicieron típicas en la industrialización tardía de Europa y Japón (Gerschenkron, 1969)” (Fitzgerald; 1993:17)

La generalizada adopción de los modelos de EBK expandió la presencia estatal la actividad económica de las naciones y amplió el gasto social tanto en las principales economías desarrolladas como en buena parte de los países de la periferia. El *Estado*, emergía como actor calificado, naturalizaría esa relevancia y su relativo grado de autonomía o su condición de escenario en disputa, no estará en cuestión a lo largo de muchas décadas.

“Históricamente, las sociedades latinoamericanas tendieron a privilegiar una matriz socio-política que incluía, según los casos la fusión, imbricación, subordinación o eliminación de ciertos elementos de la relación entre Estado, sistema de representación y actores sociales (Garretón, 1994).

El EBK constituía el marco en que se relacionaban los grupos sociales y se manifestaban los resultados y disputas de los procesos económicos.

“El Estado constituía el referente central de la acción colectiva e, inclusive, un factor decisivo en el propio proceso de construcción social. El Estado constituía también, por lo tanto, el locus principal de la política, donde desembocaban todas las presiones, demandas y tomas de posición que dieron sucesivos contenidos a la agenda pública”. (Oszlak; 1997:3)

En este renovado protagonismo incidió también otro rasgo del período posterior a la segunda posguerra, el proceso de transformación de las relaciones económicas internacionales en el que perdió relevancia la antigua división internacional del trabajo que había estructurado el comercio internacional entre países exportadores de productos manufacturados y una periferia proveedora de materias primas.

En el nuevo escenario económico, en los países centrales comienza a predominar la exportación de capital en reemplazo de las de manufacturas, transformación que contribuyó a generar diversas estructuraciones productivas en la antigua periferia y a modificar el tipo de relaciones económicas entre países, conformando el par de relaciones *centro-periferia*. (Prebisch, 1983).

Esta forma de vinculación, en el marco de la expansión del comercio mundial en las décadas de 1950 y 1960 promovió la constitución de *factorías globales* junto a nuevas formas de relación económica al interior tanto de países centrales como de los periféricos. Estos cambios generaron estructuras productivas y sociales más heterogéneas que complejizaron la resolución de las demandas sociales y las disputas distributivas.

Concomitantemente, otros cambios ocurrían en el escenario mundial. Además de la descolonización de numerosos países de Asia y África, se iniciaba y consolidaba un proceso industrializador *semi dependiente* en los principales

países de América Latina, donde la debilidad de los grupos sociales promotores de políticas industrializadoras y de ampliación de los mercados internos era relativamente compensada por la fortaleza relativa y las capacidades de los Estados nacionales (Ferrer, Cardozo y Faletto, Prebisch). En tanto, la renovada disputa entre naciones desarrolladas a partir de la crisis de los años 70 completaba un escenario en el que se jerarquizaba el rol de los Estados nacionales y su capacidad de operar como actores centrales en el juego político y en la conformación de estructuras institucionales.

Esta cuestión del Estado, de los Estados nacionales, fue retomada también desde el neomarxismo en un debate que incorporó interpretaciones alternativas de las funciones socioeconómicas desempeñadas por las nuevas configuraciones estatales.

En algunos enfoques herederos del marxismo tradicional, el Estado continuaría siendo considerado como instrumento de dominación de clase y custodio del sistema de reproducción de las relaciones sociales, mientras que en otros autores se observaban cambios significativos. Se profundizaba el concepto de autonomía relativa de la política respecto de la economía (Poulantzas (1969; Blok, 1977,1980; Jessop, 2010) y se comienza a admitir que, si bien la función del Estado es reproducir las relaciones de producción capitalistas, existen márgenes de acción del propio Estado y de las burocracias. Bourdieu (1999), por su parte, destaca la independencia relativa de la burocracia en el moderno Estado capitalista con capacidad de apropiarse de *lo universal*, de los recursos públicos y de las tareas *simbólicas*.

En ese escenario, la perspectiva *sociocéntrica* se debilita y el Estado gana protagonismo en los estudios de los teóricos de la política mientras que la relación entre economía y política no podía ser pensada sin reintroducir la acción estatal en los análisis. Similar tendencia se verifica en estudios de otras disciplinas, la Economía Política, la Política, la Sociología y la Antropología. En el conjunto de las ciencias sociales se vuelve a reconocer la importancia del Estado, sea como

creador de derechos propiedad, interventor y regulador de mercados, asignador de recursos y actor indispensable en el rumbo del desarrollo de países y regiones.

Los diversos aportes que muestran esta tendencia y algunos de sus hitos, marcan un punto de inflexión en este volver el Estado al centro de la escena, entre ellos, el citado trabajo de Theda Skocpol *et al*, de los años 80.

El retorno del Estado es un tema central en el debate académico, con lo cual se instala una revalorización de algunas de sus dimensiones tales como sus capacidades internas y el grado de autonomía de los colectivos de funcionarios y técnicos y la medida en que éstos podrían estar por sobre los intereses sectoriales. Esta característica lleva a reconocerle un rol sustantivo en términos de políticas públicas como resultado del accionar de este colectivo que *administra (o gobierna)* el aparato estatal, portador de un saber técnico, relativamente exento de presiones o demandas sectoriales y que contribuye a dotar de mayor autonomía a la agenda de gobierno. La misma autora registra este rol, que implica una dinámica relativamente autónoma al señalar que

“los Estados pueden ser considerados como organizaciones mediante las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos característicos, alcanzándolos con mayor o menor eficacia según los recursos estatales disponibles en relación con los marcos sociales. Por otra parte, los Estados pueden ser considerados de un modo más macroscópico como configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad”. (Skocpol, 1995:3)

Además, los Estados, sean de países centrales o periféricos, están signados por las demandas del orden social y político interno y por las necesidades de competencia y colaboración en relación con otros Estados nacionales.

“El Estado moderno tal como lo conocemos, y tal como fue conceptualizado por Weber y Hintze, ha sido siempre, desde su nacimiento en la historia de Europa, parte de un sistema de Estados competitivos e interrelacionados” (Skocpol, 1995:11).

La fuente de esta autonomía se asienta también en su carácter bidimensional (en relación con la estructura de las clases sociales y su vinculación y posición relativa con el resto del mundo). De acuerdo con la organización estatal propuesta por Otto Hintze origina un conjunto de organismos tanto administrativos como policiales y militares, relativamente coordinados por una autoridad ejecutiva con capacidad de extraer recursos de la sociedad y conformar así la base del poder estatal como tal., y

“Este poder puede entonces ser usado con un grado de autonomía bien contra la clase dominante, o contra las facciones interiores pacíficas o beligerantes, y contra Estados extranjeros” (Mann, 1991:16).

Precisamente, Michael Mann recoge también esta *naturaleza* bidimensional para analizar los aportes de las dos perspectivas respecto de la autonomía. Así afirma que en las tradiciones marxista, liberal y funcionalista, se

“ha contemplado el Estado predominantemente como un espacio, una arena, en la que las luchas de clases, grupos de interés e individuos se expresan e institucionalizan, y (...) en la que la voluntad general (o (...) los valores esenciales o el consenso normativo) se expresa y cumple. Aunque tales teorías discrepan en muchas cosas, se unen para negar poder autónomo significativo al Estado”. y continúa señalando que mientras “la principal teoría alternativa” concebía al Estado “como fuerza física, y como ésta era el primer motor de la sociedad, el

estado militarista era así superior a las estructuras económicas e ideológicas identificadas por las teorías reduccionistas” (Mann, 1991:16).

Desde otra óptica, Norbert Elías (2010:394), en su descripción del proceso de constitución de los Estados europeos, registra la tensión entre el carácter estatal de representación de ciertas fuerzas sociales y la dependencia de otros grupos y clases sociales:

“El alcance de las funciones centrales (en referencia al Estado) es variable. A veces se amplía, (...) a veces se reduce sin que por ello disminuya la centralización, la importancia de los órganos centrales como núcleo superior de coordinación y regulación. En otros términos, los órganos centrales, al igual que cualquier otra formación social, presentan dos aspectos: su función dentro del entramado de los seres humanos al que pertenecen y la fuerza social que lleva aparejada esta función” (Norbert Elías, 2010:394).

En sentido similar refiere el crecimiento relativo de lo estatal en la medida que las sociedades se complejizan, al señalar

“El hecho de que aumente el poder político de los funcionarios centrales en una sociedad con una intensa división de funciones, es una prueba de que crece la dependencia de otros grupos y clases sociales en relación con un órgano de coordinación y regulación; cuando el poder disminuye, nos encontramos con una limitación de esa dependencia. Contamos con bastantes ejemplos de tales transformaciones en el poder de los funcionarios centrales, no solamente en aquella primera época del proceso de constitución del Estado que aquí situamos en el centro de nuestras observaciones, sino también en la historia actual de las sociedades estatales occidentales”.

De acuerdo con este enfoque, los Estados receptan presiones de dos dimensiones, *de grupos de interés*, que se expresan al interior del espacio territorial y de los restantes Estados. Con lo cual se produce una dinámica generadora de

“un cierto 'espacio' en el que la elite del Estado podría maniobrar, oponer las clases contra las facciones bélicas y otros Estados, y así marcar un área y un grado de autonomía de poder para sí mismo” (Mann, 1991:17).

Éste sería para Michael Mann un cuadro rudimentario explicativo de la naturaleza y grado de la autonomía estatal. No obstante, señala la historicidad del concepto al advertir que

“de esta forma la autonomía de poder tanto del Estado como de la sociedad civil en esencia ha fluctuado dialécticamente. No puede haber una fórmula general para un nivel «atemporal» de poder estatal autónomo” (Mann, 1991:32).

1.5. Perspectivas teóricas y una dimensión singular: El territorio

El territorio se constituye en un accionar colectivo en el que se destacan las políticas públicas, el accionar empresarial y el de la sociedad civil. Esta interacción se verifica en el desenvolvimiento de la cuestión regional en Argentina. Y no solo en épocas de pretendido rol “activo” del Estado sino, y sobre todo, cuando se expande la explicación de que éste posee un papel “pasivo” (García y Roffman, 2010:3).

Diversos enfoques se desarrollaron en torno a la mutua implicación de desarrollo económico y territorio, al punto que el propio concepto de política regional o de desarrollo regional admite significados diferenciados. Por un lado, refiere al desequilibrio y la heterogeneidad interregional y al conjunto de

herramientas y medidas que procuran mitigar estas disparidades. Por otro lado, atañe a las acciones y esfuerzos que realiza cada región para resolver los problemas del atraso y el creciente distanciamiento de otras que exhiben mayor dinamismo.

El primer enfoque tiene como objetivo central asegurar el crecimiento integrado de una economía nacional en busca de la eficiencia y la equidad, lo que implica medidas de apoyo a los territorios de mayor atraso relativo. Mientras que el segundo enfoque surge del *Regional Planning*, centrado en identificar y potenciar los atributos propios de una región particular, independientemente de su posición relativa con el resto del territorio de un país (Moncayo, 2002:113).

Estas perspectivas generaron aproximaciones teóricas diferenciadas respecto de la centralidad atribuida a las distintas causas de las asimetrías y a la dinámica diferenciada y divergente de las regiones. En algunas la responsabilidad principal se ubicaba en variables *externas a la propia región*. *Esto es claro en las teorías centro-periferia y también está presente en los enfoques de polos de crecimiento y de causación circular acumulativa.*

En tanto, en aquellas visiones que privilegian el análisis de las condiciones internas de los territorios, el enfoque más difundido es el de *etapas del crecimiento*, que explica el desarrollo como el tránsito de una fase rural a una etapa industrial para luego pasar a una economía focalizada en los servicios (Walt Whitman Rostow y, en Argentina, Guido Di Tella).

Estas teorías basadas en el supuesto de las fallas del mercado también concluyeron en estrategias y políticas deliberadas de impulso al desarrollo de regiones. Sea detrás de la promoción deliberada de desequilibrios que indujeran eslabonamientos hacia adelante y atrás o mediante la concentración de recursos en reducidos proyectos seleccionados, o con el apoyo y la protección de actividades industriales con producción destinada al mercado interno o exportación.

Se aprecia que hay algo en común en todas ellas. Las estrategias, medidas y herramientas propuestas para reducir disparidades interregionales demandan la

activa intervención de los Estados nacionales, central, sea por razones eficiencia macroeconómica o por el objetivo de equidad entre territorios.

La batería de instrumentos puestos en juego en estos casos comprende desde los incentivos fiscales a la promoción de polos de industrialización, desde la inversión privada y extranjera a la inversión directa del Estado mediante empresas públicas y desde inversiones en infraestructura y políticas redistributivas del gasto público a los desincentivos a nuevas inversiones en áreas desarrolladas.

En todos los enfoques se registra una mutua implicación entre desarrollo económico y territorio. De allí se deriva en reconocimiento de la importancia dada al rol y a las capacidades del Estado Nacional para incidir en las determinaciones de esa relación.

“La planificación económica y social constituyó una de las ideas de mayor relevancia entre las impuestas a mediados del siglo XX (...) Su rápida aceptación se sostenía en la creencia generalizada respecto de las posibilidades de la planificación para superar los problemas respectivos a la desigualdad en el desarrollo relativo que se observaba entre diferentes países y regiones del mundo. Estas convicciones constituían una especie de 'culminación de un prolongado periplo del pensamiento racionalista, en cuyo ámbito imperaba una fe inquebrantable en el progreso continuo’”. (De Mattos, 2010:690)

1.5.1. El debate sobre la dimensión territorial a partir de los años 70

Se admite el logro de escasos resultados en la disminución de asimetrías regionales, mayores grados de equidad y una mejor construcción armónica del territorio derivada de decisiones de inversión pública. En estos años comienzan a reconocerse las limitaciones del planeamiento *normativo* y sus propuestas.

Esta revisión lleva a que algunas interpretaciones se orienten a proponer mayores grados de libertad para los gobiernos locales y regionales (ILPES) dotándolos de mayores capacidades que, sumadas a una admitida mayor

flexibilidad de su gestión y a la cercanía con los problemas, estarían en mejores condiciones para reducir o revertir los efectos negativos del atraso relativo existente (Lira, 2003:21).

Concomitantemente, surgieron otros enfoques sobre la articulación sistémica entre región, nación y mundo. En algunas perspectivas se atribuyó entidad específica a los territorios organizados (localidades o regiones) como sujetos capaces de desempeñar un rol relevante en el direccionamiento estratégico del desarrollo. El territorio, entonces, dejó de ser un receptor pasivo de los impactos de políticas públicas de los Estados nacionales y de las intervenciones generadas por actores globales (Boisier, 1982).

En este enfoque se señala que tanto el tamaño como la vecindad, que tradicionalmente fueron elementos centrales en los procesos de regionalización, perdieron paulatinamente relevancia frente a otros atributos tales como la diversidad de relaciones funcionales, el grado de complejidad productiva, las capacidades para la producción flexible que, en conjunto, posibilitaron nuevas formas de interacción, de asociativismo y de vinculación con otros espacios productivos nacionales o externos.

Otras perspectivas difieren en la valoración de las capacidades relativas de los Estados nacionales frente a los gobiernos locales y regionales. Se arguye para ello que el propio proceso de desarrollo del capitalismo en las regiones inexorablemente constituye lazos económicos y políticos que se manifiestan en el carácter dominante que estos bloques adquieren en el Estado nacional; y las decisiones, tanto de disposición de recursos para inversión como las más diversas de política económica, se adoptan en base a una racionalidad que deviene independiente de la localización de sus resultados e impactos (De Mattos, 1989).

En estas valoraciones diferenciadas subyace el dilema presente en la relación del ordenamiento territorial como resultado de la confluencia de decisiones y acciones de *planeamiento (económico y social)* con las prescripciones de la *planificación física (espacial)*. Decisiones estas que demandan del Estado nacional para su resolución, mientras que los impactos se

materializan en las actividades y las expectativas de actores económicos y sociales locales.

El *territorio* resulta entonces socialmente construido, un espacio donde confluyen y disputan decisiones de orden ambiental, cultural, económico y social. En este escenario las decisiones de inversión pública procuran la conformación de una estructura espacial conteste con los requerimientos de los actores locales y, a la par, con las estrategias de desarrollo presentes en el espacio de decisión del Estado nacional. En esta dinámica está presente el conflicto, no sólo por perspectivas teóricas eventualmente divergentes o por intereses diferenciados o contrapuestos sino también porque la escala –reducida– de las intervenciones y la limitada capacidad de disciplinamiento de los gobiernos locales resulta insuficiente frente al dinamismo y la lógica centrada en resultados financieros y perspectivas de corto plazo de actores económicos de porte nacional o internacional.

Desde esta perspectiva, las intervenciones del Estado nacional en el ordenamiento del territorio constituyen una tarea de enorme magnitud y diversidad. No se remiten sólo a intervenciones *duras*, es decir, a decisiones de inversión pública en el sentido tradicional (infraestructura y equipamiento social básico). Por el contrario, se trata también de intervenciones *blandas* que comprenden acciones de diversa naturaleza con resultados e impactos en varias dimensiones, a saber: en los actores económicos y sociales que –a su vez– operan y transforman el territorio; en los actores institucionales, promoviendo ampliaciones en la gobernancia local y regional y, por último, en la promoción de formatos de relación que contribuyan a una nueva institucionalidad. Todas ellas confluyen en incrementar y solidificar una mayor *densidad institucional*, atributo éste indispensable para lograr que los resultados e impactos de las transformaciones emprendidas sean sustentables.

No obstante, cabe destacar que ciertas intervenciones *duras* en el espacio territorial tienen para los destinatarios implicados un alto valor adicional dado por su carácter simbólico, que trasciende sus resultados e impactos directos. De allí que la relevancia (y los beneficios) de las decisiones de inversión pública deben

considerar también su incidencia en las conductas, las perspectivas y la capacidad movilizadora de fuerzas sociales y políticas que constituyen una amalgama imprescindible para la generación de acciones colectivas de transformación progresiva del territorio y el logro de la cohesión social.

1.5.2. La transición hacia una nueva lógica en la consideración del territorio

Diversas perspectivas teóricas y diferentes conceptualizaciones se desarrollaron en torno a la significación de las decisiones públicas de intervención en el territorio durante el período de auge del planeamiento. *Planeamiento, territorio y desarrollo local-regional* constituyeron una tríada de conceptos articulados. Y el debate en su alrededor fue signado por la evolución del componente activo: el planeamiento.

Si bien existen suficientes antecedentes en Argentina y en América Latina⁶, puede decirse que la edad de oro de la planificación comenzó en la década de 1950 y recibió un fuerte impulso en los años 60, al influjo de las recomendaciones de la Alianza para el Progreso.

Los resultados de las experiencias de planificación en este período tropezaron con diversas dificultades y lograron un escaso enraizamiento de sus recomendaciones y políticas en el diseño y la implementación de acciones de gestión pública. En general, no registraron resultados satisfactorios ni duraderos ni obtuvieron un afincamiento sustentable en el entramado político burocrático. Los resultados que llevaron al virtual abandono de estas prácticas tienen diversas lecturas.

“Tres rasgos principales estrechamente interrelacionados, podrían destacarse al tratar de caracterizar y analizar la modalidad de planificación que estuvo en boga en la mayor parte de los países latinoamericanos desde la época

⁶ Ya desarrollados en el capítulo precedente.

de la Alianza para el Progreso, (...) un cierto voluntarismo utópico, que se expresaba principalmente en la orientación y el contenido preconizado para los planes y que, en lo esencial emanaba de la ideología de los planificadores, (...) un excesivo reduccionismo economicista, derivado del hecho de haber intentado circunscribir la observación, descripción y explicación de los procesos sociales al marco provisto por la teoría económica, para, con ese fundamento intentar definir las políticas para el manejo de los mismos y, (...) el predominio de un marcado formalismo en los procedimientos recomendados y adoptados, considerados como esenciales para el correcto cumplimiento de las tareas de planificación” (De Mattos, 1982:120).

En este marco, las decisiones de inversión relevante en infraestructura, en tecnología y en el apoyo a sectores económicos tenían como marco de referencia el mediano y largo plazo y como actor excluyente al Estado nacional.

“La concentración territorial de inversiones industrializantes en los principales nodos de una red urbana, la construcción de las infraestructuras de apoyo e interconexión, los sistemas de incentivos fiscales a la inversión en la periferia y muchos otros instrumentos, no fueron de incumbencia regional sino propios de la capacidad interventora del Estado nacional, su principal actor, por entonces formalmente dotado de la voluntad de diseñar e implementar la estructura territorial que requería un país internamente integrado. Mientras la metodología se extendía y homogeneizaba los documentos-plan de nuestros países – escasamente efectivos–, en el resto de América Latina envidiábamos a Celso Furtado, ese pionero de la planificación que, desde la SUDENE, nos decía que no sólo escribía documentos-plan sino que ‘tenía la chequera’: es decir, el poder para asignar efectivamente los recursos.” (Coraggio; 1999:2)

En el mismo sentido, con relación a la experiencia mexicana, se señala que

“si bien la crítica se ha centrado en el cumplimiento de las políticas y acciones determinadas en planes y programas, la realidad es que muchos de estos documentos han carecido desde su estructura de una vinculación efectiva con los procesos de toma de decisiones en la esfera política. Los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo. Se observa en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Nos encontramos con planes que estando presentes en el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo” (Iracheta; 2006:21).

El debilitamiento progresivo de estas prácticas abrió paso a la adopción de nuevas ideas al punto que el soporte teórico de la acción estatal en las próximas décadas se centró en el neoliberalismo, ubicado en sus antípodas.

Otro interrogante refiere a la carencia de instrumentos y mecanismos que permitiesen la recreación de pautas organizacionales de los actores de distintas regiones heterogéneas que forman parte de espacios nacionales. más aún en momentos en que se despliega un proceso de concentración excluyente que promueve la movilización global del capital induciendo una dinámica territorial de fragmentación y desarticulación, tanto de actores sociales y económicos como de espacios territoriales. Aquí adquiere innegable significación el concepto de “densidad nacional” como categoría que resume las capacidades de actores públicos y privados de desarrollar una institucionalidad inteligente centrada en articulaciones multiestatales y la redefinición de prácticas y metodologías de implantación de políticas públicas. Este atributo requiere de

“la existencia de condiciones endógenas, internas, necesarias, que resultaron decisivas para que esos países generaran progreso técnico y lo difundieran e integraran en su tejido productivo y social; vale decir, para poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio, inherentes al desarrollo. Este conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo pueden resumirse en el concepto de densidad nacional”. (Ferrer et al., 2010:434)

En este marco se encuentra un desafío pendiente, a saber: cómo relacionar los procesos y la dinámica de descentralización, localización y participación con los requerimientos de orientación y coordinación a escala nacional que demanda un proceso de desarrollo autogenerado desde un país de la periferia.

De este interrogante se desprende una agenda de transformaciones posibles, entre las que se destacan la conformación de *prácticas estatales, estructuras organizativas y el diseño de metodologías de formulación e implementación de políticas de inversión pública* que posibiliten recuperar capacidad de orientación y estímulo a los actores involucrados en los procesos de desarrollo local.

Estas transformaciones que posibiliten un *Estado inteligente*, con capacidad de sintetizar esfuerzos colectivos dispersos, de coordinar redes comprensivas de los actores envueltos en los distintos niveles territoriales, demandan una estatidad de nuevo tipo, capacitada para afrontar las tendencias actuales de fragmentación, la consolidación de asimetrías regionales-locales y dialogar con los nuevos espacios institucionales, en el marco de fuertes restricciones impuestas por la dinámica global de concentración y *periferización* creciente.

A partir de los años 80, con la expansión de las ideas neoliberales como soporte de las recomendaciones de política económica empezó el abandono del activismo estatal progresivo.

“Ello fue así dado el predominio de ideas totalmente contrarias a la intervención estatal para reducir las desigualdades de inserción de los agentes económicos en el mercado, como resultado del creciente poder detentado por los sectores productivos de elevada concentración del capital frente a la mayoría de aquellos que se ubicaban en una posición subordinada en el funcionamiento del sistema económico en las distintas cadenas productivas.” (García y Roffman, 2010:17)

Se comienza a sostener entonces que, en el mediano y largo plazo, las rentas *per cápita* que generan los territorios tienden a igualarse en razón de la libre movilidad de factores, con lo cual las desigualdades presentes tienen carácter transitorio o están generadas por razones friccionales. Como puede apreciarse, similar enfoque al usado para dar cuenta del desempleo estructural y, en el mismo sentido, explicar las asimetrías existentes como resultado de la dinámica de procesos de despegue económico de determinadas regiones que luego, al operar el *efecto derrame*, tienden a desaparecer.

Una consecuencia práctica de estas recomendaciones fueron las modificaciones introducidas en la institucionalidad existente. Tanto en el Estado nacional como en los *subnacionales* desaparecieron los organismos responsables de la planificación, en realidad se trataba de la culminación de un proceso de extinción de esta función y de sus soportes materiales (organismos estatales, cuadros técnicos y memoria institucional). Igualmente, dada la correspondencia entre las funciones *planeamiento* y la promoción del *desarrollo regional*, se verifica también la desaparición de los organismos institucionales responsables de la promoción y gestión de economías regionales.

Otro organismo creado al impulso de los procesos de planificación, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), que contaba con un alto grado de autonomía presupuestaria y un numeroso cuerpo de expertos formado en décadas de diseño de acciones de planeamiento sectorial y regional, también cedió ante los enfoques mercado-céntricos. Reorientó sus funciones hacia la promoción de

microemprendimientos, apoyo a la modernización de pequeñas y medianas empresas y acciones de estímulo a las iniciativas de exportación.

El abandono de estas funciones por parte del Estado nacional abrió el camino para que algunas de ellas sean asumidas y resignificadas por otros actores –privados o público-privados– con la consecuente adopción de lógicas diferenciadas.

Con la hegemonía de las ideas pro-mercado, aparecieron nuevas propuestas –diferenciadas– en relación con intervenciones estratégicas orientadas al desarrollo y a la equidad de regiones. Una de ellas centrada en la gestión de la planificación territorial, la negociación entre los actores sociales y el Estado (Boissier, entre otros). Mientras que una segunda mostraba una visión crítica de las capacidades de la institucionalidad local y enfatizaba la relevancia que tiene la planificación centralizada en la generación de complejos territoriales de producción (Coraggio y De Mattos).

Uno de los resultados significativos del primer enfoque citado, de intervención estatal-privada en las decisiones y acciones estratégicas, trajo consigo un virtual abandono del planeamiento territorial-ambiental a partir de los años 80. Convergieron aquí tres factores fundamentales, que Alfonso Iracheta señala para México y son válidos para el caso argentino en el período analizado. Se trata de: 1) la escasa valoración política a las decisiones centradas en integralidad, consistencia y largo plazo, 2) el escaso poder detentado y ejercido por el Estado nacional en la implementación y el control del cumplimiento de sus decisiones estratégicas, y 3) también escasa congruencia entre los diagnósticos y acciones propuestas con las decisiones de intervención adoptadas (Iracheta, 2006:22).

Otro de los resultados de estos cambios de roles estatales que acompañaron estos procesos tiende a consolidar nuevas modalidades de gestión territorial adecuando las preexistentes.

“La suma de tales procesos se ha manifestado en políticas concretas, como la modificación y formulación de nuevas formas de gestión territorial, basadas en la desregulación, extendida al uso y ocupación del suelo; en la descentralización y transferencia de atribuciones y funciones a los niveles locales de los sectores públicos –mas condicionados frente a las demandas de actores cada vez más poderosos y cada vez menos locales– y en las privatizaciones de las telecomunicaciones, plantas generadoras de energía eléctrica, de los medios y la infraestructura de transporte en sus diferentes modalidades –ferroviario, aéreo, carretero, marítimo– y con la consolidación de los ejes y corredores de integración.” (Laurelli; 2011:8)

En el mismo período surgió también un enfoque que parte de analizar la transición de las políticas regionales en América Latina y las implicaciones particulares que resultaban de los procesos generados a partir de la crisis del EBK. Se advierte aquí que, del mismo modo que la visión neoclásica no dejaba lugar para las instituciones y la política, tampoco prestó atención a los atributos de la geografía y del espacio. *“En la llanura homogénea, sin montañas, sin costas y sin ríos del marco neoclásico, los aspectos atinentes a la localización espacial de la actividad productiva no eran elementos centrales en el análisis del crecimiento y la acumulación del capital”* (Moncayo Giménez; 2002:5).

Así, desde el señalamiento de las limitaciones explicativas de la corriente dominante de la teoría económica en relación a las asimetrías y desigualdades interregionales e intrarregionales, comenzó a reconocerse que *el desarrollo es posible pero no es inevitable*. más aún, en las economías periféricas podían recorrer el camino inverso.

Esta posibilidad se dio en el período bajo análisis, la década de 1990, dadas las dos corrientes teóricas que pugnan por la explicación del fenómeno regional.

Una de ellas propone utilizar la potencialidad de actores locales en la construcción de sistemas territoriales (locales, metropolitanos, regionales) que unifiquen sus demandas e intereses y constituyan una especie de “interés general

de la región” que fortalezca la cohesión social y, a la par, contenga y subordine los conflictos internos, a los así contruidos interés colectivos de la región.

Va de suyo que esta mirada subestima

“los condicionamientos que la estructura capitalista y la condición periférica de algunos países sumadas a las asimetrías de poder entre los actores participantes. En tal sentido fue presentada como una especie de nueva ortodoxia” (Amín, Vigil y Fernández, 2008).

Desde esta perspectiva teórica se remarcan ciertas características de la dinámica productiva y social, vista desde los espacios *subnacionales*, entre ellas,

“los procesos regionales no están insertos en un marco abstracto de armonía y consensos sino en un escenario de relaciones de poder asimétricas y conflictivas (...) Lo regional no se define como un ámbito espacial determinado por su entorno sino como resultado de relaciones multiescalares definidas por redes y flujos. El acoplamiento de esa perspectiva relacional depende de una política regional multipolar con instancias de decisión multilocalizadas” (Fernandez, Amin, Vigil; 2008).

Desde este punto de vista teórico se asume la creencia de que, a partir de las transformaciones escalares de la economía mundial, son posibles los espacios de construcción de gobernanza local y de coordinación de políticas que permitan mejorar las condiciones productivas y sociales en un marco de creciente apertura y globalización.

1.6. Perspectivas teóricas en América Latina y Argentina

En América Latina, desde la década de 1930, los Estados nacionales ocuparon un lugar central en el proceso político, en su relación con las sociedades y con los diferentes grupos sociales. En este proceso se desarrollaron diversas formas de articulación con los actores sociales internos y con otros países, donde la relevancia de la actividad estatal contribuyó a configurar una *matriz Estado-céntrica*.

Mientras esto ocurría en la región, los países industrializados se caracterizaban por incrementar la intervención de *la política* en lo económico, mediante la acción estatal, descrito en Evans como *solución*, o como la mejor solución frente a la heterogeneidad y la creciente diversidad de problemas sociales, a partir de la convicción que los mercados lograban soluciones menos eficaces que las que resultan de ciertos grados de intervención estatal en su desenvolvimiento..

“En América Latina desde los años treinta hasta los setenta podemos sostener que se cristalizó en su forma más clásica la matriz Estado céntrica. En ella el Estado asume una centralidad mayor, incluso que la que ocupó en sus versiones europeas. En otras palabras, si el elemento que tipifica a esa matriz es el rol que la política ocupa en su centro, la particularidad de las sociedades latinoamericanas está en el lugar hegemónico que el Estado, como aparato inclusive, consigue en la sociedad”. (Cavarozzi y Abal Medina, 2000:3)

En el caso de América Latina, esta centralidad estatal adquirió una dimensión singular dado que, mientras las experiencias de Europa Occidental contaban con el apoyo del sistema de partidos, en esta región el principal soporte institucional se apoyaba en la *preeminencia de lo estatal-ejecutivo*. Esta primacía de lo estatal permitía establecer vínculos por medio de acuerdos implícitos con los principales grupos sociales en la medida que estos comprendían que la ampliación de la influencia estatal y el sostenimiento de un mercado interno cerrado a la

competencia externa admitiría, en cierta medida, la apropiación y distribución del excedente generado al interior de la economía. Al respecto Theda Skocpol (1995:41) aporta una reflexión en ese sentido al concluir en que

“los Estados, por una parte, pueden ser considerados como organizaciones mediante las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos característicos, alcanzándolos con mayor o menor eficacia según los recursos estatales disponibles en relación con los marcos sociales. Por otra parte, los Estados pueden ser considerados de un modo más macroscópico como configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad”.

No obstante, esta autora sostiene que la autonomía relativa de la acción estatal no constituye un rasgo estructural fijo sino que puede manifestarse en forma plena o limitada e, incluso, tener una vigencia temporalmente limitada. Tampoco es un atributo homogéneo para toda la estructura estatal. Pueden coexistir en un mismo momento histórico agencias con diferente grado de autonomía o de subordinación a algún grupo de la sociedad civil. O'Donnell (2008:3), con referencia a las tres dimensiones del Estado –un conjunto de burocracias, un sistema legal y un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio– precisa su carácter *“históricamente contingente”*.

Peter Evans, por su parte, señala que las fuerzas sociales que interactúan – en la arena estatal– pueden generar también *autonomías enraizadas* a partir de incorporar al análisis la importancia de los espacios institucionales en la formulación e implementación de las políticas públicas.

“Una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que

pone el acento Hirschman exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado". (Evans, 1996:23)

Rescata así al Estado como actor central en la decisión de las políticas públicas, rol que le es negado, o relegado, en las perspectivas sociocéntricas que le asignan un margen estrecho de decisión, en su carácter de representante de clases o grupos sociales. Señala además que los *tejidos institucionales* que vinculan la sociedad con el Estado y canalizan su influencia son también relegados en los análisis de estas perspectivas.

Esta centralidad estatal explica el carácter indispensable de las burocracias *meritocráticas*, aunque, en el caso de agencias estatales, no deciden en forma plenamente autónoma sino que sus acciones resultan del entretrejo con los agentes sociales.

"Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación contradictoria depende, por supuesto, del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta, como lo ilustra la comparación de Japón con los NICs del Este asiático". (Evans, 1996:28)

Evans rechaza el análisis unidireccional que supone positiva toda intervención estatal. Si bien el mercado demanda una activa presencia estatal para funcionar, este accionar puede llegar a desarrollar prácticas francamente negativas. Tal el caso de los *Estados predatorios* que –en la categoría de Evans– constituyen instituciones que sofocan y destruyen la sociedad. Estos Estados se

asocian con características tales como *personalismo, incumplimientos de pactos y contratos, corrupción, ausencia de aparatos burocráticos coherentes*, y otras de similar tenor.

Este enfoque es observado desde la perspectiva de la gobernancia que supone una cierta pérdida de relevancia de la centralidad estatal en el marco de su inclusión y sus vinculaciones con un entramado de organismos estrechamente relacionados con la sociedad civil.

Frente a esta pérdida de centralidad estatal originada en la ampliación de los mecanismos de la gobernancia, Bob Jessop (2010:37) sostiene que no es suficiente para agotar o minimizar su relevancia pues

“el Estado nacional no es únicamente un jugador clave en muchos mecanismos de gobernancia sino que también tiene un rol principal en organizar la autoorganización de las relaciones interorganizacionales, regular la autorregulación, promover la coherencia de regímenes en diferentes áreas y tratar con las repercusiones del fracaso de la gobernancia”.

En el tratamiento de viejas y nuevas funciones de los Estados nacionales, Jessop (2010:26) categoriza tres tendencias en las que pueden identificarse algunos de los rasgos característicos de las transformaciones operadas en los EBK:

“Primera, algunas de las funciones ideológicas, políticas, técnico-económicas particulares del Estado nacional, están siendo reubicadas en otros niveles de la organización del Estado. Segunda, algunas de las funciones ideológicas, políticas y técnico-económicas particulares –previamente o recientemente formuladas por el Estado nacional– han sido compartidas cada vez más con, o totalmente desplazadas a, otros (es decir, paraestatales o privados) actores políticos, acuerdos institucionales o regímenes. Y tercera, el contexto internacional de la

acción doméstica del Estado ha tomado mayor significancia en los Estados locales, regionales y nacionales y sus campos de acción debido a que los propósitos domésticos se han expandido para incluir un rango extensivo de factores y procesos transnacionales o extraterritoriales. Estas tres tendencias están asociadas a la redefinición parcial de las funciones particulares del Estado”.

Mientras que en Argentina, la ciencia política comenzó su desarrollo en décadas recientes. Carlos Acuña analiza su recorrido y la relación con el desenvolvimiento político institucional en una periodización que ubica a mediados de los años 70 el inicio de una etapa caracterizada por el esfuerzo de ligar la comprensión de los procesos políticos con las dinámicas estructurales.

“Así el equilibrio entre lo estructural, lo político institucional y lo ideológico es incorporado en los trabajos de José Nun y Guillermo O’Donnell” (Acuña, 2000:234).

En la década siguiente –signada por las consecuencias de la experiencia dictatorial– comienza una revisión de los aspectos reduccionistas que –en la etapa previa– llevaron a desestimar la importancia de las instituciones y, particularmente, de la democracia. Emerge entonces una preocupación por el funcionamiento de las instituciones y una revalorización de la democracia.

En la segunda mitad de los años 80 se amplía la perspectiva de análisis de los fenómenos políticos. Por un lado, la aparición –temporalmente rezagada– de la Nueva Economía Política (NEP) y su vinculación con la *teoría de la elección racional*, como también con la perspectiva de la *elección pública*, introducen una nueva agenda en el debate. Desde este nuevo enfoque, más allá de las críticas de *reduccionismo economicista* y su tendencia a relegar en los análisis los condicionantes socioestructurales y los procesos históricos, se conforma un núcleo de aportes dotado de especificidad y capacidad explicativa.

Aunque la recepción del enfoque de la elección racional en América Latina no parece satisfacer las expectativas de sus promotores, que resumen estas dificultades en las características idiosincráticas de nuestros países y en las diferencias con los actores de los países centrales, sumadas a la centralidad que adquieren los temas relacionados a la inestabilidad política y al

“grado de imbricación mutua entre la actividad académica y la práctica de la política económica, mayor que en los países más desarrollados” (Saiegh y Tommasi, 1998:26).

Esta afirmación se compadece con el incremento de las interconexiones entre agrupamientos de intelectuales y agencias gubernamentales que se verifica en los años 80 y llega a su máxima expresión en los años 90.

Estos componentes iniciales que posibilitaron el proceso de reformas en los años 90 pueden ser analizados desde diversas perspectivas. En cuanto al enfoque de la teoría de la *elección racional* cabe una prevención importante descrita en puntos anteriores y refiere a las limitaciones para ser aplicada a núcleos dirigentes existentes, o constituidos al efecto, en la medida en que no cuenten con un alto grado afinidad en sus diagnósticos, un flujo de información común y una similar valoración de las opciones disponibles.

Otras limitaciones de este enfoque para explicar adecuadamente los resultados esperados están dadas porque se trata de un ambiente complejo que admite una diversidad de salidas, frente a lo cual se requiere acotar el análisis tanto en los supuestos como en la complejidad del ambiente y las opciones posibles y, además, prever que las acciones y conductas pueden procurar “sólo” soluciones satisfactorias.

Mientras que, desde la perspectiva del institucionalismo histórico, se encuentra la posibilidad de analizar la relevancia de las instituciones y su incidencia en dar forma a las estrategias políticas que influyen en los resultados

políticos, particularmente en los periodos de crisis, generadas o fuertemente condicionadas por transformaciones externas al ambiente institucional. En estos periodos pueden ocurrir rupturas en las instituciones precedentes y desatarse conflictos alrededor del diseño de los nuevos arreglos institucionales. De este modo, se ponen en cuestión los arreglos institucionales históricos y se demanda otros nuevos que reflejen los cambios producidos en el equilibrio de poder en la sociedad.

Por su parte, la relación entre las instituciones y los conflictos propios de las relaciones de poder políticas es cambiante; en los periodos de estabilidad son una variable independiente y pueden explicar resultados políticos, mientras que en momentos de transformación institucional es *“la política la que da forma a las instituciones”* (Thelen y Steinmo, 1992:15). Con esta precisión se incorpora el entorno institucional que opera mediando en las luchas políticas que se libran en su seno e incluye

“las reglas formales, procedimientos de obediencia, y las prácticas de operación estándar que estructuran la relación entre individuos en distintas unidades de la política y la economía” (Hall, 1992:938).

Éstas limitan y –a la vez– refractan la acción política con lo que condicionan los resultados, pero no desconocen la incidencia de otras causas.

Esta investigación comprende un periodo de cambio institucional, por lo que este enfoque resulta de interés en la medida que

“los conflictos sobre las instituciones ponen al descubierto intereses y relaciones de poder (...) y sus resultados amplifican y refuerzan los intereses de los ganadores, ya que las trayectorias generales de política pueden ser fruto de decisiones institucionales”

y reafirman que las instituciones resultantes afectan las decisiones políticas, aunque hay otros factores que importan, tales como las

“las concepciones de clase, filosofías públicas, contextos históricos y las preferencias públicas y de las elites que se entrecruzan con las estructuras institucionales” en la producción de resultados políticos (Steinmo, 1992).

En línea con las interpretaciones Estado-céntricas, y con el foco en la experiencia argentina (y latinoamericana), Carlos Acuña propone una perspectiva *sistémica* que integre y analice las vinculaciones entre Estado, sociedad y mercado y los resultados de sus múltiples intersecciones.

“El Estado, la sociedad y los mercados se forjan mutuamente, por lo que el primero aparece como un actor insoslayable en el proceso de construcción política y económica de la propia sociedad y su dinámica productiva, pudiendo ser incluso su punto de 'partida' (...). La intersección Estado/sociedad civil/mercado, como núcleo integrador de una sociedad como tal, no articula piezas forjadas independientemente, no es una bisagra, sino un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia, no sólo sobre el margen y contenido del accionar de cada uno de ellos como 'polos' de una relación tripartita, sino de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada una de estas estructuras que se nos presentan como autónomas.” (Acuña, 2008:12)

Otro aspecto del debate que refiere a las capacidades del Estado y sus relaciones con la sociedad civil es abordado por Kathryn Sikkink (1993). Expone esta relación a partir de algunas características internas de los Estados de Argentina y Brasil y para ello aborda un período de la historia de ambos países (fines de los años 50 y principio de los años 60) caracterizado por representar los proyectos desarrollistas más avanzados en América Latina e interroga sobre las

causas por las cuales la experiencia Brasileña tuvo mejores posibilidades de desarrollo.

Entre las conclusiones destaca que la fortaleza estatal no refiere solo a su relación de predominio sobre la sociedad civil sino que se debe incorporar la estabilidad de los núcleos burocráticos estratégicos, independizados de las coyunturas políticas y una probada capacidad burocrática administrativa.

En este caso –afirma-, Brasil contaba con *más Estado* que la Argentina, no medido en términos de tamaño o amplitud de su intervención en la vida social y económica sino en cuanto a sus capacidades para acopiar y procesar información compleja que cualifique sus decisiones. Es decir, decisión política más *tecnoburocracia* competente.

Mientras que Brasil –continúa Sikkink– mantiene una burocracia dual; Junto a una administración, no calificada y clientelar, existe un segmento *tecnoburocrático* eficiente, relativamente aislado, con mayores garantías de estabilidad. Una de las instituciones relevantes que nuclea a estos expertos es el BANDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), homólogo del Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) en Argentina. Al respecto, cabe señalar el recorrido de ambos organismos que ejemplifica la diferencia: en los años 90 los técnicos del BANDES condujeron el proceso de privatizaciones de Brasil con relativo éxito, en tanto que el BANADE fue una más de las empresas privatizadas en Argentina en ese mismo periodo.

1.7. Nuevos actores y saberes expertos

La vinculación entre el mundo del saber y la política es tan antigua como la política misma, no obstante ello, en las últimas décadas se advierte una transformación de las formas de participación de los intelectuales que no se vinculan en forma individual sino por medio de grupos constituidos. Agrupamientos estos que se construyen a partir de afinidades ideológicas, por medio de redes de asuntos que conectan agencias de gobierno, centros de investigación, tanques de

pensamiento, fundaciones privadas, organismos multilaterales y empresas patrocinadoras de proyectos (Camou, 1997).

Un antecedente referido al rol y la relevancia que pueden manifestar estos tanques de pensamiento puede encontrarse en enfoques que buscan explicar los cambios en las políticas públicas a partir del papel de las ideas, tanto los aspectos cognitivos como en los valores, creencias y el aprendizaje (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En este enfoque se postulan ciertos supuestos para lograr cambios en las políticas públicas entre ellos, la existencia de perturbaciones externas que habiliten oportunidades para que los proponentes de las transformaciones se coaliguen para procurarlas. Dado este marco, los grupos de interés juegan su papel en la generación y difusión de las ideas de políticas y también en su formulación e implementación. De este modo se constituyen como actores intermediarios en la producción de políticas.

Estos grupos de actores comparten un conjunto de creencias básicas

“buscan realizarlas, incorporarlas a los programas públicos, influir en el comportamiento de múltiples instituciones gubernamentales” (Martín Quinteros, 2005:8).

Para ello actúan en todos los escenarios en que se materializa el debate, el diseño y la implementación de políticas públicas, sea el Congreso, las agencias gubernamentales o en medios que procuran incidir en la opinión pública. Estos sistemas de creencias pueden incidir en la dirección que se procura imprimir a los cambios. Cambios que necesitarán capacidad para ser materializados, que dependerá, a su vez, de los recursos de los actores coaligados.

Estos sistemas de creencias se conforman en diversos niveles, desde el plano de acuerdos profundos, que incluye creencias ónticas y normativas, como las referidas a la igualdad y libertad de los individuos, hasta los consensos sobre preferencias específicas como el tipo de regulaciones deseables, el diseño de

instituciones, la importancia relativa de elementos que configuran escenarios específicos.

En la medida que estos enfoques reconocen que la autonomía burocrática debe ser históricamente situada y matizada por la heterogeneidad institucional, admiten incorporar otros elementos que contribuyen a explicar rasgos y atributos de los grupos burocráticos. Entre estos elementos se encuentra el sistema de creencias con que los actores fundamentan sus acciones y propuestas.

En el caso argentino, estos *tanques de pensamiento*, nodos relevantes en las *redes de expertos*, muestran rasgos comunes: están constituidos por profesionales –en su mayoría– sin adscripción partidaria, nucleados en organizaciones cuasi públicas, generadores de ideas que operan como amalgama teórico productor de “visiones y creencias congruentes”. Estos “*Centros de Pensamiento, potenciados por su dinámica de trabajo en redes, han alcanzado un protagonismo relevante tanto en la producción de ideas como en el diseño e, incluso, en la implementación de políticas públicas, durante la década de 1990*” (Balbis, 2001).

Se trata de actores cohesionados por su formación en universidades “de prestigio”, articulados en redes, que tienden a generar una visión análoga de los problemas de gestión pública y –por ende– a ofrecer las soluciones “técnicas” disponibles. Soluciones éstas que relativizan los desacuerdos –ideológicos o de intereses– mediante la apelación al

“expediente dogmático del saber especializado que reduce la complejidad de las soluciones disponibles fincadas en el principio de la soberanía popular” (Camou;1997:64).

1.8. El diálogo posible entre perspectivas diversas

El objeto central de esta investigación está constituido por el proceso de decisión y gestión de la inversión pública en Argentina durante la década de 1990

cuyo instrumento principal es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), creado a principios de ese período.

El estudio comprende la descripción y análisis del entramado institucional-legal que sostiene el proceso de gestión; las características de los actores e instituciones que participan del mismo y sus sistemas de creencias; el soporte teórico y metodológico que apoya el proceso de gestión y el grado de efectivización de los objetivos propuestos; y los resultados logrados en términos de implantación de nuevos criterios de análisis, evaluación y decisión.

Las perspectivas teóricas detalladas en los puntos precedentes muestran solapamientos en el abordaje de los temas que constituyen el objetivo del presente trabajo y en ese sentido se expusieron. Ahora bien, la investigación tomará como referencia más estrictamente los enfoques que –considera- resultan más apropiados y vinculados a la experiencia analizada y que mejor pueden explicar el proceso de decisión y gestión de la inversión pública en el período analizado.

Carlos Acuña alude a esta posibilidad explicativa a partir del diálogo entre enfoques diversos. Introduce premisas de análisis estratégico, analiza el desempeño y las relaciones entre los distintos tipos de actores, instituciones y procesos. Parte del concepto de

“matriz política como un “sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos (...) y asigna probabilidades diferenciales para el desarrollo y la producción de distintos procesos políticos” (Acuña, 1995:3).

Desde allí, propone una matriz política que incluya un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas. De este modo –concluye- las relaciones entre actores, grupos sociales y estructuras se enriquecen con la incorporación de las visiones estratégicas de estos grupos o clases sociales y el

resultado de las coaliciones políticas que construyen para apoyar y orientar las transformaciones.

Esta perspectiva considera que en el período de referencia de esta investigación se produjeron profundas transformaciones que generaron una nueva matriz política. Las diferencias refieren a reglas de inclusión/exclusión, relaciones entre economía interna y externa, relaciones entre economía y mercado, entre Estado y actividad económica, en las reglas constitucionales y electorales, en los partidos políticos y en las relaciones entre el Estado, políticas públicas y sociedad civil. Y, además, refiere cambios en las propiedades de los diversos elementos que la constituyen tales como partidos, asociaciones empresariales, sindicatos, recursos políticos e ideológicos, relaciones entre líderes y dirigidos, etcétera.

En términos metodológicos, otorga un peso codeterminante a los factores económico-estructurales, los político-institucionales e ideológicos, como forma de alejarse de explicaciones reduccionistas. Entiende también que la lógica de acción política y sus implicaciones admite, en el marco de una misma matriz estructural, el desarrollo de distintos procesos políticos según las opciones y comportamientos de los actores. Este análisis estratégico

“asume que los actores en pugna son racionales y que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines (...). El cálculo con el actor establece esta relación (...) y el comportamiento resultante incorpora la percepción/conocimiento sobre las reglas y dinámica de funcionamiento que caracterizan al conjunto de relaciones sociales en el que los actores están inmersos”. (Acuña, 1995:5)

De manera que los actores afrontan las relaciones sociales como repertorio de opciones a las que se asocian determinados costos/beneficios y un rango de probabilidades de éxito en la materialización de sus acciones, el logro de sus objetivos y la realización de sus intereses.

Cierto es también que la adopción de un marco teórico no supone una negación valorativa de los restantes enfoques. Al respecto Pierson y Skocpol (2008:30) advierten que cada uno de estos enfoques líderes en la ciencia política empírica contemporánea

“ha probado su valor. No solo la ciencia política –de hecho la ciencia social como un todo– se beneficia de la coexistencia y competencia de diversos enfoques teóricos y de la investigación; estudios relevantes muy frecuentemente combinan líneas de análisis inspiradas en enfoques teóricos diversos”.

Pierson y Skocpol destacan también los criterios siguientes, que se entendieron pertinentes al objeto de estudio.

“Para desarrollar argumentos explicativos sobre resultados importantes o enigmas, los institucionalistas históricos toman en serio al tiempo, especificando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables. Los institucionalistas históricos, asimismo, analizan contextos macro y formulan hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos, en vez de examinar una sola institución o proceso por vez. Si se considera a estos tres rasgos en su conjunto (agendas sustantivas, argumentos temporales y atención a contextos y configuraciones), se podrá observar que dan cuenta de un enfoque institucionalista histórico reconocible que realiza contribuciones poderosas a la comprensión del gobierno, la política y las políticas públicas por parte de nuestra disciplina” (2008:10).

En el mismo sentido, Hall y Taylor (1996:938) también señalan particularidades de este enfoque, que resultan apropiadas al objeto de estudio propuesto, cuando señalan:

“...cuatro características de este (el institucionalismo histórico) son relativamente distintivas. En primer lugar, los institucionalistas históricos tienden a conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios. En segundo lugar, destacan las asimetrías de poder relacionados con el funcionamiento y desarrollo de las instituciones. En tercer lugar, tienden a tener una visión de desarrollo institucional que hace hincapié en dependencia de la trayectoria y consecuencias no deseadas. En cuarto lugar, están especialmente preocupados de integrar el análisis institucional con la contribución de otros tipos de factores, tales como ideas, pueden hacer que los resultados políticos”

En el mismo sentido prestan atención a la distribución desigual del poder entre grupos sociales (1996:941),

“En lugar de postular escenarios de individuos que contratan libremente, por ejemplo, son más propensos a asumir un mundo en el que las instituciones dan algunos grupos o intereses un acceso desproporcionado en el proceso de toma de decisiones, y, en lugar de enfatizar el grado en que un resultado hace que todos estén mejor, tienden a subrayar cómo algunos grupos pierden mientras que otros ganan”

Y, por último, en páginas anteriores (1996:937), rescatan el interés de esta corriente en la cuestión del Estado al señalar que:

“ En particular, llevó a muchos institucionalistas históricos para mirar más de cerca el estado, ya no se ve como un intermediario neutral entre los intereses en conflicto, sino como un conjunto de instituciones capaces de estructurar el carácter y los resultados de los conflictos de grupo. Poco después, los analistas en esta escuela comenzaron a explorar cómo otras instituciones sociales y políticas, de la

clase asociada con el trabajo y el capital, podrían estructurar las interacciones con el fin de generar las trayectorias nacionales distintivas. Gran parte de este trabajo consiste en comparaciones internacionales de las políticas públicas, por lo general haciendo hincapié en el impacto de las instituciones políticas nacionales que estructuran las relaciones entre los legisladores, los intereses organizados, el electorado y el poder judicial”

Enfoques estos que se consideraron apropiados en relación de la relevancia del accionar estatal en la configuración de los rumbos de la economía y las instituciones en Argentina a lo largo del siglo XX.

En el presente trabajo se expone una sucinta evolución del desarrollo histórico de los rasgos de la gestión pública que se imbrican con las características de las transformaciones estatales ocurridas a lo largo del periodo analizado. Este desarrollo reconoce la relevancia de las particularidades de la evolución del Estado Nacional en Argentina y como esas características influyeron en los resultados e impactos de las políticas, en particular en las de inversión pública.

Los Estados nacionales pueden considerarse capaces de acción oficial autónoma, no directamente reductibles a mandatos o presiones de grupos de poder. Se encuentran atravesados por funcionarios designados y por dirigentes políticos electos, con diferenciados intereses organizativos, de carrera, con diferentes grados de receptividad para la promoción de intereses sectoriales y para decidir e implementar iniciativas relacionadas con la producción y el ingreso vinculados a la economía, con la ampliación del apoyo social, todo ello en medio de las capacidades que habilitan los recursos jurídicos, administrativos, fiscales, de coerción, mediados estos por la solidez y coherencia de las capacidades de gestión logradas. En el análisis de

“los fenómenos potencialmente relevantes para las políticas, las estructuras de los estados son tan importantes como las clases y grupos de interés. Los

Estados modernos y las ciencias sociales han crecido juntos, no sólo porque los propios estados monitorean realidades sociales y idean teorías acerca de ellos, sino también debido a que el crecimiento de las intervenciones de estatales para los fines de bienestar económico y social ha estimulado directa e indirectamente la investigación y la teorización en los ámbitos de las ciencias sociales. Ante esta realidad, se puede suponer que las diferentes estructuras específicas de los estados conforman los modos en que los expertos y sus ideas entran en la formulación de políticas públicas en determinados momentos. A su vez, la posibilidad de acceso a los centros de decisiones y de ejecución de las políticas por los expertos, o la falta de dicho acceso, influye en el desarrollo de las teorías sociales e investigaciones en sí mismas". (Weir y Skocpol; 1992: 118 119)

Esta centralidad de lo estatal es reafirmada en la misma página señalando que

"Por lo tanto, las estructuras estatales ayudan a inspirar a las mismas exigencias que se persiguen a través de la política"

Esta jerarquización de lo estatal también es señalada por Bob Jessop, desde una perspectiva *neogramsciana*, cuando reafirma la *necesaria supervivencia* de los Estados nacionales, no para cumplir roles tradicionales del denominado *Estado nacional keynesiano de bienestar* sino que

"continuará siendo esencial al ejercicio de las funciones 'genéricas' del Estado capitalista hasta el momento en que los regímenes supranacionales adquieran la capacidad de gerenciar problemas de cohesión social en un bloque regional o sistema mundial dividido en clases. En consecuencia, y a pesar de las tendencias hacia una crisis y erosión en su aspecto económico integral de bienestar keynesiano, el Estado nacional de posguerra está adquiriendo nuevas

funciones económicas y sociales y continúa siendo significativo como una fuerza política general”.

También el enfoque analítico descriptivo (Majone) resulta útil para la descripción del recorrido decisional y la identificación de variables que describan las decisiones finalmente adoptadas en términos de la agregación acumulada de sucesivos procedimientos ritualizados y opciones adoptadas a lo largo del recorrido. En el mismo sentido, permite describir y analizar las modificaciones, adecuaciones o transformaciones propias del proceso de implementación.

Como puede apreciarse, este enfoque se solapa con la noción marxista respecto del espacio social como explicación de las conductas y las acciones individuales y también colectivas pero, a la vez, no comparte que las formas que asumen la cultura, la ideología y la política estén *sobredeterminadas*, por la estructura económica, como razón de última instancia.

Ahora bien, el institucionalismo histórico plantea una discusión con los supuestos de la teoría marxista del Estado⁷. Si bien parte de reconocer la importancia de las relaciones y coaliciones de clase en la explicación de los fenómenos políticos, objeta que ofrezca solo explicaciones parciales y deterministas acerca de la capacidad de acción autónoma del Estado. Este debate lleva a la revisión del concepto de autonomía.

¿Cuáles son los márgenes reales de acción autónoma del Estado y su capacidad para la intervención efectiva en un contexto dado?, ¿Qué márgenes de acción dispone la dirección política del Estado para plantear objetivos de política de un modo independiente?, ¿En relación a qué actores y procesos se definen?

Si bien la tradición marxista da una definición contundente a estas preguntas, las contribuciones *neomarxistas* consideran que la autonomía del Estado es siempre relativa, depende de coyunturas específicas y del estado de la lucha de clases en momentos determinados. Algunos autores incorporan también causales de naturaleza contingente.

⁷ Al respecto, ver Evans Evans, Rueschemeyer y Skokpol (1985) y también Peter Hall (1986).

Además, estas teorías reconocen –entre otras causas- que en el sistema capitalista se plantean límites a la acción estatal autónoma, dados por el protagonismo relevante de la inversión privada que confiere un cierto “poder de veto” a los actores principales sobre las decisiones y políticas estatales. Asimismo en este tipo de Estados tanto su legitimidad - tensionada por objetivos conflictivos entre el favorecer la acumulación privada y sostener el consenso político-, como su capacidad institucional y financiera y su efectividad en la gestión e implementación de políticas pueden quedar seriamente reducidas en determinadas coyunturas.

Respecto de estos enfoques, desde el institucionalismo histórico se señala que los estudios centrados en las relaciones de clase permiten reconocer que tipo de autonomía es posible dadas ciertas coaliciones sociales específicas, pero no permiten *precisar qué tipo de instituciones y políticas es probable que emerjan, se desarrollen, se transformen, o caduquen en determinadas coyunturas.*

Por el contrario, el enfoque neo-institucional procura herramientas conceptuales que permitan identificar ciertas dinámicas de la actividad estatal, tales como trayectorias institucionales de agencias gubernamentales, acuerdos y conflictos en la cúpula dirigente, redes de conexión entre actores estatales y sociales y situaciones que permiten oportunidades para la implementación de políticas y proyectos específicos, entre otras. Este enfoque propone agendas de investigación de alcance medio para el análisis de las políticas públicas y de dos aspectos relevantes para nuestro estudio: los conceptos de *autonomía* y *capacidades* que singularizan el poder estatal.

En tanto que la autonomía se define como la posibilidad de los actores estatales de formular objetivos de política de un modo independiente, la capacidad se refiere a su habilidad para implementarlos en forma consensuada, utilizando los medios (institucionales, materiales y simbólicos) disponibles. De este modo, los actores estatales pueden ser *relativamente autónomos* de los intereses dominantes, tanto internos como internacionales, pero pueden carecer de la *capacidad* para alcanzar sus objetivos. A la inversa, los actores estatales pueden

contar con un conjunto indispensable de recursos, pero carecer de autonomía política para fijar e implementar sus objetivos. Estos conceptos, así definidos, no están en contradicción abierta con los aportes neo-marxistas sobre la autonomía relativa del Estado.

Cabe introducir aquí, en relación con Argentina y con América Latina, el legado de la *teoría de la dependencia*, (Cardozo y Faletto, 1969; Oslack, 1978; Prebisch, 1984, O'Donnell, 1973), cuando refiere el carácter periférico de la inserción de estos países en el sistema económico internacional como responsable de la debilidad de los Estados nacionales, de su mayor permeabilidad a la *captura* por parte de sectores sociales dominantes y de la vulnerabilidad mayor frente a los condicionantes externos.

Por otra parte -y en aparente paradoja- muchas veces estos Estados Nacionales desempeñaron roles relevantes en el patrocinio y la conducción de procesos de desarrollo económico, inclusión social la promoción de los denominados objetivos nacionales y logro de amplios consensos (Evans; 1992), operando muchas veces con importantes dosis de autonomía en la resolución de conflictos sociales, obrando como *demiurgos*, en los términos de Lelia Frischtak (1994:36).

Capítulo 2

Evolución y cambios en el Proceso de constitución de decisiones de inversión pública

2.1. El proceso de decidir. *Diseñar, implementar, gestionar, persuadir*

El proceso de gestación de políticas de inversión pública, su diseño, la construcción de su viabilidad y su concomitante y posterior implementación, supone una intencionalidad, un comportamiento propositivo. En este sentido, es un rumbo trazado para la acción, deliberado y analizado pero, además, es el curso de acción de lo efectivamente ocurrido y ámbito de tensiones entre objetivos procurados y la materialización que se concreta o los impactos producidos.

La decisión -en rigor, el proceso decisional- no es la *Gran Decisión* que emana de una cúspide estatal, es resultado de una multiplicidad de decisiones acumulativas (consistentes en unos casos, contradictorias en otros), originadas en distintos niveles jerárquicos, sostenidas en análisis y valoraciones de actores diversos, internos y externos al gobierno que, en conjunto, contribuyen a constituir aquella decisión central. A posteriori de ésta (la Gran Decisión), se inicia un proceso de implementación vehiculado por un conjunto de otras decisiones, originadas también en estamentos jerárquicos y funcionales diversos, que pueden reconfigurarla y reorientarla en el tracto de su materialización (Aguilar Villanueva, 1992).

Es factible que el resultado y los impactos logrados disten de las intenciones originales o de la *Decisión Mayor*. Más aún, el proceso de persuasión concomitante y *postdecisional* (Majone, 1997) puede generar una percepción pública de los resultados que se distancie de los esperados en la previsiones del diseño o de los previstos en la intervención finalmente decidida y, aún, de los impactos verificados.

La complejidad de este proceso no puede ser captada desde el enfoque de *elección racional*, basado en la lógica de la elección individual, de donde se desprenden las normas óptimas de decisión dado que éstas se constituyen en el sostén argumental de los resultados obtenidos. Esta traspolación del proceso de elección del responsable individual al complejo proceso de identificación y definición de problemas y estudio, análisis y valoración de opciones posibles para afrontarlos, refuerza la identificación entre la decisión y la acción consecuente y,

además, omite o subestima el proceso de implementación de la decisión adoptada. Y este proceso de implementación “*es parte esencial del proceso de toma de decisiones y no una rutina administrativa*” (Majone, 1975).

Esta caracterización de la implementación como constitutiva del proceso decisional y no mera rutina de administración, vale también para el proceso previo a la constitución de la *Gran Decisión*, que –siguiendo a Giandoménico Majone– puede denominarse *proceso predecisional*. Este proceso comprende las actividades y decisiones que ocurren a lo largo del recorrido que se inicia con el planteamiento de ideas, propuestas o iniciativas, e incorpora progresivamente análisis de información, exploración de opciones, formulación componentes técnicos específicos, evaluaciones y decisiones de nivel medio, previas a la decisión central. En este prolongado recorrido intervienen actores y organizaciones internas (y externas) al entramado burocrático que pueden estar condicionados por procesos formativos y culturas diferenciadas que inducen lógicas diferentes, que pueden procurar objetivos específicos diferenciado y, además, que manifiesten distintas modalidades e intensidades de involucramiento con la materialización de la iniciativa y el logro de resultados e impactos. Esta diversidad de actores y espacios que atraviesa la materialización de una decisión se relaciona entre sí de múltiples maneras.

Toda iniciativa de inversión pública pone en movimiento este entramado de componentes diversos, donde cada uno agrega su parte y observa el proceso con *lentes conceptuales* singulares a través de las cuales decide el modo de su participación, la información que aporta y las opciones que selecciona.

En esta dinámica, todos los actores procuran sus propios objetivos y los de su organización y ponen en juego, además, sus habilidades y capacidad de liderazgo. De este modo, la naturaleza de las acciones y el ritmo del juego provocan que las *decisiones y acciones* de gobierno sean el vector resultante de este conjunto de fuerzas no siempre convergentes. A este enfoque descriptivo/argumentativo puede tributar también el modelo II de Allison (1969:123), que

“trata de identificar las organizaciones involucradas y revelar los patrones de conducta organizativa que originaron la acción”.

En Majone (1975) se aborda este dilema desde una perspectiva más general al señalar como objetivo *“la factibilidad y no la optimalidad”* de una decisión como el objeto realista del análisis de políticas públicas. A partir de lo cual la diversidad de opciones debe analizarse a la luz de las restricciones institucionales, políticas, sociológicas, organizativas, para obtener una opción factible.

En cuanto a la vinculación entre el proceso decisorio y las restricciones potenciadas a raíz del agotamiento de las capacidades del EBK, cabe señalar que el proceso de transformación de la institucionalidad y de las prácticas políticas asociadas en nuevas formas, aún no consolidadas ni definidas, constituye un espacio analítico que puede ser abordado desde perspectivas diversas.

El “viejo Estado”, el Estado *burocrático-autoritario* gestado al socaire de las políticas keynesianas, fortalecido en experiencias de ampliación de ciudadanía – tanto de signo populista como democrático-republicano– tiende a desaparecer y da lugar a una disputa por la configuración de lo nuevo, que puede ser neoliberal, en la tradición conservadora en auge en los 80 y 90 o bien democrático-liberal, en la previsión de Bresser Pereyra (2004).

Un aspecto de este debate es el concepto de *restricción democrática*, como contracara de la denominada *restricción económica*, punto central de la lógica argumental de la visión económica hegemónica. Desde esta visión teórica se entiende que la *restricción económica* es connatural a la institucionalidad constituida, mientras que las restricciones derivadas del ejercicio de la democracia, mediadas por la Gestión Política son entendidas como no-rationales, subjetivas y discrecionales.

En esta relación, Bresser Pereyra destaca un doble rol de la teoría de la elección racional. Por un lado, señala el equívoco de ver la política como algo

estático en vez de reconocer su naturaleza histórica, sus transformaciones, sus crisis, sin llegar jamás a un estado óptimo. Por el otro, admite la ventaja del enfoque que permite discutir ciertos problemas que, desde la perspectiva histórica inductiva, resultarían oscurecidos.

Este dilema, definido también como la disputa entre racionalidad política y racionalidad económica, es presentado como una forma de tensión entre el holismo y el individualismo metodológico, con lo que se abre el espacio para el debate sobre las metodologías de abordaje. En este clivaje se alinean –en general– sociólogos y politólogos por una parte y economistas por la otra, según Carlos Acuña (1997), quien propone un enfoque eclético, multicausal, que abarque la complejidad de las motivaciones de las conductas humanas. Este aspecto del debate constituido por las formas de vinculación entre *política* y *administración* recorre transversalmente el tema objeto de investigación y es abordado en el análisis de la experiencia de reforma del Estado y, específicamente en el de creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en los capítulos 4 y 5.

Esta tensión entre gobierno y administración contribuye a explicar algunas características del *aparato burocrático*. Durante el prolongado período de agotamiento y recurrentes crisis del EBK el viejo Estado burocrático- autoritario fueron siendo permeadas tanto las estructuras burocráticas como la lógica común construida por cuadros técnicos con lo que se erosionó paulatinamente su fortaleza de actor calificado. A lo largo de esos años estos núcleos técnicos fueron siendo desplazados de ciertos tramos del proceso decisional hacia roles más vinculados al cumplimiento de normas y tradiciones operativas.

El espacio vacante fue siendo ocupado, en forma creciente, por cuadros técnico-políticos provenientes del partido de gobierno o de alguna de sus facciones internas, cuyo horizonte temporal de gestión fue siempre reducido lo que inhibía su involucramiento en objetivos de medio y largo plazo. Esta dinámica retroalimentaba el proceso de desestructuración de los núcleos burocráticos y tendía a degradar los eventuales encastres con actores económicos y sociales

que permitiesen mejorar la capacidad de gestión articulada con las demandas y las capacidades empresariales de actores objetivamente interesados en el desarrollo. En esa línea de trabajo, Adam Przeworski (2004) explora un aspecto del problema al ubicar el clivaje entre el espacio de la política y el rol de la administración. La política, en su necesidad de delegación, acude a la administración y abre un ámbito de conflictividad entre los intereses partidarios y los intereses públicos.

Este espacio de conflictividad se amplía y adquiere un rumbo más preciso a partir de la adopción de criterios de la nueva Gestión Pública, cuyas características implican una mayor autonomía de la burocracia estatal que supone un cierto aislamiento de las agencias estatales de las influencias de las políticas, con lo cual éstas se arrojan mayor centralidad y responsabilidad en los resultados de la Gestión Pública.

No es posible escindir plenamente la esfera de la política de la correspondiente a la administración pública ni desconocer los múltiples mecanismos de interacción y las áreas de disputa. Se requiere además una precisa comprensión de las particularidades concretas de cada país. A modo de ejemplo, no se puede equiparar los denominados *polilcy brokers* con los caciques locales, o insistir en procesos del tipo *abajo-arriba* en ambientes con fuerte pervivencia de la verticalidad o, por último, confundir la capacidad de operar que tienen coaliciones de *lobbystas* con los grupos de presión en ámbitos institucionales con estructuras heterogéneas y fragmentadas.

Por último, cabe señalar que en una sociedad moderna, abierta y heterogénea, las arenas en que se debaten las políticas públicas, los mecanismos de vinculación habilitados por la ampliación horizontal de la esfera gubernamental, el enraizamiento de los burócratas en la sociedad, la participación orgánica de redes de política, introducen no sólo las disputas sectoriales de intereses y las preferencias sobre los arreglos institucionales sino también consideraciones estratégicas.

Los modelos de gestión pública así resultantes y la conformación de redes de política y grupos de expertos no son inocuos en la configuración de las características del aparato estatal y en la generación de capacidades que inciden luego en el rumbo y las características de largo plazo de su desenvolvimiento económico y social.

2.2. Decisiones y gestión de la inversión pública durante el despliegue del EBK

En el Estado federal argentino, el proceso de “diseño, decisión y gestión de la inversión pública” (en adelante Proceso de gestión de la Inversión Pública – PGIP–) se desarrolló al amparo de la institucionalidad gestada a partir de la creciente intervención estatal en desenvolvimiento económico desde la década de 1930, con las primeras respuestas –defensivas– a la crisis, hasta mediados de los años 70.

Este período está signado por el crecimiento sostenido de la actividad económica –mas allá de la dinámica *pare-siga* en el corto plazo–, la consolidación de la producción industrial destinada al mercado interno como componente dinámico del desarrollo y el fortalecimiento del rol del Estado nacional que, en forma creciente, concentró recursos y responsabilidades en las decisiones de inversión pública.

En este marco se dieron los primeros intentos y acciones de planificación que robustecieron el *protagonismo del gobierno federal en el proceso decisional* y, paralelamente, el peso de los factores de poder que –en distinta medida– sostenían el modelo de desarrollo (organizaciones sindicales, Fuerzas Armadas y, en forma cambiante, sectores del empresariado industrial nacional).

En la década previa, 1910-1920 hace su irrupción el concepto de planificación, como una herramienta poderosa, con capacidad de imponer andariveles y rumbos al accionar de los actores económicos y sociales.

La planificación, como atributo simbólico de un actor predominante con capacidad de orientar, dirigir y –en su caso– imponer rumbos en el desenvolvimiento de las actividades económicas, aparece asociada a las crisis. El antecedente más remoto relacionado con los objetivos de prever escenarios futuros y diseñar rumbos de desenvolvimiento parece estar asociado al vocablo *planwirtschaft* forjado por los alemanes para economías de la primera posguerra que buscaban una aplicación concreta de las tesis socialistas.

En 1921, en el mismo período histórico –y en medio de la misma crisis posterior a la finalización de la Primera Guerra Mundial– el naciente Estado Soviético creó la Comisión de Planificación del Estado (GOSPLAN) como una herramienta destinada a orientar las decisiones de la Nueva Política Económica (NEP) de la naciente URSS. Esta decisión fue fruto de un intenso debate entre dos visiones que procuraban salir del “comunismo de guerra” e iniciar el camino de la industrialización en la antigua Rusia.

El debate continuó en la medida en que la NEP se concibió como una estrategia de corto plazo, desarrollada en forma experimental, dado que era considerada sólo un retroceso táctico. Y siguió luego a lo largo de su implementación y mostró la disputa al interior de la dirigencia soviética que, en 1929, se resolvió con la aprobación del Primer Plan Quinquenal que inició el período de industrialización acelerada de su economía (Godio, 1981:31-33).

Otras experiencias de industrialización decididamente impulsadas por la gestión estatal s dieron en Italia en el período entreguerras y, un poco más adelante, en Alemania. Estas experiencias generaron una asociación temprana entre planificación y dirigismo económico. No obstante, en otros países afectados por las crisis de entreguerras se comprobó también la necesidad de un accionar deliberado conducido por un actor protagónico, el Estado.

El concepto de planificación fue ganando adeptos y, a la par, mudando de lecturas durante las décadas de 1930 y 1940 merced a la crisis y las limitaciones que exhibían las economías de mercado para afrontarla. Coadyuvó a ello la ambigüedad del propio concepto *planificación* y la contradicción que generaba la

experiencia soviética, que mostró capacidad de resistencia a la crisis de 1930 mientras generó que, a la par, generaba resistencias por sus implicancias en términos de libertades individuales.

Las primeras experiencias fueron planes gubernamentales parciales, pero la depresión poscrisis de 1929 profundizó las prácticas de intervención gubernamental y dio lugar a una nueva forma de planificación. En Francia, *Plan Tardieu* (1929) y *Plan Marquet* (1934), mientras que en Estados Unidos, en 1933, se gestó un organismo de planificación –la Tennessee Valley Authority– y en el mismo período se implementó el *New Deal Planning* (Aguerrondo, 2007:3). En Suiza, la inminente escasez de alimentos dio paso al Plan Wahlen para la Agricultura, que incorporó la programación por objetivos (*Revista agropecuaria*, 1963:699).

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de reconstrucción de la infraestructura productiva y social impuso nuevamente la imprescindible participación estatal. Surgieron así en Europa el *Plan Monnet* (Francia, 1946), que constituyó el Comisariado General del Plan de Modernización y Equipamiento; el *Plan Decenal Vannoni* (Italia, 1955) y diversos planes multilaterales originados al calor del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa (1947).

La noción de planificación se introdujo en el debate y empezó a independizarse de su asociación con el dirigismo. A partir del primer Plan Francés en 1945, Pierre Massé, comisario general del Plan, ubicó la propuesta como una “vía media” que conciliara la orientación al desarrollo económico con el respeto a las iniciativas y libertades individuales (Gómez y Lesta, 2008). En este contexto, Karl Manhein abogó por una defensa de la planificación y señaló que no “*existe nada que obligue a sacrificar las libertades individuales o la idea de la auto determinación democrática*” (Lira, 2006:9)

En la Argentina, al igual que en otros países latinoamericanos, se inició en ese período un proceso de creciente intervención estatal en la actividad económica vehiculizado, en un primer momento, por decisiones defensivas ante la

crisis de 1930, centradas en la creación de numerosas e importantes instituciones y en prácticas regulatorias inéditas⁸ y, luego, por la incorporación de actividades de *planificación*⁹ que se verificaron en forma paulatina a lo largo de los años 30 y 40 en la medida en que el propio concepto fue mutando su significación y precisando su alcance.

En la política económica argentina comenzó a hablarse de planes como parte de políticas reguladoras de la economía a partir del Plan de Acción Económica Nacional presentado en 1933¹⁰ y luego con el Plan de Reactivación Económica de 1940 el debate acerca la planificación se generalizó. “*La manía de la planificación lo ha invadido todo. Se cree en la magia de los planes, en su virtud taumatúrgica*”¹¹, decía Torcuato Di Tella en 1943. Al igual que en el debate Europeo, apareció aquí la preocupación de la dirigencia estatal que, sin recuperarse plenamente de la crisis de 1930, debió afrontar las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial en medio de fuertes incertidumbres sobre el futuro inmediato.

Durante la segunda mitad de la década de 1940 la mayoría de los países atravesaba un período de reconstrucción debido al desorden económico generado por la guerra. En pleno conflicto se gestaron organismos tendientes a dar las respuestas que la situación bélica les imponía. En todos ellos la presencia estatal era determinante. Mas, *plan* o *planes* no significa planificación, en el sentido generalmente aceptado y que se asume en este escrito. El concepto de

8 Creación del Banco Central como prestamista de última instancia (Ley 12155/1935); de la Comisión de Control de cambios (octubre de 1931); de la Dirección Nacional de Vialidad; de las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos; de 46 Juntas Reguladoras de Producciones Regionales; de la de la Corporación Argentina de Productores (1937); de Compañías Públicas emblemáticas como la Dirección General de Fabricaciones Militares (que tuvo bajo su órbita a las Fábricas Militares de Aceros, de Río Tercero, de Armas Portátiles Domingo Matheu y de Pólvoras y Explosivos de Villa María). También se crearon en el periodo la Dirección de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas, la Dirección de Astilleros y Fábricas Navales del Estado y otras empresas bajo la forma jurídica de Sociedades del Estado. En el terreno fiscal, se destaca la implantación del impuesto a los réditos e impuesto a las ventas (1932).

En 1935 se funda la primera Fábrica Militar de Aceros, que debía producir material de las calidades y características más aptas para la defensa; en 1936 se crea la Fábrica Militar de Río Tercero para cubrir las necesidades de pólvoras, explosivos y materiales pirotécnicos y también la Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu; en 1937 se pone en marcha la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos de Villa María. Por Ley 12709 se organiza, a instancias del Ejército, en 1941, la Dirección General de Fabricaciones Militares como entidad autárquica.

⁹ Se entiende aquí por *planificación* al diseño y ejecución de actividades gubernamentales, destinadas a dirigir y precisar las decisiones y acciones del Sector Público y, a la par, orientar e inducir las decisiones del sector privado.

¹⁰ En medio de las medidas de emergencia adoptadas por el Gobierno Conservador Argentino para afrontar la crisis, Raúl Prebisch, Federico Pinedo y Luis Duhau, diseñan este Plan. Posteriormente Federico Pinedo propone el Plan de Reactivación Económica, en 1940, que genera un intenso debate en el Parlamento que, finalmente, no habilita su implementación.

¹¹ Torcuato Di Tella en una Conferencia de agosto de 1943, reproducida *Revista de Economía Argentina* n° 303, citado por Gomez y Lesta (2008:19).

planificación en ese tiempo era controvertido, comprendía por igual el impulso a la concreción de planes de obras públicas agrupadas regionalmente, la gestación de agencias al estilo de la *Tennese Valley Authority Act*, o “la necesidad de lo que en inglés se llama *planning*, que es hoy mucho mayor que nunca” (Moyano Llerena, 1940).

El concepto tuvo en su origen una impronta claramente instrumental, no suponía el fin del *laissez-faire*; se consideraba una herramienta de emergencia hasta que “las leyes naturales de la economía recuperaran su juego regular”. La delimitación de su significado se fue constituyendo *pari-passu* en la medida en que prosperaba su implementación. Con la concreción de los primeros planes se fue delimitando su significación. Posteriormente, la noción de *planificación indicativa* reforzó la diferencia con *planificación*, a secas, que quedó asociada las economías centralmente dirigidas.

En argentina de los años 40, aun cuando se preveía el fin del conflicto, se creía posible una posguerra incierta y prolongada, lo que obligaba a concentrar esfuerzos, recursos y organismos capaces de prever y desenvolverse en escenarios diferenciados y diseñar políticas en consecuencia. Se fue creando así un andamiaje conformado por instituciones, organismos y personal capacitado que fue una importante base apoyo para desplegar posteriormente diversas actividades de planificación.

A partir del golpe militar de junio de 1943 y, más claramente aún durante la experiencia nacional-populista de 1946 a 1955, se dieron los primeros pasos en materia de planificación. El primer paso importante fue la creación del Consejo Nacional de Posguerra (CNP) en agosto de 1944, el que, sumado a otros consejos sectoriales, marcó una tendencia instalada hacia la centralización que permitiría unificar las acciones de los ministerios, coordinar las decisiones jurisdiccionales y –lo más importante– integrar el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas, involucrando los diferentes organismos de gestión nacional y provincial, incluso con participación de especialistas provenientes del sector privado, en algunos casos en niveles ejecutivos, con lo que se ampliaba la esfera

de la gobernación, indispensable en términos de acciones de defensa nacional. Aunque cabe destacar que algunos autores asocian este diseño al concepto *justicialista* de *comunidad organizada*, como respuesta política superadora de la lucha de clases.

Este CNP coordinaba la labor de cinco comisiones sectoriales con la finalidad de realizar “*estudios sobre ordenamiento social y económico del país, (...) su coordinación, planificación y ejecución*”. Los rasgos característicos del planeamiento impulsado en el período pueden apreciarse en el siguiente detalle de recomendaciones:

“a. Plan de Obras Públicas para el próximo quinquenio. b. Plan suplementario de reservas de Obras Públicas para contrarrestar una posible desocupación. c. Un orden de prelación de los trabajos públicos. d. Detallar los materiales nacionales y extranjeros necesarios para cumplir los planes precedentes indicando el volumen de cada uno. e. Planes especiales de obras y construcciones que contribuyan a explotar las riquezas nacionales. f. Vías de comunicación, elementos de transporte y su coordinación. g. Plan de distribución de combustibles y energía eléctrica” (Gómez y Tchordonkian, 2010).

Precisamente estas recomendaciones conformarán luego el “Plan de Realizaciones e Inversiones” presentado al Congreso Nacional que incluía 27 Proyectos de Ley que contemplaban un Programa de Gobierno que excedía ampliamente las acciones de planeamiento indicativo en lo económico. Esta experiencia gubernamental conocida como “Primer Plan Quinquenal 1947/51” contenía tres secciones, a saber:

- Gobernación del Estado, que incluía objetivos de ampliación de los derechos políticos y Reformas en la estructura y la administración del aparato estatal.

- Defensa Nacional, en mérito a que se preveía como un escenario posible la apertura de un tercer período bélico a escala mundial.
- Economía, que comprendía las previsiones de infraestructura, producción y grados y formas de apertura con el resto del mundo.

El Plan establecía previsiones sobre el financiamiento, apoyado en la transformación del sistema bancario y la creación de una serie de bancos estatales sectoriales¹². En el mismo sentido, se plantearon y ejecutaron transformaciones que abarcaron toda la extensión y profundidad del aparato estatal, un régimen de servicio civil profesionalizado, un cuerpo diplomático y un cuerpo de abogados del Estado, también profesionalizados.

El Plan elaborado durante la emergencia fue incorporado como un instrumento central en la gestión del gobierno electo en febrero de 1946 y el responsable de su diseño, el Consejo Nacional de Posguerra, se convirtió en un organismo estrechamente ligado al Ejecutivo nacional: La “Secretaría de Asuntos Técnicos” que, luego de la modificación de la Ley de Ministerios, se transformó en Ministerio de Asuntos Técnicos, ámbito en el cual se creó la Dirección de Planificación y un Sistema Nacional de Estadísticas, que retomó la actividad censal luego de más de 30 años de interrupción. Esta Dirección de Planificación tuvo como misión *“estudiar y proponer una organización científica del gobierno y la administración; fiscalizar las funciones técnicas y administrativas y desempeñarse como agencia de asesoramiento técnico a la acción de los Consejos de Coordinación”* que se reunirían luego en un órgano interministerial, el Consejo Nacional de Planificación (Exposición de motivos del Decreto 5291/52 de creación del Consejo Nacional de Planificación)¹³.

Estas transformaciones tienen varios rasgos relevantes. Uno de ellos refiere a la consolidación de la institucionalidad de las transformaciones al elegir la vía del debate parlamentario y la sanción de leyes como paso previo a la implementación

¹² Banco Industrial de la República Argentina, Banco Hipotecario Nacional, entre otros.

¹³ A partir de esta decisión de incorporar la función de planificación a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo ésta permanecerá en forma continuada durante cuatro décadas, con mayor o menor grado de protagonismo, de acuerdo con las circunstancias, hasta desaparecer en el año 1989. A partir de allí se produce una rápida integración de estas actividades a la función de “programación presupuestaria”.

de las acciones previstas en el Plan. De este modo, las transformaciones propuestas, sus objetivos, la fuente de los recursos demandados y los resultados esperados no se limitaban a decisiones de la administración gubernamental ejecutiva sino que ampliaban su legitimidad con la participación de otros poderes.

Otro rasgo singular fue el diseño organizacional promovido e implantado, que modificaba radicalmente la estructura preexistente con la creación de un servicio civil profesional mediante una reforma administrativa, una burocracia profesionalizada y la afectación de recursos destinados a materializarla.

La amplitud conceptual de esta visión permite apreciar las vinculaciones existentes entre la dimensión de la planificación como previsión estructurada del rumbo estratégico seleccionado, las instituciones que se requerían, las estructuras organizativas que lo materializaban y la construcción de *energía simbólica* (Falivene y Dalbosco, 2004:2) que sostenía las acciones de persuasión que contribuyeron a legitimarlo.

Antes de concluir la ejecución del segundo de los dos Planes Quinquenales (1947/51 y 1952/56), sobrevino el derrocamiento del gobierno justicialista (1955) por un golpe cívico militar que instauró un gobierno de signo ideológico y político ubicado en las antípodas, al que sucedió luego un período signado por la alternancia entre gobiernos democrático-republicanos de baja legitimidad y dictaduras de diverso signo, período en el cual no se alteró significativamente la institucionalidad creada en torno de la *planificación*.

Se mantuvieron así, desde 1955 en adelante, las actividades de planificación desenvueltas ahora en un nuevo marco institucional, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que, con varias mutaciones, atravesó períodos en los que tuvo mayor o menor relevancia, que concluyeron con su disolución en 1976.

Mientras tanto, en el ámbito latinoamericano la planificación se jerarquizó como elemento articulador de las políticas públicas nacionales. En 1961, con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, como parte la nueva estrategia de Estados Unidos hacia Latinoamérica se promueve el diseño y la implementación de planes que aborden las principales demandas de los gobiernos de la región,

“entre 1961 y 1963, 13 países latinoamericanos crearon organismos de diverso nivel institucional, tales como ministerios, oficinas o consejos de planificación” (García D’Acuña, 1988:21).

En Argentina, en estos 30 años la actividad planificadora alcanzó su mayor extensión. A los Planes pioneros de la década de 1930 y dos Planes Quinquenales indicados se agregaron el Plan Nacional del Desarrollo (1965/69), el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971/75) y el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974/77). Este marco institucional de las actividades de planificación muestra también la relevancia que los sucesivos gobiernos le otorgaron a la actividad.

Las decisiones de inversión, tanto públicas como las inducidas al sector privado, relacionadas con objetivos identificados como *prioridades nacionales*, tuvieron así un escenario continuidad, más allá de la fuerte inestabilidad política y de las sustanciales diferencias políticas entre las gestiones que alternaron en el gobierno, ciertas *ideas-fuerza* enmarcaron las acciones emprendidas a lo largo del período y explican los resultados de largo plazo. Entre estos, el desarrollo de la generación, transporte y diversificación de la matriz de oferta de energía, la implantación de industrias de base en petroquímica, acero, aluminio, el desarrollo de la industria electrónica, el régimen fiscal de apoyo a las regiones de mayor atraso relativo.

Por su parte, todos los gobiernos *subnacionales* contaban (algunos cuentan aún) con dependencias cuyo rol central era la planificación. En algunos casos en el primer nivel gubernamental, como Secretarías de Estado, en otros como Secretarías o Direcciones. En estos organismos se formaron y desarrollaron numerosos cuadros técnicos que participaron de las experiencias de diseño, formulación y gestión de acciones planificadas.

Respecto de los “Planes”, diseñados, propuestos o implementados, cabe una acotación sobre el uso y abuso del vocablo que ha sido utilizado para una variada gama de actividades o conjunto de propuestas y acciones, con lo cual se difumina

su significado. A ellos se suma la confusión existente entre *Plan* o *Planes de gobierno y planificación*, tal como lo resumen Gómez y Testa (2008:13)

“Hablar de “planes” no es lo mismo que hablar de planificación. Genéricamente, con ella designaríamos la acción ampliada del Estado y su injerencia en todos los órdenes de la vida económica y social del país. En última instancia, el conjunto de normas de gobierno que apuntan a organizar la utilización racional de los factores de producción (recursos humanos, recursos naturales y capital físico).”

En los sucesivos planes diseñados o implementados se destacan dos aspectos, a saber: 1) Algunos surgen como respuesta a situaciones de crisis que impactan en el conjunto de la actividad económica y social. En estos casos la idea totalizadora de *Plan* comprende la gran diversidad de medidas propuestas e instrumentos utilizados para reanimar la actividad económica y abrir o consolidar un sendero de crecimiento o desarrollo; 2) En otros casos la imagen totalizadora que transmite el vocablo *Plan* expresa un conjunto coordinado de decisiones y acciones que satisfacen principios de integralidad y consistencia y procuran objetivos transformadores que requieren plazos prolongados para concretarse y expresan tanto una capacidad estatal suficiente como la conformación de bloques sociales y políticos dispuestos a apoyarlos.

En este segundo caso se alude al *Plan* para significar un conjunto de propuestas y políticas públicas coordinadas que implican decisiones y acciones política, legales, administrativas, de disposición y aplicación de recursos por parte del Estado y la disuasión -por diversos métodos- de los principales actores económicos para que implementen acciones concurrentes, orientadas a lograr uno o más objetivos, que demandan un mediano o largo plazo para su consecución.

Estos objetivos implican cambios profundos en aspectos centrales de la política económica previamente vigente, cambios que implican realineamientos de actores sociales, generación de nuevos consensos y -a veces- reformulación de

coaliciones políticas. En estas definiciones subyace la concepción de la imposibilidad de lograr los objetivos propuestos sin una importante y decidida participación Estatal que haga uso de toda su capacidad de gestión política y del dispositivo de gestión que conduce.

Aunque la línea divisoria no es nítida, en este tipo de Planes pueden incluirse el “Plan de Acción Económica de 1933”; el denominado “Plan de Reactivación Económica de 1940”- en cierta medida-; el Primero y Segundo Plan Quinquenal” de 1947 y 1953; el “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975”; el “Plan para la liberación y la Reconstrucción Nacional 1973-1976” y el (no formalizado) “Plan Martínez de Hoz” de 1976 y, por último, en el denominado “Plan de Convertibilidad”, implementado durante la primera mitad de la década de 1990.

Mientras que los comprendidos en el *primer caso* se originan generalmente en cambios de gobierno o en los frecuentes cambios de Ministros de Economía y Finanzas, o Agricultura y Ganadería, - los más ligados a la vinculación estatal con la actividad económica y que no fueron pocos- era imperioso que sus gestiones sean portadoras de un nuevo Plan, más allá de que éste fuese solo –o poco más que- un conjunto de propuestas para afrontar problemas coyunturales. Extremando, puede decirse que hubo tantos Planes como Ministros, y que a mayor velocidad de rotación de los Ministros de Economía y Finanzas, mayor proliferación de planes de corto plazo.

En estos casos se referencia al plan como el conjunto de políticas públicas, decisiones y orientaciones propuestas –o implementadas- en casos de cambios de autoridades económicas, destinados a afrontar los principales problemas coyunturales (que generalmente han contribuido a los reemplazos). Los objetivos en estos casos están centrados en el corto plazo, los problemas afrontados no abarcan el conjunto de la actividad estatal y se los entiende como políticas correctivas y generalmente no conspiran contra el rumbo de la política económica vigente.

Las características de estos planes pueden encontrarse, entre otros, en el “Plan Económico de Emergencia” de 1952, en el “Plan de restablecimiento

económico de 1956 -Plan Prebisch-", en los sucesivos planes (de estabilización) implementados durante la gestión "desarrollista" de 1958 a 1962 ("Plan de Estabilización y Desarrollo de 1959", Plan de Ajuste implementado por el Ministro Federico Pinedo en 1962 y continuado por Alsogaray); en los dos Planes de ajuste del Tercer Gobierno Peronista posteriores a la crisis de julio de 1975.

Además de estas características diferenciadoras pueden señalarse también dos aspectos, a saber:

En algunos casos surgen como respuesta a situaciones de crisis que impactan en el conjunto de la actividad económica y social. En estos casos la idea totalizadora de *Plan* comprende la gran diversidad de medidas propuestas e instrumentos utilizados para reanimar la actividad económica y abrir o consolidar un sendero de crecimiento o desarrollo. Esta descripción refiere –por caso- al Plan de 1933, que surge como respuesta a la crisis de 1930 y se trató del

"primer plan económico de la historia argentina. Identificado con la economía ortodoxa, el Plan de Acción Económica de 1933 asociaba los problemas de la economía a las cuestiones monetaria" (Jáuregui, 2013:5)

En el marco de ese paradigma se esperaba que los impactos de la crisis se extinguieran rápidamente y todo volviera a la previa normalidad. Para el entonces Ministro Pinedo (1934:80) el Plan procuraba

"...librar progresivamente a la moneda argentina de las trabas que le impedían sus movimientos a fin de que tomen el nivel que le corresponde y los productos agropecuarios".

En el mismo sentido reflexionaba Raúl Prebisch, uno los artífices del Plan, citado por De Pablo (2006:4)

"En 1931 [sic] nunca dejamos de creer que la recuperación estaba a la vuelta de la esquina. Esa era la frase que se decía en todo el mundo: around the corner... Al presenciar la depresión mundial, que se prolongaba y se hacía cada vez más intensa y que no podía tratarse ni en los grandes países ni en los nuestros, con medidas ortodoxas, fui poniendo en grave tela de juicio todo lo que yo había aprendido y enseñado como joven profesor de la universidad. Ese fue un cambio fundamental en mi concepción de la economía".

Pese a que la crisis de 1929-30 había prendido una luz roja sobre los límites de un modelo de crecimiento centrado en la exportación de granos y carnes, eran mayoría quienes seguían pensando que todo volvería a sus "cauces naturales".

No obstante ello el debate había comenzado y el próximo periodo recesivo de 1937-38, sumado a las consecuencias de la guerra primero y a la readecuación productiva necesaria para el periodo postbélico después, volvería a poner el tema en la agenda. Este debate se centrará en el "Plan de Reactivación Nacional de 1940" que incorporaba propuestas que trascendían los problemas coyunturales. Así este denominado "Plan Pinedo" –que no se implementó al no ser aprobado por la Cámara de Diputados- es reconocido como el punto de inflexión que introduce la posibilidad y –según algunos autores, la necesidad- de una decidida intervención gubernamental instrumentada mediante la planificación.

En los casos en que el vocablo Plan expresa un conjunto coordinado de decisiones y acciones que satisfacen principios de integralidad y consistencia y procuran objetivos transformadores que requieren plazos prolongados para concretarse, puede hablarse de planificación. Estas características se encuentran en los dos planes quinquenales de los años 40 y 50 y –en menor medida- en los planes propuestos por la CONADE a partir de los años 60"

El Primer Plan Quinquenal 1947-1952 es –quizás- el que más se acerca a estas características. Se formula e implementa en un momento histórico singular. En primer lugar y como consecuencia de la crisis de 1930, el debate sobre la planificación se había extendido y la formulación de Planes y su estructuración

integrada y coherente era una opción en la agenda política durante la segunda guerra y –más aún- en la posguerra.

En los Estados Unidos se constituyen diversos organismos públicos y privados, entre los que sobresalen la *Tennessee Valley Authority Act*, una agencia del New Deal creada bajo la presidencia de Roosevelt en mayo de 1933 y la *National Resources Planning Board* que por encargo del entonces presidente Roosevelt reúne y analiza todos los planes constructivos para la acción pública y privada después de la guerra.

Un hecho institucional importante lo constituyó la constitución del Consejo Nacional de Posguerra (CNP)¹⁴ que contó con la participación de reconocidos intelectuales de la época, entre ellos varios integrantes del equipo de Alejandro Bunge que habían argumentado a favor de la promoción industrial desde las páginas de la *Revista de Economía Argentina*. En este CNP, como organismo de mayor gravitación institucional participan “funcionarios “políticos” de distintos ministerios, cuadros técnicos de los mismos, y en roles a veces más subordinados (del tipo de comisiones de asesoramiento), empresarios y otros representantes de las “fuerzas vivas”. A este órgano centralizador se agregaron organismos con funciones de

“planeación y coordinación” cuya misión fue la de formular objetivos y metas para los organismos involucrados en una problemática similar pero sobre todo, plantean la asunción y desarrollo de un rol planificador del estado¹⁵ Los principales de estos organismos serán los Consejos Nacionales, que se multiplican a partir del año 44 y de los cuáles llegarán a formarse más de una decena. Así habrá consejos de Estadísticas, de la Vivienda, de Previsión Social, el Consejo Superior de Industria y Comercio, de Racionamiento” (Campione; 1996:23).

¹⁴ Creado en agosto de 1944, por Decreto 23.847

¹⁵ Peter Waldman lo define con precisión: “...un cambio esencial, que podría definirse en pocas palabras como transición entre el Estado legal y el Estado de planificación, entre un orden legal determinado por estrictos límites de prohibición, y un derecho gobernado por exigencias de prestaciones.” (pág. 127).

Este ambiente crea las condiciones para que -en el lapso de pocos años- se debata, analice, formule y se finalmente se proponga el primer Plan Quinquenal, un clima de ideas propicio que contribuyó a instalar la idea de imprescindibilidad de la intervención estatal en forma cada vez más orgánica.

“... los elementos de innovación introducidos a partir de 1943, ya estaban presentes en el "clima de ideas" de la época, ya fuera de larga data (como los que provenían de las formulaciones de Alejandro Bunge) o de épocas más recientes. Lo efectivamente novedoso, era que se los llevara al plano de la decisión política, a nivel del Estado Nacional” (Campione; 1996:25).

En Argentina, los principales actores económicos comprendían cada vez más la necesidad de una intervención activa del Estado en la gestión de la economía. Este debate incorporaba opiniones frecuentes de las publicaciones mas representativas. Tanto la Revista “Hechos e Ideas”, vocera oficiosa del radicalismo, como la “Revista de Economía Argentina”, dirigida por Alejandro Bunge –vocera de las propuestas industrialistas-, dan prioridad a los problemas económicos y sociales derivados de la guerra pero más aún a los que sobrevendrán en la posguerra.

En ambos casos aparecen preocupaciones sobre la necesidad del Planeamiento y sus características, particularmente de la intervención estatal y su relación con las restricciones a la libertad de los individuos (Gómez y Testa; 2008:13). A estas opiniones se sumaba otro actor corporativo que adquirió relevancia a partir de 1930: el Ejército, en un periodo en que se incrementó sin precedentes la inversión en industrias militares. En ese entonces la publicación principal de su oficialidad (Revista Militar) se manifestaba a favor de la intervención estatal en la industrialización sustitutiva y en la dirección planificada de las actividades privadas y estatales, mediante más de 100 artículos centrales a lo largo de la década (Forte; 2003: 335)

En el plano gubernamental también se tomaba nota de la necesidad de nuevos enfoques en el diseño de políticas públicas. Surge así el CNP con la encomienda de coordinar las acciones del Estado en materia social y económica, siendo el primer organismo público cuyo diseño y objetivos se orientó a la planificación económica. La principal actividad que se le encomendara fue la realización de los estudios de un plan de ordenamiento económico y social del país.

En la norma de creación, capítulo IV “Orientación de la política económico – social” se exponen “Bases en que se sustenta la política económico–social” señalando que

“Todo el proceso de la economía nacional requiere un plan estable y sistemático, el ajuste a un orden predeterminado como única forma de proporcionar regularmente beneficios positivos a la población dentro de un próspero desarrollo de todas las fuerzas económicas... Y esa planificación de la economía nacional debe estar íntimamente vinculada a los problemas sociales, porque la solución de éstos y de los económicos no podrá hallarse jamás si se pretende tratarlos en forma aislada, en lugar de considerarlos conjuntamente”.

Los impactos del diseño y la ejecución de este Plan Quinquenal se manifestaron también hacia el interior del aparato estatal que necesitó adecuarse para satisfacer las demandas de ampliación de la acción pública y mejorar la capacidad y eficacia de su gestión.

Al introducir la función de planificación de modo institucionalizado y permanente abre la puerta para que nuevos dominios de la actividad administrativa –algunos de los cuáles registraban antecedentes transitorios, o, en todo caso, no legitimados por la práctica- se reconocieran como prácticas legítimas del Estado. Además, da lugar a una nueva configuración organizacional.

De este modo, por ejemplo, para poder configurar el sistema de planificación se funda el Sistema Estadístico Nacional, para atender a los aspectos legales de una fuerte dinámica de ejecución, se crea el Cuerpo de Abogados del Estado y para atender a la población con un sentido universalista se elabora y aplica un Plan Nacional de Salud a todo el pueblo de la Nación. Este es el elemento de raíz weberiana. El otro componente clave, de naturaleza simbólica, se aprecia en la política de difusión pública. La Secretaría de Prensa y Difusión generó un sustento de adhesión a las políticas públicas desconocido hasta ese momento. (Falibene y Dalbosco; 2007:2)

Posteriormente, a fines de la década siguiente se darán nuevamente condiciones para el resurgimiento de la necesidad de planificación, en un proceso que desembocará en las propuestas planificadoras del CONADE. Para comprender las características de los planes gestados en su seno, durante varios periodos presidenciales, es preciso relevar el ambiente institucional en que esta institución se crea y desarrolla.

Durante el interregno de la dictadura cívico-militar de 1955-57 se desmontó – hasta donde fue posible- el andamiaje burocrático-institucional gestado alrededor de los dos Planes Quinquenales. En el mismo sentido se produjo una total renovación de los cuadros técnicos vinculados a la formulación de políticas públicas y las acciones de Planeamiento.

En 1958, desde el mismo inicio del periodo “desarrollista”, en el terreno de la planificación, se verifican rumbos contradictorios. Por un lado se estimulan nuevas instituciones necesarias para encarar acciones de planeamiento, en reemplazo de las derogadas en el periodo dictatorial, pero con una orientación diferenciada de aquellas.

En el mismo 1958 se crea la Junta de Planificación de la provincia de Buenos Aires, conducida por Aldo Ferrer, discípulo de Raúl Prebisch. En 1959 se constituye el Consejo Federal de Inversiones, aunque por un carácter netamente federal se reduce su capacidad operativa en términos de apoyo a acciones

centralizadas de planeamiento.

Por otro lado en 1959 se crea el primer organismo que se ocuparía –tiempo después- de la planificación. Se trata de la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al desarrollo económico (CAFADE)¹⁶, que surge como un derivado de la política de alineamiento del gobierno desarrollista con los Organismos multilaterales de Préstamos. En efecto, su constitución se financió con un préstamo del Eximbank, por vía de un acuerdo de colaboración técnica con la USOM (*United States Operations Missions* en Argentina) (Jáuregui; 2013:15).

La creación de este organismo, además de mostrar un signo del giro en su relación con organismos internacionales por parte del gobierno desarrollista y contribuir a sostener el Plan de estabilización en curso, tenía objetivos limitados a recrear la capacidad productiva de la ganadería, identificada como uno de los problemas estructurales heredados de la gestión 1945-55.

Pero en medio de la volatilidad de las decisiones del periodo, en 1961, se disuelve el CAFADE para dar nacimiento al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)¹⁷. Esta decisión no es ajena a los compromisos asumidos en relación con las políticas para la región establecidas en la *Alianza para el Progreso*, surgida de la Conferencia de la OEA en Punta del Este en 1961. Otro rasgo de la precariedad del rumbo de las instituciones creadas en la época es el cambio de destino de las preocupaciones del nuevo organismo, que a diferencia de su antecesor, se centrará en el estudio, análisis y promoción de políticas de desarrollo industrial.

No obstante, la profunda inestabilidad institucional del periodo, sumado a la estrechez presupuestaria del CONADE, pudo comenzar a formar un plantel de técnicos mediante, convenios con la CEPAL, Universidad de Harvard y algunas Universidades Públicas argentinas. Recién a partir del próximo gobierno (Arturo Illia, 1963/66), el organismo inicia algunas actividades de estudios y análisis vinculadas a la planificación y se incorpora a la gestión una representación militar

¹⁶ creada por decreto 2074 del 26 febrero 1959

¹⁷ Constituido mediante decreto presidencial 11° 7290/61

que reintroduce la concepción doctrinaria planificación, industria y defensa nacional que predomina en esta corporación. Tal como señala Jáuregui (1013:15)

“...es partir del inicio de la presidencia de la UCRP, en la que el organismo adquiere un rol más protagónico en cuanto a la planificación del desarrollo. En 1964 a las funciones específicas de desarrollo económico se le agregan funciones ligadas a la Defensa Nacional sumándole al Consejo Directivo un representante por el Ministerio de Defensa, de esta manera comienza a unirse la idea de defensa y desarrollo.”

A fines de 1965 se presentará ese “Plan Nacional de Desarrollo”, al que algunos autores consideran el intento más serio y sistemático realizado en materia de planificación en el país¹⁸. Su aprobación estaba pendiente en el momento del derrocamiento del Presidente Illia. Las autoridades del CONADE fueron removidas de sus cargos, pero se mantuvo la mayoría de sus cuadros técnicos.

El protagonismo de la *corporación militar* en las acciones de planeamiento se acentuará luego del golpe de Estado que derroca al gobierno radical, en junio de 1966. Se crea ahora el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, que incluye al CONADE y, en paralelo, al Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), reflejando así un cambio en la orientación estratégica de la corporación militar, sin que por ello deje de dar relevancia a la industrialización como sinónimo de autonomía y defensa nacional.

En este periodo se verifica también un perfeccionamiento y jerarquización de la planificación. Por un lado vuelve a tener un status institucional relevante con la creación en 1971 de la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno que resumirá las actividades de CONADE y CONASE y del recientemente creado Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT)

¹⁸ Vázquez Presedo y Montuschi, (1970, p. 94).

En este periodo se formulan y desarrollan los Planes Nacionales de Desarrollo de 1970 y 1971, éste último aprobado por ley¹⁹, hecho que no ocurría desde la promulgación del Segundo Plan Quinquenal en 1953. Ambos propuestos en un periodo de alta conflictividad social pero con un gobierno dictatorial que se planteaba objetivos en el largo plazo, con lo cual deba lugar a decisiones con un prolongado horizonte de planeamiento, que estimulaba la actividad de estos organismos.

En ambos casos adquieren relevancia las previsiones y decisiones sobre inversión pública, aunque los objetivos que inducen su implementación sean diferenciados, e incluso, contrapuestos.

La pérdida de relevancia de la planificación como instrumento que permite establecer un marco estratégico en el cual coordinar y jerarquizar las actividades públicas se inicia a mediados de los años 70.

La expresión “*mediados de los años 70*” es una frecuente referencia temporal utilizada para explicar cambios significativos en las características de la institucionalidad y la economía Argentina, como así también para marcar transformaciones en el resto de los países latino americanos y en la reconfiguración de las relaciones económicas del par *centro-periferia*, en la versión de Prebisch.

También en la perspectiva *Prebischiana* refiere al ocaso del paradigma keynesiano y el consiguiente predominio intelectual de lo que él denomina *pensamiento céntrico*, como síntesis del paradigma neoliberal, hegemónico a partir de entonces y sostén de las propuestas de reformas sintetizadas en el Consenso de Washington (Ferrer;2010).

A mediados de los años 70 se produce el último *Golpe de Estado* en Argentina, con consecuencias sociales, políticas y económicas que se manifiestan a lo largo de décadas posteriores. En ese mismo periodo se ubica el despliegue del proceso de globalización financiera a escala global (al menos en buena parte de la literatura económica) y una diversidad de autores señala en esa fecha la

¹⁹ Mediante Decreto-Ley del El 14 de mayo de 1971.

“clausura” del modelo sustitutivo de importaciones como patrón de desarrollo económico en la argentina de casi medio siglo.

Todas ellas refieren a transformaciones sustantivas que contextúan los cambios producidos a partir de 1976, en la institucionalidad Argentina y en la gestión estatal. En este marco se registra el primer quiebre de la tendencia precedente, verificado a partir de la gestión de la dictadura cívico-militar de los años 1976/83. Se presenta aquí la paradoja de otorgar el máximo nivel institucional a la actividad, creando el Ministerio de Planeamiento y obtener de esta jurisdicción, como contrapartida, una ausencia absoluta de iniciativas en ese sentido. Por el contrario, la gestión vinculada a la inversión estuvo a cargo del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que operaba como un virtual *primus inter pares* y, sobre la base de la misma configuración del tipo burocrático-autoritaria, las decisiones adoptadas y las actividades encaradas se encontraban en las antípodas de la visión predominante en los últimos 30 años²⁰.

En la periodización del desarrollo económico argentino, señala Aldo Ferrer, siempre se encuentra una convergencia temporal de las transformaciones en el desarrollo del capitalismo a escala mundial con las condiciones internas – económicas, institucionales, políticas- que conforman así momentos excepcionales habilitantes de nuevos rumbos. Así ocurrió a mitad del Siglo XIX, con la apertura del modelo primario exportador; se repite luego de la crisis de 1930, dando inicio a un proceso de (semi) industrialización sustitutiva de importaciones. Y, precisamente a *mediados de los años 70*, este periodo industrializador concluye –en la visión de Ferrer- merced a los cambios derivados del proceso de globalización productiva –iniciado en la década anterior- y de la posterior globalización financiera, *aupada* tanto en el excedente financiero a

²⁰ Esta paradoja puede explicarse en la coexistencia de fracciones internas del grupo cívico-militar que condujo el gobierno dictatorial. Un sector de las fuerzas armadas fue tradicionalmente receptivo a las ideas de la planificación, que asegurase, en el mediano y largo plazo, todo lo necesario para la adopción y consolidación de programas y proyectos que consideraban estratégicos por su vinculación con la industria de defensa, la integración territorial y el desarrollo de ciertos nichos tecnológicos. Mientras que otro sector pugnaba por políticas de matriz neoliberal, en este caso representados por el Ministro Martínez de Hoz.

El Ministerio de Planeamiento, fue perdiendo relevancia hasta que en 1978, a raíz de un recambio generalizado de gabinete, se redujo al nivel de Secretaría. Comenzó aquí el camino hacia el ocaso definitivo de la inserción jerarquizada de la planificación en la estructura institucional (ver Canello, 2003:21-25).

escala mundial, iniciado por los petrodólares como en los avances tecnológicos que permitieron al capital financiero operar sin límites temporales ni geográficos.

Descripción esta que coincide con la opinión de Roberto Frenkel (2005:3) para quien

“La historia de Argentina en los últimos treinta años puede contarse como la historia de la inserción del país en ese proceso de globalización financiera. Argentina se incorporó al mismo desde sus primeros pasos y lo hizo del modo más extremo, procurando la integración completa a través de la desregulación y apertura del sistema financiero y de la total liberalización de los flujos de capital. Esto se hizo en forma simultánea con otras reformas estructurales, entre las que cabe destacar la apertura comercial. Argentina fue en los años setenta uno de los "experimentos de liberalización y apertura del Cono Sur", Martínez de Hoz y los "Chicago boys" argentinos podrían reclamar derechos de autor sobre buena parte de lo que bastante más adelante se denominó el consenso de Washington.”

Si bien en relación con la relevancia de los cambios ocurridos a escala mundial y su impacto en las transformaciones ocurridas en Argentina existe un grado de coincidencia generalizado, no puede señalarse lo mismo respecto de las características de la gestión dictatorial, de los objetivos y de sus resultados. Similares diferencias existen respecto de las características de la política económica emprendida y de su condición de continuidad o ruptura con el ciclo sustitutivo precedente.

En este período, la gestión de Martínez de Hoz exhibe singularidades que lo diferencian del periodo precedente y –en alguna medida- de los posteriores, salvo en el periodo de reformas iniciado en los años 90, que diversos autores –entre ellos el propio ex Ministro- caracterizan como continuación de las iniciadas durante su gestión en el periodo dictatorial.

El desempeño de los principales indicadores económicos fue dispar, pese a que la gestión contó con un contexto externo e interno altamente favorable. En primer lugar tuvo un amplio consenso en el ámbito empresario y de las fuerzas armadas, que posibilitó una permanencia prolongada del equipo ministerial, inédito desde 1955, mientras que en el plano social y particularmente laboral, la extrema represión obtuvo un fuerte disciplinamiento de los trabajadores. Por su parte, en el frente externo se verificaba un periodo de elevada liquidez, con el consecuentemente reducido nivel de la tasa de interés, sumado a condiciones favorables en el comercio internacional, incrementado además por el bloqueo norteamericano a la (ex) Unión Soviética.

En relación con el ciclo sustitutivo de importaciones, diversos autores observan este periodo como una fase de culminación del previo modelo de industrialización sustitutiva que, pese a la continuidad de algunos regímenes especiales de promoción regional y protección arancelaria (en los primeros años) habría llegado a una etapa de agotamiento en ese período. Con lo cual *“el pobre desempeño económico observado podría ser imputable al agotamiento del modelo, antes que a las políticas implementadas”* (Muller; 2002, 5)

A diferencia de estas opiniones, Muller sostiene que la restricción externa – derivada de las limitaciones de la industrialización sustitutiva- tendió a disminuir en el decenio de 1970 y apoya su explicación en que no se trata de un modelo “puro” de industrialización sustitutiva”. Por el contrario lo define como un

“patrón industrial híbrido que incluye componentes dinámicos en el flanco exportador” (2002:6).

Sin que esto signifique –aclara luego- que la Argentina tuviese el camino expedito desde mediados de los '70

“...por cuanto aún no se había consolidado una actividad industrial con vocación plenamente exportadora, y subsistía además la necesidad de contar con divisas para el repago de utilidades e intereses sobre pasivos externos” (2002:6).

En otros autores aparece una convicción similar que lleva a encontrar las motivaciones de la política económica del periodo en razones de naturaleza estratégica, tal como señala Canitrot (1980). Afirma que el patrón económico del periodo anterior no mostraba evidencia de agotamiento en su dinámica y que el objetivo de la política de Martínez de Hoz fue el de socavar las bases que en el pasado habían dado origen a las coaliciones populistas entre sindicalismo e industria destinada al mercado interno, propósito éste que lo lleva –por ejemplo- a detener la recuperación económica de 1977, mediante una política financiera astringente.

Esta línea argumental también es expuesta por Aldo Ferrer (1979) quien precisa que la gestión Martínez de Hoz constituye un proyecto orientado a quebrar las bases sustentan gobiernos populistas, en particular a aquellos que se apoyan en un bloque formado por sindicatos e industriales centrados en el mercado interno. De allí deriva como objetivo central la re-primarización de la economía, el retroceso industrial por vía de la depreciación cambiaría y las rebajas arancelarias, a lo que sumaría luego la racionalización de empresas públicas y privatizaciones.

Jorge Schvarzer (1987), en su primer capítulo, en referencia a la gestión de Martínez de Hoz, observa medidas de diverso signo y acciones coyunturales que no permiten catalogarla como un proyecto coherente. Orienta su interpretación señalando que los vaivenes coyunturales expresan una política oportunista y que la adhesión a ciertas políticas liberales obedeció a la decisión de restar poder a los trabajadores sindicalizados, a atender demandas de la banca internacional para tomar préstamos y a la consecuente preeminencia del sector financiero por sobre el productivo.

Esta centralidad del objetivo de eliminar las bases de sustentación de eventuales alianzas que permitiesen reconstruir el bloque centrado en trabajadores e industriales *mercadointernistas*, mediante un proceso de *reprimarización* de las exportaciones y de aliento a la liberalización del sector financiero, permite identificar a los principales beneficiarios del Programa, una élite empresarial agroexportadora con tradición de prácticas rentísticas y

especuladoras, que privilegia “opciones blandas” en términos de inversión, de acuerdo con la tesis sugerida por Hugo Notcheff (1994). Este autor reconoce un hilo conductor en el comportamiento de las elites dirigentes argentinas, desde la vigencia del modelo primario exportador, con prácticas de acumulación centradas en la recurrencia permanente a las opciones “blandas”, entendidas como la movilización de recursos en activos fácilmente realizables, que permitan sostener prácticas especulativas originada en ese periodo.

Fabián Ámico (2011) concluye en forma similar, afirmando que la Industrialización sustitutiva no fue abandonada por sus resultados insuficientes en términos de crecimiento y productividad. La principal causa residió en

“ la incapacidad de los gobiernos para contener los conflictos que desató el proceso de desarrollo, los que fueron particularmente agudos en Argentina. Como describe Canitrot “en esas condiciones, de capitalistas débiles y sindicatos fuertes, el capitalismo argentino es, por necesidad, una experiencia tortuosa y contradictoria.” (2011,22)

Los conflictos recurrentes en los ciclos económicos argentinos, tales como desequilibrios de la Balanza de Pagos, inflación persistente, déficits fiscales, fueron explicados, desde el enfoque convencional, como efectos, no deseados pero deletéreos, del modelo industrializador adoptado. A partir de allí se diagnosticó el agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones y su reemplazo por un nuevo paradigma económico. Este razonamiento reorientó el foco de los análisis de los economistas, señala Fabián Amico que

“Bajo la ISI el papel de los economistas no era decidir si el objetivo de la industrialización debía o no ser perseguido, sino el de demostrar que tal objetivo era alcanzable e idear las mejores formas de lograrlo. Después del cambio de paradigma nada sería como antes. En este nuevo contexto, la mayor o menor

influencia y prestigio de la causa de la industrialización (y la ISI fue un canal de la industrialización en circunstancias concretas) depende fundamentalmente del clima cultural general, que a su vez es esencialmente el resultado de las condiciones históricas concretas y de la orientación de política de los Estados. La retórica pre-keynesiana y antidesarrollo construyó así un "espantapájaros" con la ISI que cumplió con eficiencia su función de anular ciertos caminos e instrumentos en el futuro y asustar a los heterodoxos poco convencidos. En última instancia, en el marco de esta restauración anti-Estado y a favor del "free trade", el abandono de las políticas de industrialización fue el efecto más que causa de los cambios profundos en los objetivos políticos de los principales países capitalistas y el predominio de nuevas clases sociales." (2011,35)

Por su parte, Eduardo Basualdo (2001), amplía el enfoque sobre la política económica del periodo 76-83 para postular que la dictadura procuró no solo la redefinición de la estructura económica sino también del sistema político argentino e incluso de la sociedad civil, a partir de la concreción de la mayor derrota sufrida por el bloque histórico formado por asalariados, empresarios vinculados al mercado interno y sectores minoritarios de las capas medias.

Este cometido fue posibilitado por las nuevas condiciones económico-sociales que se generaron en la economía mundial y porque los países centrales implementaron políticas activas y deliberadas para que ello ocurriera. Sin embargo, enfatiza en la determinación política implícita según la cual

"el aspecto determinante para la ofensiva de los sectores dominantes fue la voluntad expresa de destruir la identidad nacional de los sectores populares... arrasando con la alianza social policlasista que se había conformado durante la sustitución de importaciones y dando por finalizada la etapa que, desde otra perspectiva, se denominó el "empate hegemónico"(2001:30).

A partir de allí, el proceso inaugurado en 1976 es analizado en términos de teoría política, en clave gramsciana, con énfasis en el fenómeno del *transformismo*, como Gramsci denomina a una situación que los sectores dominantes excluyen todo compromiso con las clases subalternas, pero mantienen las condiciones de *dominación* a partir de un proceso de integración de los dirigentes políticos de éstas. Para ello toma (2001:17) la definición de Gramsci²¹

“la elaboración de una clase dirigente cada vez más amplia... con la absorción gradual, pero continua -obtenida con métodos de desigual eficacia- de los elementos activos salidos de los grupos aliados y hasta de los grupos adversarios y que parecían enemigos irreconciliables.”

Y a partir de allí indaga sobre los mecanismos de asimilación de *intelectuales orgánicos* de los sectores subalternos y establece una secuencia temporal en la que se manifiestan los distintos procedimientos en el periodo 1976-83 y luego, durante los próximos 20 años.

En esa secuencia destaca que, en primer lugar, con el ejercicio del Terrorismo de Estado se materializó la eliminación generalizada de intelectuales orgánicos pertenecientes al antiguo bloque histórico. Posteriormente, durante los restantes años de la década de 1980 se despliega un proceso de asimilación-integración “pacífica” de cuadros dirigentes de las diversas fracciones del antiguo bloque histórico, inhibiendo así toda posible reacción que impida la continuidad del nuevo patrón de acumulación. En tercer lugar, hasta el año 2001, se instaura un sistema político que implica la incorporación de fuerzas políticas que, concluyen adhiriendo a la inevitabilidad del predominio de un modelo centrado en la valorización financiera.

²¹ Gramsci Antonio, *Il Resorgimento*, Granica1974, citado por

Ubica el predominio de la valorización financiera como patrón de acumulación en el año 1977 cuando converge apertura externa en el mercado de bienes y de capitales con la Reforma Financiera. A partir de allí la importación masiva de bienes finales acorrala vía precios a la producción interna, mientras que la apertura financiera habilita una expansión sin límites del endeudamiento externo, tanto público como privado. Fenómeno éste que se repitió en otros países periféricos pero que en Argentina tuvo un exacerbamiento excepcional. Y en este proceso el Estado tuvo un rol central mediante diversos mecanismos básicos, a saber: 1) Liberalización de la tasa de interés que se mantiene en términos elevadísimos respecto de la vigente en el mercado internacional, 2) Facilitación del endeudamiento externo privado, que habilita la fuga de capitales y, por último, estatización de la deuda privada contraída en el exterior, generando una enorme transferencia de ingresos y un déficit fiscal estructural que condicionará las futuras capacidades estatales.

Este déficit fiscal, que deviene estructural, se constituirá en uno de los mecanismos de reducción de las capacidades estatales, particularmente en términos de inversión pública. El proceso de endeudamiento –público y privado– facilitado y promovido a partir de 1977 sextuplicó la magnitud de la deuda externa al cabo del periodo dictatorial con un impacto determinante en las cuentas públicas. Así mientras que

“Hasta fines de la década de 1970. los intereses de la deuda pública externa representaban alrededor del 0.5% del PBI y el 1.5% del gasto corriente del sector oficial. Desde 198, las proporciones aumentaron al 5% y 15%, respectivamente” (Ferrer; 1988:3).

A esto se sumará el cargo fiscal adicional derivado de la estatización de la deuda privada, dispuesta a partir de fines del año 1982, con lo que se angosta aún más la capacidad estatal de sostener la inversión pública, debiendo centrar sus esfuerzos en sostener los gastos corrientes.

De este modo los programas y proyectos de inversión comienzan a depender cada vez más de préstamos externos, con lo que se introducen nuevas condicionalidades, restricciones y la consecuente pérdida de autonomía en las decisiones gubernamentales y la inversión pública agrega de este modo un nuevo actor que interviene en el proceso decisorio de su constitución.

En este marco de reducción de las capacidades estatales, de nuevos condicionamientos a su autonomía, de la aceptación de financiamiento atado al cumplimiento estricto de condiciones relativas a la estructura y actividades estatales; pierde cada vez más relevancia el proceso de planificación que coordine y oriente acciones estatales e inversión pública.

El órgano institucional responsable de la actividad -el Ministerio de Planeamiento²²-, ascendido así al más alto rango institucional, no tuvo injerencia ni iniciativas en la materia. De algún modo expresó la evolución del marco doctrinario que fue ganando a la mayoría de las Fuerzas Armadas, a partir de la década de 1960 en que abandonó paulatinamente la tesis de defensa nacional apoyada en una estructura industrial autónoma y con alto grado de autosuficiencia para adoptar la nueva Tesis de seguridad Nacional donde las hipótesis de conflicto se internalizaban y el rol de la institución pasaría a ser fundamentalmente represivo.

La responsabilidad principal del Ministerio de Planeamiento recayó en uno de los representantes de la "línea dura" del Ejército, el General Genaro Díaz Bessone y las funciones se centraron en la ejecución del Plan Político de las Fuerzas Armadas y (Canelo; 2012:146), tal como puede verse en este extracto del mencionado Plan²³:

²² Creado mediante Ley N°21.431, (Boletín Oficial, 7/10/1976)

²³ Ministerio de Planeamiento, "Proyecto Nacional", *pág.* 3.

"...competen a dicho Ministerio las misiones de elaborar y actualizar el Proyecto Nacional, con el sentido de proposición de una empresa y un destino para la nación... 1.1. Someter los lineamientos generales de su encuadre conceptual, los objetivos y los cursos de acción propuestos para su logro, a la consideración de la Junta Militar...El objetivo real es la articulación de un nuevo sistema político apto para realizar y hacer irreversibles los logros de la intervención militar.; 1.3. Servir de base para la consulta y la recepción de aportes de la comunidad a través de sus figuras y entidades más representativas y calificadas...; 1.4.Predisponer las condiciones para el consenso y la adhesión activa al Proyecto."

Ese fue el objetivo de esta jurisdicción hasta su extinción como tal, motivada por la convergencia de dos situaciones, la conducción dictatorial daba por ganada la *guerra interna* y el responsable ministerial del planeamiento de la acción represiva no fue considerado apropiado para el lento proceso de apertura política iniciado a fines de 1978. Así en Octubre de 1978 una nueva ley modificaría el Gabinete Nacional, con la eliminación de este Ministerio, cuyas funciones volverían a la penumbra de una más de las Secretarías de la Presidencia.

Este cambio de tendencia no era ajeno a lo que ocurría en el plano latinoamericano e internacional. El retorno de Argentina a gobiernos democrático-republicanos a partir de 1983 no modificó este abandono paulatino y pertinaz del paradigma planificador. Si bien se creó una Secretaría de Planificación en el marco de la Presidencia de la Nación y se produjeron los "Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo 1985/89", su actividad se redujo a diagnósticos con injerencia marginal en el debate y el diseño de políticas públicas, con lo cual, a lo largo de seis años, se consolidó el abandono definitivo de la centralidad estatal en la actividad de planificación²⁴. La Secretaría de Planificación desapareció de la estructura gubernamental y su rol, resignificado por el nuevo marco doctrinario, fue

²⁴ Ver Muller Alberto: "La (no) Planificación de la Argentina de los 90 y 2000. Apuntes para una Historia y posibles lecciones para el Futuro", CESPA-FCE, UBA.

asumido por una Secretaría de Programación Económica, dependiente del Ministerio de Economía.

El clima intelectual de los años 80, que se consolidó y sintetizó luego en el ideario del Consenso de Washington de los 90, se ubicó en franca contradicción con el cuerpo teórico, el diseño institucional y los estilos de gestión pública que posibilitaron la vigencia de la planificación.

No obstante, las estructuras organizativas se desenvuelven en forma inercial y suelen reaccionar con retraso en relación a la vigencia de los objetivos que las promovieron y a los cuales sirvieron. Por caso, la Secretaría de Programación Económica, a partir de 1989, se constituyó en una dependencia encargada de fundamentar las decisiones relevantes derivadas de la Reforma del Estado y del cambio radical en la orientación económica a la luz del nuevo ideario –vigente hasta la crisis de los años 2001/02– nada proclive a las actividades de planificación.

Un recorrido similar tuvo un organismo, de naturaleza federal, creado en el año 1959 por acuerdo de los gobiernos *subnacionales*: el Consejo Federal de Inversiones (CFI), cuya dirección es elegida por una Junta de Gobernadores sin participación del gobierno federal. En el momento de su creación este organismo estaba alineado con el modelo vigente de gestión pública, que reconocía la planificación como marco estratégico para el diseño de políticas y actividades públicas. No obstante ello la singularidad de su dependencia funcional inhibió en buena medida las posibilidades de que cumpliera un rol de apoyo al planeamiento centralizado.

As y todo, desde el inicio de sus operaciones contribuyó a formar cuadros técnicos en esta temática, financió actividades de diagnóstico y preinversión y permitió fortalecer las capacidades en los gobiernos provinciales de menor desarrollo relativo.

Décadas más tarde, en línea con las transformaciones operadas en el aparato estatal, este organismo reorientó sus actividades hacia el financiamiento de emprendimientos productivos y la promoción de actividades exportadoras de las economías regionales.

Cabe señalar que en este largo período tanto las acciones de planificación como las decisiones sobre inversiones relevantes y estratégicas (matriz energética, energía nuclear, industrias básicas) contribuyeron a materializar el proceso de sustitución de importaciones, inducir un proceso industrializador (inconcluso) y a expandir políticas propias del Estado de Bienestar. Esta orientación, vigente desde los años 30 fue impulsada –con matices– por gobiernos de distinto signo ideológico y político (democráticos, de democracia restringida, y dictatoriales)²⁵. Incluso las restauraciones lideradas por los golpes cívico militares (1955, 1961/62, 1966) introducían el debate en el seno de las fuerzas armadas y generaban a su interior un debate parecido al que ocurría en el ámbito político partidario.

Así, por ejemplo, en términos de perspectivas estratégicas para promover el desarrollo, la gestión económica del primer tramo de la dictadura cívico-militar surgida del golpe del 28 de junio de 1966 promovió decisiones sustantivas para el avance del proceso sustitutivo e hizo pesar la capacidad estatal en generar perspectivas de autonomización productiva (Planta de Agua Pesada para la Central Atómica de Río Tercero, opción por el uranio natural en desmedro del uranio enriquecido para la Central Atómica de Atucha, lanzamiento de la Central Hidroeléctrica del Chocón Cerros Colorados, promulgación de la Ley Compre Argentino, entre otras medidas.

25 Formulación del Plan Pinedo en 1941, Primer y Segundo Plan Quinquenal, en 1946 y 1951, creación del CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) en 1962, Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974, Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977).

Mientras esto ocurría, se hacía cada vez más frágil la supervivencia del bloque social y político que había apoyado las transformaciones derivadas del modelo semiindustrial dependiente. De allí las fuertes oscilaciones en la dirección de la política económica y del rumbo y el nivel de inversiones del Estado federal en los subperíodos siguientes 1969-1970, 1971-72, 1973-1974 y 1975-1976. Y esta etapa de industrialización sustitutiva y disputas sobre la autonomía en términos de políticas económicas y de relaciones internacionales, concluye con el final del gobierno democrático, aunque en algunos aspectos puede considerarse que su agotamiento se produjo hacia el final del período dictatorial 1976-1983.

Esta continuidad de crisis institucionales, políticas y económicas, que desde el punto de vista económico genera ciclos de endeudamiento de corto plazo es explicada con el modelo *pare-siga*, se asocian en términos más genéricos a diversas causas, entre otras, las siguientes: a) las limitaciones que las transformaciones derivadas de la nueva etapa de mundialización productiva impusieron al proceso industrializador sustitutivo de importaciones; b) el predominante rol que asumió el capital financiero en el establecimiento de relaciones económicas internacionales, c) la cooptación de importantes segmentos estatales con capacidad decisoria por parte de actores económicos que comenzaron a delinear el nuevo bloque hegemónico y resultaron destinatarios de la inversión estatal, generando una forma de *capitalismo prebendario* (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Durante los años 80 –*la década perdida*– se hicieron palpables las limitaciones preanunciadas y la gestión estatal iniciada durante la restauración democrática osciló entre algunos intentos de mantener la menguada centralidad estatal en la gestión económica y aceptar acciones de transición hacia un modelo que incluyese en mayor medida las “lógicas del mercado”²⁶ (Canitrot;1992). Un resultado de ello fue el debilitamiento de las capacidades estatales en el diseño, implantación y gestión de políticas de inversión pública.

²⁶ Adolfo Canitrot, viceministro de Economía en la segunda mitad de la década de 1980, señala “*el error derivado del enfoque moral, al atribuir las dificultades económicas a la perversidad intrínseca del precedente régimen dictatorial*” como contracara de las virtudes de la democracia republicana. Con ello se negaba la responsabilidad (y posibilidad) de la gestión estatal en el diseño e implementación de la política económica y en el fortalecimiento de las capacidades estatales de intervención.

A fines de esta década se materializó un nuevo escenario. Se hicieron palpables los fracasos de intentar adecuar la gestión estatal para conducir los procesos de modernización de las empresas públicas; se expandió la oposición social a la intervención pública en la actividad económica y se profundizó la ruptura del bloque social de apoyo al antiguo modelo burocrático-autoritario. A ello se sumó la defección de las conducciones de los principales actores políticos que lo sostenían y una creciente presión de organismos multilaterales de financiamiento (OMF). El camino quedó así expedito para iniciar las profundas transformaciones que se desplegaron desde ese entonces hasta fines del año 2001.

El gobierno surgido en julio de 1989 centró su programa en consignas populistas y desarrollistas (*salario, revolución productiva*) pese a lo cual -desde el inicio de la gestión- dio señales claras de ubicarse en las antípodas. Designó como asesor principal al ícono del liberalismo económico ortodoxo y encargó la gestión del Ministerio de Economía a altos funcionarios de la principal empresa multinacional agroexportadora argentina²⁷.

Al igual que en períodos históricos anteriores, se dio aquí la confluencia de factores externos e internos que coadyuvaron y promovieron las reformas en ciernes. En efecto, tal como ocurriera en las décadas de 1860 y luego en los años 30 del Siglo XX, las transformaciones que permitieron iniciar los dos procesos de crecimiento económico de largo plazo (*modelo primario exportador* iniciado en la década de 1860 y el *modelo de sustitución de importaciones*, desde 1930 hasta mediados de la década de 1970), asociados a transformaciones estatales relevantes, fueron posibles por la concurrencia de cambios sustantivos en el entorno global juntamente con la creación de condiciones internas favorables.

²⁷ El asesor designado es Álvaro Alsogaray, que ocupara cargos de ministro y asesor en diversas experiencias dictatoriales y en períodos de implementación de políticas económicas de cuño conservador. Los dos primeros ministros de Economía fueron Miguel Ángel Roig y -a la muerte de éste- Aldo Rapanelli, altos ejecutivos de *Bunge y Born*, centenaria multinacional argentina con negocios en la comercialización internacional de granos y en la industria de agroalimentos.

2.3. El despliegue del Estado de Bienestar Keynesiano y una dimensión singular: la construcción del territorio

En Argentina, el proceso de construcción del territorio tuvo dos períodos diferenciados, asociados a los modelos de acumulación y crecimiento vigentes, en sintonía con la expansión del capitalismo a escala mundial a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Durante el primer período, vigente hasta las primeras décadas del Siglo XX, la actividad económica exhibió un sostenido crecimiento, no exento de ciclos que acompañaron los vaivenes de la economía Europea, particularmente de Gran Bretaña.

Se admite que la implantación de este modelo primario exportador a lo largo de 70 años (1860-1930) tuvo un fuerte impacto en la configuración territorial Argentina. Claro está que favorecido por tratarse inicialmente de una típica economía de “espacios abiertos” y una geografía de llanura de clima templado, sin restricciones significativas a las políticas explícitas o implícitas de “diseño territorial”.

Para este período, la corriente dominante en los estudios específicos abona la visión –un tanto simplificada– de la fuerte asociación existente entre el rol productivo atribuido a la Argentina en la constitución de la división internacional del trabajo y los rasgos dominantes de la inversión pública y privada que implanta los sistemas de transporte, particularmente el ferroviario, considerado un constructor paradigmático de singularidades territoriales.

Esta simplificación vela la importancia de los impactos producidos por la creación de numerosas concentraciones urbanas en pequeñas localidades, rápidamente desarrolladas, que conformaron verdaderos nodos de articulación productiva e interacción de factores y recursos. Las vías de comunicación y los sistemas de transporte no parecen ser las únicas vías de impacto que definieron los rasgos del territorio construido.

Es notorio que las referencias relativas a la integración de un mercado nacional durante la vigencia del modelo primario exportador no destaquen estas

singularidades locales que fueron conformando el territorio y, a la par, promovieron formas ad hoc de desarrollo local y regional. En los estudios del segundo modelo de acumulación –de industrialización sustitutiva e imperfecta– esta ausencia es aún más notoria.

Aunque cabe destacar que en la segunda fase de la industrialización sustitutiva de importaciones, centrada e industrias complejas y dinámicas, la propia naturaleza de las actividades líderes, vinculada a recursos naturales (petróleo, energía eléctrica, siderurgia, minería) sumada a la necesaria vinculación de las localizaciones productivas con las áreas de demanda, impulsó la consideración de las transformaciones territoriales en las decisiones federales. La necesidad de nuevas formas de infraestructura diversificada (redes de transporte vial, de gas, de energía) puso de relieve el proceso de construcción del territorio como una variable relevante. No obstante el impulso a esas actividades estuvo dado desde el poder central por la ausencia de bloques sociales regionales con suficiente desarrollo que los demandasen.

En el mismo sentido puede decirse que la provincialización fue efectivamente un proceso de empoderamiento de actores con arraigo regional y que las herramientas utilizadas fueron la generación dotar de mayor autonomía política a los actores locales y generar distribución regional del ingreso, vía coparticipación de impuestos nacionales, tal como se detalla en párrafos más adelante.

Si bien la dinámica productiva que permitió el desarrollo de un mercado interno de significación creciente empezaba a mostrar signos de agotamiento desde la segunda década del siglo XX, existe consenso en que el crecimiento sostenido siguió vigente hasta la crisis de 1930, que catalizó las dificultades acumuladas en las dos décadas anteriores y abrió las posibilidades de reemplazo por un nuevo modelo cuyo dinamismo estaría centrado en la fortaleza y la expansión del mercado interno.

A partir de entonces, la producción industrial destinada a reemplazar productos importados se convirtió en el núcleo dinamizador de la actividad económica. La variable *inversión* reemplazó a *exportaciones*. La industria creció

relativamente y desplazó la primacía de la producción primaria en la generación de valor, las ciudades se expandieron, la población rural comenzó una larga peregrinación hacia ciudades grandes y medianas y se consolidó, en la segunda mitad del siglo XX, un país definitivamente urbano.

A lo largo de este período se afianzó el proceso de integración territorial como también las desigualdades prefiguradas en el período anterior, particularmente las relaciones asimétricas del tipo *centro urbano industrial-periferia productora primaria y de servicios*. A diferencia de la etapa anterior, se desarrollaron procesos económicos de progresiva integración social en forma diferente de las de otros países de América Latina y con algunas similitudes en relación a los países del triángulo del Cono Sur.

Las explicaciones predominantes sobre los rasgos principales del proceso de constitución y desarrollo del capitalismo en la Argentina son convergentes en cuanto a apreciar los resultados alcanzados por políticas de largo plazo en diversas dimensiones implicadas. No ocurre lo mismo con las visiones sobre el impacto de estas políticas en la configuración del territorio, temática que no ha sido suficientemente tratada.

En el mismo sentido, se advierte la escasa relevancia o directamente la ausencia de la dimensión territorial en el análisis o el diseño de acciones o medidas asociadas a políticas públicas. Esta indiferencia respecto del atributo territorial induce la producción de políticas públicas espacio-ausentes, implementadas sin referencia geográfica, entendida ésta como portadora de una particularidad de actores, actividades y redes productivas y sociales y –mas aún– sin consideración de las asimetrías preexistentes y de aquellas que las propias intervenciones públicas contribuyen a constituir, acrecentar o consolidar.

Esta ausencia de consideración de lo territorial como atributo sustantivo en la conformación de los rasgos productivos y de las interrelaciones de los diversos actores productivos al interior de un espacio económico nacional tiene particular importancia en los procesos de constitución de las decisiones de inversión pública.

Estas decisiones, especialmente cuando se concretan en intervenciones *duras*, que incorporan rasgos profundos en la configuración económica territorial, se implementaron a lo largo de estos períodos con diferentes grados de atención a su relevancia estratégica en términos de configuración de singularidades del territorio y, en su correlato político-institucional, a los procesos de planeamiento. En muchos casos, sin estrategia, sin planeamiento y, sobre todo, sin gobierno del planeamiento, el territorio quedó librado a los impulsos del mercado. Con un agravante: en términos de producción de bienes y servicios, la anarquía del mercado llevó a desajustes en el empleo, los ingresos y el producto de carácter transitorio. Mientras que la acción espontánea del mercado, en términos territoriales, produjo irracionalidades y desequilibrios duraderos y de difícil reversión.

Las primeras experiencias de políticas públicas específicas relacionadas con el desarrollo regional en América Latina —en los años 40— no fueron resultado de decisiones estratégicas sino como respuesta a determinadas situaciones coyunturales. Estos “planes intrarregionales” (Lira, 2003) eran respuestas a problemas diversos, algunos de orden geopolítico; otros de conflictos derivados de manejo de cuencas hídricas o de emprendimientos relevantes para la explotación de recursos naturales.

Es precisamente a fines de esta década y a lo largo de los años 50 cuando se constituyeron los primeros organismos públicos con responsabilidades específicas en la gestión de espacios productivos regionales o de recursos estratégicos. En Chile, Brasil, México, Colombia y Venezuela se crearon autoridades regionales relacionadas con zonas fronterizas, valles productivos y zonas portuarias.

En Argentina, la creación de organismos estatales vinculados con economías regionales surgió como respuesta a los impactos generados por la crisis de 1930. La fuerte caída del poder de compra de las exportaciones depreció bruscamente los precios agrícolas y ganaderos y sumió en la crisis a toda la economía pampeana²⁸. Éste fue el impacto más estudiado y difundido de las consecuencias de la crisis de 1930 en la economía argentina. Otro fenómeno ocurría en paralelo, menos visible pero de importancia en cada una de las regiones extrapampeanas: la sobreproducción en numerosos productos regionales destinados cada vez más al mercado interno (yerba mate y té en la Mesopotamia, azúcar en Tucumán y el Noroeste, vinos en la zona cordillerana de Cuyo, lana en la Patagonia, algodón en el Chaco, entre otros²⁹), situación que contribuyó a una crisis financiera generalizada de la producción prototípica de las estas regiones económicas ubicadas en el margen del componente dinámico del modelo productivo.

La imposibilidad de reorientar la colocación externa de estos productos y la insuficiencia del mercado interno impusieron un conjunto de acciones de política económica y la creación de una variedad de organismos públicos con representaciones sectoriales en muchos casos, que asumieron la responsabilidad de su instrumentación.

No se trataba sólo de iniciativas institucionales generadas desde el Estado ante la crisis de 1930. Algunas Juntas reguladoras o Comisiones provenían desde el siglo XIX, particularmente las que representaban producciones regionales que

²⁸ La región pampeana comprende una llanura de 60 millones de has (un cuarto de la superficie territorial argentina), ubicada en el centro este del país. Constituyó el núcleo productivo durante la vigencia del modelo primario-exportador. En el resto del territorio se constituyeron o consolidaron formas clásicas de economías regionales, a lo largo del siglo XIX y XX.

²⁹ En abril de 1935 se sanciona la Ley 12160 (creación del Banco Central y del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias), que permite al poder ejecutivo (artículo 5 inc. c) crear organismos sustentados con las diferencias de cambio provenientes de la exportación (esta normativa alcanza a granos, leche y algodón). En 1938 se propone la creación de la Junta Reguladora de la producción de Algodón. El azúcar es regulada a partir del Laudo Arbitral (originado por el conflicto entre productores e industriales) en 1928, coordinado por Comisión Nacional surgida del mismo. Numerosos intentos legislativos y normativos, algunos de ellos sancionados finalmente, dan la pauta de una generalizada convicción de utilizar estos instrumentos promotores de las economías regionales existentes. La Junta Reguladora de la industria lechera se crea en 1934 (Dto. 40140) integrado por representantes del Poder Ejecutivo, productores e industriales. También en 1934 (12137) se crea la Junta Reguladora de vinos, que perfecciona el instrumento regulatorio utilizado por las provincias productoras (Mendoza y San Juan) vigente desde 1927.

En 1935, la Ley 12236 establece la Junta Reguladora de la Yerba Mate y recupera el modelo ya implementado para el caso del vino.

La Junta Reguladora del algodón se puso en funcionamiento a partir de los Decretos 59802 y 61640, de 1935, que reglamentaban el citado artículo 5° de la Ley de Creación del Banco Central (Perselló, 2006:1).

tuvieron un extendido apoyo estatal para mantenerse y desarrollarse mientras que otras fueron iniciativas de los propios grupos involucrados.

Estas regiones productivas estuvieron signadas por su condición periférica en la economía nacional. Tal como se señaló, el modelo productivo primario-exportador, sostenía su dinamismo en la existencia de una vasta llanura de clima templado (60.000.000 millones de has de aptitud agrícola ganadera), en la ampliación de la frontera agropecuaria con la expulsión y reducción de la población originaria, en la promoción de la inmigración europea y en el franco ingreso de capitales europeos (principalmente, ingleses y franceses) que contribuirían a financiar la infraestructura ferroportuaria necesaria para la vinculación productiva en el marco de la nueva división internacional del trabajo de la segunda mitad del siglo XIX.

Durante el último cuarto del siglo XIX la economía pampeana vinculada a la exportación había crecido en forma exponencial, en la misma medida en que perdían relevancia las producciones regionales y los espacios productivos, marginales a la pampa húmeda. Esta dinámica de dos velocidades redujo estas áreas geográficas a una especie de periferia al interior del espacio nacional, promoviendo interpretaciones que trasladaron categorías analíticas del *estructuralismo cepalino* con que se explicaba la relación entre economías centrales (o desarrolladas, o imperiales) y su contraparte el mundo periférico, subdesarrollado o dependiente).

Éste fue el escenario en que aparecieron las primeras acciones de políticas públicas que integraban lo regional como una estructura que aglutinaba actores sociales y productivos, vinculados a propósitos unificadores: la defensa del valor y la sostenibilidad de su producción típica.

Cierto es que las disputas estuvieron vinculadas a las crisis sucesivas y, particularmente, a la generalización de la crisis de 1930, pero estos temas emergentes constituyeron ejes de debate sobre la defensa promoción y articulación de las actividades productivas y sociales regionales que, años más tarde, se englobarían bajo el concepto de “desarrollo regional”.

Tampoco es óbice que en esta dinámica aparezcan (casi) todas las disputas que signan los debates actuales sobre el tema. Tanto la disputa de actores (productores agrarios, industriales, trabajadores) como la distribución del ingreso (vía condiciones de vida de los pobladores) y las formas de participación estatal. Otro rasgo significativo del período es que, pese al carácter federal de la organización institucional argentina, se advierte una actuación excluyente del Estado nacional y una ausencia franca de los gobiernos *subnacionales*. En algunos casos por tratarse de actividades asentadas en territorios nacionales³⁰, como la producción de té, algodón, petróleo, lana y parcialmente la yerba, entre otras.

Posteriormente, a causa de la Segunda Guerra Mundial, la brusca interrupción de los flujos comerciales externos desplazó el debate hacia otras urgencias y, finalizada la contienda, la implantación de acciones de política económica francamente diferenciadas con la experiencia previa reformuló la problemática del desarrollo regional y su temática cobró impulso. En este período, la práctica (y la teoría) de las políticas de inversión pública tuvieron como referencia la historia económica de las décadas precedentes que mostraban el agotamiento de modelos de acumulación y desarrollo centrados en la exportación de productos primarios como también las experiencias concomitantes de la industrialización del bloque de países con economías centralizadas y el Plan Marshall.

Diversas líneas de acción tanto institucionales como de política económica convergieron en el apoyo a estos espacios regionales “periféricos”. Por un lado, la

³⁰ Hasta ese entonces la organización institucional argentina se basaba en 14 provincias “históricas” y en 9 *territorios nacionales* gobernados directamente por el Estado nacional. Recién en 1951, 1953 y 1955, 8 de ellos serían dotados de autonomía y constituidos en provincias. El último, Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur, seguirá el mismo camino a partir del año 1990. Este espacio territorial (40 % de la superficie del país) en el que se asentaban varias “economías regionales” periféricas estaba organizado institucionalmente con delegaciones directas del Poder Central.

creación de provincias en los antiguos territorios nacionales que fortaleció las capacidades institucionales locales. Por otro, las políticas y la legislación protectora de la industria autóctona posibilitaron la consolidación de burguesías locales a partir precisamente de la industrialización de cultivos regionales.

Otro instrumento fue el apoyo financiero a los gobiernos locales y regionales, a través de cambios en la política fiscal, profundizando los cambios en la distribución de Impuestos³¹ iniciados en la década de 1930. El primer cambio sustantivo lo constituyó el régimen de coparticipación (1935) que tuvo como objetivo mitigar las disparidades económicas interprovinciales. Para ello se recurrió a un ponderador limitado, la población de cada jurisdicción con lo que los criterios de distribución dejaban de ser exclusivamente devolutivos.

El segundo cambio, en 1947, incluyó nuevas modificaciones que acentuaron el objetivo redistributivo con un porcentaje a distribuir en forma inversamente proporcional a la población. Otro paso en el mismo sentido se dio en 1959 con la sanción de la Ley 14788.

Esta tendencia distributiva se mantuvo a lo largo de varias décadas y muestra un aspecto de las políticas públicas centrado en la reorientación del destino de los fondos públicos, privilegiando el apoyo a regiones extrapampeanas. Véase al respecto el siguiente cuadro:

³¹ Los prorratadores de tipo *redistributivo* son aquellos que asignan la coparticipación beneficiando especialmente, en forma directa o indirecta, a jurisdicciones con bajos niveles de actividad económica o demográfica. Se incluyen en esta categoría: partes iguales; superficie; inverso de población; dispersión de población; brecha de desarrollo; e inversa de la coparticipación por habitante que surge de prorratadores proporcionales o regresivos; los de tipo *proporcional* son aquellos vinculados directamente al tamaño de cada provincia, según la población; estos aportes son exactamente iguales en términos per cápita y si bien pueden significar cierto grado de redistribución, ésta no es lo suficientemente significativa como para incluirlos en el primer grupo; los de tipo *devolutivo* son aquellos prorratadores que, al estar vinculados al tamaño actual de la base económica, implican de hecho aportes *per cápita* más altos para jurisdicciones de nivel económico relativamente elevado. Se incluyen en esta categoría: recaudación del impuesto a distribuir dentro de la jurisdicción; gastos provinciales (en la medida en que provincias con mayor nivel económico de hecho registran gastos *per cápita* más elevados); y recursos provinciales propios (al igual que esfuerzo tributario, las provincias de nivel económico más alto recaudan importes más elevados en términos *per cápita*) (Porto, 2003:27).

Cuadro 2
Coparticipación Federal de Impuestos
Peso relativo de categorías de prorrateadores utilizados
en la distribución a provincias³²

Año	Tipos de criterios de distribución utilizados (%)		
	devolutivos	proporcionales	distributivos
1935	90,2	9,8	
1946	41,9	58,1	
1952	56,4	42,4	1,4
1958	51,1	46,9	2,0
1965	45,4	35,2	19,4
1973	35,0	65,0	35,0
1990	--	50	50,0

Fuente: Elaboración propia en base a Porto et al, 2004.

Resumiendo, durante estas décadas los principales canales de implementación de políticas públicas en relación con el desarrollo de regiones productivas estuvieron dados por los organismos corporativos representativos de las actividades sectoriales, la transformación de los antiguos territorios nacionales en provincias y la creciente progresividad en la distribución federal de los impuestos.

Contrariamente, no se advierten debates ni disputas significativas en torno a la inversión en infraestructura y a la creación de instituciones que promuevan, coordinen y centralicen las demandas propias de la región atendiendo que, hasta el momento, la actividad de los actores sociales y productivos se limitaba a la defensa y disputa de sus intereses sectoriales, particularmente productivos.

En Argentina los diagnósticos derivados del enfoque centro-periferia promovieron la elección de medidas de desconcentración espacial de las actividades económicas como instrumento principal para resolver las disparidades entre regiones. Este recurso, reiterado, pero utilizado en forma casi excluyente a partir de los años 80, contribuyó a generar distorsiones al conceder beneficios excesivos a grupos inversores oligopólicos, con gran capacidad de presión para lograr extensiones ilimitadas de los beneficios promocionales. Con el agravante de haberse logrado –en la mayoría de los casos– avances importantes en la desconcentración (Azpiazu, 1989).

En ese período, en el plano latino americano, la problemática del desarrollo regional recibió un significativo impulso con la creación de instituciones del Sistema de las Naciones Unidas, como la CEPAL, y la generación de estudios y propuestas orientadas a mitigar el atraso y el subdesarrollo de países periféricos.

Los aportes y la influencia creciente de la CEPAL a partir su creación fueron potenciados en los años 60 con las políticas y acciones derivadas de la “Alianza para el Progreso”, desde donde se difundieron *“los nuevos paradigmas de desarrollo regional en Latino América y se impulsan planes globales y regionales en gran parte de los países latinoamericanos. Se aplicaron ‘visiones paradigmática’ como las teorías en torno al desarrollo de cuencas, el desarrollo rural integrado, los polos de crecimiento, entre otras”* (Laurelli;2011:6).

En esta etapa, las visiones sobre desarrollo regional y territorio derivaban de las orientaciones dominantes en la época en materia de teoría del desarrollo, cada una de ellas con un fuerte impacto en términos de transformaciones territoriales. La disputa de entonces giraba alrededor de las concepciones dualistas sobre el desarrollo y el enfoque sistémico sobre planificación regional; los enfoques del desarrollo del subdesarrollo y de la dependencia; el enfoque de desarrollo equilibrado o desequilibrado; y las propuestas de “desarrollo alternativo”, entre otras cuestiones.

Recomendaciones derivadas de estos enfoques, a veces complementarios, a veces contradictorios, impulsaron el diseño de una diversidad de políticas públicas, relacionadas con diversas estrategias. En Argentina, en muchos casos asociadas a la promoción del desarrollo polarizado, contrastes con el enfoque de *desarrollo equilibrado o desequilibrado* que proponía alterar la configuración territorial movilizandoinversiones en sectores económicos con importantes eslabonamientos hacia atrás y adelante en la matriz de insumo producto.

Una herramienta de uso difundido fue la creación de incentivos fiscales específicos que buscaron compensar las desventajas de localización periférica en actividades con demanda concentrada en grandes centros urbanos o en la exportación.

Otras acciones se centraron en el diseño de estructuras institucionales *subnacionales* directamente ligadas a la problemática de cada región. Estas acciones respondían a los criterios dominantes en los años 50 y 60, alentadas por el auge de la intervención estatal en la promoción del desarrollo económico. En ese momento, en varios países latinoamericanos, empezaron a constituirse organismos regionales específicos, tal como se expone en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
América Latina.
Propuestas y decisiones públicas de regionalización en la segunda mitad del siglo XIX

País	Año	Regionalización	Institución
Argentina	1961	Buenos Aires, Litoral, Centro, Cuyo, Noroeste, Valle del Río Negro y otras posteriormente.	CFI e Instituto Torcuato di Tella
Brasil	1968	Regiones (Norte Nordeste, Sudeste, Sur y Centro Oeste) y microrregiones homogéneas	IBGE
Colombia	1969	Seis grandes regiones geosocioeconómicas (Barranquilla o Región Caribe, Medellín o Región Antioqueña, Manizales y Pereira o Región de Caldas, Cali o Región Cauca, Bogotá o Región Centro Oriental y Bucaramanga o Región Santandereña) y setenta y tres subregiones o comarcas	Centro de Investigación del Desarrollo de la Universidad Nacional de Bogotá
Chile	1965	Once regiones y una zona metropolitana	ODEPLAN
Ecuador	1969	Cinco regiones y cuatro subregiones	Junta Nacional de Planificación
Guatemala	1966	Nueve zonas	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica
	1967	Regiones Central, Sur, Oriente y Norte	Ministerio de Obras Públicas
México	1958	Diez regiones divididas en subregiones y microrregiones	Secretaría de la Presidencia
Perú	1970	Región Norte, Centro Lima Metropolitana, Región Sur, Oriente	INP
República Dominicana	1966	Cuatro regiones y once subregiones	Oficina de Planificación. Presidencia de la República

Fuente: Lira (2003).

Las visiones diferenciadas y el debate abierto colocaron en un lugar central el debate sobre la significación de los espacios nacionales y el rol de todos los niveles estatales, incluido el nacional, como también a los incipientes formatos institucionales y económicos de los espacios regionales supranacionales.

Luis Lira (2003) señala que *“a partir de la década de los cincuenta se comienza a reconocer en América Latina la interdependencia entre desarrollo y organización territorial, adicionándose a los esfuerzos de planificación global o sectorial el componente de planificación regional, actividad que bajo diversos estilos y modalidades se mantiene hasta el día de hoy”*.

Es así que las acciones de inversión pública empezaron a coordinarse con la movilización direccionada de inversiones que procuraban alterar la configuración territorial preexistente en las denominadas estrategias de desarrollo polarizado (Lira, 2003). Éste fue el período en que comenzó a analizarse –y promoverse– la relación de la actividad económica con el territorio desde el punto de vista de regiones geoeconómicas en reemplazo de la desagregación del territorio de acuerdo con las jurisdicciones político-institucionales. La estrategia incorporó miradas de largo plazo y se *protocolizó* en el planeamiento. Éste, a su vez, requirió de la previa reflexión, debate, consenso y el tratamiento de los inevitables conflictos. Acciones públicas éstas que alimentaron el rumbo estratégico. Al decir de Carlos Matus, *el planeamiento precede y preside la acción*.

No obstante su carácter diferenciado, estas visiones exhibieron a partir de los años 80 espacios de coincidencia a partir de las conceptualizaciones logradas por la corriente de desarrollo regional y local, tales como las características multiespaciales del nuevo escenario, la naturaleza de las tensiones en los ámbitos locales en los que su dinamismo es impactado por los procesos globales.

En esta etapa surgieron también estrategias de desarrollo “alternativo” en las que apareció el concepto *espacial* como valiosa contribución que permitió “la diferenciación entre lo territorial, y lo espacial, al apuntar que la acumulación capitalista –organizada espacialmente a escala mundial–, penetró y “trastornó” los ámbitos territoriales de la vida y la reproducción sociales” (Laurelli, 2011:5)

En paralelo los enfoques sobre planificación regional se desarrollaron en dos direcciones que se distanciaron progresivamente. Uno de ellos, centrado en la planificación regional por “por negociación” (Boisier) y el restante centrado en una mirada crítica sobre las prácticas de planificación territorial (Coraggio y De Mattos, Moncayo Giménez, Iracheta).

En el primer caso, el acento estaba puesto en la capacidad de negociaciones de los actores de la región con el Estado, Se supone aquí un marco de decisiones estatales de corte neutral y la ausencia de situaciones de conflicto entre los distintos actores, derivadas de las tensiones y contradicción de la dinámica de acumulación capitalista.

En este enfoque se señalaba en forma crítica que la jerarquía dada a la *capacidad* y la *voluntad* de intervención planificada y centralizada de complejos territoriales es una expresión extrema de las posibilidades del *pensamiento racional*. Se indica al respecto que en los años previos esta vertiente teórica mostró dificultades para materializar sus recomendaciones en numerosos países latinoamericanos. Estas dificultades, ciertas, se acoplaron, a partir de la década del 80, a las que se derivaban del endeudamiento de la región y del descrédito resultante de sucesivos fracasos. Esas circunstancias abonaron el camino para que las acciones públicas en esta temática fueran apoyándose progresivamente en teorías ubicadas en las antípodas teóricas que suponen una concepción neoliberal de la organización estatal.

Desde esta nueva perspectiva, se señala que

“el Estado debe ser garante de la reproducción del capital, cualquier intervención en la economía es observada como innecesaria, puesto que “el” mercado resulta el mejor asignador de recursos, de premios y castigos. La planificación a secas había sido puesta en el banquillo de los acusados, su mención resultaba extraña y anacrónica en las largas dos décadas de hegemonía neoliberal” (Laurelli, 2011:5).

En el mismo sentido se expresa Moncayo Giménez (2002:3) cuando afirma que

“en el ejercicio de una recién adquirida modestia y capacidad de autocrítica y de una relativización de la posición del sistema económico en el conjunto de la estructura social, los economistas están reconociendo que si bien el desarrollo es posible, está lejos de ser inevitable e incluso puede ser un proceso reversible”.

En esta revisión crítica de las ideas sobre el desarrollo regional y sus impactos en la configuración del territorio apareció también una revalorización de los factores asociados a la geografía de las regiones. Se procuró así superar las simplificaciones previas de homogeneidad territorial y dar respuestas a las causas por las cuales unas regiones eran más atractivas que otras para la actividad productiva y la población.

Comenzó a reconocerse que la producción de un país tiende a concentrarse en ciertas localizaciones, lo que implica generar disparidades en el desempeño económico de los espacios *subnacionales*. Ello supone una consideración explícita de factores endógenos, relacionados con el territorio, que impactan en el desarrollo. Esta revalorización abrió la puerta para que los aspectos territoriales y la geografía se convirtieran en referentes importantes en los procesos socioeconómicos, tanto al interior de los países como a escala global. La nueva geografía económica se introdujo con su herramental analítico a densificar la caracterización de la problemática del desarrollo regional.

Estas dos décadas fueron también testigos de la aparición y consolidación de otra mirada teórica, el denominado *planeamiento estratégico*. Este enfoque surgió en un contexto de retracción de la actividad estatal y de expansión de la actividad privada en sectores y áreas proveedoras de bienes públicos que permitieron abrir un proceso en el que se traslaparon y mixturaron las categorías, el herramental y las lógicas propias de la gran empresa privada con las antiguas y nuevas herramientas utilizadas en la gestión pública.

Este enfoque de planeamiento que apareció en los años 80 se consolidó en América Latina hacia finales de siglo pasado, se inspiró en conceptos y técnicas propias del ámbito empresarial. En el marco del debilitamiento progresivo de los Estados nacionales, los nuevos actores locales y regionales, municipios, regiones metropolitanas, emprendimientos público-privados, administraciones regionales, etc., fueron “liberados” de los marcos reguladores y librados a sus propias capacidades. Este apoyarse sobre sus propios –y desiguales– recursos abrió la puerta para la introducción de herramientas, metodologías y técnicas de competencia corporativa, trasladadas ahora a la competencia entre territorios y, muy particularmente, entre ciudades.

Los cambios en los roles del Estado que acompañaron estos procesos tendieron a afianzar nuevas modalidades de gestión territorial al introducir políticas tales como

“la desregulación, extendida al uso y ocupación del suelo; en la descentralización y transferencia de atribuciones y funciones a los niveles locales de los sectores públicos-mas condicionados frente a las demandas de actores cada vez más poderosos y cada vez menos locales– y en las privatizaciones de las telecomunicaciones, plantas generadoras de energía eléctrica, de los medios y la infraestructura de transporte en sus diferentes modalidades –ferroviario, aéreo, carretero, marítimo– y con la consolidación de los ejes y corredores de integración. Estas orientaciones no se dieron de manera homogénea en el conjunto de los territorios, ni en todos los sectores sociales y actividades económicas, sino que ha habido sectores beneficiados y otros perjudicados” (Laurelli, 2011:7).

El recorrido de los enfoques teóricos que en este período se sucedieron y disputaron la comprensión de los impactos territoriales derivados de políticas públicas originadas en los Estados nacionales puede apreciarse también en la evolución de los estudios del ILPES.

Hasta la década de 1970, su preocupación estuvo centrada, primero, en la relevancia de la localización como fuente de los costos diferenciales en el transporte, luego en los mecanismos que permitiesen difundir los beneficios del desarrollo y su relación con las restricciones derivadas de las asimetrías regionales. La explicación de esta dinámica de desarrollo desigual espejaba la visión que presentaba la dinámica del desarrollo global como un proceso de constitución del par centro-periferia.

Posteriormente, a lo largo de los años 80 y 90, los estudios otorgaron centralidad al vínculo entre el Estado nacional y los Estados y poderes *subnacionales*, particularmente por la significación que empezaba a darse a los territorios organizados como sujetos de los procesos de crecimiento y desarrollo (Boissier). Aquí surgió un nuevo concepto, el de “regiones virtuales”, como instrumento de vinculación entre territorios organizados para afrontar la competencia y competitividad internacional. Este enfoque desestructuró los lazos constitutivos de la región en los términos de su concepción previa. Ya no eran el territorio y la contigüidad los elementos definitorios de su configuración y su dinámica sino la existencia de algunos objetivos comunes y de un acuerdo que asegurara el accionar común. Así “la contigüidad geográfica y el tamaño - elementos constitutivos de cualquier experiencia regionalizadora- pasaron a ser reemplazados por la complejidad de las relaciones funcionales expresadas en el espacio decisional y por el nivel de complejidad del territorio respectivamente” (Lira, 2003:24).

Esta explicación se da en el marco de las nuevas condiciones internacionales que contribuyeron a tensar las relaciones entre los distintos niveles estatales y a mostrar las restricciones derivadas de las divisiones políticas y administrativas rígidas. Este enfoque, el *regionalismo virtual*, operó para los actores que lideraban regiones, territorios metropolitanos y localidades, como un atractivo *liberador* de sus potencialidades frente al progresivo debilitamiento del rol de los Estados nacionales.

2.4. Las transformaciones en los partidos políticos durante el período de agotamiento del EBK

En el período que transcurre entre el agotamiento del modelo semiindustrial dependiente, gestionado por un EBK (mediados de los años 70) y el inicio del período de apertura generalizada al mercado mundial (1990), con reducida presencia pública en la actividad económica y requerimientos sistemáticos de préstamos e inversión extranjera se produjeron importantes modificaciones en las interacciones de actores sociales, instituciones políticas y sistemas de creencias vigentes.

El tránsito de un patrón de industrialización centrado en el mercado interno, sostenido con una intervención estatal relevante a una economía con apertura plena al comercio internacional y la eliminación brusca de toda actividad de intervención o regulación estatal hicieron prever cambios drásticos en el patrón de acumulación y distribución e impactos significativos en el tejido social constituido durante el período anterior.

En ese marco se dio el proceso de reformas que, sumado a las características de su implementación –rápida, profunda y generalizada–, impuso cambios profundos en la regulación social que impactaron rápidamente en todas las actividades productivas y sociales y, por ende, en los actores sociales e instituciones políticas. Esta característica del proceso de reformas hace necesario explorar, analizar y comprender las particularidades de los factores que posibilitaron la intensidad y profundidad de los cambios ocurridos.

El período de debate y posterior implementación de las reformas en Argentina se desplegó a lo largo de dos períodos constitucionales con gobiernos surgidos de elecciones libres, liderados por partidos políticos históricos, con importante apoyo social. En el caso del radicalismo, con base en sectores medios urbanos y sectores medios y altos en áreas urbanas y rurales del interior del país y, en el peronismo, con un importante electorado cautivo en la mayoría obrera sindicalizada, en el empresariado industrial y en sectores marginales urbanos.

Hasta el inicio del período de transición y durante el mismo, ambos partidos sostuvieron –con matices– plataformas gubernamentales contestes con la tradición del EBK, más allá de singularidades explicables por las coyunturas y oportunidades históricas. Desde el año 1955 y durante un cuarto de siglo alternaron sus gobiernos con dictaduras cívico-militares. Luego del período 1955-1957, una variante *desarrollista* del radicalismo alcanzó el poder con apoyo del peronismo, entonces proscrito. Un nuevo gobierno militar durante los años 1962-1963 dio lugar a elecciones restrictivas donde se impuso el radicalismo que en 1966 fue, otra vez, derrocado. El nuevo período dictatorial debió convocar a elecciones que abrieron el paso a un gobierno peronista (1973-1976) depuesto, nuevamente, por el último golpe cívico-militar.

Esta alternancia entre gobiernos democráticos (o democrático-restringidos) con fuerte apoyo de clases subordinadas y gobiernos dictatoriales, restauradores de privilegios de sectores oligárquico-conservadores, expresaba una prolongada disputa que se acentuaba en la misma medida en que el modelo de acumulación mostraba sus límites. Rasgo éste de la ingobernabilidad argentina que Torcuato Di Tella –tomando un concepto de Adolf Sturmthall– incorporara a la descripción de la realidad argentina como *empate hegemónico*³³.

Este concepto tuvo amplia difusión en el debate académico de la época para explicar el agotamiento del período de disputa que concluyó en forma dramática con la irrupción de la última dictadura militar,

“sometidas a partir de entonces (de la muerte de Perón en 1974) a un acelerado proceso de polarización centrífuga, las fuerzas sociales lograrán vaciar al Estado de todo contenido. Como una pura sombra espectral, disuelto en las determinaciones fragmentadas de la sociedad se derrumbará lastimeramente en marzo de 1976” (Portantiero; 1977:562).

³³ Citado por Juan Carlos Portantiero en: "Economía y Política en la Crisis Argentina: 1958-73". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 39, nº 2, abril-junio de 1977.

Un ciclo quedaba atrás. Sin embargo, una década después, la nueva recuperación de la democracia en 1983, con el triunfo del radicalismo, volvía a poner en pie expectativas sociales que no se satisfacerían fácilmente en este nuevo escenario económico dadas las nuevas restricciones incorporadas por las transformaciones ocurridas en los últimos años.

Este nuevo acceso del radicalismo al gobierno en 1983 suponía una reedición de su Programa histórico de Gobierno, limitado ahora por múltiples condicionamientos, entre los que se destacaba la deuda externa. Así lo intentó en el primer bienio (1983-1984) sin lograrlo. Luego de esta frustración el derrotero seguido por sucesivos programas económicos del gobierno de Alfonsín (1983-1989) exhibiría el abandono paulatino del diagnóstico y las herramientas de matriz keynesianas y su reemplazo –dubitativo y cauteloso al principio– por instrumentos y medidas propios del nuevo paradigma económico.

“Del keynesianismo de Bernardo Grinspun (1983) a la heterodoxia del Primer Plan Austral (1985), a la creciente ortodoxia de las fases sucesivas de este plan (1986/87) y, finalmente, al intento desesperado del Plan Primavera (1988), el radicalismo transita un camino en el que la creciente intensidad de su diagnóstico sobre la necesidad de un cambio estructural fue de la mano de la progresiva pérdida de poder político”. (Acuña, 1995:61)

Se llega así a la crisis del 1989 que fuerza la entrega anticipada del mandato acorta los tiempos de la transición. El nuevo gobierno, peronista, electo por amplia mayoría, a caballo de un programa que incluía moratoria de la deuda externa y una vuelta a los instrumentos y medidas keynesianas sintetizados en las consignas “salariazó y revolución productiva”, el nuevo gobierno necesitaba dar señales nítidas del rumbo a seguir para desmontar el clima imperante de limitada gobernabilidad.

Desde el primer momento, sus gestos y acciones mostraron firmeza y convicción sobre el rumbo elegido: el abandono del programa histórico de su partido y la asunción plena de las nuevas ideas derivadas del paradigma neoliberal. Además, las primeras medidas que marcaron el rumbo elegido fueron claramente “sobreactuadas” como recurso para asegurar credibilidad.

Varias son las explicaciones de este brusco cambio de tendencias. Por un lado, la intensidad de la crisis posibilitaba que la gestión reclamara atribuciones de emergencia que, en un sistema hiperpresidencialista, permitiesen un alto grado de autonomía en las decisiones.

Esta atribución de facultades extraordinarias para adoptar medidas contrarias a la tradición peronista puede ser explicada desde varios enfoques. En la identificación de los ciudadanos con el líder a quien le delegan la interpretación de sus intereses, *“en línea con la noción populista de representación”* (Novaro;1995). En la misma línea,

“la tradición populista asume la capacidad del dirigente para definir los intereses de sus seguidores. Pero además Menem se ha impuesto en unas elecciones internas contra el candidato oficial de la dirección renovada de su partido, lo que le da una libertad adicional para romper con lo que pudiera ser percibido como un compromiso previo de esa dirección en el sentido de una política socialdemócrata”. (Paramio; 1999:17)

Mientras que la caracterización de Portantiero (1977) sobre el grado de aceptación de este imprevisto cambio de rumbo puede encontrarse en que

“los dos grandes empates que caracterizaron a la lucha político económica desde el surgimiento del peronismo hasta el golpe militar de 1976 se han resuelto en favor de la gran burguesía: por un lado, la burguesía local –ligada a la CGE³⁴– ha desaparecido como amenaza para organizaciones empresarias y, por el otro, el ciclo que inició el gobierno menemista muestra a una clase trabajadora debilitada, que hoy asigna un mayor valor relativo a la estabilidad de su pobreza que a los riesgos de un cambio social (riesgos que en la Argentina están asociados con el terrorismo de Estado y la incertidumbre del estancamiento y la hiperinflación)”. (Acuña, 1993:23)

Otra corriente de explicaciones atribuye la viabilidad de estos cambios al persistente debilitamiento y escasa institucionalidad de los partidos políticos en el período de transición, situación que habilitó la enorme autonomía que, desde el año 1989, logró el Ejecutivo para llevar adelante el profundo proceso de reformas. En el caso argentino, pese a contar con un sistema de partidos consolidado, el liderazgo *decisionista* de Menem se asemejó a los casos de Collor de Melo y Fujimori.

Además, esta personalización del poder gubernamental en Menem se compadece con las características periféricas de su liderazgo dentro del peronismo al haber ganado la conducción luego de un proceso eleccionario masivo enfrentado al “aparato” tradicional bonaerense que –en ese entonces– expresaba un programa de corte socialdemócrata.

Otro requisito para la emergencia de regímenes presidencialistas reformadores es la desarticulación de los núcleos opositores a las reformas, facilitada en este caso porque los grupos afectados ven disminuida su capacidad de resistencia a causa de la crisis inflacionaria y sus secuelas, a punto tal que los propios grupos beneficiarios de las antiguas reglas tenderán a aceptar o a resignarse ante la irrupción de los planes reformistas.

³⁴ CGE, Confederación General Económica, organización empresarial representativa de pequeños, medianos y grandes empresarios nacionales, definidos como *desarrollistas*, políticamente vinculada con el peronismo.

A mayor incertidumbre percibida por actores y grupos sociales, más intensa será la demanda colectiva de delegar atribuciones extraordinarias en el líder, con lo cual la legitimidad autoritaria se fortalece con la asunción de poderes plenos que, a su vez, posibilitan la profundidad de las reformas que en otro tipo de regímenes tendrían mayores controles y contrapesos. En este caso, se constituyen en el marco de democracias delegativas (O'Donnell, 1992; 1997).

En similar línea argumental, Ludolfo Paramio afirma que aun en sistemas altamente institucionalizados pueden plantearse con éxito políticas de reforma estructural si existe una suficiente percepción social de la gravedad de la crisis, tal como la que acompaña a situaciones hiperinflacionarias. En efecto, la profundidad de la crisis y la expansión de la pobreza extrema debilitaron la capacidad de resistencia de organizaciones sectoriales populares y contribuyeron a generar un clima social de resignación frente al estado de cosas ante el riesgo de volver al período hiperinflacionario.

2.5. El sistema de partidos y sus capacidades de gestión gubernamental

El alto grado de institucionalidad constituido en el sistema de partidos durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue debilitándose durante la segunda mitad del siglo XX por las sucesivas interrupciones institucionales causadas por golpes cívico-militares. De este modo las capacidades y fortalezas constituidas históricamente fueron debilitándose paulatinamente..

Una explicación es sugerida por Claus Offe (1982) al señalar al sistema de partidos como una forma de participación de las masas en la política que agotó su capacidad para reconciliar el desarrollo del capitalismo con la democracia. Para ello hace hincapié en la creciente heterogeneidad de la estructura social, en la singularidad de las demandas sectoriales y en la aparición de nuevas formas de participación y representación, que indujeron a los partidos, en su objetivo de alcanzar el gobierno, a orientar sus propuestas programáticas en línea con las exigencias del *mercado político*.

Esta necesidad de ampliación de la representación impulsó prácticas electorales del tipo *atrápalo todo*, que condujeron a desradicalizar las ideologías partidarias y los respectivos programas de gobierno, con lo que se diluyeron las formas precedentes de clivaje bipolar. Si a ello se suma la burocratización de las estructuras partidarias que contribuyeron a separar y a distanciar los cuerpos directivos de sus representados, se encuentra una institucionalidad crecientemente menguada del sistema de partidos y un debilitamiento progresivo de la integralidad de sus equipos técnicos.

Esta ausencia de fortalezas técnicas en los partidos también se verificaba en los cuadros de la Administración. El sector público veía reducir en forma persistente sus equipos técnicos experimentados y capacitados, con condiciones para gestionar un proceso de reformas estructurales y, hacia fines de 1980, no contaba con experiencia propia ni cercana que estuviese mínimamente consolidada.

Tampoco existían cuerpos técnicos consolidados en el Banco Central ni cuerpos de especialistas en agencias de planeamiento. Tampoco se contaba con amplios equipos de expertos relacionados con la gestión pública en el sistema universitario. Aunque existían fortalezas técnicas dispersas, el bajo grado de institucionalización se traducía en dificultades para su inserción en la gestión pública.

Los núcleos de experticia en mejores condiciones de afrontar el desafío eran los incipientes *tanques de pensamiento*, aunque al inicio de este proceso no contaban con suficiente densidad técnica y capacidades para emprender reformas en áreas de gestión. No obstante ello tendrán un rol destacado en el proceso de reformas, tanto en su diseño como en la implementación y consolidación y –por sobre todo- en la producción de explicaciones para la generación del consenso.

En paralelo con este proceso se dio la pérdida de cohesión en los partidos políticos mayoritarios que no podían ya ser considerados como grupos consolidados que compartían pautas culturales, procesos de formación en el largo

plazo, diagnósticos comunes y mecanismos que les permitieran seleccionar alternativas y arribar a acuerdos.

Esta mutación progresiva llevó a inhibir sus capacidades y contribuye a explicar la enorme autonomía lograda a fines de los años 80 y en los años 90 por el Poder Ejecutivo –una especie de hiperpresidencialismo– y la conformación de núcleos técnico-políticos gestados fuera del sistema partidario que reemplazarían *de facto* a los tradicionales cuadros técnicos partidarios.

2.6. Agotamiento del modelo de gestión y transición hacia las reformas *pro-mercado*

El proceso político iniciado a partir de 1983 es considerado como el inicio de un relativamente prolongado período de transición hacia gobiernos democráticos. Esta evolución no se desenvuelve en forma lineal e incremental sino a través de ciertas situaciones coyunturales, a veces contradictorias entre sí, con sus propias características y dinámica (Acuña, 1995).

En la primera experiencia gubernamental democrática (1983-1989) de este período el gobierno nacional, particularmente el Ejecutivo, fue destinatario de una demanda –hasta entonces larvada- de recuperación de las condiciones de vida de vastos sectores de la población que vieron en esta experiencia democrática una vía para. En los primeros dos años el desempeño en términos de política económica se centró en reproducir un repertorio de medidas de corte keynesiano sin registrar plenamente el peso decisivo de un nuevo actor: los acreedores externos, públicos y privados, sintetizados con el concepto de *deuda externa*. Fenómeno que adquirió una magnitud significativa a partir del año 1982 con la estatización generalizada de la deuda privada –a libro cerrado- llevada adelante por el entonces presidente del Banco Central, Domingo Cavallo. Se configuró así una nueva restricción externa, en forma similar a la experiencia concomitante de varios países latinoamericanos.

Precisamente, los primeros intentos de atenuar y resolver estas restricciones fueron dados en el terreno de la diplomacia económica en la arena regional, sin lograr la constitución de un espacio común que fortaleciese la capacidad negociadora.

Hacia la mitad del mandato se produce el primer cambio de rumbo, siempre en perspectiva heterodoxa en lo económico con la implementación de un Plan de Estabilización que logró gran aceptación y generó un período –breve- de relativa estabilidad macroeconómica. No obstante, el frente externo continuó irresuelto y la adhesión inicial de las principales corporaciones económicas se debilita en el curso de los dos años siguientes hasta que, en la antesala de la crisis de 1989, deviene en franca oposición.

La recurrencia de la crisis y su profundización a partir de 1988-1989 deterioraron las capacidades gubernamentales y expandieron un clima de *no gobernabilidad*. Los instrumentos de política económica se volvieron ineficaces frente al proceso inflacionario, ahora autosostenido. La demanda social se generalizó también y se manifestó en reclamos contradictorios: Se exigía al gobierno una mayor capacidad de resolución de los problemas a la par de una reducción drástica de la intervención estatal en la actividad económica. Este clima social y político fue concomitante con procesos similares en la región, en los que se pueden encontrar los siguientes rasgos comunes:

- Las crisis fiscales, económicas o políticas en los Estados de Bienestar expusieron a los gobiernos como un actor responsable de los daños ocurridos y de los costos soportados por la población, sin capacidad para asegurar los beneficios de desarrollo económico, seguridad y bienestar social en que fundaron buena parte de su legitimidad.

- Una percepción negativa generalizada respecto de que la Administración Pública era responsable de los servicios públicos de baja calidad, estimulada por regulaciones innecesarias, procedimientos excesivos y complejos, acciones y políticas no coordinadas, en definitiva por haberse convertido en una gestión de bajísima eficiencia y eficacia.

- La insatisfacción por la escasa capacidad de acción gubernativa de la incipiente democracia, particularmente en términos de reducción de la pobreza, de la desigualdad y el aseguramiento del empleo.

En este contexto se dio la paradoja de que por primera vez en 70 años un gobierno democrático sucedía a otro de signo contrario alentando así las posibilidades de un proceso de alternancia partidaria mientras que, a la par, debía adelantar el traspaso al sucesor a causa de la generalización de la crisis política de mediados de 1989.

El eslabonamiento entre estas diversas situaciones coyunturales permite explicar la ocurrencia de la profunda experiencia transformadora iniciada en la década de 1990. A ello se suman la dinámica y los recursos de los distintos actores sociales que, aun con objetivos e intereses diferenciados, posibilitaron la conformación de un amplio entramado social de apoyo activo o –al menos- de tolerancia con las medidas adoptadas en la década.

Vale notar que los conflictos generados durante la implementación de la transformación tuvieron características diversas, se desarrollaron en varios niveles, en algunos casos en busca de resultados específicos, en otros en procura de modificar las reglas de juego y, en otros casos, por la modificación de las reglas de juego relevantes que determinan el ámbito en que se desenvuelven las reglas de menor nivel. Estas circunstancias permiten reconocer en las transformaciones a estrategias de diverso grado de amplitud.

Por su parte, el continuado proceso de democratización amplió la capacidad de acción de los distintos actores y dio mayor visibilidad a los conflictos sociopolíticos. A diferencia de la experiencia autoritaria precedente, las demandas no se orientaban a cuestionar características ilegítimas de su condición o actuación sino que reclamaban por la irresolución de una diversidad de problemas, económicos, sociales, ambientales.

El énfasis puesto en el cuestionamiento moral de la experiencia dictatorial encubrió en un primer momento la naturaleza de los problemas que generaban la demanda colectiva y generalizada. Hubo excesivas expectativas públicas en que la naturaleza democrática de los nuevos gobiernos resolvería *per se* sus demandas.

Paralelamente, el proceso de internacionalización creciente de ciertas actividades económicas sustanciales para el desempeño de la economía local, sin llegar al extremo de la desterritorialización de la actividad económica (Aguilar, 2007), debilitó las capacidades gubernamentales en la esfera de la política económica.

Las demandas hacia el gobierno democrático, en particular las referidas a reclamos económicos exhibían las contradicciones típicas de un proceso de transición y mientras cuestionaban lo que se consideraba una excesiva participación estatal en la actividad económica, exigían capacidades gubernamentales nuevas o no desarrolladas hasta ese entonces.

El clima institucional de la región constituía también un punto de apoyo para las demandas de reformas. Entre fines de los 80 y principios de los 90, diversos países de América Latina impulsaron transformaciones importantes en las políticas y las acciones de los Estados Nacionales. Este conjunto de propuestas de reformas, sintetizado en el denominado Consenso de Washington (CW), que remite al Programa de Reformas expuesto en 10 puntos de John Williamson en *What Washington Means by Policy Reform*³⁵.

El decálogo *Williamsoniano* expresa, en clave de divulgación, la matriz teórica que sostiene las nuevas políticas. En el terreno de la economía los autores que comparten el CW consideran que las políticas gubernamentales tuvieron un mal desempeño en las últimas décadas. Así, en el caso del nivel y de la distribución del gasto contribuyeron a empeorar la eficacia y la equidad, particularmente del gasto social (Birdsall y James, 1999 mientras que en lo referido

³⁵ Williamson John, "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Abril 1990. Peterson Institute for International Economics.

a intervención gubernamental y regulaciones, Fischer (1990) expuso la estrategia predominante de desmontar estas formas de intervención, ser consistente y creíble y esperar que el crecimiento retorne.

2.7. Las condiciones dadas y adquiridas y el despliegue del proceso de la Reforma del Estado

El amplio debate sobre “reforma del Estado” está íntimamente ligado al análisis de los profundos cambios que se produjeron en las relaciones económicas internacionales, en el encumbramiento de la prevalencia del capital financiero a escala planetaria, en la crisis de la deuda en América Latina y en las recurrentes crisis de Estados nacionales latinoamericanos que abandonaron –en forma brusca o paulatina– los objetivos y las políticas propias del EBK.

La crisis de la deuda latinoamericana salió a la luz con la moratoria mexicana de principios de los años 80 y se disemina en los años siguientes en varios de los más importantes países de la región. En principio y hasta mediados de la década, las políticas utilizadas para afrontarla remitían a los ajustes clásicos utilizados en ocasión de las crisis de balanza de pagos. El diagnóstico predominante sobre las causas de este comportamiento caracterizaba la evolución de la actividad económica en forma de ciclos del tipo crecimiento-detención-crisis-ajuste-recesión y nueva fase de crecimiento. Conteste con esta descripción las crisis de la balanza de pagos se afrontaban con devaluaciones, alzas de tasas de interés y políticas fiscales restrictivas que inducían o profundizaban la fase recesiva de cada ciclo.

Este desempeño cíclico continuó caracterizando el desenvolvimiento de la economía Argentina en los años 80. De las variadas respuestas de política económica con que se afrontaron estas coyunturas cabe destacar al Plan Austral³⁶ como el intento más elaborado, que difería del formato ortodoxo al proponer el doble objetivo de contener la inflación y mitigar sus efectos negativos en la distribución del ingreso y en la reducción del nivel de actividad económica que implicaban algunas medidas necesarias de ser adoptadas.

Su fracaso, a dos años vista, contribuyó a generalizar el debate sobre los problemas económicos y abrió el camino para replantear tanto las herramientas de política económica como sus propios objetivos intermedios. En este terreno fértil se abrió espacio, en forma creciente, la perspectiva neoliberal y su propuesta de transformación radical de la acción estatal por vía de las reformas estructurales.

El debate y consenso sobre las reformas se manifestó en dos niveles. Por un lado, respecto del carácter imprescindible del equilibrio macroeconómico y la estabilidad monetaria como precondiciones para el crecimiento (o el desarrollo) era compartido por teóricos tanto de formación neoliberal como keynesiana. Por el otro, la primacía de la economía por sobre la política era considerada, en la descripción neoclásica, como algo natural. Las imperfecciones del mercado y distorsiones en el sistema de señales eran -en esta visión- causadas por la persistencia de intervenciones exógenas a la dinámica del funcionamiento mercantil y así aprovechadas por los buscadores de rentas. Siguiendo este razonamiento, intervencionistas y rentistas se refugiaban *en la política*, en la defensa y sostenimiento del *status quo*.

³⁶ Implementado en junio de 1985 por el gobierno de Raúl Alfonsín, estaba conformado por un conjunto de medidas heterodoxas alejadas del formato clásico de propuestas recesivas en términos de nivel de actividad y regresivas en cuanto al impacto en la distribución del ingreso.

Mientras tanto, ¿qué ocurría con los defensores del EBK? ¿Qué ocurría con los históricos programas de gobierno predominantes en el sistema de partidos que se mostraban inermes ante el avance del paradigma neoliberal?. Una fuente de esta debilidad puede encontrarse en el prolongado proceso de agotamiento del modelo de acumulación existente que ya no alcanzaba a satisfacer las expectativas sociales. Es admitido que las estrategias de desarrollo endógeno no alcanzaron los principales objetivos propuestos que asegurarían la sostenibilidad del modelo *mercadointernista*. No se constituyó un sector industrial en condiciones de competir internacionalmente ni se logró independizar el desenvolvimiento del nivel de actividad de los ciclos económicos externos (Fajnzylber, 1972).

Esta limitación externa, que se manifestaba en forma de crisis recurrente de la balanza de pagos, se vio potenciada con el importante endeudamiento público externo generado a partir de la segunda mitad de los años 70. Endeudamiento éste que, además de complejizar el frente externo, demandaba recursos para atender los servicios financieros, con lo que se reducía la capacidad de gasto social, una de las herramientas clásicas para cumplir un rol distributivo y, a la vez, estimular el mercado interno.

En el período inmediatamente precedente, la economía argentina –al igual que la mayoría de las economías latinoamericanas– había mantenido un alto nivel de protección del mercado interno que independizaba relativamente sus acciones de política económica respecto de la inestabilidad externa. Esta inestabilidad que se expandió a escala mundial a principios de los años 70, a partir de la sobreabundancia de los eurodólares y la creciente autonomización del capital financiero internacional logró reducir esta relativa independencia del desenvolvimiento económico local por vía del incremento inédito del endeudamiento externo público y privado en la segunda mitad de la década. Luego, con la estatización de la deuda privada, a fines del año 1982, el servicio del endeudamiento pasó a ocupar un lugar relevante en los egresos presupuestarios y, por ende, en el debate sobre políticas fiscales.

Se trataba, sin duda, de un condicionante de hierro para la definición de prioridades, de un problema nuevo que se incorporaba en la agenda, que introducía un alto grado de vulnerabilidad en un país sin capacidad exportadora industrial que permitiese un balance equilibrado de la cuenta corriente sectorial. Este condicionante redujo la capacidad local para adoptar decisiones que permitiesen guiar el rumbo de la actividad económica y, a la par, abrió el camino a las nuevas ideas que cuestionaban el paradigma vigente sobre regulación, intervención y participación estatal en la actividad productiva.

Estas capacidades cada vez más reducidas erosionaron la viabilidad –y la legitimidad– del EBK y sus crecientes dificultades mellaron la adhesión histórica de vastos sectores sociales. En ese clima de descrédito de las ideas y las políticas *Estado-intervencionistas* se abrieron paso las visiones de cuño neoliberal sin encontrar mayor resistencia.

En Argentina, los primeros episodios de disputa en torno a las políticas más apropiadas para resolver estas limitaciones se registraron a partir de mediados de los años 50 y, en la medida en que se manifestaban, fueron dando lugar al origen y posterior perfeccionamiento de un procedimiento de celebración-resolución de conflictos inter e intrasectoriales: *la inflación*. Se abría así una pendiente hacia la pérdida de legitimidad y de apoyo social a los nuevos instrumentos y medidas con lo cual la brecha entre gestión pública debilitada y creciente disconformidad social se ampliaría a lo largo de varias décadas. No obstante este mecanismo permitió atenuar y disipar mediante desfasajes temporales la puja distributiva y contribuir a la “resolución” del déficit fiscal y externo.

Esta transitoria “eficacia” del mecanismo inflacionario como atenuador de los conflictos intersectoriales generaba nocivos y acumulativos efectos de largo plazo, a saber: 1) la responsabilidad por los resultados precarios del mecanismo se atribuía *in totum* a la gestión estatal, y 2) se privatizaba *de facto* el instrumento inflacionario, en la medida de su apropiación por parte de actores privados. Ambas situaciones contribuyeron en el largo plazo a disolver la autoridad pública dada su incapacidad de hacer cumplir las reglas en forma igualitaria (Cavarozzi y Abal Medina, 2000).

Otra fuente de debilidad creció en importancia a mediados de la década de 1970: el endeudamiento externo generalizado, tanto público como privado. En similar proporción al crecimiento de la deuda externa, se redujo la capacidad negociadora estatal. Esta tendencia llegó a un punto tal que, frente a las sucesivas crisis por la deuda, las alternativas disponibles para la gestión política implicaban enormes esfuerzos sociales y productivos, sin que ello significase librarse plenamente de los compromisos.

Hasta entonces la política económica de protección y fuertes regulaciones no lograba satisfacer las demandas sociales, con lo cual se abría un nuevo flanco para la crítica y se favorecía la aceptación del nuevo paradigma. Ciertamente es que las nuevas ideas expresaban intereses y visiones estratégicas del capital financiero internacional y que los Organismos Multilaterales de Financiamiento (OMF) traducían el nuevo paradigma en un programa de reformas radicales entre las que sobresalía la demanda de plena apertura del comercio internacional. De este modo, la brecha abierta por el sector financiero en el muro proteccionista dio lugar a la liberalización del comercio de bienes y servicios que permitiría integrar nuevas áreas (hasta entonces) protegidas del mercado interno al mercado mundial.

2.8. El umbral del proceso de reformas. Los años 90

En esta transición se verificaron cambios en las condiciones estructurales, ocurridas o consolidadas en la década de 1980, que fueron centrales en la definición de las propiedades de la nueva matriz política argentina en tanto se establecieron las restricciones y condiciones de los objetivos factibles para cada momento dado. Conforme a Carlos Acuña, estos límites de lo factible se solaparon con las probabilidades diferenciales para realizar intereses y alcanzar objetivos políticos y con el mapeo del funcionamiento de las relaciones sociopolíticas.

Estas relaciones incidieron y retroalimentaron las percepciones sobre los límites que enmarcaron el sendero de factibilidad y permitieron precisar acciones eficaces en la búsqueda de realizar objetivos. Una de las características centrales de la transición entre estos dos procesos democráticos fue la profundidad que asumieron las reformas y el cierto consenso en que las mismas no obedecieron a un programa de gobierno con difusión eficaz y logro de consenso generalizado sino, más bien, a la ocurrencia sucesiva de diversas situaciones de conflicto que, en su resolución, habilitaron el camino de profundización de las reformas

En este nuevo escenario, las reformas llegaron también al lenguaje. Se resignificaron conceptos usuales. Desapareció el vocablo planificación y fue reemplazado por el más operativo *gestión*, que reflejó *“el cortoplacismo al que son empujados los gobiernos ante el embate del mercado global, el debilitamiento de sus recursos para transformar (...) y la dificultad de anticipar el largo plazo posible”* (Coraggio, 2001). El concepto *eficiencia* dejó de estar vinculado a la teoría de la acción y adquirió un carácter valorativo; la categoría *restricción económica* no se presentó ya como un condicionante asociado a ciertas opciones de políticas públicas que contribuyera a precisar el diseño sino como una especie de *lecho de Procusto* que definió los límites de posibilidad de toda iniciativa de disposición de recursos para inversión.

Se verificaron también inmejorables condiciones en el entorno regional para generar un nuevo clima de época. En estas condiciones, el Programa de Reformas se presentó como una respuesta modernista, integradora, legitimado por éxitos parciales en países vecinos y, además, estimulado por el financiamiento fácil y el pleno apoyo de la comunidad financiera internacional y los OMF. Condiciones estas a las que se sumaron la generalizada aceptación pasiva de las propuestas transformadoras, un fortalecimiento del número, la visibilidad de los *tanques de pensamiento* promotores del nuevo ideario ³⁷ y un nuevo gobierno de carácter *decisionista* que mostró una férrea voluntad política de alinearse en un nuevo rumbo estratégico.

La vastedad, amplitud y profundidad del Programa y la necesidad de resultados rápidos indujeron una estrategia de implantación acelerada, sin mayor cuidado por los tiempos, por la heterogeneidad de las estructuras normativas y de gestión existentes ni por la naturaleza federal del aparato burocrático. Tampoco se consideró la ausencia de consensos amplios como condicionante. En la convergencia de estas variables se encuentran algunas explicaciones de los resultados logrados.

Del brazo del ideario neoliberal y de la teoría del *public choice* surgieron los principios y los criterios operativos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) –como herramienta para la implementación de las nuevas políticas públicas– que habían sido difundidos con celeridad y amplitud a lo largo de la década de 1980 y continuaron siéndolo en los años 90.

³⁷ Una de las redes de grupos de *experticia* que coordina el Departamento de Investigaciones del BID, la *Latin American Research Network*, creada en 1991, cuenta con 350 miembros, de los cuales 34 son instituciones argentinas, entre ellas, fundaciones, centros de investigación y consultoría, universidades privadas y, en forma minoritaria, universidades públicas.

También contribuyeron a la aceptación generalizada de las reformas la extensión de la crisis fiscal de buena parte de los países de Latinoamérica y las expectativas que éstas generaron en términos de recuperar los grados precedentes de calidad, cobertura y eficiencia que los servicios públicos tuvieran antaño. Esta receptividad amigable de propuestas de transformaciones profundas se dio en el marco de costos sociales generalizados en lo inmediato.

En medio del clima de gran optimismo se sobrevaloró la importancia del componente de *racionalidad instrumental* subyacente y abrigó expectativas en exceso respecto de la supremacía de estos criterios en términos de una mejora calidad y equidad en la gestión pública. Y, en paralelo, la nueva matriz no consideró dimensiones tales como diseño institucional, prácticas políticas constituidas (Cabrero Mendoza, 1997) y el carácter (relativamente) federal de la gestión pública.

Los lineamientos de la NGP tuvieron una creciente aceptación y un importante apoyo por parte de los organismos multilaterales de financiamiento en la medida en que fue creciendo la hegemonía del cuerpo teórico de sostén de las recomendaciones de matriz neoliberal. El punto de síntesis de estas ideas se centró en el cuerpo de recomendaciones del llamado *Consenso de Washington* y en las adicionales propuestas y originadas en el ajuste de rumbo introducidas con el denominado *Consenso de Santiago*.

Un listado no exhaustivo y comparado de las recomendaciones sintetizadas en ambas propuestas de políticas se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 4**Orientaciones y políticas derivadas del Consenso de Washington**

Orientaciones centrales del Consenso de Washington	Políticas derivadas del Consenso de Washington ampliado
• Disciplina fiscal • Reforma tributaria • Reorientación de los gastos del Estado • Tipo de cambio unificado y libre • Liberalización del mercado financiero • Liberalización del comercio • Apertura a la inversión extranjera directa • Privatizaciones • Desregulación • Fortalecimiento del derecho de propiedad	• Gobernancia corporativa • Lucha contra la corrupción • Flexibilización del mercado laboral • No intervención en el régimen cambiario • Mantenimiento de estándares financieros • Apertura "prudente" al capital • Banco Central independiente/objetivos inflacionarios • Acuerdos OMC • Políticas focalizadas de reducción de la pobreza • Redes de seguridad social

La NGP resumía una fuerte crítica al aparato estatal constituido, a los formatos organizativos, a los criterios de decisión vigentes y –en general– a la cultura burocrática imperante. Las recomendaciones del CW estaban centradas en modificar de cuajo las características, intensidad y extensión de la intervención estatal en el escenario mercantil y en las actividades sociales, lo que demandó que las primeras transformaciones institucionales se verificaran en el ámbito legislativo y en decisiones ejecutivas reglamentarias. Todo estaba en cuestión, la Reforma del Estado, suponía –al menos en los objetivos– una transformación sustancial.

Esta entidad sustantiva atribuida a la necesidad de reforma del proceso de gestión, jerarquizaba el objetivo reformista de la NGP y le asignaba un lugar relevante en la Agenda Gubernamental.

Pese a ciertas resistencias el proceso de reformas comenzó a implementarse en plenitud. Contribuyó a ello el decidido apoyo de los organismos multilaterales de financiamiento y a organismos de cooperación internacional que operaban en momentos en que el volumen de la deuda externa argentina exigía compromisos institucionales de contrapartida. También es de destacar que, a principios de los años 90, el alto grado de porosidad de las estructuras de gestión del gobierno federal que facilitó el abordaje institucional por parte de funcionarios y expertos vinculados con estos organismos. Esta intrusión de criterios, procedimientos y metodologías que forman parte de lo que los OMF entienden como *buen gobierno*, se vehiculizó en términos operativos con la creación de las cada vez mas importantes *Unidades de Ejecución de Proyectos y Programas* que constituyeron (y constituyen aún) un híbrido institucional inserto en los pliegues donde se verifica la vinculación entre los ámbitos de los decisores y los expertos. Estos organismos legitiman su inclusión en sus –reales o pretendidos- saberes técnicos a los que atribuyen una supremacía tal que los coloca como virtuales organismos de decisión institucional, estrechamente vinculados con el más alto nivel de decisión sectorial.

El nivel de resultados, no satisfactorio en términos de mediano y largo plazo, es explicado por Peter Evans al hacer referencia al *monocultivo institucional* como estrategia de diseño de políticas e instituciones “*basadas en versiones idealizadas de las instituciones anglo-americanas, cuya aplicabilidad se asume que trasciende contextos y culturas nacionales. Los decepcionantes resultados de este monocultivo sugieren que se debería tomar el giro institucional en una dirección que pudiera incrementar, en lugar de disminuir, el input y la experimentación locales*” (Evans, 2006:455).

Históricamente, la NGP tuvo como campo disciplinar el conocimiento y la acción alrededor de técnicas que mejoren la calidad de la información necesaria para la adopción de decisiones, la calidad del análisis que demanda el proceso evaluativo y los criterios y técnicas que cualifiquen la gestión de las mismas. El sustento teórico y metodológico dado al proceso decisorio desde esta *racionalidad instrumental* hizo que la NGP asumiese un enfoque crítico de una actividad gubernamental central, el proceso de *diseño, análisis y gestión de las decisiones de inversión*.

Asimismo, la NGP puso en cuestión al conjunto de la gestión pública existente, la estructura burocrática de organización, la centralización jerárquica, la reglamentación excesiva y rígida, la ausencia de incentivos apropiados, el aislamiento de las entidades representativas de la sociedad civil. En otra dimensión analítica, cuestionó la ausencia de argumentación en las decisiones de gobierno, la carencia de información, el escaso rigor de la fundamentación económica y la laxitud en la enunciación de los supuestos causales y los arreglos jerárquico-burocráticos en la Administración Pública.

A contrapelo, la propia NGP se atribuyó para sí el carácter de disciplina constituida con métodos analíticos apropiados para mejorar la argumentación técnico-científica de las decisiones que aseguren eficiencia económica y eficacia social en términos de cumplimiento de metas y objetivos.

La propuesta de gestión se centró en un enfoque gerencial, con una estructura administrativa descentralizada, y desregulada, proactiva a partir de la iniciativa del personal, comprometida con el logro de resultados, estimulada con un formato descentralizado de gestión que incrementó las capacidades de decisión y responsabilización por los resultados. Contrariaba así la idea de centralización jerárquica y reglamentación precisa como condiciones de eficiencia y eficacia, señalando que ambas eran interdependientes y generaban un circuito de retroalimentación negativa. Sus propuestas específicas referían a organizaciones orientadas a resultados más que a procedimientos. Asociadas al gerenciamiento privado, definían a los destinatarios como *ciudadanos–clientes*; asumían como criterio de jerarquización de opciones el análisis de costo-eficiencia y un procedimiento de información centrado en el presupuesto por resultados.

Capítulo 3

El proceso de constitución de las decisiones de inversión pública

3.1. Introducción

El proceso de constitución de las decisiones de inversión pública se manifiesta dentro del marco más amplio constituido por la generación e implementación de políticas públicas y se materializa luego de recorrer un circuito político-institucional y legal-organizativo para –concomitantemente o *a posteriori*– atravesar un proceso técnico-administrativo de perfeccionamiento y jerarquización de las opciones resultantes de la decisión.

A lo largo de este trayecto, el proceso de formulación y constitución de estas decisiones de inversión comprendidas por las políticas públicas del Estado Federal requiere sólo consensos mínimos indispensables, una limitada participación del Congreso y una escasa participación de gobiernos *subnacionales*.

Tal como se indica precedentemente, este trabajo aborda el proceso de diseño, decisión y gestión que demanda la materialización de la inversión pública en la Argentina. El mismo comprende el conjunto de actividades, acciones y relaciones en las que intervienen actores internos y externos, cuya interacción contribuye a configurar las decisiones que definen la naturaleza, magnitudes, características y oportunidad de realización de los proyectos y programas por medio de los cuales se efectiviza la inversión.

Este proceso se desenvuelve en un marco institucional establecido, con reglas de juego explícitas e implícitas, regido por una normativa profusa, sostenido por un cuerpo burocrático profesionalizado (en adelante, los *expertos*³⁸) y legalizado por el ejercicio del poder en los distintos niveles jerárquicos de la estructura decisional, los *decisores*, legitimados estos por su función política.

A partir de los años 30 y durante las décadas posteriores, en las que el Estado nacional expandía sus actividades y ampliaba la magnitud y los ámbitos de intervención, las decisiones públicas relevantes tomaban como referencia, en mayor o menor medida, objetivos y perspectivas estratégicas. Estas

³⁸ En este caso el vocablo *expertos* alude al personal que participa con sus destrezas, especialidades y saber disciplinar técnico-profesional en la preparación de la información que requiere la formulación de las propuestas de inversión. Cabe distinguirlos de los actores provenientes (o integrantes) de los *tanques de pensamiento*, portadores de una denominada experticia investida de un valor supraideológico, socialmente neutral, por lo que puede ser adoptada por diferentes programas de gobierno o proyectos políticos.

características fueron paulatinamente abandonadas, primero en períodos de crisis económicas y políticas en los que se acortaba abruptamente el horizonte de análisis de las decisiones y, luego, en forma cada vez más frecuente, ante la prolongación de las crisis y el acortamiento de los períodos de estabilidad y crecimiento.

En aquel prolongado período, el proceso de constitución e implementación de las decisiones amparadas en un marco estratégico recurría a instrumentos tales como legislación específica, creación de empresas u otras entidades estatales y la afectación específica de fondos presupuestarios. En estos casos, en el proceso de constitución de la decisión se confrontaban sus objetivos específicos con los objetivos gubernamentales para el largo plazo, sectoriales o generales, sean en términos de patrón de acumulación, perfil productivo, integración económica, desarrollo regional, equidad, etcétera. En ese período los debates anuales en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria se desenvolvían en el marco de estos andariveles.

También en este primer período se verificaba una más clara diferenciación entre el rol y los equipos de gobierno, por un lado, y el aparato administrativo estatal constituido por expertos y funcionarios, por otro. *Acciones y actividades gubernamentales* eran resultado de las decisiones y la implementación de las políticas, mientras que el espacio de desempeño de funcionarios y expertos estaba circunscripto a lo que se denominaba *administración pública*. Una clara delimitación formal que de algún modo expresaba una mayor autonomía de los actores responsables de las decisiones.

Posteriormente, a partir de las décadas de 1960 y 1970, la inestabilidad política recurrente y su correlato de progresivo deterioro en la estructura estatal de gestión fueron debilitando la autonomía de los decisores políticos. Al mismo tiempo que se reducía la posibilidad de constituir espacios de consenso para las decisiones de políticas públicas. De allí que la propia inestabilidad estimulaba la gestación de una legislación “de emergencia” –de *prolongada* duración– que estrechaba el espacio decisorio y posibilitaba mayores grados de discrecionalidad,

vía reformulación de presupuestos y reasignación de partidas sin acuerdos legislativos, entre otros métodos. El prolongado mantenimiento de este *status quo* incrementó la autonomía del Ejecutivo y de sus áreas de diseño y formulación e implementación de políticas.

En los últimos años de ese período, desde mediados de la década de 1970, en la medida en que los períodos de crisis fueron más frecuentes, diversos factores contribuyeron a debilitar esa dinámica ordenadora de la gestión. Uno de ellos, la inflación persistente y relativamente alta volvió ineficaz las previsiones presupuestarias e inhibió las previsiones de mediano y aun de corto plazo. En paralelo, la crisis fiscal persistente debilitó la capacidad estatal de imposición de tributos y operó como un instrumento de regresividad en la distribución de ingresos³⁹, con lo que la inversión pública resultó una variable presupuestaria residual.

Ante la persistencia de la crisis fiscal, estas restricciones se incrementaron durante la década de 1980. Se impusieron entonces ámbitos institucionales aún más cerrados para la formulación de políticas de inversión pública y el establecimiento de prioridades. No obstante, este “cercamiento institucional” no fue impedimento para el accionar de grupos de presión que, ante la inexistencia de apropiadas arenas de debate, construyeron canales informales de vinculación, tanto en el principal espacio institucional de decisión como a lo largo del trayecto de gestión de la decisión.

El desenvolvimiento del proceso decisional comenzaba a estar atravesado por tensiones de diferente relevancia e intensidad en las que intervenían tanto actores internos –en términos de institucionalidad formal del proceso– como externos. Fue en este período cuando ingresaron –y participaron en forma creciente– los grupos de *experticia* que colaboraron, disputaron o confrontaron con los criterios de “racionalidad” sostenidos tanto por “expertos” como por actores económicos implicados en las decisiones o actores sociales destinatarios de los resultados e impactos de los proyectos y programas.

³⁹ Cabe señalar que una de las características de los procesos inflacionarios prolongados es la manifestación del *efecto Olivera-Tanzi*, que explica una reducción de la recaudación efectiva en magnitudes relativas similares a la tasa de inflación.

Estas características políticas e institucionales que signaron el accionar de los gobiernos previos a la década de 1990 contribuyeron a reforzar el carácter presidencialista del gobierno federal. Sin embargo, en este período del proceso de gestión las decisiones específicamente vinculadas a la inversión pública no se diferenciaban sustancialmente de las restantes, relacionadas.

3.2. La centralidad de la programación financiera. Antecedentes y contexto

El giro copernicano impreso a la política económica a partir de 1989-90, se difundió con una denominación “Plan de Convertibilidad”, asociada a uno de sus instrumentos: el régimen de convertibilidad de la moneda nacional sumado al tipo de cambio fijo –de paridad uno a uno con el dólar estadounidense-. La difusión generalizada de esta denominación opacó el conocimiento de la importancia que tuvieron otras medidas que fueron centrales para asegurar la implementación de las transformaciones y el logro de los objetivos propuestos. Entre ellas, la legislación de emergencia, que concentró potestades inéditas en el Ejecutivo, permitiendo un activismo *decisionista* extremo y pieza fundamental en la implementación veloz del proceso privatizador generalizado, la Ley de Reforma del Estado, que permitió desmontar buena parte del andamiaje construido durante décadas de gestión estatal *de bienestar keynesiana*, la apertura comercial, que expuso a toda la actividad económica a la competencia internacional

La convertibilidad de la moneda tiene una larga historia en Argentina. Los Bancos fundados en la etapa previa al periodo de *organización nacional* (1852-1862), emitieron moneda convertible durante diversos periodos, generalmente breves, que se alternaban con periodos de no convertibilidad cuando las crisis económicas, las guerras o simplemente la especulación vaciaban sus arcas. Recién a fin del Siglo XIX, se crea la Caja de Conversión, como único organismo emisor de papel moneda nacional, que también tuvo periodos de suspensión del cambio de moneda nacional por oro hasta que, con la crisis de 1929, se cierra definitivamente la etapa de la vieja convertibilidad.

Luego, con la creación del Banco Central de la República Argentina, en 1935, comienza el periodo en que, paulatinamente, se disocia la emisión monetaria de los resultados de la Balanza de Pagos y se constituye en un instrumento más de política económica.

Precisamente esta potestad de emisión monetaria, en los años previos a 1990, destinada a solventar déficits presupuestarios, resultará inhibida con la vigencia del nuevo régimen de convertibilidad. De este modo, el conjunto de medidas tuvo dos impactos principales relacionados con la gestión estatal, la reducción de la participación del Estado en la economía y el desmantelamiento de los principales instrumentos del modelo **de sustitución de importaciones**, que modelaron la dinámica macroeconómica y reconfiguraron perfiles productivos de la economía Argentina.

No en vano el decenio de 1980 es conocido como *la década perdida*. Hasta entonces el desenvolvimiento tradicional de los ciclos económicos *stop and go* implicaba límites precisos a los periodos expansivos, que se manifestaban en las recurrentes crisis del sector externo. La fase expansiva inducía incrementos en la masa salarial, que impactaba en la demanda de bienes de consumo provenientes de la industria local y contribuía a limitar los saldos exportables de la producción primaria. La insuficiencia de divisas abría la puerta a los planes de estabilización, de matriz ortodoxa. Planes estos que se centraban en devaluaciones, con el consecuente impacto inflacionario y reducción de los salarios reales; políticas fiscales restrictivas que acentuaban la reducción del consumo y la inversión, estimulando la fase recesiva del ciclo.

A principios de los años 80 comienza a introducirse una nueva variable que entorpecería cada vez más los ciclos de crecimiento: el endeudamiento externo - sextuplicado en el decenio anterior- agregaba una demanda adicional de divisas para atender los servicios de capital e intereses. Con lo cual el resultado de la Balanza de Servicios (reales y financieros) mostrará un saldo tradicionalmente negativo que será compensado, en forma crecientemente insuficiente, con los superávits de la Balanza Comercial. Estas características del Sector Externo

Argentino generan un desequilibrio, que se manifiesta en insuficiencia de divisas para mantener el nivel de actividad económica que puede ser superado, en el corto plazo, mediante incrementos en el endeudamiento a costa de trasladar y amplificar la *brecha* en el mediano y largo plazo.

Mientras tanto las variables internas de la actividad económica muestran un desenvolvimiento que promueve otros desequilibrios, la insuficiencia del ahorro para afrontar tanto la inversión privada como el gasto público. Desagregando ambos términos, el ahorro interno se mostraba insuficiente para afrontar la inversión privada, de por sí insuficiente para sostener niveles de crecimiento en el largo plazo. Esta limitación tiende a resolverse mediante el endeudamiento privado externo, incremento de importaciones o incorporación de Inversión Extranjera Directa, con lo que este desequilibrio entre ahorro e inversión, se vincula al desequilibrio de las cuentas externas, generando una dinámica de retroalimentación.

Esta descripción se completa con el desempeño del sector público que también muestra desequilibrios entre ingresos y gastos, producto del deterioro creciente de las capacidades exhibidas en los mejores tiempos del EBK y de la debilidad institucional con que afrontaron las recurrentes crisis las sucesivas gestiones gubernamentales. Esta *brecha fiscal* se amplió a partir de la estatización del endeudamiento privado en 1982, introduciendo en el presupuesto de gastos un componente significativo, caracterizado por su rigidez, los servicios de la deuda.

La relevancia de estos servicios del endeudamiento creciente, a ser atendidos con ingresos públicos, radica también en su rigidez frente a la evolución cíclica de las variables asociadas al ciclo –exportaciones e importaciones– con lo cual su incidencia en los periodos contractivos de la actividad económica se torna proporcionalmente más significativa.

Este conjunto de características alimenta otro rasgo del desempeño económico argentino: la inflación. Rasgo este de gran visibilidad que afronta un alto grado de sensibilidad pública cuando sus magnitudes se mantienen y crecen. El proceso inflacionario es también un fenómeno multicausal, con factores generadores y otros que operan como multiplicadores. No obstante, en ese periodo de creciente descrédito de lo estatal, la responsabilidad era atribuida (casi) exclusivamente al déficit estatal, generado por gastos superiores a los recursos. Y a la eliminación de esa causa tenderían las principales medidas adoptadas en los años 90.

Estos desequilibrios que se configuran y establecen en distintos ámbitos donde se manifiestan variables económicas, a saber: el sector externo; el ahorro interno y la inversión privada; los ingresos y gastos del sector público; se entrecruzan para conformar una dinámica de retroalimentación y reproducción generando, entre otros, un resultado importante: el crecimiento exponencial del endeudamiento externo, tanto público como privado, y la creciente comprensión de la imposibilidad de resolverlo por el camino recorrido. Una reflexión de interés se encuentra en el informe de la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional⁴⁰

“Además de no haberse utilizado, como ya se mencionó, instrumentos para evaluar la sustentabilidad del tipo de cambio a largo plazo, tampoco se realizó un análisis riguroso de la sustentabilidad de la deuda. Se debería haber sometido la trayectoria de la deuda a pruebas de esfuerzo bajo diferentes supuestos acerca del saldo primario, las tasas de interés reales, las perspectivas de crecimiento y, lo más importante, el tipo de cambio”.

⁴⁰ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional⁴⁰ "Informe sobre la Evaluación del papel de FMI en Argentina 1991-2001", 2004.

En el terreno de la comprensión de este fenómeno, parece claro que no es posible una explicación única del proceso de formación y acumulación de deuda externa. Si bien hay rasgos comunes en el proceso experimentado por diversos países de América Latina, cada uno de ellos exhibe suficientes rasgos idiosincráticos que contribuyen a comprenderlo. En el caso Argentino, la aparición del endeudamiento se corresponde con una diversidad de factores. Entre ellos podemos mencionar problemas de competitividad industrial de un sector gestado al amparo de mercados protegidos; la conformación de una cúpula empresarial más dispuesta a opciones blandas de acumulación que a la exploración de innovaciones productivas; la legitimación progresiva de las prácticas de fuga de capitales; el agotamiento de la capacidad reguladora estatal que quedó a merced de la cooptación de los principales grupos empresarios; la –aún- importante capacidad de resistencia de las organizaciones del trabajo que han impedido procesos de disciplinamiento social.

Esta causalidad multiforme es fuente de distintas explicaciones del fenómeno del endeudamiento creciente y de allí, de las características de la macroeconomía Argentina. A estos enfoques se asocian también caracterizaciones del proceso político institucional y de los rasgos de las distintas gestiones gubernamentales que afrontaron estos problemas.

El proceso de reformas iniciado durante la *década larga* se desplegó en un escenario de alta tolerancia social a la profundidad de los cambios emprendidos, contrariando la historia reciente. Dos rasgos se incorporaron al diagnóstico de situación, a saber: el nivel de endeudamiento –sextuplicado en el periodo dictatorial y triplicado luego en la década del 80- inhibía la aplicación de los planes de ajustes tradicionales, de corto plazo, que resultaban ahora ineficaces. A ello -y por ello- se sumaba la enorme fragilidad de la economía Argentina, considerada un caso extremo en la región.

De allí que el proceso de Reformas se plantease en línea con las propuestas del Consenso de Washington para constituir un Programa de “Ajuste Estructural”. Además de la apertura comercial externa, que incidirá sobre los precios internos; el rápido procedimiento de privatizaciones que reducirá el tamaño del sector público y -por ende- de los egresos presupuestarios; la implementación del régimen convertibilidad fue una señal clara de que las reservas en divisas constituían el respaldo inembargable que aseguraba la paridad *uno a uno* de la totalidad de la moneda en circulación. Se fija para ello un respaldo del 100 % de la base monetaria, en oro y divisas⁴¹. Además el régimen de convertibilidad y tipo de cambio fijo se establece por ley del Congreso, constituyendo una señal clara destinada a mostrar la eliminación de la discrecionalidad en política monetaria.

En la misma línea se legisla una Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central⁴², que restablece su carácter de organismo independiente y regulado por su propia normativa. Entre sus atribuciones pueden destacarse la reducción de los mecanismos de regulación de liquidez en el corto plazo, la habilitación del uso de moneda local o extranjera para que los particulares realicen sus transacciones y contratos; y la obligación de comprar o vender divisas a la paridad uno a uno. Este conjunto de decisiones tendía a establecer un ancla nominal para el nivel de precios, mediante una política monetaria pasiva y el tipo de cambio nominal fijo, además de reforzar el mensaje hacia los actores sociales y económicos, internos y externos de que no habrá prodigalidad monetaria para atender eventuales desequilibrios fiscales.

⁴¹ Requisito que se flexibilizará permitiendo hasta un 20 % de respaldo en títulos públicos emitidos en moneda extranjera, cotizados a su valor de mercado.

⁴² Ley 23990/91

Todas las decisiones y señales llevaban a un solo camino, la necesidad de un presupuesto equilibrado, vía reducción del gasto público. Ciertamente es que quedaba abierta la posibilidad de financiamiento externo, pero esta fuente de fondos estaba expedita solo en el caso de cumplimiento de severas condicionalidades, en línea con las recomendaciones del CW, entre las que se destacaba el imperio del equilibrio fiscal, vía achicamiento del sector público, reducción del gasto y resultados equilibrados o superavitarios. Y todos los caminos conducían al mismo lugar por lo que la iniciativa reformista debió afrontar el proceso de reestructuración de funciones de gestión del aparato estatal al que se denominó, con cierta desmesura, *Reforma del Estado*. Al respecto, O'Donnell (1993; 66), señala

“Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son partes del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada. Muchas de esas relaciones se formalizan mediante un sistema legal provisto y respaldado por el Estado. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en el territorio dado.”

En el mismo sentido se orienta la reflexión de Sojo (2005; 42) al analizar diversos casos latinoamericanos define

“...la situación actual de lo público como “modernización sin Estado”. Con esta expresión intentamos caracterizar los desafíos de los noventa y su legado. El último esfuerzo de modernización fue estatizante y protector, hasta bien entrados los setenta...El resultado es una tendencia a la privatización de lo público que se manifiesta en tres fenómenos: desestatización de la vida social; desterritorialización de los procesos socioeconómicos y mercantilización de las funciones públicas de la producción y la sociedad.”

Mientras que esta asociación entre Estado y Sector Público campea en la generalidad de los textos de los defensores y promotores de la Reforma, El primer documento del Ministerio de Economía ⁴³ orientado a difundir los propósitos y objetivos de la Reforma es tributario de esta visión. En primer lugar, realiza un diagnóstico sobre las razones de la crisis, donde jerarquiza al déficit fiscal como responsable principal

Esta crisis reconoce como una de sus causas, tal vez la más importante, la magnitud y persistencia del déficit fiscal y cuasifiscal, que fue acompañado por una paralela pérdida de eficiencia y prestigio de la administración pública en general. (Boletín fiscal; 1991: 1).

Es admitido que en el proceso hiperinflacionario de 1989 se atribuye la responsabilidad principal al factor fiscal. No obstante debe destacarse que el régimen presupuestario argentino hereda la tradición Europea continental, centrada en el sistema de competencia, con ejecución de gastos centrada en el criterio de *lo comprometido* y los ingresos en el de *lo percibido*. Se trata de un criterio prudencial de esta metodología de contabilizar los gastos a partir de la constitución de una obligación firme por parte del Estado y –a la vez- de acotar tales obligaciones al resultado de los ingresos de caja en período dado. Esquema

⁴³ El Programa de Reforma de la Administración Gubernamental, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, 1991, Boletín Fiscal.

de trabajo que dejaba una serie de compromisos no atendidos al cierre de cada ejercicio, que se encontraban debidamente respaldados por disponibilidades de caja y cuya magnitud podía eludirse mediante procedimientos informativos legales, aunque ilegítimos.

Por otra parte, era una tradición⁴⁴ del Ejecutivo y el Parlamento la no aprobación de la Ley de Presupuesto anual en los tiempos legalmente establecidos, con lo que la actividad estatal se regía por un presupuesto anterior prorrogado automáticamente. Este procedimiento, en periodos inflacionarios, hizo prácticamente ineficaz el rol del presupuesto como disciplinador de la actividad estatal y orientador de las actividades económicas del sector privado. Esta situación demandaba además de ampliaciones presupuestarias continuas, que se afrontaban con adelantos transitorios del Banco Central, cerrando así el círculo perverso de inflación creciente, imposibilidad de previsiones de mediano y largo plazo e incremento sustancial de la incertidumbre.

Este clima de incertezas se difuminaba al interior de las agencias estatales en relación a la capacidad financiera que tendrían para afrontar la provisión de bienes y servicios a su cargo, situación que se trasladaba a proveedores, contratistas, empleados con el consecuente deterioro de la eficacia y calidad de las prestaciones de contrapartida.

Este diagnóstico es compartido por el documento referido más arriba, donde Luego describe las consecuencias relativas a la gestión financiera, señalando que el presupuesto público no era utilizado como un instrumento de políticas y de asignación de recursos, por lo que no existía la administración presupuestaria. La contabilidad pública no integraba los distintos componentes del sector público, se limitaba a facilitar el control legal ex- post y la elaboración de la Cuenta General del Ejercicio. Esta ausencia de información oportuna y confiable estimulaba la generación de metodologías y registros *ad hoc* que reforzaban la heterogeneidad de los productos logrados e impedían la integración. Así, en un área tan relevante como la de Crédito Público, no se contaba con normas regulatorias ni una

⁴⁴ Práctica vigente desde el año 1975.

organización que lo administrase la composición y evolución del endeudamiento interno y externo

La tesorería, por su parte, se limitaba a cumplir funciones de administración - de caja pagadora- sin vincularse con los aspectos monetarios y financieros del Sector Público Nacional y desconocía la magnitud de los activos públicos y de los pasivos, tanto reales como contingentes. Mientras que la normativa, centrada en una antigua ley de contabilidad, era actualizada con una inorgánica profusión de reglamentos, decisorios, resoluciones, de variado nivel institucional y diferente cobertura, situación que contribuía a generar un galimatías institucional, fuente de inconsistencias que impedían contar con información confiable y facilitaban la elusión de las responsabilidades funcionales. Concluye afirmando, en página 10:

“La realidad de la economía del país en los últimos años hizo que la formulación del presupuesto se basara en la aplicación de un cálculo porcentual financiero para actualizar, periódicamente y en la medida de lo posible, el valor de los créditos presupuestarios, teniendo en cuenta la tasa de inflación, pero sin considerar la programación de acciones a cumplir por los organismos. La aprobación del presupuesto se hizo tan extemporánea que su papel se redujo, a la sanción de un proyecto ya ejecutado en gran parte. La evaluación del presupuesto, si así puede denominársela, se redujo a un análisis periódico de los efectos de la inflación en el deterioro del valor adquisitivo de los fondos asignados. Todo ello influenciado por una información contable muy deficiente, poco confiable e inoportuna.”

Por último, contextúa la iniciativa reformista en el marco de las políticas enunciadas por el Ejecutivo, coincidentes *in totum*, con los postulados del CW, tal como en el mismo documento, pagina 2, se afirma:

“Las principales políticas económicas aprobadas por el Gobierno para alcanzar ese objetivo fueron: Libertad y competencia en el mercado de bienes y servicios; Libertad en el mercado de divisas; Libertad para el comercio exterior; Flexibilidad del mercado laboral; Desregulación global de las actividades económicas; Programa monetario basado en la Ley de Convertibilidad; Ajuste y saneamiento fiscal”

En el año previo al inicio del proceso de implementación de las Reformas, que luego se formalizarían en la ley 24.156, el Presupuesto Público funcionaba en forma inercial, tuvo un rol de instrumento secundario o mecanismo auxiliar de las medidas draconianas de contención del gasto y no como un instrumento de prevención de los desbordes y de facilitación organizada de la actividad pública. Arrastraba todos sus déficits previos, no contaba con datos oportunos sobre la ejecución, mostraba inconsistencias y heterogeneidad en los sistemas de exposición de resultados (por caso, entre las oficinas de presupuesto y de tesorería) y, de mayor gravedad aún, no contaba con información precisa y confiable que permita precisar magnitud, características y evolución de la deuda pública.

Todo indicaba la imperiosa necesidad de transformación de los Sistemas de Gestión centrados hasta entonces en el presupuesto. Se jerarquiza así la modernización de la gestión del aparato estatal en el entramado de transformaciones en curso. Como resultado, a partir de febrero de 1991, se pone en marcha un Programa de Ajuste y Saneamiento Fiscal, que incluye la propuesta de Reforma de la Administración Gubernamental, a la que se atribuyen objetivos tales como:

*“Reimplantación de la "cultura presupuestaria”; Reducción y reestructuración del gasto público e incremento de la **eficacia** de su impacto; Equilibrio de las cuentas fiscales. Reorganización de la Administración Financiera del Gobierno para que opere en condiciones de **Economicidad, eficiencia y eficacia**; Reestructuración de los pasivos públicos, mediante su refinanciamiento acorde con las disponibilidades de pago del Estado”*⁴⁵(Boletín fiscal; 1991:1)

E introduce algunas innovaciones funcionales y organizativas que preanuncian el rol de la programación y la gestión financiera –asentada precisamente en el área hacendal- como articulador y decisor de última instancia del destino del gasto y la inversión. Así, se prevé la existencia de *Órganos Rectores* (centrales) a nivel de cada uno de los sistemas que sostendrán el recorrido decisional de las demandas financieras. Estos organismos serán los responsables directivos de cada sistema dirección de los mismos. Y en cada una de las jurisdicciones (educación, salud, obras públicas, etc) se prevé la creación de organismos periféricos con relaciones funcionales asociadas a los primeros. Se diseña así un estructura *radial*, si se enfoca el centro en el área de gestión financiera y *matricial* si se la vincula con la clásica organización piramidal del sector público, en la que los órganos rectores (centrales)

“...son responsables del diseño, elaboración y evaluación del cumplimiento de políticas; dictado de normas, metodologías, sistemas y procedimientos generales a ser aplicados por las instituciones públicas y de centralización de las informaciones producidas por los organismos periféricos. Estos organismos centrales son dirigidos por un nivel técnico-político responsable de la dirección y coordinación de la administración financiera que, en los actuales momentos, lo constituye la Secretaría de Hacienda”.

45 "Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental", 1991, Boletín Fiscal, 1994 a 2005. Buenos Aires.

Mientras que a los organismos periféricos se les asignan tareas típicamente operativas, tales como

“...operar los sistemas, en términos de aplicación de políticas, normas, metodologías y procedimientos definidos centralmente, previa adaptación a las características particulares de las respectivas jurisdicciones y entidades”

En párrafos más adelante del mismo documento se afirma que la formulación de los *anteproyectos* de presupuesto se realizará en las instituciones, centralizándose su análisis y la elaboración de los *proyectos* en la Secretaría de Hacienda, que se reserva así el *nihil obstat* de todas las iniciativas presupuestarias.

Esta jerarquización de la opinión *hacendal* por sobre la proveniente de las restantes áreas de gestión gubernamental se consolida mediante varias acciones concomitantes.

La primera de ellas, consiste en la implementación de un criterio de *uniformidad de las metodologías de formulación* y las evaluaciones *ex ante*, mediante intensivas acciones de capacitación del personal para su aplicación extensiva que logren así enraizar en la organización los criterios reformistas. Tal como lo expresa un partícipe del proceso reformista⁴⁶.

*“...la administración financiera es una técnica al servicio de las Finanzas Públicas - es de suyo que la real manifestación de la incidencia económica y financiera sobre la hacienda estatal debe ser medida por técnicas con un sentido material o **económico** ... no significa esto negar el principio de legalidad de los actos de gobierno, más bien es la legislación que formaliza - como ha ocurrido con*

⁴⁶ José María Las Heras, funcionario partícipe del proceso reformista y Ministro de Economía de la provincia de Córdoba durante varias gestiones.

la ley N° 24.156 - dichos principios económicos por imperio del poder político del propio Estado.”(Las Heras, 1994: 8)

“En consecuencia, si se quería hacer un estricto seguimiento y administración de las cuentas públicas para no socavar una vez más las bases de la política de estabilización de la Convertibilidad, resultaba imprescindible hacer una fuerte inversión de recursos en la modernización y desarrollo de los sistemas existentes” (Martirene; 2006: 12)

Otra de las innovaciones propuestas, aunque implementada solo parcialmente por diversas dificultades, fue la inclusión de procedimientos de seguimiento concomitante de la ejecución físico-financiera de las partidas presupuestarias. Tal como se expresa el documento de la Secretaría de Hacienda (p 11), en términos operativos,

“La programación física y financiera de la ejecución por períodos mensuales y trimestrales, permitirá regular el ritmo de la gestión presupuestaria y el de los gastos y los pagos, de acuerdo con los flujos de ingresos, las disponibilidades del Tesoro y el nivel de superávit anual esperado. Los datos sobre las cuotas se integrarán a la base de datos que funcionará en la Contaduría General de la Nación y junto con el presupuesto anual aprobado, serán los parámetros que guiarán y limitarán la acción financiera de los organismos.”

Para ello contaba con un sólido soporte legal, el artículo 34 de la Ley 24.156, que establecía un procedimiento de programación de la ejecución del presupuesto que imponía límites financieros a los servicios ejecutores del gasto, asociados a los recursos recaudados. Con esta atribución un organismo de tercer nivel como la Secretaría de Hacienda podía limitar incluso los créditos autorizados por ley de Presupuesto en el caso que los ingresos no evolucionaran satisfactoriamente.

El acento estaba puesto en forma indubitable en la reducción del gasto, por todas las vías posibles y el diseño del Sistema de Administración Financiera también tributó a este principio Rector, cuando no excluyente. Al punto tal que el Sistema que enorgullecía a la gestión por su modernidad, integralidad y consistencia manifestó falencias notables,

“especialmente en la falta de una clara exposición del Resultado Fiscal, el cual no captó la totalidad de los flujos que dieron origen al crecimiento nominal de la deuda pública, falencias que subsisten en el presente, en donde la atención de la opinión pública se mantiene excesivamente focalizada en el comportamiento del Superávit Primario.” (Martirene; 2006:6)

La estrategia de Reformas se focalizó en desarrollar sistemas de información y en consolidar un soporte legal suficiente que permitiera a la gestión hacendal centralizar la programación financiera. El objetivo explícito era procurar la solvencia fiscal y, dado que la política tributaria no había sido considerada como componente relevante a transformar, los esfuerzos se centraron en fortalecer la capacidad de control del gasto por parte de la Secretaría de Hacienda.

3.3. Reformas institucionales, legales y organizativas

En el primer semestre de 1989, en pleno pico de crisis, el resultado de la elección presidencial hace prever un profundo cambio de políticas y se generaliza un clima de incertidumbre frente al rumbo político e institucional. Las definiciones de Menem durante la campaña fueron escuetas y cifraban propuestas tradicionales afines al imaginario del electorado justicialista. (*salariozo, revolución productiva, ...*). A mediados de ese año, la continuidad y profundización de la crisis induce al adelantamiento de su asunción como Presidente de la Nación y comienzan las definiciones, ahora sí, ubicadas en las antípodas del ideario partidario.

Su primera definición fue la designación como Ministros de Economía de Miguel Roig, primero y de Nestor Rapanelli después, fundamentando explícitamente la decisión por la pertenencia de ambos a la principal multinacional económica del país.

La primera medida relevante en el área económica fue el establecimiento de acuerdos de precios con las empresas líderes asegurando así un período de estabilización de precios (luego del clima hiperinflacionario de julio de 1989). Para ello se comprometió como contrapartida el congelamiento de tarifas de las empresas estatales proveedoras de los principales servicios (en ese entonces la producción y provisión de combustibles, energía eléctrica, gas agua, entre otros servicios relevantes para la industria y el consumo familiar estaban en manos del Estado Nacional).

El Ejecutivo, de por sí con un alto grado de independencia, promueve una legislación de emergencia que incrementa y consolida su autonomía. La primera iniciativa trascendente en este plano se materializa con la sanción de dos Leyes centrales (de Emergencia Económica y de Reforma del Estado) que le permiten mayor concentración de atribuciones para avanzar en la adopción de decisiones públicas relevantes. Este fortalecimiento del poder presidencial se ve robustecido más tarde con la aprobación de la ampliación de la Corte Suprema de cinco a nueve miembros, que luego serían nombrados -en la práctica- por el Ejecutivo, asegurando así una importante concentración de poder, imprescindible para asegurar la consecución del proceso reformista⁴⁷.

Las aprobaciones de estas leyes no tuvieron un trámite legislativo sencillo, por el contrario, generaron un fuerte rechazo en algunos sectores del propio oficialismo. Esta puja permanente por el nuevo sesgo dado al gobierno aparecerá a lo largo de todo el período reformista. Lo propio ocurrió con todas las leyes sustantivas y, más aún con el proyecto de reforma de la constitución que, resultó finalmente aprobado, merced al acuerdo con el principal partido de oposición⁴⁸.

Con el recuerdo vivo de la reciente crisis el Ejecutivo, ante cada una de estas coyunturas, planteó su aprovechamiento estratégico. La consigna “Reforma o Caos” no dejaba lugar a posturas intermedias. Se suma a ello una serie de

⁴⁷ Un “indicador” del grado de concentración de poder construido a principios de 1990 lo da el hecho de que los tres poderes del Estado estaban conducidos por tres abogados, familiares y socios entre sí, que hasta entonces compartían un estudio jurídico en la pequeña y lejana ciudad de la Rioja (Carlos Menem, Presidente; Eduardo Menem, Presidente Provisional del Senado y Julio Nazareno, Presidente de la Suprema Corte de Justicia).

⁴⁸ El denominado “Pacto de Olivos”, celebrado entre El presidente Menem y el Jefe de la oposición y anterior presidente, Raúl Alfonsín.

señales claras destinadas a los actores relevantes. En el caso del sindicalismo continuó -y perfeccionó- el proceso de cooptación iniciado el gobierno anterior, mediante concesiones de diverso tenor, con lo que logró el apoyo del denominado “Grupo de los 15”, el de mayor peso sindical, político y simbólico. La oposición sindical quedó reducida al resto de los gremios, fundamentalmente estatales y otros de menor relevancia numérica y política.

La relación con las representaciones gremiales empresarias, pasó, en pocos meses, de la tradicional desconfianza al apoyo pleno. Tanto la Unión Industrial Argentina, liderada por los principales conglomerados económicos diversificados como la Sociedad Rural Argentina (una entidad de grandes propietarios rurales, históricamente conservadora en términos políticos y liberal en sus concepciones económicas) tradicionalmente enfrentada al justicialismo, fueron favorecidas en lo inmediato con modificaciones arancelarias destinadas a favorecer las importaciones -reclamada por este sector industrial-, con la eliminación de las retenciones a las exportaciones primarias (tradicional reclamo agropecuario) y con medidas de congelamiento de salarios. Estas decisiones fueron nítidas en términos de mostrar el abrupto cambio orientación política y económica de la nueva dirigencia del justicialismo, no obstante ello, la reestructuración del marco de alianzas se vio posibilitado más aún por la claridad del discurso asumido, de factura nítidamente neoliberal y por la contundencia demostrada en adopción de las primeras acciones reformistas.

Esta mutación del marco de alianzas que históricamente sostuvieron las gestiones justicialistas se hacía posible por el debilitamiento de la organización de los trabajadores y la pasividad demostrada por los propios perjudicados por las primeras medidas adoptadas. Cabe destacar que el recuerdo de la reciente hiperinflación con sus graves consecuencias para los asalariados y los sectores más desprotegidos de la sociedad ponía un límite claro a las eventuales acciones de resistencia a las medidas. Merced a ello los conatos de resistencia – generalizados solo en los sectores directamente afectados- quedaron reducidos a sus estrechos límites sin conmover al resto de la masa de adherentes tradicionales del justicialismo.

La cadencia temporal de las transformaciones coadyuvó en su implementación y permitió dividir la resistencia social y política de los primeros años. Estos primeros resultados lograron abrir brechas en el frente de resistencia y comenzaron a generar una base de apoyo, silenciosa, pasiva pero que se ampliaba en términos cuantitativos.

Esta dinámica abrió la posibilidad de implantar las reformas de mediano plazo, profundizando las iniciadas (privatizaciones, desregulación, reforma tributaria, liberalización del sector externo) y las que demandaban un período prolongado para su concreción efectiva. Entre estas últimas se encuentran algunas estrechamente relacionadas con el objeto de estudio de este trabajo, tales como las relacionadas con las leyes de Administración Financiera, de creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y la implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

3.4. La programación financiera como eje ordenador de las decisiones de inversión

En la medida que, paulatinamente, se abandonaban el planeamiento y los enfoques estratégicos como elementos articuladores de las distintas iniciativas de inversión, se abría la puerta para que las decisiones se sostuvieran en una variada gama de criterios y, a la par, se ampliaba la posibilidad de ineficacias e inconsistencias de variado tenor. Estos nuevos criterios que se venían introduciendo incipientemente encontraron en la crisis de 1989-1990 la oportunidad de manifestarse en plenitud.

El nuevo escenario abierto en esta década hizo posible que los cambios institucionales se implantaron en forma de *shock* generalizado, lo que implicó transformaciones sustanciales en todos los componentes de la antigua *Administración Pública* que abarcaron tanto el plano normativo y las estructuras organizativas como el régimen de promoción del cuerpo profesional, la introducción de nuevos actores y la legitimación de las transformaciones con la adopción plena de las recomendaciones del Consenso de Washington.

Las transformaciones en el *modelo de gestión* empezaron por el componente considerado principal, la *gestión de las finanzas públicas*, a través de un sistema articulador: la formulación y ejecución presupuestaria y sus subsistemas satélites. Todo ello reestructurado en una nueva herramienta conocida como Sistema de Administración Financiera (SAF), consistente en un diseño organizativo y de procedimientos, centralizador de la información presupuestaria -particularmente del proceso de ejecución- que permitiría un férreo control financiero del gasto y la inversión.

Este proceso se ve favorecido por las posibilidades abiertas con la introducción generalizada de la informática y posteriormente la telemática como soporte instrumental que, además de facilitar el nuevo modelo de gestión, brinda una pátina de *modernidad*, tan caro al imaginario del proceso de reformas.

Paralelamente, la brusca reducción de la inflación volvió a dar relevancia a las previsiones presupuestarias mientras que los ingresos adicionales originados en privatizaciones contribuían a equilibrar los resultados presupuestarios. Este conjunto de circunstancias jerarquizó la *institución presupuesto* que volvió cumplir sus compromisos constitucionales formales, tales como la presentación al Congreso tres meses antes del vencimiento del año calendario anterior de su vigencia.

Esta transformación demandó modificaciones legales, institucionales y de estructuras organizativas que exigieron la redefinición de ciertos procesos y de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, particularmente en el proceso de formulación presupuestaria y en la gestión de su análisis y aprobación. Vale anticipar que los resultados de propiciar la ampliación del debate presupuestario no tuvieron mayor éxito, más allá de la introducción de herramientas innovadoras como la incorporación de una especie de presupuesto plurianual en la información que anualmente debe tratar el Congreso.

La gestión financiera fue la herramienta alrededor de la cual giraron el diseño y la implementación de los nuevos recorridos decisorios relacionados con la inversión pública. En este marco de transformaciones se introdujo –como un componente relevante del SAF– el denominado Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) mediante la sanción de la Ley 24354.

Las reformas previstas en esta ley revelan un criterio ordenador situado en las antípodas de la experiencia previa. Campea en sus prescripciones destinadas al análisis y evaluación de las postulaciones de inversión una clara visión mercantil, centrada en los aspectos financieros y en el corto plazo como horizonte temporal. Entre sus objetivos, cabe destacar el

“dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión (...) la creación y desarrollo del BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN (BAPIN) (...) y la formulación de un PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS (PNIP) plurianual, lo cual permite entre

otras cosas un mejor ordenamiento de las inversiones en el tiempo y una más adecuada programación financiera para su ejecución". (MECON, 1999:14)

Esta transformación no podría sostenerse con sólo modificar estructuras legales por lo que se implementaron acciones concomitantes en términos de creación de nuevas estructuras organizativas, jerarquización institucional del sistema creado, reformas institucionales, difusión amplia de los nuevos criterios y metodologías y capacitación del personal en las nueva lógicas decisorias.

Este conjunto de actividades necesarias para consolidar la implementación se emprendió en línea con las previsiones realizadas por el BID, a partir de las experiencias de sistemas similares en Colombia y Chile (Sobrero, 1998). Precisamente fue el Banco Interamericano de Desarrollo el principal impulsor de esta transformación mediante numerosas acciones de capacitación y difusión realizadas durante las décadas de 1980 y 1990.

En diversos seminarios, publicaciones y “manuales” de la época se señalan como componentes fundamentales de la implementación de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) los siguientes: 1) voluntad política institucional del más alto nivel; 2) producción de la normativa que permita un sólido soporte legal-institucional, 3) adopción de metodologías adecuadas y uniformes para las tareas de formulación evaluación; 4) personal idóneo y capacitado en los aspectos técnico-metodológicos (Contreras, *et al.*, 2010:3-11).

La vinculación estrecha entre el SNIP y la formulación y ejecución presupuestaria se plasmó con la creación de estructuras organizativas con roles clave en el recorrido institucional que realiza el proceso de formulación y posterior gestión del presupuesto. De ello resultó que el organismo que gestiona el Sistema de Inversión Pública (la Dirección Nacional de Inversión Pública –DNIP–) asumió la responsabilidad de

“programación de la inversión pública nacional a incluirse en el presupuesto nacional” (MECON, 1999:13).

De este modo, el proceso de jerarquización y articulación de las decisiones comenzó a radicarse en organismos caracterizados por centrar sus análisis en aspectos financieros. Estos procedimientos de Gestión de la Inversión Pública se introdujeron –con suerte diversa– en los distintos organismos del Sector Público Nacional y también en algunas jurisdicciones provinciales.

En su formato clásico, proponían comenzar la gestión de una iniciativa de inversión con la identificación de las ideas y opciones disponibles para afrontar carencias, problemas u oportunidades. Este recorrido se formalizó mediante diversas etapas semiestructuradas (identificación, estudios, análisis, ordenamiento, jerarquización y selección de postulaciones de inversión) cuya gestión recorrió espacios institucionales, tanto *técnico-burocráticos*, como de *decisión de distinto nivel* y otros “*fronterizos*”⁴⁹, donde se solapaban criterios centrados en lógicas diferentes.

Las actividades se estructuraron para desenvolverse en formatos organizativos/institucionales singulares (los Sistemas de Inversión Pública y las Unidades y Agencias de Ejecución de Programas y Proyectos), con un Órgano Rector dependiente del responsable de Economía y Finanzas y un sistema de vinculación transversal con sus unidades homólogas –pero dependientes de su rectoría– diseminadas en cada uno de los organismos ejecutores de inversión pública en el aparato estatal.

Esta transformación institucional de la gestión de la inversión en la Argentina logró un cierto ordenamiento de la información y de los procedimientos, una difusión exhaustiva de metodologías y criterios de jerarquización y elección de las postulaciones de inversión. No obstante lo cual, a la luz de los impactos verificados, no parecen ser satisfactorios los resultados sustantivos en términos de calidad y eficacia de la inversión⁵⁰.

⁴⁹ Es el caso de “coordinadores” que como responsables máximos de las denominadas Unidades Ejecutoras, que subsumen roles de decisiones institucional y técnico-sectoriales, merced a su vinculación privilegiada con los responsables operativos de los OMF operaban como correa de transmisión de metodologías y lógicas decisorias.

⁵⁰ Este aserto es plenamente válido para la gestión de los años 90. Cabe destacar un intento de reorientar la gestión a partir del año 2000, frustrado por razones diversas y, aún así, imbuido de una lógica similar. Con posterioridad al año 2003 se realizaron frecuentes adecuaciones en pos de mejorar la calidad de la información producida y el grado de cobertura de la gestión. Estas iniciativas lograron resultados en el mismo plano informativo e –incluso– en la introducción de algunas restricciones a la lógica decisoria centrada en el desempeño financiero.

De este modo las áreas de gestión fueron acrecentando sus grados de autonomía mediante la generación, difusión e implementación de metodologías específicas para la recopilación, procesamiento, análisis y evaluación de la información de respaldo las propuestas de inversión y con la adopción y el desarrollo de un enfoque teórico y metodológico que sustentó y legitimó tanto los criterios como los resultados obtenidos en la “operación” continuada de estos sistemas.

El diseño institucional resultante estuvo centrado en criterios que condicionaban las chances de elegibilidad de las iniciativas a su desempeño financiero, privilegiaban los resultados e impactos manifiestos en el corto plazo y desdeñaban la articulación con las restantes intervenciones derivadas de las políticas públicas. Tampoco consideró criterios de consistencia y relevancia de los programas y proyectos en relación con objetivos estratégicos, sectoriales o regionales.

Estos rasgos –endogámicos– de la institucionalidad constituida restringieron los criterios metodológicos y las categorías y conceptos a los estrictamente derivados de los postulados teóricos asumidos, con lo que se reforzó, en forma circular, el aura de *racionalidad* del esquema conceptual adoptado, posibilitando así su reproducción y ampliación.

Sin embargo, estos cambios institucionales y normativos introducidos en el proceso de Gestión de la Inversión Pública no lograron implantarse en plenitud y coexistieron con otros procesos informales contradictorios, con lo cual se generó un ambiente heterogéneo de procesos decisorios, tanto al interior del gobierno federal como entre éste y los gobiernos provinciales y locales.

Las reflexiones y análisis relevados, en cuanto los resultados obtenidos por este diseño institucional, no son homogéneos. En algunos casos, promovidos por Organismos Multilaterales de Financiamiento, las valoraciones recaen en expertos con escasa independencia institucional efectiva de los organismos de diseño y ejecución⁵¹ y los análisis y evaluaciones se sostienen en los mismos criterios – reduccionistas– centrados en el desempeño financiero, en los resultados de corto plazo y en la consistencia con criterios de política económica sostenidos por estos organismos.

Cabe notar una escasa reflexión crítica existente sobre esta innovación institucional. En el mismo sentido, tampoco se registran antecedentes referidos a la necesidad y posibilidad de desarrollar enfoques analíticos diferenciados. Esto es, que aborden diversas “racionalidades” posibles como soporte legitimador de los criterios metodológicos utilizados; que identifiquen los supuestos implícitos en las metodologías más difundidas; que analicen la naturaleza de las distintas formas de interacción entre el espacio de la decisión (de naturaleza política) y el correspondiente al análisis y la evaluación (propio de los expertos) y que releven los tipos de relación que se establecen entre los actores institucionales y la red de actores externos o contiguos, tales como los involucrados directos, grupos de presión y grupos de *experticia*⁵².

En los puntos siguientes se propone identificar y analizar estos fenómenos para caracterizar la amplia zona gris que une –y divide– las dimensiones analizadas, los solapamientos de roles y responsabilidades, el tipo de vinculación que se establece con las redes externas y, por último, la naturaleza de los diversos híbridos institucionales surgidos de esta dinámica de gestión de la inversión pública.

⁵¹ Éste es el caso de Evaluaciones de medio Término o *ex post*, encomendadas a personal seleccionado por el propio organismo a ser evaluado.

⁵² Una reflexión de interés se encuentra en Eduardo Aldunate (2008:13), donde aparecen con nitidez las limitaciones del enfoque analítico que preña la concepción de los Sistemas de Inversión Pública y los esfuerzos que se realizan para resolverlos.

3.5. La gestión del gasto y la inversión

La gestión tradicional de la inversión pública y, en general, del gasto, se inscribe dentro del proceso de formulación y ejecución del presupuesto. En Argentina se sigue la tradición de Europa continental (ejecución de gastos centrada en el compromiso, ingresos de acuerdo con el método de lo percibido y sistema de competencias jurisdiccionales). La gestión presupuestaria comprende la Administración Central los entes autárquicos y las empresas públicas. Los Estados *subnacionales*, provincias y municipios, utilizan criterios similares.

A partir de mediados de los años '70, la gestión del presupuesto se distanciaba cada vez más de su implementación. Las previsiones presupuestarias fueron perdiendo relevancia pues la actividad económica, tanto privada como pública, se desenvolvía en escenarios de inflación, convalidada por la asistencia del Banco Central que generaba déficit cuasi-fiscal, con lo que resultaban ineficaces las previsiones anuales. Esta ineficacia instrumental del presupuesto fue haciendo perder el interés en el cumplimiento de los plazos normativos. De este modo su formulación y presentación tardía se sumaba al tratamiento parlamentario devenido en una formalidad y a su sanción una vez avanzada o concluida su ejecución (antes del período bajo análisis, el último presupuesto aprobado en término fue en el año 1975).

La inexistencia fáctica de presupuestos durante buena parte del año no impedía la continuidad de la gestión pero le incorporaba ineficiencia sistémica. La legalidad (entendida como objetivo central de la gestión de gastos) se obtenía por mecanismos cuasi-automáticos que permitían extender la vigencia del presupuesto precedente. No se contaba información oportuna y confiable por la diversidad e incompatibilidad de los sistemas de registro diferenciados entre organismos (Martirene; 2007). La heterogeneidad de las fuentes de información se daba, incluso, en los datos de volumen y evolución de la deuda pública, principal preocupación de la gestión pública de la época⁵³.

⁵³ La inexistencia de información consolidada llevó al absurdo de que a fines de los años 80 la mejor información sobre la gestión de la macroeconomía y las acciones estatales no estaba centralizada en ningún organismo estatal sino en el

Este esquema de gestión centrado en presupuestos ineficaces y tardíos no inhibía las actividades de ejecución pero implicaba una fuerte restricción a la razonabilidad de las decisiones en la medida que las restringía al corto plazo, con autorizaciones de gasto e inversión referidas a demandas de períodos anteriores. El Presupuesto constituía una herramienta secundaria, operaba como límite legal que inducía la contención del gasto e impedía -en alguna medida- la desorganización de las actividades públicas.

Por otra parte los sistemas de información existentes no se correspondían con un enfoque integrado. En algunos casos no era posible compartir información entre distintos organismos. Tal el caso de la información relativa a compromisos públicos externos -tema sin duda sensible e importante- que se encontraba fragmentada, dispersa con contenidos parciales y a veces contradictorios.

Cierto es que desde la década de 1960 se difunde la técnica de programación conocida como *Presupuesto por Programas* y se capacita a una enorme cantidad de funcionarios y técnicos del sector público. No obstante ello, los avances en las siguientes décadas fueron escasos, parciales y erráticos, tanto en el ámbito nacional como en las provincias. A partir de 1990 se reglamenta su implementación en el presupuesto Federal y en algunos presupuestos *subnacionales* y se generaliza su implementación, muchas veces limitada a los aspectos formales y con resultados diversos.

"Estudio Sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina", conocido como "Informe Okita", un estudio de la Agencia de Cooperación Económica del Japón (JICA).

Concomitantemente el proceso de rendición de cuentas continúa realizándose anualmente ante el Legislativo mientras que el control reside en un organismo con sede en el Ejecutivo (Sindicatura General del Estado Nacional) y de la Auditoría General de la Nación, dependiente del Poder Legislativo y, de acuerdo a las previsiones constitucionales de 1994, conducida por la principal oposición.

Como reacción frente a esta dificultad, la gestión que inicia esta década, en el primer presupuesto (correspondiente al segundo semestre de 1990) realiza un intento *técnico* de implementar un Sistema que permitiese presentar en el proyecto de Ley de Presupuesto con datos de ingresos y gastos expresados en valores constantes, tomando como referencia los vigentes al momento de la preparación de la información y legislar los ajustes a futuro mediante un índice que contemple la evolución nominal de los precios.

Esta experiencia innovadora aprobada durante la gestión del Ministro Erman González no pudo materializarse dado que en marzo de 1991 su reemplazante, Domingo Cavallo, instauró un Régimen de Convertibilidad de la Moneda, estableciendo una paridad *uno-a-uno* con la moneda norteamericana, con lo cual se derogaron las cláusulas de ajuste automático de la legislación vigente.

Las iniciativas de modernización presupuestaria tenían objetivos más amplios, en la medida que se articulaban con el conjunto de reformas de la gestión pública y de la legislación, las instituciones y organismos estatales que intervenían en la vida económica y productiva. En el plano de la gestión financiera las medidas centrales fueron la ley de Administración Financiera (24.156) y la implantación de los sistemas asociados que tuvieron como objetivos principales:

- Reimplantación de la *cultura presupuestaria*.
- Incremento de la recaudación fiscal,
- Reducción y reestructuración del gasto público
- Mayor eficacia en la asignación del gasto.
- Equilibrio de las cuentas fiscales

Para alcanzarlos se puso el acento en el reordenamiento de la gestión presupuestaria de los organismos de la Administración Gubernamental procurando que las nuevas condiciones operativas se desenvuelvan en un marco de economicidad, eficiencia y eficacia. Por el lado de los ingresos se propuso el mejoramiento de la administración tributaria, una simplificación impositiva y un fortalecimiento de las acciones de inteligencia tributaria y control.

El proceso de implementación de la reforma de la administración financiera, tanto en el gobierno Federal como en sus réplicas provinciales tuvo, desde el inicio, un sesgo instrumental. Estos rasgos se advierten tanto en su diseño como en su implementación. La preocupación central no estaba en la vinculación de las finanzas públicas con el desempeño macroeconómico sino en la instrumentación de sistemas de información confiables y fidedignos que permitiesen un conocimiento preciso y detallado de la corriente de fondos de las cuentas públicas y de sus saldos operativos. Información ésta imprescindible para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

En esta tarea de transformación la gestión del Ministerio de Economía contó con la inestimable colaboración de los Organismos Multilaterales de Financiamiento que financiaron todos los costos de implantación e incluyeron como condicionalidad dura en los préstamos de ajuste realizados a las provincias la implementación de sistemas similares a nivel *subnacional*⁵⁴.

En definitiva la cuestión central era asimilar la gestión pública a la gestión privada, mejorando su administración bajo el esquema de *presupuesto por resultados* donde la fundamentación del flujo de fondos y de otros recursos materiales utilizados se corresponda con la producción de determinados bienes y servicios, a partir de lo cual podrían evaluarse el desempeño financiero y las condiciones de eficiencia (y eventualmente eficacia) de cada prestación.

⁵⁴ Este requerimiento se instrumentó mediante préstamos del Programa de Saneamiento Financiero y Crecimiento Económico de las Provincias Argentinas (I y II) financiados por BM y BID y tomados por las provincias de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Catamarca, Mendoza, Río Negro, entre otras.

No obstante el avance de este nuevo diseño de gestión presupuestaria el período de transición sería prolongado. De estas circunstancias surge una nueva función importante: la *Programación Presupuestaria*, que se convierte en una herramienta de jerarquización y selección de decisiones políticas por la vía del control en la asignación periódica de fondos. Este recaudo organizativo-institucional fue la llave maestra que permitió al Ministerio de Economía consolidar su supremacía en el gabinete del Ejecutivo. Cabe aclarar que, desde 1991 hasta 1999, este Ministerio (de Economía, Obras y Servicios Públicos) concentraba, también, todas las decisiones referidas a inversión pública⁵⁵.

El diseño del Sistema del Sistema de Administración Financiera (SAF), estructuró varios subsistemas complementarios y relativamente articulados entre sí (de Presupuesto, de Tesorería, de Contabilidad, de crédito público y de inversión Pública). El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) fue creado mediante una ley específica un año después que comenzaran a ponerse en marcha los primeros mencionados.

En los primeros años de la puesta en marcha de estas reformas se conjugaron diversas situaciones favorables al desempeño macroeconómico entre ellas: el crecimiento del nivel de actividad en el período 1992-94 más significativo aún si se lo compara con los resultados obtenidos en el período de depresión 1989-90; los ingresos adicionales de fondos producto de las privatizaciones; el importante apoyo externo en el terreno del financiamiento y en la legitimación de las transformaciones en curso con la participación explícita de los principales OMF.

⁵⁵ Una situación similar se verifica en la mayoría de los gobiernos *subnacionales* que concentraron la gestión de las finanzas provinciales y la obra pública en una sola jurisdicción. Cabe aclarar que hasta entonces, en forma generalizada, se consideraba la inversión pública como equivalente a "obra pública".

Esta coyuntura estimuló un clima exitista respecto de los resultados obtenidos en términos de gestión y de la fortaleza y alta calidad del sistema desarrollado. Los resultados impactaron en los gobiernos *subnacionales* que permitieron la implementación de similares criterios. Nuevamente los OMF participan del financiamiento de este proceso de expansión horizontal en la implementación de los SAF. En este clima económico, de bonanza de corto plazo, se presentan los presupuestos de 1992 a 1996 que exhibían resultados superavitarios o equilibrados⁵⁶.

Cabe destacar que en el período analizado (de 1992 al 2001) se realizaron una serie de pactos entre el gobierno nacional y los gobiernos *subnacionales* que tuvieron como objetivo la regulación de las relaciones fiscales intergubernamentales. Estos convenios tendían fortalecer la gestión fiscal en el plano nacional y, en más de un caso, sus resultados fueron francamente negativos para los gobiernos provinciales. De todos ellos el más relevante fue el llamado “Compromiso Federal para la Disciplina Fiscal y el crecimiento”, luego refrendado por Ley 25.400 en el 2001. Este acuerdo preveía mecanismos institucionales de acuerdos intergubernamentales, entre ellos los siguientes, “Pacto Federal de armonización tributaria”, “Compromiso federal para la austeridad, equidad y la transparencia en el ejercicio de la función pública”, “Pacto Federal de Modernización del Estado”, y el “Plan Federal de Infraestructura”. Este acuerdo serviría años después como antecedente central del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal implementado mediante la ley 25917/2008 que significaba un nuevo avance del Gobierno Federal en el plan de homogenizar la gestión financiera del Sector Público, tema éste que excede el objeto del presente estudio.

⁵⁶ En rigor, en 1997, a partir del recambio ministerial, comienzan a franquearse los resultados y se reconoce la existencia de resultados deficitarios desde 1996.

En este período el gobierno nacional fue el impulsor de las reformas estructurales, de corte eficientista mientras que los gobiernos provinciales quedaban limitados a decidir sobre la adhesión, en un marco de reducción de los ingresos coparticipados e incertidumbre sobre la evolución de los mismos en el mediano plazo. En medio de esta negociación se incluían las cláusulas de reforma estructural que significaban para las provincias exigencias importantes, dado el bajo nivel de sistematización de sus procesos administrativos y decisorios. No obstante, en su mayoría fueron aceptadas, más allá de la voluntad de los ejecutivos provinciales de implementarlas o, llegado el caso, dilatarlas a la espera de circunstancias que los colocaban en mejor situación negociadora.

Otra fuente de estímulo a las reformas fueron las condicionalidades impuestas por los OMF en los préstamos directos a gobiernos provinciales y locales. En esta década de auge del financiamiento externo al sector público se habilitaron las líneas denominadas de ajuste estructural que combinaban el financiamiento destinado a privatización de empresas de públicas con las exigencias de modificaciones institucionales, normativas y organizativas centradas en la gestión de ingresos y gastos públicos. Dada la estructura de los acuerdos, los compromisos no podían eludirse fácilmente, con lo cual las provincias que apelaron a este financiamiento avanzaron en la implementación de las reformas. No obstante, al igual que en la administración nacional, las modificaciones se centraron en la administración y no en las prácticas de gestión del gasto, la inversión y los recursos⁵⁷..

⁵⁷ Es el caso de las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Catamarca.

Diversos especialistas en Administración Pública (Makon, Martirene), admiten que los cambios perdurables logrados se remiten al buen diseño conceptual y operativo de procesos y procedimientos, a su implantación eficaz que permite un conocimiento más preciso de los flujos y los estados financieros del Estado Nacional y a la generación de una cultura de gestión centrada en información confiable y oportuna. No obstante, en este plano no se registran avances en términos de conocimiento de resultados e impactos que dieran lugar a la obtención de indicadores de desempeño, tanto en la dimensión financiera como en otros que permitiesen conocer eficacia y calidad de las decisiones adoptadas.

3.6. La creación del Sistema Nacional de Inversión Pública y el Planeamiento

En este marco de transformaciones de los procesos y procedimientos de la Administración Pública, como componente relevante de las acciones de Reforma del Estado, se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por medio de la Ley 24.354, en Agosto de 1994⁵⁸.

Este sistema contiene un conjunto de principios, un modelo de organización, normas, procedimientos e información necesarios para la gestión de un denominado *Plan Nacional de Inversiones Públicas* y para operar un inventario de iniciativas de inversión, que se incorporan a un *Banco de Proyectos de Inversión* (BAPIN), permitiendo así registrar la información significativa para su gestión, ordenamiento, jerarquización y, eventualmente, seguimiento y control.

El SNIP se diseña para operar en forma interrelacionada con los Sistemas que componen la administración financiera del Sector Público Nacional. Sus objetivos generales refieren a la eficacia, eficiencia y efectividad del proceso de

⁵⁸ El Decreto Reglamentario N° 720 del 22/5/95 designa a la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y servicios público como órgano responsable del SNIP y crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN). Las Resoluciones de la Secretaría de Política Económica N° 12, 13 y 14 de 2001, establecen mejores bases para el funcionamiento del sistema de información sobre proyectos y brinda lineamientos metodológicos rigurosos para la elaboración de estudios de factibilidad económica de proyectos de inversión pública. La programación de la inversión pública como paso previo a su inclusión presupuestaria es responsabilidad primaria de la DNIP, de acuerdo a la normativa ministerial.

asignación de recursos destinados a la inversión y a la generación de un Plan Nacional De Inversiones Públicas (PNIP), de periodicidad trienal.

El Decreto 720/95 estableció los procedimientos de formulación del PNIP y sus vinculaciones con los respectivos presupuestos. La normativa prevé incluir en la gestión del SNIP una amplia categoría de egresos presupuestarios relacionados con “inversión” originadas en (todo el Sector Público Nacional, organizaciones privadas o públicas que requieran subsidios o avales, etcétera. Previó también la extensión a los poderes Legislativo y Judicial, que aún no han aceptado el convite.

El SNIP se implementa con criterios similares a los subsistemas restantes que componen el SAF. Su diseño, centrado en la producción de información ordenada relativa a inversión pública, pone el acento en el desarrollo de procesos y procedimientos de gestión que articulen la participación de los distintos actores involucrados en las decisiones de inversión. Opera así como órgano rector del Sistema para lo cual se crea un organismo específico, la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), en el ámbito del área de Programación del Ministerio de Economía y Obras Públicas.

La relación del SNIP con el planeamiento puede analizarse a partir de la evolución de esta práctica en el periodo previo. En el capítulo 2 se expuso el prolongado proceso de incorporación del planeamiento como actividad de los Estados Nacionales y su estrecha vinculación con el paradigma de desarrollo económico que guiaría las acciones de los gobiernos latinoamericanos durante varias décadas. A posteriori se señaló también el paulatino abandono de estas actividades, en forma prácticamente generalizada a partir de la década de 1980. En este período se expande el ideario neoliberal en la gestión de las instituciones de Argentina y se constituye en fuente de nuevas ideas que animan las actividades del gobierno a partir de uno de sus postulados centrales: la caracterización de la intervención pública en la actividad económica que se encuentra en las antípodas de las propuestas de intervención estatal en la esfera económica.

En ese entonces no existía voluntad institucional ni condiciones para

incorporar la función de planeamiento y, por ende, de la *función prospectiva*. más aún, en el Estado Nacional y en los Estados provinciales se desmontaron los últimos organismos vinculados a la producción de diagnósticos y la exploración de escenarios de largo plazo que abonen la inclusión de una mirada estratégica en las decisiones públicas.

Pese a ello la necesidad de incorporar el largo plazo permanecía latente y se filtraba en los debates públicos sobre el rumbo económico y las decisiones estatales relevantes ante ciertos cambios considerados inexorables. Por caso, el inicio del proceso de creación del Mercosur con los acuerdos de Asunción en 1985 que implicaría (como se confirmó en los 90), además de transformaciones en ciertas ramas industriales, un cambio en los flujos de bienes en el sentido este-oeste (Argentina con Uruguay y Brasil) mientras que la infraestructura de transporte heredada del período primario-exportador era radial y *puerto-centrica*, con eje en la ciudad de Buenos Aires y vinculación internacional por vía marítima.

Este nuevo escenario implicaba modificaciones de los modales de transporte (hidroviario, marítimo, ferroviario, autotransporte terrestre) y de los corredores terrestres e hidroviarios. Va de suyo que este análisis impone una mirada de largo plazo y la inclusión de una serie de variables que no podían ser captadas por los análisis *eficientistas* de corto plazo.

Un proceso de debate similar ocurrió con las previsiones de evolución del intercambio comercial con las economías del área Asia-pacífico y los proyectos de conexión vial y ferroviaria entre Argentina y Chile. En el mismo sentido, se registra el debate de las propuestas sobre la matriz energética donde la inclusión de emprendimientos hidroeléctricos bi-nacionales (con Paraguay y Brasil) y la infraestructura de transporte de gas que incorpora a Bolivia, Chile y Uruguay, implican miradas centradas en la estrategia de largo plazo en la que los gobiernos nacionales son actores relevantes.

En la región las experiencias son disímiles. Por un lado el caso de Brasil, como paradigma de Planeamiento, con el más alto grado de inserción institucional, con el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, responsable tanto del proceso presupuestario como de su vinculación con los requerimientos del Planeamiento y con la inclusión no solo del componente Inversión sino también del gasto. A ello se suma el desarrollo alcanzado en descentralización político-administrativa.

Una situación similar en términos de relevancia institucional de la planificación se tiene en Chile (Ministerio de Planeamiento), aunque su naturaleza de país unitario facilita la integración regional y también intersectorial.

En el caso de los países federales (Argentina, Brasil México) el planeamiento afronta la cuestión de la coordinación multinivel como requisito para lograr congruencia en las políticas y programas y vincularlas con los recursos disponibles. En Brasil está claramente establecida la existencia de organismos del gobierno nacional responsables de la coordinación de la planificación mientras que en Argentina, las instancias de coordinación que existen son jurisdiccionales y verticales con lo que es posible que más que resolver desajustes de coordinación en el planeamiento contribuyan a generarlo.

En el caso de Brasil, el Sistema de Planificación Nacional incluye la programación, no sólo de la inversión sino también del gasto corriente y conforma el más sólido Sistema de los países analizados. Este modelo de planificación concibe la planificación como un instrumento de gestión efectivo para mejorar la asignación y la eficiencia del gasto. México, por su parte, enmarca la inversión pública dentro del Sistema de Planeación Democrática, en forma similar al modelo brasileño. En este caso los programas y proyectos de inversión se incorporan directamente en las actividades previstas por el Plan Anual con lo cual se procura aportar a la coordinación y la congruencia de la acción pública, en relación con las estrategias nacionales y con la coordinación inter-niveles.

3.7. El SNIP. El dilema entre el planeamiento formal, la programación financiera y Sistema de información de usos múltiples.

Tanto en la normativa de creación como en el material publico de difusión el Sistema de Inversión Pública es considerado como soporte instrumental que reconoce la función de planeamiento como su eje principal. Dice al respecto la publicación oficial de la Oficina Nacional de Presupuesto que el sistema

*“consiste en el conjunto de principios, organización, normas, procedimientos e información necesarios para la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP),... la actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública con distinto grado de formulación y análisis...concebido como sistema interrelacionado con la administración financiera y con los sistemas de control de gestión del Sector Público Nacional, a los que complementa en aspectos sustantivos que conciernen al campo de las inversiones públicas.”*⁵⁹

En el mismo documento resume los objetivos en

“dotar de eficacia, eficiencia y efectividad⁶⁰ al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión...la creación y desarrollo del Banco De Proyectos De Inversión (BAPIN), como instrumento principal al servicio de la formulación de un Plan Nacional De Inversiones Públicas (PNIP)”

El objetivo explicitado como central - instrumento principal para la formulación del Plan Nacional de Inversiones Públicas- precisa su contenido en la medida que

⁵⁹ MECON. El Sistema Presupuestario Público, p,14 en http://www.mec.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

⁶⁰ En la práctica todos los escritos de apoyo a la experiencia transformadora de los años 90 en Argentina salmodian sobre *el dotar de eficacia, eficiencia y efectividad*, a las iniciativas que se gestionan. En el análisis más detallado no se encuentran referencias sobre los esfuerzos realizados en pos de lograr *la eficacia* (objetivo central de las acciones que se emprenden) con lo cual esta referencia se transforma en muletilla literaria sin significación en la descripción de las prácticas.

se observa el proceso de producción de información destinada al *Plan*.

En primer lugar el principal órgano responsable de selección de las propuestas de inversión a incluir en el Plan, vía habilitación presupuestaria, es la DNIP que para el caso está habilitada por Resolución Ministerial que, además, asigna una apoyatura técnica específica -Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP)⁶¹- cuyo cometido básico es establecer “los techos presupuestarios⁶²” como límite para la postulación de demandas de inversión (anual y trienal) de las distintas jurisdicciones. Una vez establecidos estos límites las respectivas jurisdicciones proponen sus requerimientos de gasto e inversión que son analizados por los expertos del área presupuestaria (los *sectorialistas*) y, en el caso de exceder los límites, se inicia un proceso de negociación centrado en cada jurisdicción. Este es el recorrido que realizan las distintas postulaciones de inversión que, previa revisión técnica del SNIP para su ordenamiento y jerarquización, son incorporadas al debate de “techos presupuestarios”.

De este proceso resulta la propuesta de inversión que integra el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo propondrá al Legislativo para requerir su aprobación. Conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto Anual se envía el denominado Plan Plurianual de Inversión Pública, previsto en el marco normativo de creación del SNIP al que le asigna la responsabilidad primaria de su preparación.

⁶¹ El GAEP está constituido por funcionarios de tercero y cuarto nivel del Ministerio de Economía y Finanzas, con participación significativa de los directores de los distintos subsistemas que componen el SAF.

⁶² Los “techos presupuestarios” son límites financieros que se comunican a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional para que estas ajusten a esos niveles la formulación de los respectivos anteproyectos de presupuesto. Por tanto, implica la formulación y cierre de un Presupuesto Preliminar, muy laborioso a nivel centralizado, tal que ello permita realizar la comunicación de los límites financieros de los gastos clasificados por jurisdicción, entidad, fuente de financiamiento, económico y por objeto. En esta instancia opera a pleno el GAEP y se utilizan todos los insumos de las áreas especializadas que lo integran (Foro de Direcciones de presupuesto y Finanzas de la Argentina, junio de 2009).

La descripción precedente resume el recorrido técnico-administrativo de las demandas de inversión y muestra como se constituye buena parte del proceso decisional. La (escasa) relevancia que los actores involucrados atribuyen al Plan Plurianual de Inversión Pública puede notarse en este párrafo extraído del citado informe sobre el GAEP:

“...el Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto contiene una síntesis de las proyecciones macroeconómicas y fiscales para el mediano plazo, el cronograma prevé, a principios del mes de octubre, la remisión del Presupuesto Plurianual al Congreso Nacional... Además, entre otros aspectos, se presentan cuadros gerenciales referidos al Plan Plurianual de Inversión Pública Nacional y a los Préstamos de Organismos Internacionales de Crédito”.

Una reflexión similar se aprecia en uno de los partícipes del diseño e implementación del SAF

“...el tardío descubrimiento de la necesidad del Presupuesto Plurianual (constituye) una carencia de carácter típicamente instrumental... hubiera sido útil desarrollarlo, como una herramienta complementaria del Presupuesto anual, desde los inicios de la reforma debido a que en esos primeros años se tomaron medidas estructurales con efectos fiscales permanentes, que requerían, como requisito previo, analizar las proyecciones plurianuales de la cuenta de ahorro-inversión-financiamiento del Sector Público”⁶³.

⁶³ Martirene Roberto, “Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones” en CEPAL, Serie Gestión Pública, n. 60

En el mismo sentido operan las características de la Dirección Nacional de Inversión Pública, como responsable del SNIP y soporte instrumental para la elaboración de un Plan Plurianual de Inversión Pública. Este organismo, por la naturaleza de sus objetivos y la centralidad de sus actividades de soporte de la Programación Presupuestaria, opera en resguardo del equilibrio financiero, tanto en su participación en la formulación del presupuesto de inversión como en la ejecución, con lo cual se secundarizan las acciones tributarias de los criterios del planeamiento. Entre otras razones que contribuyen a ello, pueden mencionarse las siguientes::

- El ámbito institucional que concentra y resume el proceso de ordenamiento y jerarquización de las propuestas de inversión está constituido por expertos y directivos de organismos cuya formación y experticia está sesgada por los criterios de eficiencia financiera y programación presupuestaria.
- El importante grado de autonomía que mantienen los principales organismos inversores del Estado Nacional y las provincias (ya mencionado en el detalle previo de las limitaciones del organismo) respecto del SNIP.
- La distancia existente entre las previsiones del Proyecto de Presupuesto y el resultante de las modificaciones legislativas que demanda el proceso de negociación de la aprobación⁶⁴.

⁶⁴ Todos los informes coinciden en señalar la debilidad institucional del Legislativo en el proceso de decisión sobre el presupuesto, entre otras razones por la bicameralidad que dificulta la obtención de mayorías opositoras, además de la inexistencia de un cuerpo técnico específico que contribuya a mejorar la calidad de los análisis.

- En el mismo sentido opera la amplia discrecionalidad del Ejecutivo para reordenar las prioridades de inversión mediante el uso de legislación de emergencia surgida en la crisis del 1989-1990 y utilizada durante más de una década⁶⁵ y otros recursos de escasa legitimidad derivados de la denominada contabilidad creativa⁶⁶.
- La escasa vinculación orgánica de la asignación prevista para las distintas propuestas de inversión en los años segundo y tercero de cada Plan Anual de Inversiones Plurianual con lo propuesto (y asignado) posteriormente en esos los respectivos presupuestos (que se expone en detalle en el capítulo siguiente).
- La cultura de corto plazo generada por prolongados períodos de incertidumbre sobre el futuro económico mediano que inhibe la reflexión sobre decisiones e impactos de medio y largo plazo. Fenómeno este que no es ajeno a la variabilidad del proceso inflacionario y al carácter *decisionista* del ejecutivo que lleva a introducir medidas y acciones de alto impacto presupuestario, económico y social, muchas veces en forma inesperada.

Por el contrario, el diseño del SNIP, que opera como un Subsistema integrante de la matriz de Administración Financiera, se origina como respuesta a las crisis fiscales de los años 80 y principios de los 90. La fundamentación principal que facilitó su rápida aceptación y acelerada implementación refería la importancia de integrar un Sistema de Información que permitiese un monitoreo oportuno y estricto de los egresos presupuestarios y una más eficiente programación.

Este argumento se compadece con el clima intelectual de la época que

⁶⁵ La legislación de emergencia fue (y es) utilizada para reasignar partidas presupuestarias, potestad del Presidente o (en la actualidad) del Jefe de Gabinete de Ministros. Este recurso permite el uso discrecional de una magnitud marginal del presupuesto, generalmente menor al 8-10 %. Procedimientos similares se utilizan en los Estados Provinciales.

⁶⁶ Un recurso habitual es la subestimación de ingresos esperados con lo que los ingresos adicionales quedan de libre disponibilidad. Este recurso permite discrecionalidad sobre magnitudes más significativas que el mencionado en el punto anterior.

centraba la responsabilidad de los fracasos en la gestión pública y en la conducción económica de los países latino americanos en el manejo discrecional de los recursos, la no consideración de criterios de eficiencia y el escaso apego por la llamada *racionalidad económica* en las decisiones de gasto e inversión.

Estos Sistemas se introdujeron en forma generalizada en los países latinoamericanos, lograron avances en términos de implantar Sistemas de Información integrados y consistentes en la Programación Presupuestaria y en introducir metodologías que contribuyeran a mejorar la calidad de la información que sustenta las propuestas de inversión. Su impulso y rápida expansión no fue ajeno al financiamiento y la asistencia de los OMF. El proceso de incorporación fue liderado por Chile y Colombia donde se aprecian mejores resultados relativos en los términos referidos. El desigual desempeño como así también las diferencias en los resultados obtenidos en cada uno de ellos pueden explicarse por los diversos entornos institucionales existentes en cada país y por las singularidades de su historia económica, social y política reciente.

Estos instrumentos institucionales pueden ubicarse en el marco de las propuestas que, desde la teoría del desarrollo, Peter Evans identifica como “monocultivo institucional” que

“descansa tanto en la premisa genérica de que la eficacia institucional no depende del contexto sociocultural local, como así también en la premisa más específica de que las versiones idealizadas de las instituciones anglo-americanas son instrumentos de desarrollo óptimos, más allá del nivel de desarrollo o de la posición del país en la economía global. Las organizaciones internacionales, los tomadores de decisiones políticas locales y los asesores privados se combinan para imponer el presupuesto de que los países más avanzados ya han descubierto el mejor camino institucional para el desarrollo y que su aplicabilidad trasciende culturas y circunstancias nacionales”⁶⁷.

⁶⁷ Evans Peter, “Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación”, Revista SAAP, Vol. 2, n 3. En p. 463 refiere “Los ejemplos concretos más obvios de la falta de eficacia del monocultivo son las condicionales ligadas a la gobernanza impuestas por las instituciones financieras internacionales, que generalmente no “toman”, y frecuentemente no logran producir los resultados esperados aun cuando éstas son adoptadas. Argentina, el

La producción informativa y el proceso de jerarquización de propuestas que realiza el SNIP puede reportar a los sistemas de Programación Presupuestaria o, por el contrario -o complementariamente-, operar en forma integrada al ciclo programático de la Inversión Pública, lo que depende del grado de inserción del Planeamiento en la Gestión Gubernamental.

En este segundo caso el Sistema debe contar con carteras de proyectos precisas, estructuradas en relación a Programas relacionados a objetivos de largo plazo, que incorporen y se integren a las magnitudes de las variables sociales y económicas relevantes que surgen de los escenarios explorados. En ese contexto, los distintos Proyectos no se evaluarían en forma aislada e independiente de las múltiples conexiones con otras iniciativas -actuales, en curso de ejecución, o previstas- y su concreción puede contar con más fortalezas y menor grado de exposición a las contingencias políticas y económicas del corto plazo.

El SNIP cuenta con una normativa que le reserva el lugar central en la *programación de la inversión pública* y le asigna el rol de Órgano Rector en la gestión del proceso de materialización de proyectos y programas. En ese rol debe cumplir con la preparación del Plan Nacional de Inversión Pública, que anualmente se envía al Congreso. No obstante, desde su creación el PNIP consistió en un registro formal de demandas presupuestarias de distintas jurisdicciones, sin que estas hayan sido analizadas con criterios de consistencia, integralidad y coherencia con los objetivos gubernamentales (análisis y criterios que se exponen en forma específica en el capítulo siguiente).

ejemplo por excelencia de las recompensas del conformismo a fines de los '90, fue transformada en un ejemplo dramático del fracaso".

En este carácter debe velar por la razonabilidad y la calidad de las postulaciones de inversión, pudiendo observar y devolver al origen aquellas iniciativas con deficiencias o insuficiencias en la información, o sin apego a las metodologías establecidas, o bien porque los indicadores de desempeño no alcancen los estándares establecidos.

Amén de la limitación señalada en el párrafo precedente, el SNIP exhibe durante la década analizada el logro de ciertos objetivos, en tanto sistema de gestión de información, y procedimiento de registro, que le permite contar con reportes aptos para la programación financiera y el correspondiente seguimiento y control de ejecución.

El Sistema cuenta con metodologías de análisis y evaluación aptas para conocer el desempeño financiero de las postulaciones propuestas y con procedimientos y un respaldo normativo que le posibilita un ordenamiento y jerarquización de las demandas en forma rigurosa, en el sentido de la aplicación concreta de los estándares utilizados para la evaluación. Pese a ello, en la práctica de la gestión, su capacidad de orientar y disciplinar las conductas institucionales muestra escasos resultados y un bajo grado de eficacia, por diversos motivos entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Sus potestades se limitan a la etapa de preinversión ya que la aptitud del Sistema para monitorear la etapa de ejecución de los proyectos requería que el sistema de información que sostiene el SNIP se vincule con el correspondiente al Subsistema de Ejecución Presupuestaria, de modo de lograr información consistente y confiable.

- La potestad rectora de la DNIP que le permite devolver a los organismos de origen las iniciativas de inversión deficientemente fundamentadas, puede ser superada por estos en el caso que el caso que realicen una insistencia. Procedimiento este que no es utilizado con frecuencia pero que seguramente incide en el patrón de conducta del cuerpo técnico del SNIP a la hora de dictaminar sobre la procedencia de las propuestas⁶⁸.

- Los organismos responsables de la mayor parte de la inversión pública (por caso, Vialidad y Saneamiento) desarrollan, ordenan y jerarquizan sus proyectos de inversión en el marco de sus propios criterios estratégicos y de decisiones adoptadas directamente por el Ejecutivo, con lo que entran en contradicción con el ordenamiento y jerarquización que se deriva de los criterios metodológicos del SNIP.

- El carácter Federal de la organización política e institucional argentina dejaba fuera del ámbito de operación del SNIP a las decisiones provinciales y municipales. En conjunto representan alrededor del 20 % del gasto total consolidado no obstante su significación es mayor pues constituyen actores calificados que intervienen -con mayor o menor peso- en el recorrido decisorio de los Proyectos de infraestructura que el Estado Nacional emprende en estos territorios. El diseño institucional previó la incorporación de los Estados Provinciales mediante mecanismos de adhesión e incorporación al Sistema y a través de un proceso de consulta anual sobre los Proyectos considerados prioritarios por los gobiernos provinciales en su territorio. El mecanismo de inclusión participativa resulta débil e insuficiente por lo que la adhesión de solo algunos Estados Provinciales tuvo un carácter básicamente formal.

⁶⁸ Durante la revisión de los informes de evaluación del SNIP, que comprenden buena parte de la totalidad de los Proyectos procesados en varios años de la década de 1990, no se pudo encontrar Propuestas rechazadas y fueron minoritarios los casos de dictámenes con observaciones.

- Ciertas iniciativas de inversión que se promueven desde ámbitos institucionales informales y cuentan con suficiente apoyo político institucional se incorporan luego al recorrido decisional al mero efecto de cumplimentar exigencias formales. En estos casos, como en otros donde estos avales no son plenos o claramente explícitos, los procedimientos y las exigencias habituales se vuelven laxos lo que se introduce un elemento de heterogeneidad en los criterios de evaluación que contamina la validez de los resultados.

- La normativa procedimental que asigna al SNIP la responsabilidad primaria en la formulación del Plan de Inversiones no se compadece con la inexistencia de Planeamiento en la administración central gubernamental. Más aún cuando algunos organismos han desarrollado Planes Estratégicos que impactan en aspectos institucionales o sectoriales, cuyos objetivos y metas no necesariamente lucen integrados y consistentes con los objetivos gubernamentales.

A diferencia de otros países de América Latina (Venezuela y Brasil) la Argentina no cuenta con un Sistema Nacional de Planeamiento. Tampoco contaba en el período bajo análisis con acciones de planeamiento en el nivel *subnacional*. Si bien a contrapelo de esta tendencia, o como opción alternativa, en ese período comenzaron a implementarse acciones de planeamiento estratégico a escala local o territorial en algunas localidades grandes y medianas del interior. Estas iniciativas de carácter limitado y con resultados e impactos en el mediano y largo plazo no alcanzaron a constituir una contrafigura local del retroceso del Estado Nacional dado el limitado grado de incidencia que estos planes tienen en variables relevantes.

Capítulo 4

**El Sistema Nacional de Inversión
Pública**

**Proceso de implantación,
desarrollo, resultados e impactos**

4.1. La gestión de la inversión pública antes de los años 90

Tradicionalmente, la gestión de las decisiones de inversión pública se formalizaba e integraba a la gestión del proceso presupuestario. La evolución del diseño y de los procedimientos fue acompañada con los progresos y modificaciones en la tramitación del presupuesto.

A principios del siglo XX, la categoría Inversión Pública del Presupuesto nacional se canalizaba por medio de la gestión de empresas públicas. Éstas fueron la primera manifestación institucional de políticas públicas específicas, por caso, Obras Sanitarias de la Nación y de Ferrocarriles del Estado.

Con posterioridad, en los años 30, la gestión de la inversión se complejizó por la creciente participación estatal en la actividad económica, lo que motivó la creación de una gran diversidad de empresas públicas y público-privadas que contribuyeron al crecimiento significativo de la magnitud de la inversión pública en el presupuesto nacional.

En ese entonces, la participación estatal incremental se daba por la doble vía de asignar partidas para inversión y gastos de operación de las empresas y de establecer las tarifas por los servicios que prestaban. Esto ocurría en la provisión de Agua y Saneamiento, correos, teléfonos y comunicaciones, en Energía Eléctrica, Gas, Combustibles líquidos y sólidos, transporte ferroviario, fluvial y marítimo, a lo que se sumaban ingresos y egresos de empresas testigo implantadas en diversas ramas productivas (siderurgia, metalurgia, química, petroquímica, energía nuclear, entre otras).

El restante componente de la inversión pública estaba constituido por la construcción, ampliación y mantenimiento del capital social básico (infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, equipamiento del servicio de salud, educación y bienestar social, entre las principales).

El proceso de decisión y gestión de la inversión en este período se estructuraba alrededor del debate presupuestario. De ello resulta que los criterios de coordinación y consistencia se satisfacían –en la medida en que esto era posible– en el marco de los objetivos estratégicos gubernamentales, algunas de cuyas líneas programáticas eran sostenidas y continuadas por diversas gestiones gubernamentales con cierta independencia de su filiación política y los intereses y objetivos de sus bases de representación.

En ese período, los principales equipos de expertos sectoriales con capacidades de diseño, preparación y evaluación de proyectos de inversión residían en los gabinetes y laboratorios de las empresas públicas que, por su dimensión y escala nacional y la necesaria imbricación de sus perspectivas con los resultados del desenvolvimiento de la economía en su conjunto, necesitaban del planeamiento, de la prospectiva y de las capacidades y destrezas necesarias para la formulación y evaluación de las propuestas de inversión.

Estas capacidades fortalecían a las principales empresas públicas que gozaban de un estatus de “pequeños Ministerios de Obras y Servicios Públicos” y su gestión contaba con grados estimables de autonomía, más aún cuando sus ingresos dependían de los precios de sus productos y servicios que –por otra parte– constituían verdaderas anclas de referencia de los precios relativos de la economía.

Este funcionamiento relativamente equilibrado del proceso de gestión comenzó a debilitarse en paralelo con el agotamiento del EBK. La aparición de dificultades crecientes en el financiamiento del sector público y una exacerbación de la disputa por el ingreso intersectorial empezó a ser canalizada por vía de incrementos de precios y salarios. Y, además, por vía de la aceleración del proceso inflacionario menguaban los ingresos ordinarios, merced a la ocurrencia del efecto *Olivera-Tanzi*, con lo cual se debilitó de más en más la institución presupuestaria.

Se inició así un camino hacia el ocaso y pérdida de relevancia como instrumento apto para recoger y sintetizar –entre otras variables económicas relevantes– el conjunto de demandas de inversión pública.

4.2. La propuesta de Sistemas Integrados para la Gestión de la Inversión (los SNIP)

Este período de descrédito de la institución presupuestaria se volvió cada vez más evidente a lo largo de los años 80. Se hizo palmaria su incapacidad de funcionar como eje articulador de la gestión financiera estatal, mientras que los efectos deletéreos de la persistente y creciente inflación le quitaban toda eficacia como instrumento de previsión y predicción, fuera en el corto o en el largo plazo.

Esta pérdida de relevancia se expresaba nítidamente en la ausencia de tratamiento legislativo de los proyectos de presupuesto, en muchos casos por más de un período, lo que obligaba a gestionar con los denominados presupuestos reconducidos⁶⁹, y así las magnitudes de gasto, inversión e ingresos quedaban significativamente lejos de las realidades cotidianas que afrontaban los decisores públicos. Este agotamiento del formato tradicional del instrumento presupuestario demandaba una revisión profunda.

Coincidentemente con ese reclamo, la implantación del denominado “Plan de Convertibilidad” abrió una etapa de baja inflación, con lo cual se creó un ambiente macroeconómico propicio para reinstalar el rol perdido por la institución presupuestaria. En este marco concreto aparecieron, con creciente vehemencia, las propuestas de reestructuración del modelo de gestión administrativa de los recursos y gastos estatales con un enfoque sistémico. Este enfoque de la Administración resultó particularmente apto para la estructura de gestión del Sector Público Nacional conformada por diversos sectores funcionales, a saber: presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, control interno y control externo.

⁶⁹ Cuando al inicio del ejercicio fiscal no se cuenta con presupuesto aprobado por el Congreso, el Ejecutivo puede optar por retomar el presupuesto del año vencido y adoptar sus montos y distribución de ingresos y egresos, como presupuesto legalmente vigente para el nuevo año, hasta tanto tenga aprobación el enviado oportunamente al Congreso.

Cada uno de estos sectores conformaba un sistema específico y diferenciado y todos ellos interactuaban y se estructuraban por medio de los denominados Servicios Administrativos Financieros (SAF) que reportaban a un Sistema Mayor que los incluía, estructuraba y coordinaba. Este esquema que dio coherencia e integralidad al conjunto se estableció en 1992 mediante la Ley 24156, conocida precisamente como Ley de Administración Financiera.

El Sistema de Administración Financiera estaba diseñado de acuerdo con los criterios de la Teoría General de los Sistemas aplicada a la Administración y se apoyaba en cinco elementos básicos: Objetivos, Instrumentos, componentes, ambientes y Administración del Sistema.

Los componentes originarios del SAF se estructuraban como subsistemas, *presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad*. Posteriormente, a partir de la sanción de la ley se incorporó el SNIP como “*sistema interrelacionado con la administración financiera y con los sistemas de control de gestión del Sector Público Nacional, a los que complementa en aspectos sustantivos que conciernen al campo de las inversiones públicas*” (Mecon; 1996:14).

La rapidez y extensión con que fue implementada esta reforma se vio favorecida por diversas razones, entre ellas, la irrupción masiva de la informatización en redes, que potenció la capacidad de gestión de la información, el debilitamiento de la capacidad de resistencia del personal dado por el marco de despidos masivos y una fuerte caída en la valoración del empleo público en la consideración social, la brusca desaparición del fenómeno inflacionario que permitió revalorizar la utilidad de la información presupuestaria y, por último, la decidida voluntad política transformadora puesta de manifiesto a lo largo de la década.

Cabe recordar también que estas transformaciones se dieron en medio de un proceso de Reformas iniciado en 1989 que comprendía varias transformaciones en la gestión estatal implementadas durante la década de 1990. Transformaciones éstas que estaban orientadas hacia la *Reforma Administrativa* y que operaron sobre la morfología del Sector Público. En este marco se dio el surgimiento del SNIP en Argentina y puede considerarse un subproducto derivado de la implantación del SAF, del que formaba parte.

4.3. El SNIP como instrumento de la administración financiera y como sistema de gestión

La llamadas Reformas de *Segunda Generación*, iniciadas a mediados de la década del 90 en un contexto de reaparición del déficit público (agotados los ingresos excepcionales derivados de las privatizaciones), se centraron en la reestructuración organizativa y el redimensionamiento de la planta de personal.

Y el tercer escalón reformista, impulsado a principios del año 2000, ya en un gobierno de distinto signo y con la convicción de la irreversibilidad de los cambios previos, se orientó a los aspectos cualitativos fijándose el objetivo de revertir lo que definía como Baja Calidad del Gasto Público⁷⁰.

En este episodio de *las reformas* se procuraban dos objetivos complementarios, el primero de ellos, instrumental, operativo, pretendía lograr que el Sistema de Previsión de gastos e ingresos (el presupuesto) que permitiese ser monitoreado “en línea” (contabilidad, control interno y externo) y vincular el avance de la ejecución con el control financiero de corto plazo (tesorería).

A ello se agregaría un procedimiento riguroso para medir, analizar y prever el endeudamiento (crédito público), de magnitudes crecientes en ese entonces.

⁷⁰ En el año 1989, se sancionaron las Leyes 23696 (Emergencia Administrativa) y 23697 (Emergencia Económica) que habilitaron la *primera generación de reformas*. En 1996 se sancionó la Ley 24629, que inició la implementación de la *Segunda Reforma*, delegando en el Ejecutivo facultades extraordinarias para reorganizar el sector público nacional y lograr “*mayor eficiencia y racionalización del mismo*”. En el mismo año se sancionaron los Decretos 558 y 660 (creación de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado y modificación generalizada del primer nivel de la estructura organizativa de la APN) y en el año 2001 la Ley 25152 (de Solvencia Fiscal y Calidad del Gasto Público) y el Decreto 203/2001 (criterios de medición del desempeño de las organizaciones públicas).

Este diseño permitiría que una de las funciones del Ministerio de Economía, la programación financiera –devenida entonces en principal– pudiera ser ejecutada con las mejores herramientas.

El segundo objetivo (declarado) fue el planeamiento, objetivo este particularmente relevante para el SNIP. De allí viene el formato estructurado previsto para la formulación de los Planes Trienales de Inversión Pública. En rigor, este segundo objetivo no motivó esfuerzos de la gestión a lo largo de los años 90, hasta entrado el año 2001, y ello puede verificarse en las generalizadas inconsistencias entre la Inversión Pública *planeada* –los proyectos incorporados– y las innumerables modificaciones de esas magnitudes previstas a lo largo de cada presupuesto y no registradas por el SNIP⁷¹.

En el cumplimiento de este doble rol del subsistema de presupuesto: por un lado, herramienta administrativa y, por el otro, instrumento de carácter estratégico para definir el rumbo de las acciones de gobierno, se integró en el SAF, que era eficaz en su faz administrativa pero no alcanzaba el mismo nivel de desempeño como instrumento de gestión estratégica gubernamental⁷². Aunque debe admitirse que el SAF, como todo Sistema de Gestión, en el curso de su operación continuada tendió a hacerlo aproximándose al nivel de desempeño y de calidad del subsistema que lo hacía en el nivel más bajo, en este caso el Subsistema de Presupuesto. Situación ésta que se originó en que, si bien el Subsistema de Presupuesto constituía una herramienta administrativa, también era el vehículo institucional-organizativo-legal que expresaba las políticas y los planes de gobierno.

Este canal de vinculación entre la administración cotidiana de recursos destinados a inversión y el cumplimiento de objetivos estratégicos podría haberse materializado con la operación de un subsistema de inversión pública, en la medida en que éste fuera concebido e instrumentado como herramienta del planeamiento. Y en este caso, los Planes Anuales de Inversión Pública no

⁷¹ Esta anomalía en el funcionamiento se expone en forma detallada en el punto 5.6.1.

cumplieron este rol, salvo en las formalidades, durante los años 90, y tampoco lo hicieron en algunos años posteriores, con lo cual devinieron en sistemas informativos formales o rituales.

Era de esperar entonces que el logro más significativo de las reformas fuese la “integración” de los subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público en mérito a la concepción sistémica del proceso de reformas que implicaba un cambio cualitativo en la concepción y organización de la administración, en su desempeño cotidiano e hizo más efectiva la gestión gubernamental.

La reforma avanzó poniendo el acento en los aspectos “administrativo-formales” que se constituyeron en el eje articulador de los cambios. La implementación del SAF tuvo sus logros importantes en estos aspectos. Permitió contar con información confiable, integrada y oportuna y, a la vez, centralizarla en el área de programación financiera que pudo así implementar mejor su política de control –y de reducción- del gasto. Esos logros contribuyeron a ganar la adhesión de numerosos analistas de la gestión pública.

Como contracara, puede señalarse que contribuyó también a ocultar sus limitaciones, como entender que la modernización se sostenía en la capacidad de los instrumentos informáticos más que en la concepción del diseño institucional. O en suponer que con mejor información hubiera sido sencillo trasladar mecánicamente los principios de la gerencia privada a la gestión estatal, desconociendo la compleja variedad de motivaciones que movilizan al funcionariado y a los expertos de todos los niveles del Sector Público.

Otro de los ejes estratégicos estuvo orientado a lograr mecanismos de “gestión por resultados”. Uno de los Sistemas (de Seguimiento Físico Financiero) fue creado para informar sobre el proceso de asignación presupuestaria, mejorar la gestión de las agencias y promover la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, su desempeño muestra énfasis en el objetivo relacionado con la asignación del presupuesto y no en los restantes.

Esto guarda cierta coherencia con la naturaleza de la reforma de la administración financiera que le dio origen (...) tanto la creación del SSFF como la reforma de la administración financiera fueron parte de 'la Reforma del Estado' del gobierno del presidente Menem, la cual, como todo programa de reforma de 'primera generación', estaba mucho más preocupada por alcanzar el equilibrio macroeconómico, liberalizar la economía, y reducir el tamaño del sector público, que por mejorar la capacidad de gestión y de elaboración de políticas del Estado" (Zaltsman; 2006:5).

El recorrido de las reformas complementarias implementadas durante el año 2001 es ilustrativo respecto del enfoque predominante a lo largo de la década. En su conjunto constituyen un *continuum* que no tuvo modificaciones pese a las diferencias de pertenencia política entre los gobiernos que se sucedieron en el Ejecutivo durante esos diez años.

A partir de 1999, y más intensamente desde el año 2001, cobró nuevo impulso el proceso de reformas. Se implementaron entonces varios Programas específicos tales como el "Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto"⁷³, posteriormente transformado en el "Programa de Sistema de Gestión por resultados" (SGPR) que incluía en su diseño original tres componentes, a saber: "Acuerdos Programa", con la finalidad de establecer un vínculo claro entre las evaluaciones de desempeño que habría de realizar el sistema y el ciclo presupuestario, "Compromisos de Resultados de Gestión" y "Carta Compromiso con el Ciudadano" (CCC)⁷⁴, orientados estos a generar instancias participativas centradas en mejoras de la calidad de la atención a usuarios y en la transparencia de la gestión.

Estos Programas estaban comprendidos en el denominado "Plan de Reforma del Estado", bajo la directa responsabilidad de la Jefatura de Gabinete de Ministros (un virtual primer ministro en la estructura del Ejecutivo argentino). No

⁷³ Creado por Ley 25152 (1999), donde autoriza al jefe de Gabinete de Ministros a firmar acuerdos con las Agencias.

⁷⁴ Creado por Decreto 229/00.

obstante esta dependencia del máximo nivel de la Administración Nacional, la norma de creación incorporaba en párrafos más adelante a la Secretaría de Hacienda (SH), como un co-ejecutor de hecho con iguales atribuciones que la del jefe de Gabinete Ministros⁷⁵. Y la Secretaría de Hacienda, como responsable principal de la preparación, seguimiento y ejecución del presupuesto, utilizó las herramientas de este nuevo Programa para apoyar y controlar los procesos de asignación presupuestaria.

Por otra parte, la normativa se planteaba objetivos de reducción del gasto público y eliminación de áreas administrativas del gobierno mediante procedimientos y mecanismos expeditivos que desconocían el carácter situacional del nivel de calidad uno de los organismos de la APN y el entorno histórico en que estos se desenvolvían. Nuevamente apareció aquí, como limitación, la ausencia de criterios de planeamiento estratégico que permitiesen situar los problemas a afrontar.

Detrás de los instrumentos diseñados, del énfasis puesto en el herramental administrativo y en el enfoque de sistemas despojado de un marco estratégico, campeaba una visión fundada en creencias tecnocráticas y en un exceso de confianza en la capacidad de la autoridad legitimada por un enfoque modernizador para disciplinar al conjunto de actores involucrados en pos de los objetivos reformistas.

Este enfoque de sistemas parecía reproducir a nivel local las previsiones de Peter Evans respecto del “monocultivo institucional” que

⁷⁵ Artículos 6° y 8° del citado Decreto 103/01.

“en lugar de ampliar el rango de estrategias institucionales a ser exploradas, la consecuencia de este ‘giro institucional’ que más se destaca en términos de políticas fue el auge de ‘monocultivo institucional’: es decir, la imposición de políticas basadas en versiones idealizadas de las instituciones anglo-americanas, cuya aplicabilidad se asume que trasciende contextos y culturas nacionales. Los decepcionantes resultados de este monocultivo sugieren que se debería tomar el giro institucional en una dirección que pudiera incrementar, en lugar de disminuir, el input y la experimentación locales”. (Evans, 2004,1)

4.4. El proceso de implantación del SNIP. Antecedentes

Durante el período previo a la década de 1990, tal como detalló en el segundo capítulo, se verificó una activa intervención y participación estatal en las inversiones. La inversión pública nacional representó una proporción significativa de la inversión bruta fija del país⁷⁶. Posteriormente, en los años de la *década perdida*, la inversión pública continuó perdiendo relevancia, incluso en ese escenario de caída concomitante de la inversión privada.

La participación estatal en el total de inversiones es procíclica y a lo largo de las últimas cuatro décadas se verifica puntualmente. Sin embargo, en los años 90, durante los dos ciclos expansivos (1991-94 y 1996-98) esta relación no se cumplió y la participación de la inversión pública continuó una baja tendencial hasta estabilizarse en el orden del 10 % de la Inversión Bruta Fija total de la economía.

Este desacople tuvo su origen en el impacto del proceso privatizador de grandes empresas públicas y el régimen de concesión de servicios públicos que excluyó a grandes protagonistas de la inversión y en los persistentes déficit de las cuentas públicas.

En el capítulo 2 se detallan los antecedentes institucionales de la función planificación en la Argentina. Las experiencias que pueden ser consideradas

⁷⁶ El concepto de *inversión utilizado* aquí es muy similar al de *Inversión Bruta Fija* de la Contabilidad Nacional, centrado en la incorporación de bienes durables o "bienes de capital" y complementariamente actividades dirigidas a su mantenimiento, reparación o reposición. En la ley (art. 2) se la define como 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".

antecedentes de las funciones asignadas al SNIP en los años 90 se remontan a las antiguas empresas públicas, caracterizadas por sostener en forma permanente proyectos de inversión de magnitudes significativas y muchas veces de gestión compleja. Éste es el caso de Agua y Energía Eléctrica, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Obras Sanitarias de la Nación, y de algunos organismos descentralizados como la Dirección Nacional de Vialidad (Regalzky y Salerno, 2006:286). Se trata en todos los casos de las primeras empresas y organismos públicos que diseñaron, proyectaron y ejecutaron inversión pública en Argentina⁷⁷. Algo similar ocurrió con las empresas y entes públicos creados a partir de 1930 y en mayor medida en los años 40 y 50.

Desde mediados de los años 50, en la normativa y las prácticas de los diversos organismos y entidades creadas no se registraron criterios y metodologías precisas respecto del ordenamiento de las decisiones de inversión en niveles meso y micro⁷⁸.

⁷⁷ Precisamente, Obras Sanitarias de la Nación es una de las primeras empresas públicas junto con Ferrocarriles Argentinos. Creada en 1912, por Ley 8889, se constituyó a partir de una empresa extranjera (Water Supply and Drainage Co.) que abandonó la actividad en 1892 -luego de la crisis financiera del año 1890- y obligó a la reasunción de la gestión del agua en la ciudad de Buenos Aires al gobierno nacional

⁷⁸ Una excepción la constituye el Consejo Federal de Inversiones (1958), uno de cuyos cometidos fue impulsar la aplicación de métodos de análisis de costo-beneficio a los proyectos encarados por las provincias.

4.5. Caracterización institucional y procedimientos

4.5.1. Marco legal y procedimientos

El proyecto enviado por el PEN en agosto de 1993 dio lugar a la Ley 24354, sancionada en julio de 1994. El respectivo Decreto Reglamentario se produjo en mayo de 1995. De este modo quedó constituido el SNIP como un conjunto de *“principios, organización, normas, procedimientos y la información necesaria para la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversión Pública”*⁷⁹, que se propuso un alto grado de cobertura incluyendo la invitación a los Poderes Legislativo y Judicial a adherir al Sistema creado⁸⁰.

Su propósito eficientista fue claro a lo largo del texto, particularmente en los fundamentos al proponer que el “Sector Público esté preparado para gestionar los recursos y asignar los fondos invertibles en sectores y proyectos con máxima rentabilidad económica y social”.

En el mismo sentido se entiende su inserción institucional –en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación– donde se radica el Órgano Rector del Sistema al que se le asigna la responsabilidad de preparar el Plan Nacional de Inversión Pública.

Complementando esta normativa, en 1996, la Autoridad de Aplicación dictó tres Resoluciones de carácter operativo. Una de ellas puso en vigencia un Sistema de Precios de Cuenta que fue derogado antes del año de vigencia. Otra Resolución estableció una divisoria de tamaño de proyectos (mayores o menores a los 1,5 millones de pesos de costo de ejecución⁸¹) para definir cuáles requerían estudios de factibilidad a ser evaluados por la DNIP. Cuatro años más tarde se elaboró un conjunto de Resoluciones que ampliaron el marco conceptual para la ejecución de las tareas del organismo y, en todos los casos, destinados a hacer operativos los criterios de selección que priorizaran los proyectos más rentables en términos financieros.

⁷⁹ Introducción a la Ley 24.354

⁸⁰ Adhesión que no se ha concretado hasta la fecha.

⁸¹ En ese entonces y durante toda la década de referencia la paridad fue de \$1=US\$ 1)

La DNIP, como organismo responsable de la gestión del SNIP y de su soporte informático principal -el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN)- desarrolló instructivos para los organismos que tienen la responsabilidad inicial de producir la información.

Los resultados de esta producción informativa se incorporaban al proceso presupuestario que constituía tanto el marco operativo en el cual desenvolver sus funciones como el criterio principal de referencia al que debían amoldarse la lógica de tratamiento de las postulaciones y los procedimientos que creados para gestionarlas.

De allí que los mecanismos de vinculación del Órgano Rector con el resto del sector público, los plazos del proceso anual y la dinámica de concentración de la información siguiese estrictamente los pasos de la gestión presupuestaria.

El Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) se elabora anualmente para un período de tres años. El primero corresponde a la inversión pública prevista en el presupuesto vigente y en los dos siguientes se incluyen estimaciones realizadas, en principio, por los distintos organismos y validados luego por la DNIP. No se advierte en la elaboración ninguna vinculación con parámetros macroeconómicos o sociales ni tampoco con las prioridades u objetivos establecidos desde el Poder Ejecutivo con los que corresponde hacerlos consistentes.

Dado que se trata de información complementaria del presupuesto, el plazo de presentación es el previsto para el mismo, 15 de setiembre de cada año. Esta herramienta se reelabora anualmente, se adecuan las previsiones del año previo a las magnitudes realmente ejecutadas y se incorpora un nuevo año calendario hacia adelante.

El procedimiento para la preparación de propuestas de inversión a incluir en el PNIP se inicia en las oficinas responsables de cada organismo que preparan la demanda de inversión con el formato de Proyectos y remiten a la DNIP (antes del 15 de junio de cada año de acuerdo con el art. 7 del Decreto Reglamentario), para su revisión, al efecto de validar su inclusión –de corresponder– e incorporarlos al PNIP. Conforme al art 6° de la Ley 24354, cada organismo *"deberá preparar la propuesta del plan de inversiones del área y remitir la información requerida por el órgano responsable del SNIP para elaborar el plan nacional de inversión pública"*.

A partir de esta serie de proyectos de inversión debidamente admitidos, cada organismo prioriza un conjunto de Proyectos y los presenta ante la Autoridad de Aplicación de la Ley y a la Secretaría de Hacienda. Con toda la demanda de inversión del sector público explicitada por los distintos organismos, el Órgano Responsable del SNIP y la Oficina Nacional de Presupuesto se abocan a compatibilizar los proyectos seleccionados y los montos previstos con los créditos presupuestarios previamente asignados (techos presupuestarios) a cada jurisdicción. El procedimiento prevé que en este ínterin se consulte la opinión de los gobiernos provinciales en cuyos territorios se efectúen las inversiones. No existe constancia de la vigencia fáctica de esta interacción, dado el escaso interés del gobierno central como de los provinciales, lo que muestra el grado de confiabilidad y eficacia de esta operatoria.

Luego de los primeros años de operatoria del Sistema, en los que se produjeron ajustes recogidos de la experiencia, el procedimiento se fue sedimentando y a fines de la década el proceso de gestión comprendía una serie de actividades estructuradas.

En primer lugar, el calendario de elaboración del presupuesto anual y del PNIP lo establecerá el ministro de Economía de la Nación mediante resolución que también define las pautas de actuación del Grupo de Trabajo responsable en el que participa el SNIP. Esta decisión se adopta generalmente al final del primer trimestre del año.

En forma concomitante, la DNIP gestiona las solicitudes de proyectos de inversión de los distintos organismos. La estrategia de cada organismo difiere de acuerdo con su experiencia, sus estilos de gestión, las propias capacidades institucionales y el margen de maniobra de sus responsables político institucionales.

Cumplida esta etapa, la DNIP prepara una primera estimación de las magnitudes del PNIP, en particular del dato relevante: el monto de inversiones solicitado para el primer año. A partir de allí interactúa con el Grupo de Trabajo a cargo del Presupuesto.

En ese momento, aproximadamente a mediados de año, la Oficina Nacional de Presupuesto establece los "techos presupuestarios", con lo cual quedan delimitados los montos asignados a Inversión pública. Una vez definido este gran parámetro, la DNIP –en diálogo con los distintos organismos– prepara el ajuste que permite hacerlo consistente con las propuestas de los organismos, en consulta con los mismos.

Después de contar con la demanda consolidada, la Oficina Nacional de Presupuesto propone nuevamente asignar recursos por Programa, Subprograma, proyecto, actividad y obra con lo que, nuevamente, la DNIP reformula a montos y calendarios de inversión de los distintos proyectos para adecuarlos a las inversiones y los montos dispuestos en el PNIP.

Este resultado es el proyecto de Presupuesto Anual y de Plan Nacional de Inversión Pública que se envía al ministro de Economía, quien lo remite a la Jefatura de Gabinete de Ministros y éste lo presenta al Congreso Nacional.

Una vez que el Congreso Nacional debate y aprueba el Presupuesto, en el caso de modificaciones en cuanto al proyecto del Poder Ejecutivo, el PNIP queda desactualizado y corresponde adecuarlo a las modificaciones introducidas, tarea que habitualmente no se hace, o se hace en forma tardía, parcial y asistemática.

Aprobado el Presupuesto y sancionada la ley respectiva, quedan habilitadas las decisiones del Poder Ejecutivo al respecto. La primera de ellas, de la Jefatura de Gabinete de Ministros, conocida como “Decisión Administrativa N° 1” o *el Distributivo* es la que define en detalle los fondos del presupuesto asignados a las distintas reparticiones. Usualmente incluye modificaciones en los montos asignados a cada inversión y –a veces– desanda las modificaciones realizadas previamente en el Congreso. En relación con el procedimiento de gestión, aquí tampoco se introducen estas modificaciones en el PNIP.

Con el presupuesto aprobado y vigente, aproximadamente en el mes de marzo de cada año se realiza un nuevo ajuste de la distribución de partidas, y a lo largo del año se suelen aprobar otras modificaciones. Una vez concretadas todas ellas se obtiene el denominado “crédito vigente” que dista, en más o en menos, del que fue trabajosamente definido en las instancias de gestión centradas en el SNIP y la Oficina de Presupuesto.

Cierto es que hubo modificaciones e intentos de cambios, por caso las introducidas en el año 2001 para el PNIP 2002/04, para el que se propuso cerrar todos los proyectos iniciados en años anteriores y comenzar 2003 sólo con “proyectos nuevos”. El intento no prosperó no sólo por las debilidades relativas de la gestión del SNIP sino por las enormes dificultades del entorno de crisis económica y política en que se desarrolló.

4.5.2. Cobertura institucional

El SNIP ha implantado sus criterios y metodologías, al menos en lo formal, en las decisiones relacionadas con la inversión real directa de la Administración Central y de algunos Organismos Descentralizados. En el resto de las decisiones de inversión no ha tenido injerencia, salvo en situaciones marginales.

La IRD es uno de los componentes de la Inversión Pública Nacional (IPN) gerenciado por el Poder Ejecutivo de la Nación a través del Ministerio de Economía con actividad operativa de la DNIP. Aquí las labores de programación de las inversiones están centralizadas. En general, la estructura y composición de

la IRD reflejan la percepción que la presidencia y los ministerios nacionales tienen de las necesidades de inversión en cada uno de los sectores bajo su responsabilidad por lo que la oferta de proyectos puede ajustarse de acuerdo con esa percepción de las necesidades de la sociedad.

A diferencia de otros componentes (transferencias, concesiones) donde la legislación determina la asignación de recursos sin análisis de su destino específico, en el caso de la IRD que se gestiona con la intervención del SNIP se debe *justificar* cada decisión de inversión utilizando las metodologías y criterios vigentes. No obstante ello, el mismo documento señala que

“se ha constatado la existencia de un conjunto de limitaciones en la identificación de necesidades, la formulación de proyectos y la efectiva programación y ejecución de inversiones en numerosos organismos de la Administración Nacional. Más allá de estas consideraciones, se procedió a relevar exhaustivamente las propuestas originada en los organismos de la Administración Nacional con indicaciones consistentes con las acciones en marcha para mejorar el funcionamiento del SNIP”.

4.5.3. Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Entre el registro de iniciativas y un sistema de ordenamiento y selección

El sistema de información diseñado para la gestión del Banco de Proyectos de Inversión replica en su estructuración los criterios definidos para el SNIP. Se propone la centralización normativa en la formulación y evaluación de proyectos y considera al “Proyecto” como “individuo” del Sistema, eje de la acumulación de información que genera a lo largo de su ciclo de vida. Para cada uno de ellos se aquella información relevante para la toma de decisiones en cada avance de su materialización y que, a la vez, permita un adecuado control del desarrollo de cada etapa.

La arquitectura computacional del Sistema de soporte está compuesta de manera descentralizada y conforma una estructura con un nodo central y nodos periféricos asociados. En todos los casos opera como una red entre los distintos organismos y vinculaciones con el órgano rector. Cada jurisdicción arma su propia base de datos con la información relativa a proyectos de su responsabilidad directa, que es compartida con el BAPIN. Esta información se consolida en la DNIP que construye así una base de datos integrada.

La construcción de un registro dinámico de iniciativas de inversión, el BAPIN dispuesto en el art. 3º del Decreto 720/95 no ha logrado avances a lo largo de la década. No existe información ordenada de los atributos principales de las iniciativas de inversión. En los hechos no constituye más que un catálogo de iniciativas que recoge información muy rudimentaria de los objetivos, costos, ingresos esperados, y alguna otra data menor.

El SNIP registra los proyectos de inversión incluidos en los Planes Nacionales de Inversión Pública (PNIP) correspondientes al ejercicio. Una parte de estas propuestas no encuentra aprobación en el Parlamento por lo tanto no se incluyen en la respectiva Ley de Presupuesto y –además– este mismo Parlamento puede incorporar nuevas propuestas al Presupuesto en debate que, en este caso, quedarían sin figurar en el respectivo PNIP. Otro tanto ocurre con la decisión del Poder Ejecutivo al sancionar la ley respectiva, momento en el cual hace uso –generalmente– de su potestad de reformulación, con lo que introduce una segunda modificación al PNIP original.

Cabe notar que –hasta aquí– el SNIP nunca trató en forma sistémica la gestión integral del ciclo inversor-presupuestario. Hasta aquí se releva la distancia que se genera en las magnitudes consideradas –y gestionadas– por el SNIP y las que realmente se legalizan para implementar las decisiones propuestas al inicio por el propio Sistema de Inversión.

Otro tanto ocurre en el proceso posterior a la aprobación presupuestaria donde las magnitudes (y a veces las características) de los proyectos aprobados quedan congeladas en el Sistema de Información mientras que en el plano

operativo que materializa estas decisiones se suceden modificaciones de muy variado tenor y magnitudes. En este caso porque no se registran las modificaciones presupuestarias posteriores y porque la ejecución del mismo puede distar (y muchas veces lo hace) de lo realmente presupuestado.

“La correspondencia entre la ejecución presupuestaria (datos de la Secretaría de Hacienda) con el listado de proyectos de los PNIP no es una empresa fácil porque las categorías presupuestarias no coinciden con las categorías del PNIP: esta correspondencia, mediante una labor realizada en el primer semestre de 2001, sólo ha sido posible, hasta el presente, a nivel de los sectores ejecutores (SAF) pero no a nivel de proyectos específicos.”⁸²

En la gestión del SNIP del año 2000/2001 se registra esta carencia como una insuficiencia importante del Sistema y se enuncian acciones para resolverlo procurando disponer de información agregada sobre el posible impacto de los proyectos de inversión en variables críticas tales el volumen de empleo que generan los proyectos en su fase de inversión, sus principales demandas de insumos y tipos de equipo, etc. y a la vez información detallada sobre cada uno de los proyectos de inversión que hayan sido aprobados.

4.6. Criterios generales del proceso de preparación y evaluación y selección de proyectos

La condición central para la incorporación de iniciativas es la evaluación *ex ante* que permita apreciar el cumplimiento de criterios de pertinencia, relevancia, calidad, eficacia y eficiencia, de modo tal que pueda ser ordenado y jerarquizado en el marco del conjunto de de la demanda de inversión.

⁸² Ruy de Villalobos, *op. cit.*, 2005, p. 121).

Amén de este requisito se estableció, para las iniciativas de inversión cuyo costo supere 1,5 millones de pesos⁸³, que su aprobación requeriría además del acuerdo de cada organismo la evaluación y aprobación del Proyecto debidamente formulado por parte de la DNIP. En rigor, la mayor parte (aproximadamente 85 %) de los proyectos comprendidos en este tramo no ha cumplido con el requisito de formulación que permita ser evaluado. Asimismo, en los casos de “proyectos” con costos menores al límite señalado, se advierte una situación más precaria aún en términos de calidad de la información brindada por los organismos.

Esta circunstancia no fue óbice para que, en estos años, en el proceso de preparación del presupuesto se asigne un margen de crédito preliminar para inversión a cada organismo (*techo presupuestario*) y se habilite la inclusión de iniciativas de inversión (proyectos) hasta completar el margen, incluso con propuestas sin definición alguna, de modo que pudiesen completar el cupo asignado en el Plan Anual de Inversión Pública.

Estos procedimientos generan una metodología *inercial* para la selección de propuestas de inversión, donde el atributo más importante y valorado de la gestión de cada organismo es su capacidad de sostener la ejecución de los créditos presupuestarios independientemente de los atributos de cada proyecto y de la pertinencia o relevancia de los mismos en relación con los objetivos de gobierno.

En forma concomitante este estilo de gestión y estas metodologías *ad hoc* ordenan las decisiones en función de la disponibilidad de financiamiento invirtiendo así la vinculación lógica en el ciclo que va desde los problemas (las necesidades) a las soluciones.

Respecto de la gestión integrada y la evaluación *ex post* se destaca que el procedimiento diseñado no permite recoger información apropiada para la evaluación de resultados e impactos. De hecho la evaluación *ex post* no se realiza ni se considera en los planes de trabajo. Aún en el caso (minoritario) de documentos de proyectos de mejor calidad en su formulación de cuyos resultados se pueden esperar impactos significativos no se incorpora el análisis de estas

⁸³ Por resolución de la SPE 109/96.

variables (trabajo calificado y no calificado, equipamiento nacional o importado, demandado durante la ejecución, por caso).

La coordinación entre agencias es limitada e infrecuente. Esta forma de vinculación entre la DNIP (responsable de la Gestión del SNIP) y la Oficina Nacional de Presupuesto (responsable de coordinar el proceso de formulación presupuestaria) parece no haber contribuido a resolver los problemas identificados.

Ambos organismos que constituyen nodos centrales en el proceso de formulación presupuestaria están normados por la Leyes de Inversión Pública y de Administración Financiera, sancionadas en forma contemporánea, por los mismos actores institucionales, imbuidos de la lógica reformista de los años 90 y, además, dependen del mismo Ministerio.

No obstante esta contigüidad funcional y organizativa y el peso institucional de los mismos no han logrado instituir el funcionamiento pleno del SNIP que queda limitado al ordenamiento de información no sustantiva para el cometido de “lograr mayor racionalidad” en las decisiones de inversión de todos los organismos del Ejecutivo Nacional. Las inconsistencias van desde diferentes concepciones de la definición de *proyecto* a la ausencia de articulación de las actividades de ambos organismos en la etapa de preparación del presupuesto.

En efecto, diversos informes⁸⁴ de gestión muestran carencias en la provisión de información por parte de muchos Organismos, con lo cual se reduce el grado de cobertura del SNIP y se inhibe el funcionamiento eficaz del sistema de Gestión de la Inversión Real Directa.

⁸⁴ Por caso, la síntesis del análisis de las cuentas de inversión de los años 1996 a 2001.

4.7. Metodologías de formulación y evaluación de proyectos

En relación las técnicas o metodologías propuestas para que el SNIP realice el análisis y la evaluación de las postulaciones de inversión como así también la medida y circunstancias en que estas se utilizaron y los parámetros referidos a ciertas variables, se advierte a lo largo de la década la inexistencia de una orientación precisa.

La propia ley de creación contiene definiciones ambiguas e, incluso, contradictorias, en la definición de los criterios y técnicas que sugiere utilizar en las evaluaciones.

El artículo 2° es, sin duda, el más importante de la norma pues contiene un glosario con las principales definiciones con que operará el sistema. En su primer inciso (a), precisa que, dentro del *ciclo de vida de los proyectos de inversión*, se realizará la *“Formulación y evaluación integrada, que contemple los aspectos socioeconómicos, financieros, técnicos e institucionales”*.

El texto promueve una evaluación *integrada* que trasciende el criterio tradicional de registrar los resultados en términos financieros y económicos para considerar aspectos *sociales*, que sugiere la inclusión de criterios distributivos. También refiere a aspectos institucionales con lo que alude a la coordinación inter-jurisdiccional, en los casos que las diversas dependencias involucradas ordenen y prioricen proyectos utilizando criterios centrados en análisis beneficios-costos. Por último menciona los aspectos *ambientales* con lo que incluye el tratamiento de las externalidades originadas en los impactos sobre el ambiente.

La incorporación de los impactos de una decisión en la diversidad de dimensiones que plantea la normativa sugiere que los criterios deben trascender el análisis financiero o económico de las diversas postulaciones de inversión. Esto demandaría incorporar metodologías de análisis Multicriterio que no aparecen en ninguno de los documentos normativos de creación del Sistema ni tampoco en las normas reglamentarias, pautas, manuales, etcétera.

Mientras tanto, en su artículo 5°, el segundo en orden de importancia, enuncia las funciones del Sistema y en su primer inciso (a) le encomienda

“Establecer y elaborar sobre la base de las 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.”

Esta mención a los *precios de cuenta* indicaría la aceptación de criterios de evaluación social, más aún cuando refiere a que éstos son los *internacionalmente aceptados*. El primer Decreto Reglamentario (1427/94) excluyó el tratamiento de los de los impactos ambientales, previsto en el Anexo I de la Ley y no avanza en ninguna precisión al respecto. También guarda silencio al respecto el siguiente Decreto Reglamentario (720/95).

Recién se harán precisiones en los decisorios de la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento en el año siguiente, mediante una Resolución que impone la utilización de precios de cuenta (y que incluso los establece mediante esa norma). Norma esta que no alcanza operatividad pues al año siguiente es derogada mediante otra resolución.

Estas orientaciones zigzagueantes exhiben las dificultades para implantar criterios coherentes en el proceso de gestión de las decisiones en esta materia.

Por último, el artículo noveno de la ley, que ratifica la potestad del Órgano Rector del SNIP (la DNIP) como responsable del proceso de ordenamiento y jerarquización de los proyectos propuestos por las distintas jurisdicciones, muestra una redacción que no contribuye a resolver las contradicciones señaladas. En efecto, el final del primer párrafo dispone que la selección de los proyectos debe hacerse sobre la base de la tasa de retorno *individual y social* de cada proyecto.

En definitiva, el esfuerzo normativo no resultó eficaz en orden a homogeneizar criterios y establecer procedimientos precisos que contribuyesen a mejorar la calidad de las propuestas realizadas.

Los distintos organismos participantes del Sistema prestaron atención relativa a la nueva normativa que, en buena medida, fue siendo cumplimentada con criterios burocráticos formales.

La heterogeneidad en los criterios de preparación de información continuó y –además- se vio facilitada por la irrupción del financiamiento de los OMF, que impusieron su normativa específica de evaluación, en la medida que constituía una condicionalidad del financiamiento acordado en cada caso.

Así, los proyectos financiados por el BIRF, pusieron el acento en el cumplimiento de metas macrofiscales y de ciertas condiciones específicas (privatización de empresas públicas, modernización de normas de gestión, derogación de regulaciones, reducción de plantas de personal, entre otras) como así también de algunos criterios innovadores como los análisis de Capacidad Institucional en ciertos proyectos de modernización de la gestión pública.

Los proyectos financiados por el BID, por su parte, incluyeron criterios de evaluación diversos relacionados con las características de cada Programa de financiamiento, si bien incluyeron el uso de precios sociales, particularmente en aquellos que exhibían diferencias significativas con respecto a los precios de mercado, por caso los proyectos que incrementaban la producción y productividad agropecuaria exportable, sujetos a regímenes de retenciones.

Otros Proyectos sectoriales financiados mediante fuentes externas, tenían condicionalidades específicas o destinos específicos y no imponían requerimientos específicos en relación con criterios de evaluación, Entre otros el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata).

La suficiencia de un organismo en términos de sus recursos para analizar las propuestas de inversión, evaluarlas y ordenarlas en base a un criterio no depende sólo de la formación y experiencia de sus técnicos, depende también del grado en que los criterios y las prácticas que se consolidan estén suficientemente protocolizadas de modo que estructuren el trabajo colectivo y faciliten la introducción de nuevos analistas y técnicos.

Hasta fin de la década de 1990 el SNIP no contaba con metodologías propias, generales y sectoriales, para la preparación y evaluación de los proyectos. En ese período rigió en forma efímera la Resolución 110/96⁸⁵ que admitía los criterios metodológicos utilizados por Organismos de los Sistemas de Naciones Unidas o Interamericano, remitiendo así a los criterios de evaluación de los Bancos Mundial e Interamericano de Desarrollo.

Esta decisión subestimó la necesidad de establecer criterios apropiados a los requerimientos cambiantes de la Gestión Pública y de la evolución de la economía nacional subsumiéndolos en criterios con pretensión de universales, aptos en todo espacio y tiempo.

Otras resoluciones del SNIP abonan estos criterios. Por caso la misma Resolución de la SPE 110, de Junio de 1996, establece -sin dar fundamento alguno- las Razones de Precios de Cuenta a utilizar en los Proyectos presentados al Sistema. Diez meses después, esta norma es derogada por la 100/97⁸⁶ de la misma SPE, indicando que no es conveniente explicitarlos en una Norma y sin indicar un procedimiento para obtenerlos.

Tal como se señaló estas indefiniciones de la gestión lleva a que los organismos utilicen enfoques diferentes y metodologías que no permiten armonizar resultados ni tampoco compararlos, con lo que se reduce la calidad de los resultados. Esta heterogeneidad se sostiene, además, en la inexistencia – al menos hasta fines del año 2001– de criterios, metodologías o pautas que guíen la actividad de formulación y evaluación.

Estos resultados limitados en la gestión de estos sistemas se dieron pese a que contaron con el apoyo pleno de los OMF, desde su propia gestación en distintos países latinoamericanos. El BID incluyó en su agenda la creación de organismos especialistas en preparación, evaluación y selección de proyectos, desde los años 80 y el Banco Mundial, por su parte, instrumentó un Programa

⁸⁵ Puede consultarse en <http://www.mecon.gov.ar/digesto/resoluciones/spe/1996/resolspe110.htm>

⁸⁶ Idem <http://www.mecon.gov.ar/digesto/resoluciones/spe/1997/resolspe100.htm>

específico que concentró desde el año 1997 hasta el 2006 el financiamiento de actividades de apoyo al SNIP⁸⁷.

4.8. Algunos resultados al final de la década (1989-2001)

4.8.1. Avances del SNIP

La incorporación de una base de datos de iniciativas de inversión y la posibilidad de intercambio de datos es una contribución a la eficacia y una ampliación de la transparencia de la gestión. El avance en la concreción de una herramienta informática de soporte y su posterior migración a un entorno web constituyó también un avance en ambos sentidos.

La difusión del Sistema ha generado una paulatina aceptación de la necesidad de análisis de desempeño financiero y económico y permitió constituir una red de contactos institucionales que constituyen la plataforma desde donde se fue mejorando el funcionamiento del Sistema.

La gestión del SNIP permitió cumplimentar la elaboración –y presentación al Congreso Nacional– del PNIP, *“más allá de lo mejorable de su contenido”*. (Villalobos; 2005:122)

Se cuenta ahora, desde la dirección del SNIP con un diagnóstico detallado de la situación actual que facilite las transformaciones institucionales, organizativas y de personal necesarias para reorientar y mejorar la gestión y adecuar la estructura a las nuevas necesidades institucionales.

4.8.2. Limitaciones principales

Los organismos responsables no disponen de diagnósticos sectoriales fundados, detallados y actualizados sobre la realidad sectorial de su competencia y tampoco cuentan con una cuantificación de los requerimientos de inversión para atender las carencias y necesidades insatisfechas. La preeminencia de un

⁸⁷ Se instrumentó mediante el Convenio de Préstamo N° 3958-AR BIRF del 21/02/97 “Proyecto de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública” (FOSIP), vigente hasta el 31 de diciembre de 2006

enfoque *presupuestarista* sobre un enfoque de programación de proyectos de inversión para su presentación y jerarquización no favorecen la mejor selección de las postulaciones bajo análisis.

Hubo intentos en los años 2000-2001 de reorientar lo realizado. Así, para la formulación del PNIP 2002-2004, el Órgano Responsable del SNIP instruyó a todos los organismos que presentaran sus propuestas de inversión en forma consistente con las resoluciones SPE Nos. 12 a 14/01 y que se realizaran los mayores esfuerzos para revisar y actualizar la información histórica contenida en el BAPIN. De esta forma, se pretendió revertir problemas de arrastre y a mejorar la calidad de la información sobre inversiones públicas. El enfoque continuaba en la línea de constituir solo un Sistema de información.

Sin embargo, por razones que exceden a la propia gestión, la cobertura de información y el consecuente procesamiento de las propuestas de inversión por parte del SNIP fue, desde el inicio, limitada. Desde el punto de vista conceptual, está limitada a la IRD, que comprende

“los gastos de capital destinados a la adquisición o producción por cuenta propia de bienes materiales e inmateriales: edificaciones, instalaciones, construcciones, equipos, etc. que no se agotan en el primer uso y tienen una vida superior a un año, por lo que están sujetos a depreciación” (Ley 24354).

La restante información de Inversión Pública materializada en Empresas con participación estatal y entes binacionales como así también las transferencias está excluida y es presentada en forma global. Esto puede apreciarse en la información siguiente, donde la participación de la Inversión Real Directa, objeto principal del procesamiento por parte del SNIP, es poco relevante en relación con el total de la inversión pública nacional, en todos los años analizados, desde la implementación del Sistema hasta el fin de la década.

Cuadro 5.a**Inversión pública nacional 1996 -2001
Estimaciones (millones de pesos corrientes)**

Tipos De Inversión	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (*)
Inversión real directa (1)	634	736	838	657	424	400
Transferencias (gastos de capital) (1)	2.998	2.990	2.965	2.362	2.529	2.300
Empresas, Sociedades del Estado, Entes Binacionales, y sector público no financiero (3)	296	170	150	136	103	381
Concesiones (4)	1.692	1.623	2.010	2.164	1.649	1.398
Préstamos (5)	231	156	101	35	36	60
Otras inversiones (Fondo Fiduciario para el Desarrollo Regional)	-	-	50	111	180	118
Totales	5.851	5.675	6.114	5.465	4.921	4.457

Notas: (*) Estimaciones DNIP. (1) Presupuestos ejecutados; (3) y (4).

Comprende Inversión Neta de Transferencias y Préstamos en la mayoría de los casos; (5) Incluye partidas para gastos corrientes no identificados

Cuadro 5.b**Inversión pública nacional 1996 2001
(en porcentajes)**

Tipos De Inversión	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Inversión real directa (1)	11%	13%	14%	12%	9%	9%
Transferencias (gastos de capital) (1)	51%	53%	48%	43%	51%	52%
Empresas, Sociedades del Estado, Entes Binacionales, y sector público no financiero (3)	5%	3%	2%	2%	2%	9%
Concesiones (4)	29%	29%	33%	40%	34%	31%
Préstamos (5)	4%	3%	2%	1%	1%	1%
Otras inversiones (Fondo Fiduciario para el Desarrollo Regional)	0%	0%	200%	2%	4%	3%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Notas y fuentes: ídem Cuadro 5.a

La IRD de la Administración Nacional se ejecuta en unidades de organización (jurisdicciones y organismos) concentrados en los respectivos SAF (Servicios administrativos financieros) que al 2001 llegaban 130 reduciéndose poco después a 95 para continuar luego en magnitudes similares.

En los PNIP se presenta la información desagregada por proyecto, grado de avance, finalidad presupuestaria, ubicación geográfica y magnitud de los costos. Desde el inicio están excluidos atributos relevantes de cada unidad de inversión tales como destinatarios, impactos, programa sectorial, plazos de ejecución, entre otros.

Evaluaciones internas de la DNIP producidas al final del período analizado relevan que, al menos hasta entonces, la información incorporada era incompleta, asistemática, no ordenada y que era procesada con deficiencias, tanto en el proceso de formulación de los PNIP como en cuanto a los proyectos incorporados, sea por la calidad o por la información cuantitativa.

Asimismo el énfasis puesto en la información vinculada a la tradición presupuestaria (magnitudes de gasto) inhibió las posibilidades de análisis y contribuyó a brindar resultados globales grises, con alto grado de incertidumbre, de escaso contenido analítico e, incluso, de difícil lectura. Esta valoración es conteste con la reflexión que sobre los PNIP resultantes hace un ex director del Sistema al señalar que los PNIP no reflejan *“con propiedad y claridad su naturaleza de “plan dinámico” que está en la base de su concepción normativa y conceptual. Así, las cifras agregadas de número de ‘proyectos’ y de montos de inversión asociados sistemáticamente conducen a una sobre-estimación de las actividades incluidas y a una pérdida de la visión sobre la marcha efectiva del proceso inversionista”*.

En el mismo sentido opera la inexistencia de un sistema de seguimiento que no permite abordar la sobrevivencia de verdaderos *agujeros negros* informativos. Cabe recordar que las inversiones previstas en el programa anual pueden ser modificadas –de hecho lo son muchas veces– tanto en el Congreso como en el Ejecutivo y posteriormente tantas veces como modificaciones presupuestarias haya. De este modo la información laboriosamente acopiada y relativamente ordenada al inicio del proceso pierde confiabilidad a los pocos meses de producirse.

Estos rasgos del Sistema de Gestión tienen indudables consecuencias en sus resultados que se exponen, incluso, en informes emitidos desde el interior de la propia administración. En ocasión de preparar el PNIP 2002 2004 se elaboró un relevamiento de lo ocurrido con la gestión del Sistema desde su creación hasta finalizada la década⁸⁸, donde sobresalen diversos aspectos, a saber:

- Precariedad de la información producida con muestras claras de ser incompleta, contradictoria e inconsistente. A título de ejemplo, los proyectos efectivamente ejecutados o en ejecución no alcanzan al 50 % de los registrados. Una diferencia más significativa se verifica entre la inversión registrada como prevista o estimada que –según este informe– supera en 5 veces la efectivamente materializada. En sentido contrario se verifican que un 20 % de los proyectos ejecutados no se encontraban registrados en el SNIP.
- Tratamiento de la información centrada en “aspectos contables” sin una adecuada categorización. Pese a que el 7 % del total de proyectos insume más del 85 % de la inversión, no existe desagregación que permita focalizar el seguimiento en los más significativos.
- Información no integrada a los planes sectoriales y objetivos gubernamentales.
- Inexistencia de previsiones y de información que permita monitorear y evaluar los impactos esperados y generados por los proyectos en la medida que no se realiza ninguna evaluación *ex post*.
- Las inconsistencias llegan al punto tal que propio informe que las analiza no puede librarse de ellas y en su descripción sobreviven inconsistencias numéricamente significativas.

⁸⁸ El informe recoge los datos del sexenio 1996 a 2001.

4.8.3. Los cambios al final de la década y la continuidad del enfoque

El cambio de signo político en la gestión iniciada en 1999 no significó alteraciones sustantivas en la gestión económica y el proceso de reforma del Estado. En rigor ya había concluido el período privatizador y de reformas profundas y el rasgo principal del nuevo período lo daban las llamadas “reformas de segunda generación”.

En la gestión del SNIP se abre también un proceso de cambios, motivado por la reflexión sobre los magros resultados obtenidos (aún dentro de los estrechos objetivos propuestos limitados a información y control administrativo-financiero). En el plano normativo las “transformaciones” ocurridas en el período se reducen a tres Resoluciones con modificaciones operativas, la primera de ellas para *“mejorar la definición de proyectos de inversión”*, la segunda destinada a introducir *“metodologías de análisis económico de los proyectos”* y la tercera, que se orienta a aspectos más sustantivos *“los mecanismos explícitos de toma de decisiones para la emisión de dictámenes por parte del SNIP”*⁸⁹.

Estas decisiones constituyen adecuaciones de los procesos de gestión que perfeccionan recorridos administrativos y consolidan los criterios conceptuales del Sistema de mantener *“las recomendaciones en los lineamientos generales del análisis de beneficio-costos convencional”* evitando *“arbitrariedades o consideraciones ambiguas en la asignación o compromiso de los recursos públicos”*.

Una de las modificaciones introducidas se orienta a fortalecer institucionalmente el criterio central del Sistema, la selección de postulaciones de inversión en base a su –estimado y esperado– desempeño financiero o económico. En efecto, se diseñó un procedimiento de emisión de Dictámenes (Decisiones técnico-operativas del SNIP refrendadas luego por la Secretaría de Política Económica (SPE) del Ministerio de Economía), que establece la posibilidad de rechazar –desde el ámbito de esta dependencia del Ministerio de Economía– propuestas de inversión postuladas por el resto de los organismos de

⁸⁹ Al respecto, resoluciones SPE 13/01, 14/01 y 15/01, Informe sobre cuenta de Inversión 2001, MECON y Ruy de Villalobos (2002:133).

la Administración Pública Nacional, a partir de argumentos apoyados en los criterios de las Resoluciones citadas.

Más aún, en los cambios implementados se deja en claro que la coordinación entre el SNIP y la Oficina Nacional de Presupuesto tiene como *“objetivo que la ONP concentre todo lo relativo a la determinación de las restricciones presupuestarias globales y la DNIP elabore las propuestas de asignación de recursos para inversión a partir de la consideración de los proyectos de inversión y de criterios de eficiencia económica y social”* (Ruy de Villalobos, 2002: 136).

La reflexión que fundamenta estos cambios trasluce los límites del enfoque de gestión de la inversión pública. Por un lado señala el abandono y disolución progresiva de los equipos técnicos que acumularon experiencia y saberes en diversos organismos sectoriales y (ex) empresas públicas como una pérdida de calidad y capacidad institucional que inhibe el diseño de políticas nacionales o sectoriales en materia de inversión. Por su parte los organismos con responsabilidades sectoriales o de regulación de actividades específicas (energía, telecomunicaciones, transporte) no han constituido grupos de reemplazo ni tampoco han generado redes de vinculación intersectorial que permitan generar insumos sustantivos para los PNIP.

En la misma reflexión (del entonces Director responsable del SNIP) se señala que esta carencia fue compensada

“de manera parcial y descoordinada parte del rol de programación fue cumplido por el financiamiento multilateral de la inversión pública. Los estudios que generalmente son requeridos tanto por el BIRF como por el BID para definir y otorgar el financiamiento de programas o proyectos constituyeron una parte muy sustancial de la programación sectorial realizada en los últimos años”. (Ruy de Villalobos, 2002:138)

No obstante este aserto a continuación señala que, para el abordaje y resolución de las carencias del Sistema, se dispuso de *“un financiamiento del Banco Mundial (FOSIP), encarándose acciones relacionadas con el último aspecto mencionado más arriba, programas de capacitación en análisis de proyectos”*.

A modo de comentario final, en el trabajo citado, que evalúa los resultados logrados hacia el fin de la década, se destacan los aspectos siguientes:

- La implantación del Sistema contó con una normativa sólida y un firme y consistente apoyo político institucional pero estuvo privado de una estrategia de involucramiento de todos los participantes.
- El proceso abierto desde la implantación del Sistema hasta su funcionamiento *en régimen*, no estableció jerarquías de objetivos y, por ende, no avanzó en forma escalonada, dispersando recursos en una multiplicidad de frentes por lo que no logró la firmeza necesaria para imponer los aspectos esenciales. Esta lentitud en el intento de transformación fortaleció las resistencias al cambio provenientes del entramado burocrático, sea por tradición o por temor a la pérdida de poder institucional
- No se ha logrado generar diagnósticos adecuados que enmarquen y hagan consistentes las propuestas de inversión, tampoco se cuenta con metodologías y normas de preparación de proyectos y no existe una adecuada coordinación con los distintos niveles institucionales que intervienen en la decisión de inversión, el Estado nacional, los Estados provinciales y municipales.

Otros comentarios producidos por diversos actores institucionales responsables –directos e indirectos– respecto de los objetivos y el desempeño del SNIP abonan similares criterios. Así, por caso, en el informe que acompaña la cuenta de inversión del ejercicio 2001⁹⁰, en el capítulo correspondiente al Sistema Nacional de Inversión Pública, se indica, como actividad relevante la elaboración de *“16 dictámenes por 691 millones”*⁹¹, que representan el 14 % de la inversión del período. La enunciación de logros se limita a diversos aspectos formales como algunos acuerdos con provincias para implantación del Sistema en el nivel *subnacional*, los avances en las tareas de sumar nuevos organismos al proceso de gestión en curso de implantación y diversos estudios y diagnósticos. Todo ello en el marco de la holgura financiera brindada por la ejecución de dos programas destinados al fortalecimiento de esta experiencia, el citado FOSIP (BIRF) y el Programa Multisectorial de Inversión II (BID), sin que la afecten las estrecheces del gasto que campeaba en el conjunto de la Administración Pública Nacional en ese entonces.

En otro informe de Gestión, en este caso del Ministerio de Economía y Obras Públicas en el que se hace una descripción más circunstanciada de las acciones (*“comenzaron a encararse acciones para mejorar la calidad de los productos de la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) y reencauzar algunos procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública”*⁹²) y de los resultados derivados del proceso de transformación se describen tanto los logros contabilizados como una cierta reformulación de objetivos y un intento de relanzamiento del proyecto.

Entre los cambios de cierta significación se destacan una serie de decisiones normativas, institucionales, organizacionales entre las que se destacan:

- La vigencia de “un nuevo marco metodológico”⁹³. En rigor, se trata del primer marco metodológico impuesto para el tratamiento de la información

⁹⁰ Informe de la cuenta de inversión año 2001, en www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/

⁹¹ Informe de la cuenta de inversión año 2001, p. 143.

⁹² Memoria del Ministerio de Economía de la Nación, p. 15.

⁹³ *Ibidem*, p. 15.

dado que hasta entonces las postulaciones se informaban –y en algunos casos se fundamentaban– mediante lógicas argumentativas diversas o contradictorias y, en algunos casos, sin argumentación alguna.

- La disposición de un criterio para categorizar Proyectos de Inversión según su relevancia mediante una “distinción entre Proyectos de Inversión (PIN) y Proyectos de Reposición (PRE)”⁹⁴ que permitiese concentrar esfuerzos en las decisiones de mayor significación económica. Así, a siete años de la implantación del SNIP la Memoria del MECON destaca como cambio sustancial una norma que *“tiende a evitar que un proyecto de magnitud, como por ejemplo, la construcción de una importante obra vial, aparezca con la misma jerarquía y reciba esencialmente el mismo tratamiento en el SNIP que la adquisición por reemplazo de la anterior de una computadora para alguna repartición oficial”*⁹⁵. Otras modificaciones surgidas del diagnóstico, apuntan a la depuración de bases de datos, separar programas en proyectos específicos, mejorar las herramientas de captura de información que permitiese conocer tempranamente las características de la demanda de inversión anual,
- Una nueva escala de calificación de proyectos mediante Dictámenes específicos del SNIP con las siguientes categorías *“aprobados, aprobados con observaciones, rechazados por reformulación y rechazados”*⁹⁶ con el propósito de constituir al SNIP en una barrera que impidiese el avance y aprobación de decisiones de inversión que no estuvieran ceñidas a los criterios metodológicos definidos, en particular al eficiente desempeño financiero.
- Otras consideraciones del balance de lo actuado por el SNIP remiten a la coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) creando un esquema de división de funciones que asigna a la ONP la potestad de establecer los “techos presupuestarios” mientras que el Administrador del

⁹⁴ *Ibidem*, p. 15.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁹⁶ *Idem*.

SNIP, la DNIP, le corresponde elaborar *“las propuestas de asignación de recursos para inversión a partir de la consideración de los proyectos de inversión y de criterios de eficiencia económica y social en la utilización de las partidas globales para inversión”*⁹⁷.

- En el mismo sentido, se plantean acciones tendientes a “brindar transparencia y objetividad a la calificación de los proyectos de inversión”⁹⁸, implementadas por la Resolución de la SPE 14/01, que establece un procedimiento específico para la generación de estos dictámenes que poseen una importancia singular pues de ello depende la obtención de financiamiento.

De acuerdo con esta innovación, cada proyecto debe ser tratado por dos Comités, uno denominado “técnico” y otro “institucional”. El primero de ellos analiza los “informes fundados presentados por profesionales especializados de la Dirección Nacional de Inversión Pública, cuyos puntos de vista se incluyen en Actas que reflejan el contenido de las discusiones y su inserción en libros foliados y con la firma de todos los participantes permiten documentar de manera fidedigna las razones que motivan en cada caso las opiniones técnicas sobre cada proyecto”⁹⁹. Los resultados de esta evaluación se elevan al Comité Institucional. Este Comité conformado por funcionarios de tercer y cuarto nivel del Ministerio de Economía, en encuentros donde se invita a representantes de los organismos postulantes de proyectos de inversión, adopta decisiones que constituyen las recomendaciones para el responsable superior de aplicación de la Ley 24.354, el viceministro de Economía.

4.9. El dilema reaparece: ¿qué técnica y qué política?

Nuevamente aparece aquí la distinción entre el ámbito de la política a la que –en última instancia– se le reconoce potestad de decisión sobre la base de un proceso de construcción de la información y de criterios de decisión sostenibles

⁹⁷ *Ibidem*, p. 17.

⁹⁸ *Ídem*.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 17.

con herramientas “técnicas”. En efecto, técnicas son las metodologías diseñadas para exponer las propuestas de inversión, técnico es el criterio de evaluación centrado en el desempeño financiero y económico, técnicos son los expertos y funcionarios dotados de esta *experticia*. Algo similar ocurre con el marco institucional en el que se sustancia el recorrido decisional. Los organismos que procesan las propuestas de inversión originadas en la Administración central cuentan en forma mayoritaria con técnicos formados en disciplinas como Economía y Administración¹⁰⁰. La formación de esos técnicos, en esta disciplina relacionada con el análisis de postulaciones de inversión, está condicionada y reducida a los enfoques teóricos de rentabilidad financiera y, en algunos casos, económica. Y, por si no fuera suficiente, los procesos institucionales de formación de estos organismos, con que se homogenizan los criterios de trabajo de los grupos de técnicos, muestran el mismo sesgo y límites similares.

En el mismo sentido puede entenderse el sesgo dado por el ámbito de pertenencia de los organismos en los que se procesa y constituye el ordenamiento y selección de las demandas de inversión pública. En Argentina el SNIP y la ONP residen en el Ministerio de Economía¹⁰¹. Se trata de ámbitos profesional y culturalmente ligados a criterios eficientistas de la gestión pública, particularmente desde principios de los años 90 en que el enfoque neoliberal hegemoniza francamente el espacio intelectual.

Este conjunto de condicionantes lleva a naturalizar los criterios de decisión centrados en los limitadísimos enfoques de rentabilidad financiera de corto plazo como la técnica que racionaliza el análisis y permite jerarquizar científicamente las decisiones en lugar de la mera discrecionalidad que resulta de la –siempre malhadada– *decisión política*. De este modo, estos criterios, una vez que han logrado instalarse como portadores de lo técnico, son despojados de su condición de meras categorías y herramientas asociadas a una cierta teoría sobre la

¹⁰⁰ En la ficha técnica de las entrevistas en profundidad realizadas (Anexo 18) más del 60 % de los entrevistados está formado en escuelas de negocios, de administración o economía.

¹⁰¹ A diferencia de Brasil, Chile, Colombia y Bolivia, donde los Sistemas de Gestión de la inversión pública están fuera de los Ministerios de Hacienda y Finanzas.

conducta humana individual y colectiva y adquieren una naturalidad a-valorativa y a-histórica.

La extendida aceptación de estos criterios no es ajena al franco predominio del *mainstream* de la teoría económica a partir de los años 80 y 90. Es en este marco donde estas simples herramientas hegemonizan el instrumental analítico para tratar los temas de inversión pública y llegan a ser considerados como el *non plus ultra* para el análisis de toda decisión.

El apoyarse en esta razón última de la racionalidad técnica requiere de una contracara que, en este caso, es dada por la no-racionalidad política. Esta relación dicotómica se encuentra en forma generalizada en la fundamentación de estos instrumentos y estructuras de gestión. Véase los casos siguientes:

En uno de los exámenes sobre el desempeño de los SNIP de América Latina, precisamente a fines de la década de los 90 se sostenía que *“por falta de instrumentos adecuados y de regulaciones referidas a la inversión, esta instancia se convierta en excesivamente discrecional con el agravante de la dilapidación de recursos”* (ILPES, 2002:21) y, en el mismo informe, se señala que *“gracias a la evaluación de proyectos y programas”* los SNIP han logrado una menor discrecionalidad *“haciendo mucho más riguroso y metódico el proceso de aprobación y desembolso de recursos”* (p. 30)¹⁰².

En otro informe de sobre SNIP en América Latina¹⁰³ se afirma que *“Los SNIP son con frecuencia criticados por distintas instancias, en especial por autoridades políticas que los presentan ante la opinión pública como sistemas burocráticos que dificultan y demoran el proceso inversor. En ocasiones estas críticas tiene como trasfondo el interés en adelantar proyectos que no tienen rentabilidad socioeconómica positiva”* (p. 23). A *posteriori*, se califica esta eventual decisión como deplorable y se opina que en este caso *“se habrá hecho un mal uso de los recursos y el país, en vez de progresar con el proyecto, se empobrecerá*

¹⁰² Nótese el sesgo de la afirmación que refiere al rigor y a la metodología en la “aprobación y desembolso” dándole centralidad a la gestión financiera por sobre el proceso de jerarquización de las propuestas de inversión.

¹⁰³ Aldunate Eduardo, *“Actualidad y Futuro de los Sistemas Nacionales de Inversión – SNIP en América Latina”* (versión preliminar), México, junio de 2008.

(reconociendo si, que algún grupo se enriquecerá, pues si no, no habría apoyo al proyecto” (p. 24). En esta descripción se reconoce un argumento utilizado en forma parcial. Por un lado se supone que toda decisión de inversión requiere *un incremento del bienestar del conjunto de la población*, principio derivado de la teoría del bienestar, desconociendo que la gestión estatal de la inversión constituye una arena de disputa de actores y grupos de actores con intereses o estrategias u objetivos diferentes y muchas veces contradictorios donde el “interés general de la población” puede expresar el conjunto de intereses de un bloque social dado que ha logrado que sus intereses específicos sean asumidos como el interés general. Se produce así una forma de manifestación de la hegemonía que puede expresarse tanto en el plano estricto de las ideas políticas como en referencia al *sentido común* que tiende a homogeneizar las miradas del conjunto de actores de la sociedad civil.

Por el otro se reconoce que *algún grupo se enriquecerá* y que allí se encuentra la razón por la que una decisión de inversión se materializa, planteado esto como una anomalía, cuando en rigor se trata de situaciones frecuentes en las que la gestión estatal pone a prueba la relación con el bloque social y político que lo sostiene, como así también sus objetivos y estrategias. Esto no significa que las decisiones de inversión sean juegos de suma cero, en muchos casos se generan resultados e impactos que benefician –en forma similar o diferenciada– al conjunto de los sectores sociales y productivos pero ello no supone un principio de neutralidad en la gestión estatal.

En defensa de los Sistemas se señala que apuntan a *“determinar la rentabilidad socio-económica de las inversiones, reportando parámetros tales como el VAN, la TIR el CAE, etc.”* (p. 23). Y se señala como una carencia el que no entreguen información sobre *“distribución de costos y beneficios en grupos poblacionales”* ni incluyen *“un buen análisis de riesgo”* (p. 23). Advuértase aquí que, tanto los aportes actuales en términos de información como lo faltante refiere a parámetros financieros y económicos excepto, en algún caso, a los impactos sobre grupos poblacionales.

En una descripción llana (p. 24) se los define como *“una especie de filtro que deja pasar (da una recomendación positiva) los proyectos que demuestran su conveniencia al país en términos de VAN social o de CAE”* y su finalidad es *“ser sistemas más bien normativos”* y que *“es la máxima aspiración de muchos profesionales que trabajan en ellos que sólo se financien los proyectos que recomiendan”*.

No obstante la rigidez normativa y la estrechez del marco analítico muestran sus limitaciones y abren el espacio para analizar su desempeño desde otras ópticas. Por un lado, se empieza a reconocerlos como Sistemas auxiliares de la gestión política: *“El enfoque correcto debe ser el concebir el SNIP como un sistema de información gerencial dentro del sector público, cuyo objetivo debe ser entregar a las autoridades información confiable, completa y oportuna para mejorar las decisiones que dichas autoridades toman”* (p. 25).

Aún así, la defensa de la concepción del SNIP continúa y trasciende el plano técnico para postular una posición netamente política –contrariando sus principios– al formular una estrategia de legitimación señalando que frente a las críticas lo *“preocupante es la debilidad de los SNIP frente a éstas”* y que *“Hay pues una importante tarea por delante en validar los SNIP en la opinión pública y entre autoridades de elección popular”* (p. 25). Con lo que se cierra el círculo argumental: la necesidad de encarar la tarea política de ganar voluntades para imponer criterios cuya solidez se funda en no estar contaminados por la discrecionalidad de la política.

4.9.1. Metodologías y consecuencias

Un repaso de las metodologías utilizadas en los SNIP ratifica la centralidad excluyente de la *eficiencia financiera* para el análisis de las propuestas de inversión. Así, más allá de la diversidad de guías, pautas y manuales vigentes, el análisis descansa en la *“determinación del VAN social y la TIR social de los proyectos”* y en algunos casos en parámetros derivados de estos *“como el VAC, el CAE o el VAC/VAB”* (p. 18). Criterios estos que no han evolucionado significativamente en los últimos 40 años.

Además, para el caso del SNIP argentino, durante la década de 1990 el desarrollo de metodologías fue prácticamente inexistente. Las dos primeras resoluciones de la SPE dispusieron que se debía proceder *“de acuerdo a las metodologías en uso por los organismos integrantes del Sistema de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano; o alternativamente por las que elabore el Órgano Responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas”*. Este órgano responsable no elaboró criterios metodológicos hasta entrado el 2001, con las Resoluciones 12, 13, 14 y 15, que ordenan formalmente la operatoria, establecen pautas para clasificar proyectos y criterios para su evaluación. Si bien esta protocolización constituye un avance importante en el establecimiento de pautas de trabajo, en la unificación de formatos para la producción de información y en una cierta homogeneización de los datos de entrada que posibiliten la tarea de análisis y evaluación, todavía restaba el cumplimiento de las mismas que, de acuerdo con la información producida por el propio SNIP¹⁰⁴, estaba muy lejos de lograrse.

¹⁰⁴ Ver informe del entonces director del SNIP, Ruy de Villalobos (2001:18).

4.9.2. El uso de precios de cuenta y de la Tasa Social de Descuento

Apenas implantado el SNIP, una de sus primeras decisiones fue establecer el uso de Precios de Cuenta¹⁰⁵. Como es sabido los precios de mercado con los que se transan los bienes y servicios en una economía no reflejan el esfuerzo social que cuesta producirlos. Inciden diversas causas, entre ellas las distorsiones derivadas de la morfología de la mayoría de los mercados, la existencia de bienes públicos y la presencia de impuestos y subsidios incorporados en los precios. Los precios de cuenta son resultado del análisis del funcionamiento del conjunto de una economía que, en equilibrio, permite estimar los precios relativos con que se transarían bienes y servicios si no existiesen las *distorsiones* mencionadas.

Los valores resultantes son denominados *precios económicos* y, cuando se les incorporan ponderaciones derivadas de objetivos de política económica, *precios sociales*. El coeficiente resultante de relacionar el *precio económico* de un bien o servicio con el *correspondiente precio de mercado* se denomina Razón de Precio de Cuenta (RPC).

El uso de estos RPC puede tener consecuencias importantes en la evaluación de decisiones de inversión. Existen proyectos que, analizados con precios de mercado arrojan una rentabilidad negativa o menor a la requerida mientras que si se ajustan con la RPC para valorarlos con precios económicos, pueden brindar una rentabilidad positiva. Obviamente, también puede ocurrir lo contrario.

El uso de esta herramienta metodológica no es sencillo pues demanda un relevamiento actualizado del funcionamiento de la economía mediante estudios relativamente complejos y costosos que no se realizan con habitualidad.

En una economía como la Argentina, expuesta en las últimas tres décadas a profundos y frecuentes cambios en los precios relativos, este retraso en contar con precios de cuenta reduce la eficacia de la metodología.

¹⁰⁵ Res SPE 110/96.

A estas dificultades se suma la visión conceptual de la conducción económica de la Argentina (y de buena parte de América Latina) en los años 90 que sostenía *“en la medida que se han ido eliminando en la región medidas de política económica que producían grandes distorsiones en los precios de mercado, la diferencia entre el precio social y el precio privado de los insumos ha disminuido”* (Aldunate, 2002:20).

Esta suma de dificultades hicieron que diez meses después de sancionada la Res SPE 110/96, fuera derogada y en lo sucesivo la carencia de esta herramienta no se consideró un obstáculo importante para la operación del Sistema. En los casos en que una norma de orden “superior” exigiese el uso de estos precios -por caso, en las inversiones financiadas por OMF- se utilizaban procedimientos *ad hoc*, en la lógica de *salir del paso*.

Posteriormente, ya a finales de la década, vuelve a establecerse la “exigencia” de utilizar precios de cuenta en la evaluación de proyectos, reconociendo ahora las dificultades para tal tarea, según surge de lo que la respectiva Resolución exige/sugiere: *“Para la valoración de los beneficios y costos se aplicarán, **en lo posible**, precios de cuenta que reflejen consideraciones de eficiencia, de costo de oportunidad”* (destacado en negrita del autor)¹⁰⁶. Además, la misma Resolución, en su artículo 3°, obliga a la DNIP *“a establecer periódicamente los valores de precios de cuenta”*. Por último, en su artículo 4°, deroga –por segunda vez– el artículo 2° de la Res 110/96, seguramente el causante primigenio de este galimatías normativo-conceptual.

Este rumbo de exponer las exigencias normativas en formato condicional continúa en los años siguientes. Así, en el año 2004 en el marco de descripciones sobre el contenido de las postulaciones de inversión que se presenten a la DNIP se dispone nuevamente que *“en la estimación de los beneficios y costos se aplicarán, en lo posible, precios de cuenta que reflejen consideraciones de*

¹⁰⁶ Resolución SPE 13/01, art. 2.

*eficiencia, de costos de oportunidad o de eliminación de componentes de pagos de impuestos y subsidios*¹⁰⁷.

Dada la inexistencia de estudios integrales para la elaboración de Precios de Cuenta, a partir de esos años la evaluación económica se realizó con diversas y disímiles metodologías y criterios generalmente relacionados con la trayectoria de los diversos organismos. En el caso de proyectos con impactos en bienes transables de origen agropecuario, se depuraron retenciones e impuestos en razón del importante diferencial de precios internos y externos.

En los proyectos de ampliación o mejora a de la oferta vial se utiliza una aproximación a los precios financieros y económicos¹⁰⁸ elaborados históricamente por la DNV, a los que se atribuye validez para todo el territorio nacional.

Por otra parte, en proyectos con financiamiento externo esta actividad se afronta con disímiles criterios, muchas veces ad hoc, de acuerdo con el Organismo Multilateral que lo financie, el Programa de que se trate y las características y relevancia de la inversión.

Como puede apreciarse la diversidad de situaciones dista de presentar criterios y parámetros homogéneos que validen el cumplimiento del criterio de privilegiar la mayor eficiencia financiera o económica y social pregonada como el *sancta sanctorum* de las decisiones públicas.

En la estimación de Precios de Cuenta cobran especial relevancia los valores estimados para tres factores clave en numerosas decisiones de inversión. Se trata del precio social de la divisa (que expresaría el tipo de cambio real de la divisa), el valor social del trabajo (que refleja el valor que deja de generar un trabajador en la ocupación anterior a la de ser aplicado al proyecto) y la Tasa Social de Descuento (que indica el costo que para una economía tiene el uso de capital).

La magnitud de la Tasa Social de Descuento (equivalente al rendimiento del capital en la economía, o a la preferencia intertemporal por el consumo de los agentes económicos) tendría importancia en la medida que permite seleccionar

¹⁰⁷ Resolución SPE 174/04, art. 5.

¹⁰⁸ Denominados allí "precios de la comunidad".

solo las postulaciones de inversión de mayor *rentabilidad social*. La estimación de esta tasa es una cuestión controvertida y se entiende –muchas veces– como resultado de estimaciones específicas y de decisiones de la autoridad gubernamental.

En Estados Unidos el *Office of Management and Budget* establece una tasa de 7 %. En Argentina se había establecido una tasa del 12 % (resolución 110/96), derogada en el año siguiente (Res 100/97). Con posterioridad a ello se utilizó, por defecto, la tasa exigida por los organismos multilaterales de financiamiento (12 %), aunque algunas estimaciones privadas arrojan cifras diferentes. Algo similar ocurre en el resto de los países latinoamericanos, donde las estimaciones varían entre el 8 % y el 15 % (Anexo 1). En Argentina, durante esta década, se adoptó de hecho la tasa de referencia –del 12 %– sugerida por los OMF. Pese a tratarse de una magnitud elevada en términos de rentabilidad social no parece haber generado dificultades en el caso de numerosos proyectos de inversión que necesariamente arrojan una rentabilidad sensiblemente menor. Es posible que la resolución haya estado en manos, nuevamente, de la *contabilidad creativa*.

Respecto del valor social del trabajo es de notar que la desocupación y la subocupación tuvieron a lo largo de la década variaciones muy significativas, desde tasas de un dígito a principios de los 90 hasta tasas superiores al 20 % para la desocupación plena y cercana al 20 % para la subocupación. Además en ciertos grupos etarios y en determinadas regiones estos indicadores llegaron a duplicar sus magnitudes. Conocida es también la incidencia de la desocupación en la estimación del valor social del trabajo, más aún con valores tan significativos. Sin embargo, este dato que tiene una importante significación en los resultados económicos y sociales no es tomado en cuenta en las metodologías, criterios y recomendaciones para la preparación de proyectos ni en la mayoría de las estimaciones realizadas¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Sin duda hubo excepciones que no contradicen la adopción generalizada del criterio expuesto.

4.10. Factores determinantes en la configuración del SNIP y el tratamiento de las propuestas de inversión

4.10.1. Los atributos de las propuestas de inversión y su relevancia en adopción de las decisiones.

Una propuesta de inversión puede motivar decisiones de relevancia por diferentes razones, entre ellas, por la magnitud de los costos, por la entidad e importancia de ciertos impactos en la dimensión ambiental, social, territorial, etcétera. También puede serlo por el grado de sensibilidad **social** ante las diversas alternativas o por constituir ejes de disputa entre regiones, localidades o grupos poblacionales.

El análisis y la evaluación de una eventual decisión de inversión pueden afrontar alguna de estas múltiples situaciones en las que es esperable la ocurrencia de *impactos relevantes*, que ameriten una instancia de decisión de una mayor jerarquía institucional. En estos casos el tratamiento de la decisión incorpora el debate público y el proceso predecisional es atravesado por las opiniones de grupos de interés, involucrados y destinatarios de los impactos esperables de la misma. Pueden citarse los casos de la Conexión física Rosario-Victoria, Proyecto Banco de la Nación Argentina-Centenario, proyecto de puente internacional Santo Tomé-São Borja, Proyecto de relocalización del Aeroparque Metropolitano, Puente Buenos Aires Colonia, Tren de Alta Velocidad Buenos Aires Córdoba, Plan Conectar Igualdad, entre otros.

Todos estos proyectos –ejecutados sólo algunos de ellos– estuvieron expuestos al debate público, a opiniones sectoriales, fundadas en información parcial y criterios rudimentarios sobre su razonabilidad o racionalidad. Todo ello con la ausencia notoria de información procesada, confiable y ordenada proveniente del SNIP, siendo que se trata precisamente de su responsabilidad principal, desde el punto de vista funcional y legal. Con lo cual el debate en torno a las características centrales de cada propuesta, respecto de su prioridad, oportunidad, tamaño, localización, configuración técnica y tecnológica, vinculación

con otros proyectos y programas, queda sesgado por los intereses y mandatos de los actores y las organizaciones involucradas en los impactos esperados.

Cierto es que todo proceso predecisional está permeado por la acción de actores, también los es que algunos organismos estatales pueden estar cooptados por grupos de interés y que los tanques de pensamiento expresan en buena parte de los casos intereses sectoriales de corto o largo plazo. No obstante ello la principal fortaleza de estos Sistemas de Información para apoyar las decisiones de Inversión pública reside precisamente en su capacidad de generar información confiable, más allá del sesgo que implican los particulares criterios de jerarquización utilizados. Y si en este plano está ausente, su rol deriva inexorablemente a cumplir mandatos administrativos y de control de ejecución del gasto.

4.10.2. Criterios y la inserción institucional

Al igual que en todo proceso de formulación de presupuesto en el curso de la gestión de incorporación de postulaciones de inversión al Plan Anual de Inversiones, aparecen disputas y tensiones entre los distintos organismos de la APN en torno a la distribución de fondos, cada uno de ellos procura legitimar sus demandas con argumentos diversos. Algunos centrados en el peso relativo del organismo, otros en la relevancia política institucional de los funcionarios directivos y en sus capacidades –reales o imaginarias– de lograr dispensas en niveles de decisión más altos. También se disputa en función de la capacidad de gestión alegada por cada uno de ellos (resumidas en la capacidad de ejecución del gasto asignado¹¹⁰) y de la experticia demostrada en las actividades de preinversión e inversión.

El principal soporte argumental está constituido por las capacidades demostradas de cada organismo en términos de *eficiencia de la gestión*, entendida

¹¹⁰ Es notable que la capacidad de gastar el presupuesto asignado sea considerada como un indicador de “eficiencia” ya que, en ausencia de análisis de eficacia del gasto ejecutado, supone un incentivo perverso. más llamativo aún es que este indicador sea utilizado *de facto*, en programas con financiamiento internacional. Esta jerarquía dada al “grado de ejecución” de un programa como indicador de desempeño revela la primacía que en esos organismos se asigna a la función de prestamista.

esta como la capacidad de gastar en la mayor medida posible los montos asignados y, además, en la *racionalidad* de las propuestas, traducida en la mayoría de los casos como beneficios netos esperados, financieros o económicos. Estos dos argumentos conceptuales son caros a los expertos formados en la corriente predominante en el análisis económico y en la administración. Y precisamente el grueso de los expertos de las nóminas del Ministerio de Economía y particularmente de las áreas relacionadas con Inversión pública proviene de esa formación teórica.

Estos técnicos y funcionarios tienen una función predominante en el proceso de evaluación, más aún que los funcionarios técnicos y expertos sectoriales de las dependencias que postulan las propuestas de inversión. A ello se agrega el peso de la memoria institucional, que tiende a rigidizar los criterios, las metodologías y dificulta tanto los cambios como la apertura a las miradas externas, como en la inclusión de la evaluación de pares por vía del análisis interinstitucional¹¹¹.

En Argentina, el equipo de evaluación está formado fundamentalmente por profesionales en unifica las conductas en estos organismos está fuertemente incidida por los criterios de limitación presupuestaria (techos), capacidad de ejecutar partidas asignadas y rentabilidad de las inversiones.

En otros SNIP ocurren situaciones diferentes. En Chile, una fuerte implicación del Ministerio de Planeamiento, con tradición en el análisis y Evaluación de propuestas de inversión y con una lógica centrada en el desempeño financiero y los impactos en la economía, más que en los criterios *hacendales*. También en Brasil, Bolivia y Colombia estos organismos están fuera de los Ministerios de Hacienda.

¹¹¹ Refiere a la práctica de incorporar a la evaluación la mirada de instituciones pares de similar inserción institucional en otros niveles de gobierno.

4.10.3. Rol de los actores en la legitimación de las metodologías y criterios del SNIP

Diversos rasgos institucionales de los SNIP y del ambiente en que se desenvuelven contribuyen a sostener la vigencia tanto de estos organismos como de sus criterios sobre la “racionalidad” de las decisiones en análisis, debates y jerarquización y sobre su supremacía respecto de las opciones alternativas centradas en discrecionalidades de diverso tenor.

Las actividades del SNIP en Argentina gozan de buena prensa, en particular porque los logros obtenidos en términos de producción de información sistemática lucen significativos, frente a la precariedad o la ausencia informativa del período previo. que, frente a la precariedad (o la ausencia) informativa previa, luce significativa. Es decir el Sistema puede acreditar avances significativos en términos de instrumento de administración de la información.

Con diferencias en cada caso, es destacable la contribución de los SNIP desarrollados en América Latina. Los avances son significativos en términos de producción sistemática de información. Aunque tienen importantes diferencias entre sí, en términos de su contribución al logro de los objetivos estratégicos de los distintos gobiernos, lo que se refleja en su inserción institucional, sus objetivos y el tipo de relación que establecen al interior de los respectivos ámbitos de Administración Pública.

Más allá de estas similitudes y diferencias, los principales responsables de estos organismos y los grupos de expertos implicados en ellos han logrado constituir una red de alcance latinoamericano donde compartir experiencias y encontrar sus “mejores prácticas”, además de consolidar sus posiciones institucionales al interior de los respectivos aparatos estatales.

Otro soporte de importancia lo constituyen los OMF, originalmente patrocinadores de la inserción de estas actividades en la gestión gubernamental. Tanto El Banco Mundial como el Interamericano de Desarrollo han promovido y financiado los procesos de sensibilización, promoción e implementación de SNIP en la mayoría de los países y constituyen sólidos apoyos a la implantación de

criterios de eficiencia financiera y económica como determinantes excluyentes en la selección de postulaciones de inversión.

Por último, otro actor colectivo conformado por grupos de estudios y consultoría organizados en *tanques de pensamiento (think tanks)* exhibe intereses convergentes mientras que sus enfoques teóricos sostienen criterios y metodologías similares a las de estos organismos. Opera aquí una comunidad de ideas, creencias, formación de base e intereses que confluyen en fortalecer las *formas y los contenidos actuales* con que operan estos sistemas.

4.11. Metodologías utilizadas y antecedentes de integración y coordinación

Es tan antigua como reiterada la dicotomía planteada entre economía y política o entre política y administración que emerge en los más variados planos. Puede encontrarse en el diseño institucional, en la inserción organizativa de las áreas clave, en el perfil y la competencia de los grupos de expertos y decisores, en los criterios de selección de propuestas de inversión, es decir también irrumpe en el análisis del SNIP.

La matriz teórica y metodológica adoptada puede identificarse en la presencia o ausencia de algunos elementos significativos del proceso que se integran en el proceso de gestión. La estructuración de este conjunto de elementos y la relevancia dada a ellos también ayudan a precisar el tipo de enfoque con que se procesa la información y se enuncian y ordenan los resultados.

Así por caso, el análisis de la inversión pública remite en muchos casos a los *análisis prospectivos* en función de integrar el medio y largo plazo como espacio temporal en que se manifiestan los impactos y en el que se modifica necesariamente el ambiente que contiene el proceso en estudio.

Como es notorio, el paradigma dominante en el período no alentaba la incorporación del largo plazo en el análisis de problemas abordar, de

oportunidades a desarrollar y de escenarios posibles de afrontar. La prospectiva no estaba incluida en la Agenda Pública, menos aún en la agenda de los temas de Gestión asociados a la economía y las finanzas.

Los estudios y análisis de Prospectiva constituyen una contracara de la función de planeamiento y este concepto que había quedado asociado al dirigismo y a la impronta de Estados intervencionistas, por lo tanto relegado al estante de las herramientas en desuso.

No obstante, en algunos países latinoamericanos, que también atravesaron este período enmarcado por políticas y transformaciones de la gestión pública, no removieron todas las estructuras preexistentes abocadas al análisis de objetivos de largo plazo. Así ocurre en Brasil, Chile y Venezuela, que cuentan con un Sistema nacional de planificación y con México que cuenta además con una Ley de planeación.

Algo similar ocurre con los gobiernos *subnacionales* que, luego de dismantelar los organismos dedicados a los análisis de largo plazo, no lograron reconstruir capacidades propias para el análisis estratégico. Al tono con el clima de época, las veces que fue necesario contar con análisis de escenarios y estimaciones de variables en el largo plazo, los estudios eran realizados mediante servicios externos privados, locales o internacionales que no sedimentaban experticia y capacidades al interior de las organizaciones gubernamentales.

En este período la prospectiva, como el planeamiento quedaron reducidas a los ámbitos locales, sean de municipios, áreas metropolitanas o espacios microregionales. Y recién a fines de la primera década de este siglo comienza a revertirse esta tendencia con el diseño e implementación de diversos planes estratégicos en gobiernos provinciales, áreas metropolitanas y organismos públicos de nivel nacional y provincial.

Una situación similar a la verificada con la prospectiva se produce con los análisis y el cumplimiento de los principios de *coordinación e integralidad*, como atributos esenciales del planeamiento.

La función de coordinación es central en el logro del objetivo de coherencia de las actividades derivadas de las políticas pública. Su responsabilidad central va desde la compatibilización de las prioridades de ejecución y su planificación *pari passu* con los recursos disponibles.

La coordinación es un concepto operativo que tributa a un rasgo sustantivo de las políticas de inversión pública, la *integralidad*. Este requerimiento de integralidad supone que los problemas que afronta la gestión, en particular los problemas estratégicos, son de naturaleza multicausal y comprenden a una diversidad de fuentes que manifiestan propiedades y dinámicas singulares. De allí que puedan ser catalogadas como culturales, organizacionales, económicas, políticas, etcétera.

Esta amplitud conceptual de las fuentes originarias muestra la severa limitación de los enfoques del tipo *monocriterio* que necesariamente resultan reduccionistas al inhibir tanto la comprensión de situaciones multifacéticos como la posibilidad de desarrollar metodologías adecuadas a esta complejidad problemática.

Otro factor que retroalimenta estas formas de abordaje limitado de los problema, propio de los enfoques *monocausales*, está en los rasgos de la formación que sobre esta temática brinda la universidad argentina, durante las últimas décadas del siglo XX. Es frecuente que en el análisis de situaciones problemáticas se ponga el énfasis en miradas exclusivamente disciplinares y, aún dentro de estas, con un uso excesivo del recurso del *ceteris paribus*, que impide comprender las causalidades concomitantes que no pueden ser aisladas, a riesgo de mutilar la diversidad de facetas que presenta toda situación problemática.

En línea con esta explicación se encuentra el origen del recorte de problemas y su reducción a la monocausalidad en la

“lógica político-organizacional que otorga cuasi-monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta” (Acuña; 2010:10).

En el mismo sentido opera otro tipo de limitaciones explicativas de los enfoques *monocriterio* que provienen de la pretendida neutralidad que se le atribuye a los saberes disciplinares. Los problemas que afrontan las políticas públicas son generalmente complejos, se constituyen en términos históricos y pueden comprenderse desde una diversidad axiológica. Del mismo modo las estrategias de abordaje y resolución deben ser consistentes con las definiciones de sociedad a la que se aspira, de objetivos de largo plazo y de la(s) trayectoria(s) más adecuada(s) para alcanzarla.

Además, en los Estados Federales se agrega la complejidad de niveles estatales múltiples,, que obliga a afrontar la necesidad de lograr acciones convergentes y que los objetivos establecidos por cada decisión –y las intervenciones que de allí se deriven- se manifiesten congruentes con los establecidos tanto por la estrategia nacional como las correspondientes a los niveles *subnacionales* implicados.

Éste es uno de los problemas complejos a resolver en el marco del planeamiento pues la principal fuente de divergencia proviene de la autonomía relativa de los Estados *subnacionales*, cuyas políticas o prioridades pueden divergir, o contradecir, las impulsadas por los Estados Nacionales.

Y precisamente la posibilidad de estrategias nacionales que se materialicen en instituciones del planeamiento, cuya eficacia se había debilitado en las décadas previas a 1990, encuentra nuevas dificultades a partir de los cambios que inducidos por el proceso de reformas, entre ellas: 1) La eliminación o extinción de Empresas del Estado que conllevó la desaparición de grupos de expertos en diseño de inversiones y análisis de impactos. 2) La transferencia de funciones y actividades a los Estados Provinciales en forma acelerada y desestructurada, sin establecer recaudos para posibilitar la continuidad de políticas nacionales. 3) La tendencia, inducida por la práctica de Programas concebidos con financiamiento (y participación) externa, de generar evaluaciones *ex post* centradas en resultados acotados a los impactos directos de las intervenciones promovidas. .

Respecto de la vinculación entre proyectos, programas y planes y su incidencia en la dinámica de la inversión pública puede afirmarse que existe consenso en que los SNIP se corresponden con procesos de planeamiento y que éste es su eje principal.

El diseño y la operación de estos sistemas definen su carácter nítidamente instrumental. Se trata de criterios operativos y de métodos de ordenamiento y jerarquización de las propuestas de inversión. La jerarquía relativa asignada a los distintos criterios y las características y el grado de intervención de los distintos actores institucionales son los principales elementos que permiten conocer el rol efectivamente desempeñado por el Sistema en una amplia gama de posibilidades que comprende desde ser el *soporte operativo de un Sistema de Planeamiento* a un *instrumento de registro para el seguimiento financiero y control de ejecución de un componente del gasto presupuestario*.

La experiencia de Brasil es ilustrativa en términos de la relevancia que tiene la planificación, a partir de lo cual se ordenan los Sistemas de Gestión, en este caso no solo se considera la Inversión sino que también incluye el gasto corriente. Tiene, además, el mérito de un alto grado de coordinación, en el marco de un proceso de descentralización político administrativa dado el carácter Federal de la organización política brasileña. A ello se agrega que las actividades de planificación y presupuesto están concentradas en un organismo –el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión– donde es clara la jerarquía de la función planificación que se encuentra separada de la gestión cotidiana de la hacienda pública.

También Chile muestra un caso de franca integración del Sistema de Gestión en el marco de la función de planeamiento, facilitada en algún modo por su condición institucional de país unitario con una tradición de gestión centralizada. La inclusión y operación del Sistema en el seno del Ministerio de Planeamiento y la estabilidad institucional de este Ministerio parecen ser elementos relevantes que explican el alto grado de imbricación del Sistema de tratamiento de la inversión pública en los distintos niveles de la Administración.

En estos dos casos se verifica otro rasgo revelador del encuadramiento de los Sistemas de Gestión a la función de planeamiento, dado por la existencia de carteras de proyectos sólidamente formulados y evaluados, articulados con objetivos sectoriales y regionales. Esta fortaleza les permite lograr decisiones de inversión menos expuestas a las contingencias políticas coyunturales y a los vaivenes del desenvolvimiento económico, características estas que no se encuentran en el SNIP argentino.

Este SNIP fue diseñado, creado e implementado en los años 90 con la impronta de los Sistemas de Administración Financiera, centrado en el registro, seguimiento y control de la ejecución del gasto asignado a inversión, con lo cual la coordinación de las distintas postulaciones e inversión reportaba a los criterios de programación financiera del gasto presupuestario.

El SNIP toma como unidad de registro las propuestas sectoriales presentadas con el formato de Proyectos que constituyen una masa indiferenciada de demandas de inversión, considerados cada uno de ellos como un registro singular, sin especificar las necesarias vinculaciones mutuas que fundamentan su razonabilidad ni tampoco su integración en programas que puedan explicar mejor objetivos propuestos e impactos esperados. Tampoco se incluyen referencias sobre previsiones de coordinación con otras acciones que informen sobre las condiciones de integralidad.

La implementación del SNIP se da en la misma etapa en que concluye el abandono de la mirada comprehensiva de los problemas que se abordan desde la gestión pública y la consecuente desaparición del planeamiento como instrumento que oriente la coordinación e integralidad de las acciones de inversión pública es reemplazada por otros instrumentos de ambiciones más modestas, los programas y proyectos, particularmente los financiados por los OMF.

Estos programas y proyectos en algunos casos se exceptuaban de precisar la vinculación de sus objetivos y de los impactos esperados con Objetivos o Planes de Gobierno más comprehensivos. Para el caso se alegaban prioridades definidas sectorialmente, razones de urgencia, o simplemente el aprovechamiento de las posibilidades que proveía el financiamiento externo frente a la continuidad de las carencias vigentes. Estos programas y proyectos generaban espacios de análisis *autocentrados*, fundamentaciones apoyadas en criterios de eficiencia limitada, sin considerar exigencias de coherencia interna y coordinación para la integralidad.

Esta dinámica de gestión de la inversión con fuentes externas, expandida en los años 90, se vinculaba al SNIP a través de cada uno de los proyectos o demandas de inversión que formaban parte de cada Programa y como tal era analizado individualmente. De este modo, cada proyecto, despojado de su condición de componente de una acción de política pública y de la relevancia de sus resultados en la concreción de objetivos complejos quedaba librado a sus propios atributos con lo cual los datos relevantes se reducían a una relación del tipo *insumo-producto*, analizable con indicadores de eficiencia de corto plazo.

Esta lógica de tratamiento y evaluación de las propuestas de inversión se veía fortalecida por la constitución de unidades de gestión *ad hoc*, impregnadas de esta lógica evaluativa¹¹², relativamente ensambladas en las estructuras administrativas y sostenidas en la legitimidad creciente que se atribuyó a los mandatos de los OMF. Si a ello se suma el alto grado de independencia funcional de estas unidades y su inserción en niveles de decisión similares a los funcionarios de gabinete de ministros, puede entenderse su enorme capacidad de contribución a la difusión y promoción de estos procedimientos en vastos sectores de la Administración Pública.

¹¹² Un caso paradigmático lo constituyen los denominados *Programas de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas*, financiados por BID y BIRF, que implicaron más de 1000 millones de dólares, con condiciones expresas de aprobación de los proyectos que no referían a su razonabilidad intrínseca ni a su articulación con objetivos estratégicos de los gobiernos, sino al cumplimiento de metas de política de fiscal relacionadas, con incremento de impuestos, reducción de personal y privatizaciones de empresas públicas.

Así en un informe de final de Programa de un Proyecto gestionado y financiado por el BID en Argentina, se afirma que

“el Programa ha cumplido su objetivo de desarrollo tomado en cuenta los productos entregados. Específicamente, se contribuyó al incremento de la oferta de proyectos de inversión con estudios de viabilidad técnica, financiera, económica, ambiental e institucional que fueron presentados a fuentes de financiamiento tanto nacionales como internacionales. Asimismo, se fortaleció las capacidades del Organismo Ejecutor en las áreas vinculadas al funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Informe del ejecutor 2006. Ninguna observación relacionada con los problemas de inversión”.

4.12. Fuentes de información, criterios utilizados para el procesamiento de datos y resultados obtenidos

Se analizó la información contenida en las Bases de Datos del SNIP correspondiente a los años 1994 a 2003 y alguna información seleccionada, correspondiente a los años posteriores resumida en las Memorias anuales sobre el desempeño de la inversión pública y los planes nacionales de Inversión pública (PNIP).

Además de estas Memorias anuales se utilizaron dos reportes informativos, el primero de ellos contiene las series de proyectos propuestos para su ejecución (y luego ejecutados, generalmente con variaciones diversas), que provienen de la formulación y ejecución presupuestaria contenida en las Cuentas de Inversión, para el período 1994 al 2003. Estas series prevén registrar 40 atributos para cada proyecto, debidamente codificados. La mayoría de ellos refiere a datos vinculados a la gestión presupuestaria y una parte minoritaria describe características de la propuesta inversora.

El segundo de ellos es producido por el SNIP y comprende todos los proyectos ingresados en el BAPIN, con una profusión de datos que describen, en 59 campos, una amplia serie de características de los mismos. El período comprendido por esta información alcanza del año 1996 a 2001.

Como puede apreciarse esta segunda base de datos refleja las previsiones de inversión, *lo planeado*, el conjunto de la demanda de inversión admitida por el SNIP, mientras que la primera refleja el recorrido presupuestario de estas demandas, las magnitudes incluidas en cada presupuesto y las diversas instancias de gestión que fueron modificando las previsiones iniciales. Resulta claro entonces que la comparación de ambas arrojaría información importante sobre características y regularidades del proceso de diseño, preparación y gestión de la inversión centralizada en el BAPIN.

Para ello se realizaron diversos intentos de compatibilizar ambas bases de datos pero no se localizaron elementos comunes que pudiesen servir de nexo para integrar la información. Así mientras que en los PNIP los proyectos se incluyen con un número de código, en la cuenta de inversión no lo tienen. Tampoco se encontró ningún campo común a ambas bases que permitiese su procesamiento conjunto, por lo que se decidió trabajar con las denominaciones dadas a los proyectos, pese a que se trata de campos alfanuméricos no codificados ni sistematizados en los que se registran denominaciones extensas con abreviaturas y siglas que presentan muchas dificultades de coincidencia.

Otra dificultad adicional está dada por la forma de registro que en los PNIP se realiza una vez por proyecto y por año mientras que en la cuenta de inversión se registran varias veces en función de los desembolsos y de las distintas categorías en que se desagrega presupuestariamente un proyecto. Otras dificultades –menores– aparecen por la cobertura incompleta de campos que pueden utilizarse para la identificación precisa de los proyectos.

En medio de estas limitaciones se procuró uno de los objetivos centrales: obtener para los proyectos principales y para diversas categorías de proyectos el grado de correspondencia entre las previsiones que surgen de *lo planeado* (lo informado en los respectivos PNIP) con el recorrido que realizan estas propuestas iniciales hasta su materialización, que comprende los sucesivos pasos de la programación y ejecución presupuestaria (expresadas en las categorías *inicial, vigente, comprometido, devengado y pagado*).

A partir de estas limitaciones se realizaron procesamientos diversos tendientes a lograr una depuración que permita contar con resultados útiles y un alto grado de confiabilidad. Para ello, a partir de la información disponible se construyeron dos Base de Datos, a saber:

Cuentas de inversión y proyectos. Esta base contiene todas las inversiones gestionadas por el SNIP (IRD + transferencias + préstamos) de los años 1996 a 2002 en una sola tabla. El principal inconveniente, ya señalado, se encuentra en el campo alfanumérico “nombre de la obra” dado que la registración no es codificada y las anotaciones no son homogéneas por lo cual un mismo proyecto puede estar registrado (y muchas veces ocurre) con denominaciones no iguales. La dificultad se resolvió en forma “manual” con ayuda de información existente en otros campos que contribuyeron a dar un buen grado de certeza al resultado obtenido.

Considerando la dificultad señalada, se construyó un “tabla dinámica” que permitió procesar todos los registros que aparecen con el mismo “nombre de la obra”, agruparlos por año y totalizarlos. Otro proceso similar permitió agrupar las inversiones en función de sus jurisdicciones institucionales y territorios.

Planes de inversión. Esta base contiene la totalidad de los proyectos ingresados al BAPIN y para compatibilizarlos con los existentes en la restante se realizó el mismo recorte temporal (1996 a 2002). En este caso están codificados numéricamente lo que permitió procesarlos y obtener el seguimiento de los distintos proyectos al cabo de los sucesivos planes en que fueron registrados (generalmente 2 ó 3 años).

Para la comparación de ambas bases se identificaron diversos campos de cada una de las mismas. En la base de datos *Cuentas de inversión* y proyectos se tomó en consideración el nombre, los campos programa, subprograma, código, proyecto, tipo de proyecto, actividad, obra, jurisdicción, localización, y otros que permitieran dar un alto grado de certeza de que la ejecución bajo análisis refería a un mismo proyecto.

Dado que la búsqueda de compatibilidad se realizó en forma no sistemática se optó por realizar, primero, una prueba piloto que permitiera verificar la calidad de la información obtenida y perfeccionar el procedimiento de búsqueda de comparaciones. Luego, se procedió a seleccionar los atributos principales de los proyectos para seleccionar los que serían objeto de análisis. Para ello se seleccionaron los siguientes criterios:

- Costo de inversión de los proyectos, seleccionando los de mayor monto.
- Distribución jurisdiccional, para incluir proyectos de las jurisdicciones más representativas.
- Representatividad jurisdiccional y territorial.

En relación con este último criterio, se observó que los proyectos viales representan la mayor parte de la inversión registrada en el BAPIN por lo que tuvieron una representación proporcional a esta relevancia y dentro de esta categoría se seleccionaron los proyectos de mayor costo de ejecución que correspondiesen a las distintas zonas del país.

4.13. Resultados obtenidos

De este trabajo se obtuvieron los resultados que se exponen a continuación, algunos de ellos de carácter operativo para fundamentar las características de las Bases de Datos utilizadas y otros relacionados con los resultados buscados.

Al respecto, en el **Cuadro Anexo 2** se detalla para el período 1996-2001 la cantidad de Proyectos (9.000¹¹³), mientras que los registros de las Cuentas de Inversión para esas mismas iniciativas alcanzan en el mismo período a 28.000. La diferencia radica en que esos segundos se registran tomando categorías de nivel inferior que la de *proyectos*, algunas de carácter presupuestario (p.e., partida, subpartida) y otras referidas a atributos de la inversión (p.e., componente, localización), situación que podría salvarse si en esta base se registrase el número de proyecto, información no disponible para estos años.

En el **Cuadro Anexo 3** se exponen los montos resultantes de los Planes Anuales de Inversión Pública previstos para cada uno de los períodos del Trienio. La información disponible permite comparar lo previsto al inicio de cada Plan Trienal para los años 2 y 3 del mismo, con las previsiones que para cada uno de estos dos años se hace en cada uno de los dos años siguientes.

Se obtuvieron aquí diferencias significativas, en la mayoría de los casos, del orden del 50 % al 100 % y más aún en algún caso. Y con signo tanto positivo como negativo.

La magnitud de estas diferencias en previsiones de planeamiento en el corto plazo, de un año o dos, para propuestas de inversión que resultan familiares a cada organismo responsable es un indicador de la inexistencia de sintonía fina en las previsiones hechas. Téngase en cuenta que estos valores corresponden a la totalidad de los proyectos incorporados donde las diferencias son de distinto signo por lo que contribuyen a disminuir la diferencia en el total y hacer que esta no exprese en toda su magnitud la importancia del problema.

¹¹³ En ese caso –y en lo sucesivo, siempre que sea posible– se expondrá la información cuantitativa en *números redondos*, para centrar la información expuesta en los aspectos conceptuales.

Estos rasgos debilitan la credibilidad del instrumento informativo (el PNIP) y ponen en cuestión la relevancia asignada a la herramienta *Planificación Trienal*, tanto en el plano del Órgano Rector como en cada uno de los organismos participantes. Organismos estos que cuentan así con incentivos para no cumplimentar la información sobre objetivos de la previsión plurianual, estimando inversiones sin mayor grado de análisis y –en algunos casos– con el propósito de mejorar las condiciones de inclusión a futuro de nuevas propuestas de insuficiente calidad y razonabilidad.

Respecto de la información registrada con posterioridad a la ejecución anual también se verifican diferencias importantes. En la gran mayoría de los casos analizados las magnitudes informadas en cada Plan anual sobre lo presupuestado (o ejecutado) en años anteriores muestran importantes diferencias con lo planeado (y presupuestado) en el año respectivo. En algunos casos se verifican coincidencias con los valores de distintas etapas de ejecución presupuestaria (inicial, vigente, devengado, comprometido, pagado). Aquí parecen sumarse inconsistencias de diverso origen, por lo que no se consideraron estos resultados para el análisis.

En términos de *cobertura de la inversión pública* la información procesada por el SNIP, tal como fue señalado en el presente capítulo, es francamente insuficiente en relación con diversas dimensiones analíticas de la inversión. Y esta insuficiencia se muestra en varios niveles.

En primer lugar, la legislación de soporte alcanza –en principio– solo al Gobierno Federal aunque brinda a los gobiernos provinciales la posibilidad de dar opinión sobre las inversiones previstas en sus territorios. Esta apertura normativa a la posibilidad de coordinación no ha sido utilizada por ningún gobierno provincial a lo largo de la década y no se tienen constancias de que se haya hecho con posterioridad constituyendo así en un caso más de letra muerta legislativa.

Otra línea de coordinación está dada por los Convenios de extensión del SNIP a la gestión de la Inversión pública provincial que han sido implementados en diversas provincias con posterioridad a la década analizada. En estos

convenios el SNIP fortalece las Unidades de Gestión provinciales mediante equipamiento, provisión de SW y capacitación para extender la cobertura informativa a la inversión prevista en los presupuestos provinciales. El resultado también ha sido magro, por una serie de circunstancias que van desde la escasa capacidad de las Unidades de Gestión provinciales para disciplinar a los organismos productores de proyectos y el menguado apoyo institucional a estas iniciativas hasta los muy bajos resultados producidos en términos de información de interés.

En segundo lugar la normativa alcanza solo al Poder ejecutivo. Aunque la norma de creación prevé acuerdos con los restantes poderes, estos no han mostrado interés en implementarlos, al parecer por considerar que el procedimiento previsto excede las atribuciones del Ejecutivo y lo habilita a incidir en el manejo presupuestario, con lo que se limitaría su independencia.

En tercer lugar las atribuciones del SNIP no alcanzan al conjunto de organismos dependientes del Poder Ejecutivo implicados en la inversión pública. En algunos casos por el propio peso específico institucional que detentan, lo que les permite cierta laxitud en el cumplimiento de las propias normas ejecutivas. En otros casos, por tratarse de organismos con relativa autonomía (p.e., las Universidades Nacionales) que mantienen una posición institucional histórica de defensa de sus capacidades de decisión autónoma. Algo similar ocurre con los fondos asignados para la gestión de obras públicas y transferencias a provincias para su realización que se administran bajo la figura de fideicomisos que, por la normativa de creación, están fuera del alcance de los procedimientos del SNIP.

Luego de estos recortes de cobertura institucional y jurisdiccional queda el espacio de intervención del SNIP en el que se materializa lo que sus publicaciones definen como Inversión Pública¹¹⁴, constituida básicamente por Inversión Real Directa (IRD), Transferencias de Capital (TC) y Préstamos (P), sin considerar el Sector Público ampliado que incluye otras categorías.

¹¹⁴ Véanse al respecto los Resúmenes Ejecutivos de los PNIP publicados en la página institucional del SNIP, http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/plan_invpúb2.html

En el **cuadro anexo 4** se exponen las magnitudes de la inversión pública desagregada donde se aprecia que la IRD alcanza, para los años 1995 a 2001 un 22 % del total presupuestado para invertir. Esta participación parece no haberse alterado significativamente en los años posteriores, dado que en el informe del SNIP correspondiente al año 2011 se indica que la IRD alcanza el 29 % de la Inversión del Sector Público Nacional, sin incluir las transferencias de capital destinadas a Viviendas en Provincias y Municipios.

En el **Cuadro Anexo 5** se detalla información de ejecución presupuestaria. Cabe recordar que las previsiones de inversión pública elaboradas por las áreas técnicas del Ministerio de Economía, una vez lograda la formulación de la versión final del presupuesto serían modificadas a lo largo del proceso de gestión de la aprobación del presupuesto e incluso después, con las modificaciones originadas en las ampliaciones sucesivas a lo largo del año fiscal.

Paralelamente se da un proceso de signo inverso con la *subejecución* de los montos disponibles para afrontar los compromisos de inversión. Este segundo aspecto se refleja en el **Cuadro 5**, donde se informa la magnitud de la Inversión Real Directa, para el período 1996-2001, desagregada por jurisdicciones territoriales y con la evolución de los montos de cada jurisdicción territorial desde los primigeniamente asignados y luego actualizados (presupuesto inicial) y lo ocurrido en las tradicionales modificaciones presupuestarias, hasta los valores efectivamente abonados.

El primer dato significativo es el bajo grado de ejecución presupuestaria, 63 % para el total de los años considerados. Con una gran dispersión en términos de eficacia en la gestión de materializar en decisiones de inversión los montos disponibles para ello. En el mismo cuadro se aprecia que 15 de las 24 jurisdicciones muestran un nivel de ejecución superior al 60 %, importe que no alude a ningún desempeño valorable pero que se distingue de las 9 jurisdicciones restantes cuyo nivel de ejecución no alcanza al 60 % y, en su mayoría, oscila entre el 45 % y el 55 %.

Mientras que en el **Cuadro Anexo 6** se informa la Inversión pública Total para el mismo período y con una desagregación similar a la expuesta en el cuadro anterior. En este caso se advierte un mayor acercamiento de los importes pagados en concepto de actividades de inversión a los previstos por las respectivas jurisdicciones territoriales. En este caso ninguna jurisdicción territorial muestra un nivel de ejecución inferior al 60 %, mientras que para la IRD estaban en esa condición el 40 % de las mismas.

En los **Cuadros Anexos 7 y 8** se informan también los datos originales previstos como costos de los proyectos y la secuencia de aprobaciones presupuestarias hasta llegar a lo efectivamente erogado en concepto de inversión. En el primero de estos dos se detalla la IRD por jurisdicción con un resultado notable: casi la mitad de las jurisdicciones institucionales muestran un bajo nivel de desempeño (menos de un 60 %), en términos de ejecución,

Mientras que en el cuadro 17 se registra la Inversión Pública Total y allí el porcentaje de ejecución es significativamente más alto (82 %). Inciden en estas variaciones, además de los ajustes implementados, la existencia de diversos componentes dentro de la categoría Inversión Pública.

Con relación a la consistencia de la información existente en el SNIP con la formulación y ejecución presupuestaria, en el **Cuadro 9** se expone un resumen de los resultados de la comparación de las bases de datos que reportan el planeamiento con las que refieren a la ejecución de los proyectos. Tal como se señaló en la descripción técnica en este caso, una vez realizada la prueba piloto, se seleccionaron los proyectos en función de su relevancia, pertenencia y localización de lo que resulta lo siguiente:

- Proyectos identificados en prueba piloto:

Proyecto código 10002, Construcción de un generador Electroestático;
Proyecto código 10008, Laboratorio de Caracterización y comportamiento de materiales; Proyecto código 10007, construcción de Planta Piloto de Aleaciones especiales;

- Proyectos más significativos en términos de costos de ejecución:

Corresponden a la Secretaría de Recursos Hídricos, Secretaría de Desarrollo Ambiental, Dirección Nacional de Vialidad y Comisión Nacional de Energía Atómica.

- Proyectos seleccionados por jurisdicción:

(ex) Ministerio de Educación y Ciencia (Repositorio de Alta Actividad. Combustibles Quemados tipo MTR); Ministerio de Salud (Programa de Remodelación Bioterio INAME y Remodelación Pabellón TBC y MR y Construcción de Unidad de Aislamiento); Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (Construcción de Acueducto Lago Musters - Sarmiento - Comodoro Rivadavia - Rada Trilly y Caleta Olivia); Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (Saneamiento del río Matanza- Riachuelo).

- Proyectos del organismo inversor más representativo (DNV).

Ejecución de Malla 101A Santa Cruz; Ejecución de Malla 104 La Pampa; Ejecución de Malla 502 Entre Ríos; Ejecución de Malla 503 Corrientes; Ejecución de Ruta Internacional San Salvador de Jujuy – Paso de Jama; Ejecución Malla 102 Jujuy.

En el citado **Cuadro 9** se informan las previsiones realizadas para cada uno de estos proyectos en los sucesivos Planes Anuales de Inversión. El monto correspondiente a cada Proyecto en cada uno de los planes anuales respectivos incluye los montos ejecutados en el período previo (en caso de existir), el monto presupuestado para ese año y los previstos de ejecutar en los años siguientes (informados en el PNIP. Esta información es comparable con lo planeado en cada uno de los años sucesivos, para cada uno de los Proyectos seleccionados, siendo lo esperable que arroje magnitudes similares.

En las columnas de la derecha del cuadro se expone la misma información reexpresada en números índices. En este caso se tomó como año base 1997, en lugar del primero, 1996, dado que la información disponible para la mayoría de los proyectos seleccionados comenzaba en ese año. Aquí pueden apreciarse las

significativas diferencias que resultan en la mayoría de los planes anuales, tanto respecto del plan original como de los anteriores inmediatos. Obsérvese también que las diferencias ocurren tanto en más como en menos y que son minoría los proyectos cuyos planes prevén a través de los años analizados montos razonablemente similares.

Cabe destacar aquí que buena parte de los proyectos que mantienen una cierta estabilidad en los montos planeados a través de los 5 años analizados corresponden a la Dirección Nacional de Vialidad y más específicamente a uno de sus Programas de Gestión denominado *Contratos de Recuperación y Mantenimiento (CREMA)* que establece precisamente convenios a 5 años (el primero para la reconstrucción o rehabilitación y los 4 restantes para realizar el mantenimiento que permita sostener el grado de serviciabilidad del corredor). Va de suyo que este formato de gestión de la inversión contiene previsiones de medio plazo que permiten más certidumbre en los montos de ejecución resultantes.

En el siguiente **Cuadro 10**, para los mismos proyectos seleccionados se informa el monto previsto en cada uno de los planes trienales, para el primer año de ejecución del Plan, que coincide con el monto asignado en el presupuesto inicial. A continuación, en la parte derecha del cuadro se expone para cada uno de los proyectos el monto total ejecutado y pagado en cada uno de los años. La suma de ambos conceptos a lo largo del sexenio permite comparar previsiones del planeamiento con lo efectivamente ejecutado. Las diferencias entre ambos resultados son significativas y de distinto signo, en la mayoría de los casos. Nuevamente aquí se advierte el escaso rigor de las previsiones que se formulan respecto de la inversión para los plazos comprendidos en los planes Trienales.

4.14. Conclusiones sobre los resultados de la información procesada

Pese a las limitaciones de las Bases de Datos analizadas que obligaron a realizar un procesamiento casi artesanal, la información obtenida es suficientemente representativa de las características de la operatoria del SNIP durante ese período. Así, entre los rasgos sobresalientes pueden destacarse los siguientes:

- Durante todo el período institucional analizado (década del 90 hasta el año 2001) los datos procesados estuvieron orientados para ser utilizados por la programación presupuestaria. Esto puede apreciarse en la diversidad de campos de cada registro que resultan apropiados para brindar datos al Sistema de Administración Financiera. Mientras que los campos asignados a atributos de las propuestas de inversión que permitiesen son insuficientes y, en buena medida, están incompletos o están cubiertos en forma asistemática lo que inhibe su ordenamiento en función de criterios útiles para analizar la calidad de la inversión y su vinculación con el planeamiento.
- La información expuesta en los Planes Trienales muestra múltiples inconsistencias tanto al interior de cada Plan como en los sucesivos planes, para los mismos proyectos.
- Las magnitudes comprendidas en cada uno de los planes exhibe contradicciones significativas con las que arroja la información sobre la ejecución de distintos proyectos.
- El grado de cobertura del SNIP –la Inversión Real Directa de algunos organismos– es francamente insuficiente para contener e integrar las propuestas y acciones del conjunto del sector público, necesarias para afrontar, integrar y consistir objetivos de medio y largo plazo.

Capítulo 5

Actores, roles y sistemas de creencias

5.1. Introducción. Expertos y decisores, opiniones y creencias

La expansión de las actividades estatales a partir de la asunción de nuevos roles derivados de la conformación del EBK implicó el crecimiento y complejización de los aparatos burocráticos sumado a un proceso de profesionalización y especialización creciente del personal aplicado a estas funciones.

Durante estos años tanto la escuela como la Universidad Pública contaron con establecimientos prestigiados en los que se capacitaban las élites y se formaban los cuadros aptos para participar de todos los niveles de la gestión y la decisión en políticas públicas.

En Buenos Aires la Universidad de Buenos Aires, El Colegio Nacional y la Escuela Industrial “Otto Krause” se constituyeron en instituciones simbólicas y en cada una de las ciudades importantes se replicaban otras con el mismo cometido. Hasta principios de siglo el alumnado provenía de sectores oligárquicos y luego del proceso de democratización generado por la Reforma Universitaria, se incorporaron en forma creciente estudiantes provenientes de sectores medios.

Décadas más tarde se ampliaría aun más la base social universitaria a partir de la creación de la Universidad Obrera Nacional, en 1948, destinada a la formación de ingenieros y técnicos y fuertemente orientada a la incorporación de hijos de trabajadores que hasta entonces estaban excluidos de participar en los estudios universitarios.

A lo largo de este prolongado período en que se desarrollaron estas capacidades estatales, los cuadros técnicos y los expertos sectoriales provenían de estos institutos de formación técnica o universitaria o bien se formaban a la luz de la propia experiencia en organismos técnicos sectoriales estatales.

Mientras tanto, en forma paralela o coordinada, los partidos políticos fueron gestando espacios para la formación de cuadros técnicos, particularmente en aquellas áreas temáticas consideradas estratégicas de acuerdo con la visión política partidaria. Estos ámbitos de formación eran incubados en el seno de los propios partidos o en Centros de Difusión y formación claramente identificados con ellos.

Posteriormente, a partir de los años 60 y más nítidamente luego de los 70, en paralelo con los signos de agotamiento del modelo de acumulación y desarrollo, el sistema de partidos ingresa en un período prolongado de debilitamiento y creciente pérdida de confianza por parte de la ciudadanía. Hacia el final de los años 80 este fenómeno se cristaliza en un distanciamiento ciudadano de “la política”. En este marco la actividad política tradicional de partidos en lo relativo a la formación de cuadros dirigentes, de capacitación en la gestión pública, de análisis y desarrollo de políticas sectoriales, comienza a retraerse.

En la medida en que se debilitaba este espacio político-técnico el rol del *saber técnico* comienza a ser ocupado agrupamientos de nuevo tipo centrados en la investigación y difusión de temáticas específicas, tales como energía, previsión social, finanzas públicas, relaciones internacionales, desarrollo regional, por nombrar solo algunos. Estos nuevos centros de experticia sectorial aparecen promovidos y relacionados con Universidades privadas (habilitadas a partir de principios de los años 60), con empresas o corporaciones empresarias o con grupos de intelectuales agrupados por visiones comunes de la realidad.

Este desplazamiento de los agrupamientos de expertos hacia espacios independizados de las estructuras partidarias se amplía y fortalece a partir de los años 80 y su crecimiento es exponencial en la década del 90. Eso ocurría en un marco de descrédito creciente de las capacidades de los partidos políticos para sostener con la gestión gubernamental los aspectos virtuosos derivados del EBK en términos de expansión del empleo, mayor equidad y provisión generalizada de bienes públicos.

Este proceso se desenvuelve a lo largo de varias décadas, en un recorrido aparentemente ineluctable hacia su ocaso. Como contrapartida a este debilitamiento terminal aparecen, de la mano de un ideario genéricamente neoliberal, las propuestas centradas en recrear la centralidad mercantil como elemento ordenador de la actividad económica y en reducir al *máximo maximorum* las distorsiones derivadas de las múltiples formas de intervención estatal generalizada vigentes por entonces.

Se dieron entonces suficientes condiciones para que comenzara la *era de los expertos*, la del *saber técnico* a secas, la de la *pura gestión*, la de la eficiencia como concepto llevado al *non plus ultra* de toda racionalidad. La acumulación prolongada de condiciones había generado *el umbral* para la aparición plena de la actividad de la *experticia* que proponía ocupar el espacio de identificación, diseño, formulación e implementación de políticas públicas.

Este proceso significó un desplazamiento de las referencias del saber técnico, o sectorial o especializado, desde las estructuras partidarias o cuasi-partidarias en retroceso hacia agrupamientos de nuevo tipo, constituidos por grupos de profesionales especializados o intelectuales que participan en el debate público, amplio o sectorial y sus intervenciones lucen independientes de los enfoques derivados de programas o doctrinas de partido, a los que estos confinan al rincón de las visiones cerradas o limitadas por los andariveles estrechos de las ideologías y las creencias de partido.

Estos grupos de actores se caracterizan por estar ajenos a las pertenencias partidarias y más aún a sentirse actores políticos. Su cohesión institucional deriva de experiencias sociales y formativas similares, de su condición de egresados o vinculados a Centros Educativos prestigiados, que tienden a producir enfoques concurrentes respecto de las cuestiones de gobierno y gestión pública. Se unen fundamentalmente por la creencia de que la centralidad de las propuestas y soluciones posibles reside en los aspectos técnicos y que los enfoques ideológicos o partidarios deben ser despejados para dar lugar a la supremacía del

saber especializado. Su expansión ocurre precisamente en que momentos en que las campanas doblaban por la muerte de las ideologías.

Ingresa por esta vía las creencias expuestas como *conocimiento experto*, no situado, despojadas del contexto político, de intereses sectoriales y de las pautas culturales de grupos sociales. En este mismo caldero se diseñan y postulan políticas públicas y –a la par– se promueven y naturalizan los criterios y métodos considerados aptos para guiar el proceso de formulación, análisis, evaluación e implementación de las políticas públicas.

Existen antecedentes y análisis de sistemas de pensamiento y convicciones de los actores que permitían establecer relaciones entre la orientación ideológica y las posiciones referidas a políticas públicas (Putnam, 1973; Sabatier, 1989). Estas conexiones son relevantes pues permiten conocer las formas de constitución de los *Sistemas de Creencias* propias de los cuerpos técnicos, burocráticos y de las élites políticas y económicas que permiten conocer los procesos de *socialización formativa* que contribuyen a conformarlos.

Este *mundo de las ideas* que contribuye a constituir un *sistema de creencias* permite conocer el rol de estos elementos cognitivos tanto en los cambios de aspectos instrumentales como en las transformaciones sustantivas.

Estos sistemas de creencias muestran una estructuración jerárquica. En su núcleo duro se encuentran las creencias normativas sustantivas (valoraciones sobre libertad individual, progreso individual y social, cooperación *versus* competencia). En un segundo nivel se registran las creencias asociadas a la política (crecimiento económico vs. igualdad social, coordinación económica centrada en el mercado o en la gestión estatal). Mientras que en el nivel inferior, se localizan las creencias de rango medio, más asociadas a problemas específicos (por su magnitud, su cadena causal, sus involucrados) y otros relativos a preferencias específicas tales como instrumentos de política deseables, criterios para evaluaciones de resultados, formas organizativas.

Estos Sistemas de Creencias operan como amalgama en la constitución, producción y reproducción de estos grupos de expertos que, no exentos de cierto espíritu mesiánico, se sienten habilitados para intervenir, e intervienen asumiendo roles diversos en el diseño e implementación de políticas públicas, velando la influencia de los intereses y mandatos sociales o sectoriales que expresan en la medida que entienden sus conclusiones fundadas en la neutralidad de un saber y en el prestigio que logren sus centros de referencia.

Esta vinculación entre el saber técnico y el saber político puede abordarse desde diferentes perspectivas (Camou, 1997). Desde lo epistemológico, explorando las vinculaciones e intercambios entre los dos saberes; desde lo sociológico, tomando como objeto de estudio a los intelectuales y su proceso de formación y, por último desde una tercera mirada, cercana a la anterior que analice el rol del saber experto en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Tal como se señaló, la irrupción masiva de estos núcleos del *saber experto* en los años 90 es resultado de la convergencia de diversos factores y también de un ambiente de crisis que habilitó un escenario cada vez más propenso a receptar sus ideas y argumentos y a legitimar su intervención en relación con las decisiones estatales.

Esta prolongada deriva hacia nuevas formas de abordaje de las políticas públicas que concluyen centradas en las perspectivas del *saber técnico* puede reconocerse incorporando los conceptos de *lento devenir* y *efecto umbral* (tratados en el capítulo 1) en relación con el institucionalismo histórico. En efecto, la relevancia creciente de *la experticia*, su expansión cuantitativa y cualitativa y –ya en los años 90- su íntima imbricación con las actividades propias de decisión y la gestión estatal reconoce su origen en la diversidad de causas expuestas que –a la par- le permitieron un proceso de acumulación progresiva de capacidades propias y de relacionamiento con áreas de decisión y gestión en todos los niveles de la actividad pública.

Por un lado, el debilitamiento progresivo de las capacidades técnico-políticas de las gestiones que se sucedieron a partir de la década de 1950 no fue ajeno al prolongado proceso institucional de *inestabilidad duradera* que impedía consolidar gestiones que demandan plazos más prolongados. Nótese al respecto que desde 1955 a 1983 los mandatos presidenciales –por Constitución Nacional de 6 años– tuvieron una duración promedio de 22 meses.

Por el otro, las gestiones de las Universidades Públicas también padecieron interrupciones institucionales que causaron emigración de cuadros técnicos y cancelación de proyectos de investigación y extensión. No solo por los avasallamientos recurrentes, entre ellos los más brutales como el de *la noche de los bastones largos* en julio de 1966; el proceso de persecución política y violencia extrema iniciado en 1975 y la militarización impuesta a partir de 1976, sino también por vía del angostamiento de sus recursos presupuestarios que, en el marco de políticas de ingreso masivo, llevaba a reducir sus funciones a la reproducción de la enseñanza.

“Efectivamente, la historia de la universidad argentina está pautada políticamente. Su inestabilidad, más que nacer de las propias dinámicas internas de la institución, le viene sobreimpuesta por los constantes giros de la política y por los sucesivos golpes militares, que en cada caso significaron intervenciones y depuraciones de los claustros, pérdida de autonomía de la institución universitaria y retrocesos en el desarrollo de los programas de investigación y enseñanza. Durante cuarenta años tal ha sido la historia entrecortada y difícil de la universidad argentina. (Brunner, José J. y Barrios, Alicia; 1987: 66)

Este clima de inestabilidad, sumado al financiamiento crecientemente reducido generaba tendencias a la dispersión en el mundo académico e inhibía las posibilidades de centralidad de la Universidad en la producción de conocimientos vinculados al debate estratégico, a las políticas públicas y a las opciones políticas. Estas tendencias promovieron la fragmentación y el desmembramiento de núcleos institucionalizados.

“en la práctica, muchas veces fueron más importantes las conexiones ideológicas y la pertenencia a una corriente u otra dentro de los avatares de la política universitaria para incorporarse a la carrera académica, hecho que condicionó fuertemente tanto la fragilidad del campo de las ciencias sociales argentinas como su segmentación y dispersión. No llegó a constituirse, como en el caso brasileño, un sistema interno de reconocimiento, sujeto al mérito de los grados y de las publicaciones juzgadas por los pares” (Sigal, Silvia; 199:116/18)

Hasta entonces la responsabilidad de la educación superior y de la investigación estaba exclusivamente en manos del Estado Federal y a partir de un decreto-ley promulgado durante el periodo dictatorial cívico-militar 1955-57, perfeccionado luego en el periodo de restauración democrática iniciado en 1958, se habilitó la creación de Centros Académicos Privados, con total autonomía en el diseño de sus programas de enseñanza, en su organización y en la selección de docentes y directivos. Esta modificación, que fue liderada por agrupaciones confesionales de la iglesia católica, se tradujo en una rápida creación de instituciones de sesgo confesional, centradas en áreas sociales y de gestión gubernamental.

Así, al amparo de estas nuevas instituciones de formación se gestaron y crecieron agrupamientos de intelectuales, iniciando así un recorrido que llevaría a la conformación de grupos *de experticia*. En ese periodo se

“inicia la creación de las controvertidas universidades privadas. Entre 1955 y 1959 se crean cuatro de ellas y, en el quinquenio siguiente, trece” (Brunner y Barrios; 1987:165).

El debilitamiento de la Universidad Pública operaba así en paralelo con esta irrupción de la *enseñanza privada* que implicó perder la exclusividad en la formación superior. Este proceso alentó la constitución de estos Centros Académicos Privados (CAP) que, en la medida de su expansión, y desarrollo, se constituyeron en núcleos de expertos que dieron origen al fenómeno posteriormente generalizado de *la experticia*.

Esta brecha de formación de profesionales y expertos, por fuera de las orientaciones del dispositivo estatal –y muchas veces contrariándolas- fue siendo ocupada crecientemente por estos Centros Académicos Privados. La norma que habilitaba su funcionamiento fue suspendida en 1973 y rehabilitada en 1990. En solo 15 años de vigencia se modificó el mapa universitario argentino ya que para ese entonces se registraban 53 Universidades, de las cuales 23 eran privadas, 11 confesionales y 12 no confesionales.

Cierto es que la disputa política y social alrededor de la llamada “libertad académica” tuvo un clivaje centrado en relación a la laicidad de la enseñanza pública y su resolución a favor de los grupos confesionales habilitó la creación de los nuevos centros universitarios privados y tuvo una respuesta institucional inmediata por parte de la jerarquía católica con la creación de Universidades confesionales.

“De allí que las primeras en fundarse tuvieran su origen y apoyo en el seno de la Iglesia Católica o de algunas de sus órdenes (los Jesuitas), o bien gozaran del financiamiento de algún grupo empresario, sector de las Fuerzas Armadas o una asociación profesional” (Thompson; 1994:46).

No obstante, en esa misma década comienza la formación de importantes centros *no confesionales* de formación de expertos provenientes del proceso de fragmentación de núcleos de intelectuales provenientes de la Universidad Pública y de otros vinculados -en general- a representaciones sectoriales empresarias.

Estas nuevas universidades y Centros Académicos privados procuraron diversas formas de financiamiento, en función de los patrocinios institucionales y sus vinculaciones políticas e ideológicas. El apoyo podía provenir

“de comunidades religiosas (adventista, católica, judía) o bien de grupos específicos dentro de una religión, como es el caso de la Universidad Austral vinculada al Opus Dei; de grupos empresariales como la Asociación de Dirigentes de Empresas; de sectores académicos o docentes con trayectoria que a través de apoyos empresariales lograron transformarse en universidades (Favaloro, Barceló, Di Tella, San Andrés), o bien de proyectos vinculados fuertemente con instituciones o personalidades del país o el exterior” (Thompson;1994:49)

Este proceso combinatorio de debilitamientos de la Universidad Pública y el concomitante ingreso de las instituciones privadas para la producción y reproducción de conocimientos relacionados con la sociedad y el Estado estimuló la creación de otros centros de similares características (una especie de “Universidades sin alumnos”) que fueron auspiciados por diversos sectores

empresarios, tal como fue señalado en párrafos precedentes y es analizado exhaustivamente por diversos autores¹¹⁵.

La relevancia del deterioro institucional de la Universidad Pública como factor concausal del proceso de surgimiento de diversos centros privados es señalada por Suasnabar (2007:150)

“La fragilidad institucional que caracterizó el periodo 1955-66, sumado al débil arraigo de estas tendencias modernizadoras -en una Universidad dominada por la formación de profesiones liberales- conforman una serie de condiciones que están en el origen de la emergencia de un pequeño núcleo de centros privados de investigación... luego de la intervención en 1966 pasaron a ser refugio de numerosos investigadores y ámbito de sobrevivencia de las ciencias sociales en el país”.

Así, en el año 1960 se funda el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), que serviría más adelante como ámbito de debate y lugar de enseñanza y difusión, especialmente en economía e historia. En 1966 se funda un instituto, el CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales), que tras el paso durante 5 años por dos Universidades Nacionales –UNL y UBA-, se constituye como entidad independiente y orienta sus actividades hacia el planeamiento territorial. Otros centros privados siguen el mismo camino.

En ese mismo periodo un grupo de profesores universitarios crea el Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación (CICE. También a fines de esa década se crean el Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CICSO) la Fundación Bariloche, que desde el comienzo contará con un Departamento de Sociología y una serie de Centros Privados con orientaciones disciplinares diferenciadas, siempre en relación con las ciencias sociales y las políticas

¹¹⁵ Entre otros, Uña, Gerardo, Fundación Siena, 2007; Uña Gerardo, Lupica Carina y Strazza, Luciano: Think tanks, decisores gubernamentales y actores políticos, 2010; Gerardo Uña Gisell Cogliandro, Juan Labaqui: “Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina”, fundación K Adenauer, 2004; Thompson, Andrés. “Think tanks en la Argentina”. Conocimiento, instituciones y política. CEDES, Buenos Aires, 1994).

públicas, tales como el Centro de Investigaciones Motivacionales y Sociales (CIMS), el Centro Argentino del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales (ILARI) y el Centro de Investigaciones y Acción Social (CIAS), fundado por la Compañía de Jesús.

El crecimiento de estos centros a partir de fines de los años 60 y durante los 20 años subsiguientes incluye la incorporación de un buen número de investigadores, intelectuales y profesionales cesanteados por Universidades Nacionales.

Mientras que otros *“A partir de los años 80 “participaron de la fundación o recreación de Fundaciones vinculadas a partidos, corrientes o líneas políticas...fundación Plural. Fundación Andina, Fundación Sur, Fundación Karacachoff, Paideia...nuevas formas de influencia e intervención por parte de grupos de expertos y de legitimación de proyectos políticos...”* 161

A principios de los años 80 estos centros privados habían logrado una expansión notable y comenzaban a constituirse como referencias en diversas temáticas públicas. Las nuevas condiciones creadas a partir de la restauración democrática en 1983 les permitieron tener una actuación destacada en el debate público. Incluso la expansión de esta práctica llevó a que investigadores pasasen a formar equipos de gobierno y a asumir funciones ejecutivas. Al punto que más de una decena de aquellos ocuparon cargos en las primeras y segundas líneas gubernamentales en el Gobierno Federal, en el periodo 1983-89 (PNUD/GADIS; 1999).

“Un hecho fundamental que asemeja los Centros Académicos Privados (CAPS) a la figura de “think tank” más que ningún otro modelo se da por el fenómeno del pasaje de muchos de sus miembros al aparato del gobierno alfonsinista y al establecimiento de relaciones de asesoría con organismos

oficiales, conformando una "masa crítica" de conocimientos como no se había conocido anteriormente en la historia argentina" Thompson (1994:30)

Si bien no fue lo dominante para la totalidad de los centros de investigación marca el inicio de una asociación entre investigación académica y procesos de decisión estatal. Así, en medida creciente, mientras los antiguos centros desarrollaban líneas de investigación centradas en el diseño de políticas, una parte de ello se orientó al desarrollo de intervenciones directas.

Esta característica prefigurada en los años 80 se desplegará plenamente en la siguiente década en la que se explicitarán plenamente todos los rasgos de la *experticia*.

Así, en referencia al área de Educación Superior de uno de estos centros, el CEDES, señala Suasnabar (2007; 156) que

“en sintonía con las propuestas de reformas impulsadas por los organismos internacionales, las orientaciones temáticas y los enfoques teóricos que caracterizan la producción del CEDES como del resto de los centros involucrados en el proyecto expresan en buena medida la agenda política que llevará adelante la mayoría de los gobiernos durante la década de 1990.

Estos Centros que se crearon y expandieron durante esos años, con cierta independencia de los avatares del ámbito académico y al margen del apoyo estatal y conformaron verdaderos *“núcleos de una inteligentzia neoliberal”* (Bruner y Barrios; 1987:150). Sus actividades de investigación les permitieron desplegar acciones de difusión de su enfoque teórico, de sus diagnósticos e incluir en la agenda pública el debate de sus propuestas.

Sus actividades se orientaron a difundir el ideario neoliberal en los grupos de la cúpula empresarial aunque sus miembros alternaron sus roles de expertos con los cargos en dictaduras militares, en particular en la conducción de la economía. Mantuvieron vinculaciones con las Universidades, fundamentalmente privadas y sus relaciones con homólogos del exterior, entre otros con la Fundaciones CATO y Heritage.

Otra área de desarrollo de centros privados de investigación surge por iniciativa de organismos gremiales empresarios. En 1964 se constituye FIEL, en 1976 el IIERAL y en 1978 la FIDE. Estimulados por la nueva legislación se constituyen otros agrupamientos, ahora bajo la figura jurídica de Fundaciones, liderada por los más importantes conglomerados económicos y/o por organismos corporativos. Este tipo de organismos, además de su natural tarea de defensa sectorial promueven áreas de investigación y difusión de ideas, estrategias y políticas públicas, derivadas de la producción de los expertos que incorporan a sus equipos.

Con posterioridad al golpe de estado de 1976 se crean dos centros alineados con el pensamiento liberal, la Fundación Mediterránea con su instituto, el IEERAL en Córdoba, en el año 1977 y el CEMA, en 1978, a partir de un grupo de economistas graduados de la Universidad de Chicago, que luego formará una Universidad privada (UCEMA) y aportará luego varios de sus directivos para cumplir responsabilidades de gobierno, particularmente en el sector económico.

En 1979 se crea la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo Económico (FIDE), centro ligado al desarrollismo. Estos tres nucleamientos cuentan con vinculaciones empresariales y se sostienen con financiamiento interno, a diferencia de los restantes que provienen del mundo académico.

La expansión de la vinculación empresarial, particularmente de los principales conglomerados económicos locales con la actividad de producción de conocimientos vinculado a áreas sociales y gestión pública se corrobora también en la evolución registrada de las Fundaciones creadas por estos actores. Así, las primeras 50 empresas líderes (según su volumen de ventas) es responsable del

71% de las fundaciones creadas¹¹⁶. Estas actividades forman parte de nuevas estrategia de mejora de imagen empresaria mediante el involucramiento progresivo en cuestiones sociales. Una especie de *filantropía corporativa* que anticipa las actuales tendencias de “responsabilidad social empresaria”. Es de notar que en más de un 70 % de los casos la actividad principal de estas fundaciones está referida a “educación”.

“Las actividades filantrópicas empresarias constituyen una práctica extendida en Argentina -de un total de 100 grandes empresas consultadas, el 85% manifiesta realizar alguna actividad en este campo” (PNUD-GADIS; 1999)¹¹⁷.

La evolución de esta forma de vinculación tiene un recorrido temporal similar a la de creación de los diversos grupos de experticia. De acuerdo con el mismo informe citado, las fundaciones empresarias, ordenadas por década de creación, muestran este resultado:

Cuadro 6
Fundaciones de origen empresario
Por fecha de creación

década de creación	Porcentaje del total
1950	2%
1960	9%
1970	18%
1980	25 %
1990	46 %

Fuente: Base de datos GADIS 1999
Publicación citada

¹¹⁶ Fundaciones empresarias en el campo social en Argentina, PNUD/ GADIS/ Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social, set 1999

¹¹⁷ Ibid.

En relación a las características del proceso de inversión pública en la década de 1990, puede observarse que estos rasgos de una gestión permeada por actores e instituciones que conforman la *experticia* están presentes en los años 80 y con más nitidez en los años 90. Y pueden ser explicados mejor si se considera el *lento devenir* de su constitución y expansión. En el mismo sentido puede afirmarse que el crescendo de la acumulación de capacidades y recursos permite ubicar el *efecto umbral* a principios de los años 90.

En este sentido se recogen los conceptos de “lento devenir” y “efecto umbral”, descritos entre otros, también en Pierson y Skocpol, que contribuyen a explicar algunos rasgos de las transformaciones ocurridas en Argentina, en relación con el objeto de estudio, cuando señalan que

“los procesos de lento devenir pueden involucrar transformaciones que son probables durante cualquier período particular y por lo tanto pueden ser necesarios varios períodos antes de que la transformación tenga lugar. En tales circunstancias, el resultado social de interés puede no tener lugar hasta tiempo después de la aparición de factores causales clave. Particularmente cuando se enfoca en procesos macroscópicos, la investigación institucionalista histórica está a menudo interesada primariamente en las precondiciones estructurales para resultados particulares” (Pierson y Skocpol; 2008:16)¹¹⁸.

Que en su aparición se manifiestan también una especie de

“efectos umbral, en el entendido que muchos procesos sociales pueden tener un significado menor hasta que logran alcanzar una masa crítica, que puede luego desatar un cambio mayor”. (Pierson y Skocpol; 2008:8).

¹¹⁸ Ibid., p 16

Es por ello que al considerar periodos breves de tiempo pueden no registrarse aquellas causas que atraviesan un proceso de lenta acumulación antes de manifestarse plenamente y, por ello, ser consideradas como fijas.

De acuerdo con un exhaustivo relevamiento de los tanques de pensamiento de mayor relevancia, de un total de ¹¹⁹ existentes a mediados del 2010 se crearon, en la década de 1960 solo el 8 % de ese total; en las décadas de 1970 y 80 se constituyen el 16 % del mismo total, mientras que el resto (74%) se fundan a partir de 1990 (Uña *et al*; 2010).

Resumiendo... entonces la implementación de la privatización de la enseñanza superior a fines de los años 50 -que en rigor era una demanda de la jerarquía católica que pugnaba por romper la tradición laica que había imperado en Argentina- constituyó *una ventana de oportunidad* para la creación de organizaciones de estudio, investigación y producción de conocimientos centrados en áreas sociales que, en la medida de su expansión y perfeccionamiento, muchas de los cuales se constituyeron y consolidaron como *grupos de experticia*, con capacidad de identificar problemas públicos, diseñar estrategias, formular propuestas y gestionar su implementación creando así una plataforma que les facilita su capacidad de permear las áreas estatales específicas para estos cometidos. .

Ahora bien, este proceso no fue ajeno al desenvolvimiento de de la gestión estatal en esos últimos 50 años. Tal como se señaló en los capítulos respectivos el deterioro de los partidos políticos inhibió la creación y sobrevivencia de cuadros técnicos y equipos de investigación y desarrollo de propuestas en sintonía con sus programas y sus objetivos; las Universidades Públicas también padecieron un enorme retroceso en sus capacidades técnicas. A ello se sumaba, como telón de fondo, la creciente desconfianza social hacia lo producido por la gestión estatal y como contracara, la imagen de asepsia política y científicidad de la producción proveniente de grupos privados.

¹¹⁹ Uña, Gerardo; Lupica, Carina y Strazza, Luciano (2010). "*Think tanks*, decisores gubernamentales y actores políticos: Factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina". Documentos de Trabajo N° 2, 12/2010. Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires, diciembre 2010.

5.2. Expertos y decisores en los años 90

La administración pública en los años 90 se vio atravesada por un proceso de fuertes cambios, con su legitimidad severamente cuestionada y una escasa valoración social de sus funciones. Estas condiciones sumadas a que también se la hizo solidaria del descrédito de *la política*, generaron condiciones de anomia que llevaron a la aceptación resignada de los cambios en curso.

Por su parte, el discurso en que se apoyan las Reformas está impregnado de un tono modernista vulgar. La eficiencia se contrapone a la irracionalidad; el orden derivado de los Sistemas de Gestión confronta con la anarquía e inutilidad de los procedimientos vigentes; el régimen de ingresos –presumidamente– meritocrático contrasta con la experiencia clientelar; la primacía dada al *saber experto*, supera cabalmente los estilos artesanales de gestión. Y así siguiendo, este aluvión argumental penetra los cuerpos burocráticos que experimentan –entre dudas e incertidumbres– un clima de cambio de época, tal como ocurría en vastos sectores de la población.

En este período se pretende una refundación de la cultura burocrática. Las circunstancias eran francamente favorables a la irrupción de las transformaciones de cuño neoliberal. La estrategia reformista tomó nota de las diversas dimensiones de la gestión pública y avanzó en todas ellas. La extensión y la profundidad fueron el signo unificador de los cambios¹²⁰.

En primer lugar se rediseñó la normativa de fondo creando un amplio paraguas legal, se aseguró el predominio de la propuesta transformadora en los principales puestos burocráticos y se inició un proceso de homogeneización ideológica que sustentase teóricamente las transformaciones previstas. .

En capítulos precedentes se expuso la profusa normativa que introdujo cambios sustanciales en lo legal, institucional y organizativo. Pero estos cambios necesitaban de actores de carne y hueso que porten estas nuevas ideas, las diseminen y sostengan los cambios en marcha. Dos estrategias convergieron para

¹²⁰ La consigna presidencial del inicio del primer mandato presidencial en 1990 “*cirugía sin anestesia*” resumía en forma eficaz y brutal la dinámica, intensidad y extensión de los cambios en curso.

lograr este objetivo y su descripción –y resultados– conforman los temas del presente capítulo.

Además, se requería el aseguramiento de una conducción de la gestión de los organismos clave que garantizase homogeneidad en el diseño de los objetivos y las metodologías y criterios utilizados para implementarlos. Es así que los Ministerios clave fueron ocupados –por caso del de Economía y Obras Públicas– por personal formado en los nuevos tanques *de pensamiento*, que reemplazaron los equipos técnicos de partidos políticos de antaño. Y la formación y las convicciones de estos nuevos actores permitieron el disciplinamiento de los equipos de gestión en pos de la implementación, a como fuera, de la Reforma del Estado.

El caso de este Ministerio puede considerarse paradigmático. A partir de la designación del Ministro Cavallo se sumaron más de 100 funcionarios de la Fundación Mediterránea en la ocupación de los principales puestos de gestión.

“Una de las consecuencias más importantes de la acción de los institutos y sus cuadros técnicos fue la colonización de diversos aparatos de Estado, fundamentalmente en el área económica, donde se produjo, casi literalmente, una ‘privatización’ de las instituciones estatales. De esta forma, el bloque de poder, liderado por alguno de estos centros de estudios, reorganizaba o intentaba reorganizar el Estado y, bajo su control, recomponer su propia posición.”
(Ramírez, 2007:297)

Luego de la partida de Domingo Cavallo en Julio de 1996 y su reemplazo con Pedro Pou, hasta entonces Presidente del Banco Central, continúa la misma lógica. Los nuevos funcionarios y técnicos provendrán ahora del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), un tanque de pensamiento caracterizado por sostener posiciones más ortodoxas aún.

El segundo objetivo consistía en la formación del conjunto del funcionariado y de los expertos en las ideas y los criterios centrales de la Nueva Gerencia Pública y en lograr la primacía de los análisis financieros y económicos de modo que fueses el criterio central –o único– en el proceso de constitución de decisiones de inversión pública. Para el cumplimiento de este segundo objetivo se contaba con buena parte del camino recorrido dados los criterios y metodologías predominantes que se sostenían en las argumentaciones teóricas específicas más relevantes desarrolladas en el ámbito universitario, particularmente en las carreras de Economía, Administración y gestión pública.

5.3. Nuevos actores en la Gestión Pública, los *tanques de pensamiento*

Tanques de pensamiento (TP) o *Usinas Generadoras de Pensamiento* o *Think tanks*, según las denominaciones usuales en ámbitos académicos y políticos, constituyen instituciones creadas y formadas por intelectuales, investigadores o profesionales, con afinidades ideológicas o políticas, cohesionados por procesos de formación en Universidades de prestigio, por la adscripción al trabajo en temáticas comunes y por la vocación –en la mayoría de ellos– de vincular los productos de la investigación y el conocimiento con las prácticas y las políticas públicas. Estos TP tuvieron un rol destacado en la producción de iniciativas, en la identificación de problemas que formarían agenda y en el proceso de diseño, formulación e implementación de políticas públicas. Actividades éstas que en los períodos previos se gestaban al interior de los cuerpos burocráticos relacionados –en diverso grado– con los equipos técnico-políticos de los partidos políticos.

La evolución de la creación y de las actividades de los TP en Argentina se diferencia de lo ocurrido en EE. UU. y Canadá. Tuvieron origen en la particular evolución de la historia política de la segunda mitad del siglo XX. En puntos precedentes se señalaron entre sus causas el debilitamiento del rol de los partidos políticos y de sus tradicionales equipos técnicos. Los efectos de los recurrentes golpes de Estado (1955/58, 1962/63, 1966/1973 y 1976/1983) que intervinieron las Universidades, limitaron o impidieron las actividades de investigación, particularmente las relacionadas con Ciencias Sociales. De allí que numerosos investigadores se vieran estimulados a migrar o crear Centros de Estudios en forma independiente.

En Argentina, durante los años 60 y 70 se crean 15 instituciones, en general asociadas a Universidades de prestigio, Asociaciones Empresarias o a Grupos de Investigación consolidados¹²¹. En los años 80 se crean 9 instituciones con temáticas más ligadas a la problemática de las crisis partidarias, a las formas de gobernancia y a la inclusión de los derechos humanos en la agenda pública (Centro de estudios Legales y sociales (CELS), Poder ciudadano y Conciencia). En los años 90 con 28 instituciones creadas se advierte una primacía de los grupos privados con objetivos orientados a incidir en distintas etapas del proceso de las políticas públicas. Esta circunstancia se advierte con más claridad con el explosión de entidades en los dos años posteriores a la crisis del 2001 donde se crean 12 asociaciones, todas ellas con el objetivo de formular políticas específicas centradas en la crisis.

La caracterización de los TP ha sido abordada desde distintos enfoques teóricos, de acuerdo con su origen histórico y sus rasgos principales. Los surgidos a principio del siglo XX constituían centros de investigación con objetivos de largo plazo, al decir de Weaver (1989:564)

¹²¹ El caso de FIEL, IERAAL, FIDE, IDES financiadas por grupos empresarios y los casos de Instituto Di Tella, FLACSO, CEDES, vinculados a Universidades o a grupos de estudios consolidados en temáticas relacionadas con la economía, la administración y la gestión pública.

“universidades sin estudiantes” y estimulados porque “los formuladores de políticas rara vez tienen tiempo o inclinación para leer las extensas publicaciones que produce la academia” (1989:566)

Mientras que los surgidos a partir de los años 70 pertenecen al tipo de los *advocacy think Tanks* que se proponen participar e incidir en el debate político, en la identificación de problemas que se incluirán en la agenda y en la posterior etapa de diseño de política. En estos casos sus investigaciones –centradas en temas de coyuntura– muestran un sesgo ideológico más nítido, destinan esfuerzos a vincularse con medios de difusión e incorporan estrategias de marketing. En estos casos

“la frontera entre la evaluación objetiva y la política de promoción de políticas se ha ido desdibujando por organizaciones tales como la Fundación Heritage y la Ralph Nader reserch/advocacy” (Weaver; 1989:566).

Para la comprensión del rol de estos TP, en Argentina, puede agregarse otra categorización en función de su naturaleza, de sus formas organizativas y legales, para lo cual se adapta la descripción realizada por Thompson (1994:15), para obtener estos subgrupos:

- **Centros académicos privados:** compuestos por una trentena de instituciones de investigación, fundados con capital privado que realizan estudios de carácter claramente académico.

- **Fundaciones políticas:** un conjunto conformado por alrededor de veinte instituciones, generalmente fundaciones, asociadas a una corriente de pensamiento o agrupamiento interno de partidos políticos.

- **Centros de estudio y gestión:** instituciones, algunas de educación superior que, aunque con escasa actividad investigativa, sirven de espacio para el

debate de ideas y la formación de cuadros dirigentes para el ámbito político y económico.

• **Organizaciones no-gubernamentales de abogacía:** un grupo en expansión que centra sus actividades en la promoción de ciertos derechos, en el control y la limitación de la actividad estatal, en la canalización de la demanda cívica y en la defensa de posiciones de naturaleza política ligadas a demandas sectoriales.

La evolución de los TP se compadece en general con los avatares políticos. Algunas similitudes se registran en los creados durante las décadas de de 1960 a 1980. En este período predomina la creación de *centros académicos privados*¹²². También se desarrollaron *Centros de Estudio y gestión*, apoyados por corporaciones empresarias importantes. Tal el caso de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIDE) en 1978, promovida por empresarios vinculados por sus posiciones desarrollistas en lo económico, de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) en 1964 con el apoyo del Mercado de Valores de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina, entre otros¹²³. Los informes y estudios producidos procuran *"contribuir al mejoramiento de las discusiones de política económica en Argentina y proveer un marco objetivo para la toma de decisiones a nivel macroeconómico y empresarial"*.

Mientras que el IERAL como centro de Estudios de la Fundación Mediterránea, creada por industriales cordobeses también delineaba sus objetivos en relación con la inserción en el diseño y formulación de políticas, tal como su fundador señala en el acto de apertura, en 1977:

¹²² Debe recordarse que mediante el art. 28 del Decreto 6403 sancionado por la Dictadura Cívico Militar en 1955, se habilita la creación de Universidades privadas y en 1959, por disposición del Presidente Arturo Frondizi se pone el mismo en plena vigencia. Entonces comienza un período de auge de establecimientos privados, en primer lugar los de carácter confesional y, posteriormente, laicos.

¹²³ En la actualidad se financia con el aporte de alrededor de 160 empresas.

“Hemos vivido al borde de la guerra civil y el colapso económico hasta que las Fuerzas Armadas asumieron la responsabilidad de la conducción de la Nación para salvaguardar la existencia misma de la Patria. El gobierno ha convocado a la ciudadanía a participar en el Proceso de Reorganización Nacional mediante un diálogo constructivo. La decisión de formar la Fundación Mediterránea es nuestra contestación afirmativa a la convocatoria”¹²⁴.

Las fundaciones asociadas a partidos o grupos políticos, que aparecen evidentemente vinculadas con sectores partidarios o con grupos de dirigentes han tenido un gran desarrollo dentro del mundo de los TP. Varias son las razones de este fenómeno, en primer lugar la reconversión de las formas de procesamiento de las plataformas partidarias y de sus posiciones frente a la Agenda y a los objetivos de la gestión gubernamental. No es ajeno a ello –tal como se señaló precedentemente– la pérdida de cohesión partidaria y el abandono de la dinámica de debate en su interior. Este lugar comienza a ser ocupado por referencias personales o grupales, que se sostienen con la producción teórica y propagandística de estas entidades.

Otro factor dinamizante en la creación y sostenimiento de estos organismos fue el rol de las Fundaciones Internacionales ligadas a Proyectos Políticos supra nacionales, particularmente a partir de la nueva restauración democrática de 1983. Fue así que fundaciones europeas, asociadas a los partidos socialdemócratas, apoyaran sus homólogas locales, entre otras es el caso de la Fundación para el Cambio en Democracia, la Fundación para la Democracia y la Participación (FUDEPA) y la Fundación para el Desarrollo Económico (FUNDECO). Otro tanto ocurrirá a partir de los años 90 con la Fundación Konrad Adenauer, vinculada a la Democracia Cristiana Alemana que se relacionará con diversas fundaciones provinciales creadas por sectores del Justicialismo y también con la Fundación *Friedrich Ebert* que promueve actividades de sectores afines al denominado progresismo socialdemócrata.

¹²⁴ Citado por Thompson (1994:29).

Otro tipo de TP está constituido por los “grupos de Abogacía”¹²⁵, agrupamientos destinados a incidir en la opinión pública, difundir posiciones en medios de comunicación e incidir en el proceso de definición de políticas, de sanción de leyes, etcétera. Se distinguen de los Centro de estudio y gestión en concentrarse en una línea temática de acción (defensa del ambiente, ampliación de ciudadanía, promoción de la inclusión social, etc.). En el mismo sentido sus actividades están más vinculadas a la difusión, al establecimiento de líneas de relación con funcionarios y decisores políticos y a lograr vinculaciones con medios de difusión.

El espectro constitutivo de este tipo de organizaciones es amplio. Se puede encontrar grupos de abogacía fuertemente ideologizados mientras que otros se unen alrededor de propuestas que integran la demanda de ciertos sectores sociales en determinados momentos, como es el caso de las Fundaciones Poder Ciudadano y Conciencia.

Ahora bien, a principios de la década de los 90 se produce una proliferación de TP, cuyas características se asocian a estos últimos grupos, fundaciones políticas y “Grupos de Abogacía”. Alentadas por la crisis de 1989-91 y por las profundas transformaciones iniciadas estos TP encuentran un clima de época que demanda estudios, análisis y propuestas en una Agenda sumamente amplia. A ello se suman los tradicionales Centros de Estudio y Gestión y algún Centro Académico Privado conformando un ofrecimiento de capacidades instaladas para traducir la “nueva política” en políticas públicas y éstas en acciones concretas que materialicen las visiones predominantes. En la clasificación ofrecida por Gerardo Uña (2010:18), señala que en los años 90 ocurre

¹²⁵ Una traducción imprecisa de los *Advocacy think tanks*.

“la expansión (1990–1999), momento en el que comienza sus actividades el 22 % de los TTKs de la muestra (...) y la consolidación como actores relevantes en el ciclo de las políticas públicas (2000-2009), años en los cuales se funda el 46% de los TTKs restantes”¹²⁶.

5.4 Tanques de pensamiento e incidencia en políticas públicas

En párrafos anteriores se afirma que el debilitamiento de los partidos políticos generó una ausencia de capacidades y estructuras para la formulación de propuestas y programas y también para identificar los problemas que integren la Agenda. Pero esta orfandad no se constituyó en forma brusca e inesperada sino en forma paulatina. Se hizo evidente durante la década de los 80 y se generalizó a lo largo de los años 90.

Este trasvasamiento de responsabilidades e injerencia en la determinación de políticas públicas, desde las usinas partidarias a los TP no fue neutro en términos de visiones estratégicas y concepciones ideológicas subyacentes en los diagnósticos y propuestas. Hasta entonces y pese al progresivo erosionamiento de sus postulados históricos, en los mandatos de estas usinas productoras de propuestas de los principales partidos todavía se encontraba la defensa de una serie de convicciones estratégicas tales como una fuerte participación estatal en la economía, el sostenimiento de un modelo industrializador con alto grado de autarquía, la legitimidad de las prácticas reguladoras en mercados sensibles (mercado cambiario, servicios básicos, salarios y condiciones laborales, entre otros), defensa del Estado de Derecho. Éste fue un rasgo común, más allá de diferencias de enfoques en función de las características de los sectores sociales que representaban cada uno de ellos, en forma diferenciada. Mientras que en estos nuevos actores, los tanques de pensamiento, las convicciones políticas se encontraban –más allá de los matices– en las antípodas de aquellas.

¹²⁶ Los porcentajes refieren a una muestra de 50 *Think Tanks* seleccionados (Uña, 2010), en función de su relevancia institucional, medida en función de variables que registran su capacidad de intervenir en el proceso de materialización de políticas públicas.

Varios factores convergen en la configuración de esta diferencia. En primer lugar, el proceso de formación de los expertos que se nucleaban en los mismos que se completaba, en su mayoría, en Universidades de prestigio de Europa y Estados Unidos en un período en que las ideas predominantes en relación con la gestión pública estaban francamente hegemonizadas por el nuevo liberalismo.

En segundo lugar, el proceso de formación de cuadros universitarios en Argentina que, con posterioridad a la dictadura cívico-militar del 76-83, se cobijó, en líneas generales en el mismo marco ideológico¹²⁷.

En tercer lugar cabe destacar el patronazgo que ejercieron las más poderosas Centrales Empresarias sobre los Centros de Estudio y Gestión que significó una importante demarcación de las temáticas y los enfoques teóricos que imperaban en los estudios.

Otra diferencia sustantiva estuvo dada por la naturaleza de estos actores. Mientras que los intelectuales y profesionales formados al interior de los partidos políticos, muchas veces acompañando las contingencias de la vida partidaria, contaban con una legitimidad intrínseca para su participación al interior del entramado gubernamental, sea como expertos o decisores, los grupos de experticia se ubicaban fuera de la estructura de gestión gubernamental y no intervenían en el recorrido que se transitaba desde la identificación de problemas a la inclusión en la agenda y desde la decisión de afrontarlos a la materialización de la inversión y la evaluación de los impactos esperados.

Sin embargo y pese a estas diferencias al cabo de los años 80 y 90 se produce un fuerte proceso de relacionamiento entre el mundo de la gestión pública y los grupos de expertos, más allá de los roles diferenciados al interior de estos. La tensión existente entre productores de ideas (y de propuestas) políticas y sus demandantes comienza a generar canales de vinculación que, al tiempo, constituirán redes de vinculación más orgánicas y finalmente llegarán a constituir un verdadero sistema de relaciones que los integra en una dinámica común.

¹²⁷ Esto se apreciará con más detalle en los puntos siguientes que refieren al contenido y la bibliografía de materias relevantes en la formación de profesionales de Ciencias Económicas, Ingenierías y Gestión Pública.

Diversos factores contribuyen a facilitar esta nueva forma de adopción de ideas e iniciativas “privadas” en el interior del proceso de identificación de problemas, formación de agenda, selección de problemas identificados para volcar esfuerzos en su resolución y gestión de este proceso transformación de las propuestas en materialidades que procuren soluciones.

Por un lado, la creciente complejización y especialización del entramado burocrático que requiere mayor cantidad de profesionales, particularmente de los especialistas y esta demanda se daba en un período en que había madurado ya una importante oferta de graduados en ciencias sociales, primero en la Universidad pública, particularmente hacia los años 70 y luego en universidades privadas con incidencia luego de los años 80, graduados éstos formados mayoritariamente en el nuevo paradigma neoliberal.

Y estas nuevas incorporaciones a la burocracia pública se dan con ciertas características, entre ellas la participación relevante de los formados en Ciencias Económicas, en detrimento de los provenientes del resto de las ciencias sociales. Y buena parte de estos¹²⁸ realiza luego pasantías o experiencias en las nuevas usinas de pensamiento.

Este entrecruzamiento de roles y responsabilidades es uno de los rasgos constitutivos de este nuevo sistema de relaciones. Los cargos de responsabilidad empiezan a ser ocupados cada vez menos por expertos o técnicos surgidos de las usinas partidarias siendo reemplazados por expertos provenientes de la actividad privada externa, apartidaria, que constituye así una especie de formación transversal de experticia apta para participar en el marco de diferentes opciones de política de partido. Obviamente mientras continúan manteniendo sus visiones comunes¹²⁹.

Esta imbricación creciente entre agrupamientos privados centrados en la producción de ideas y propuestas de políticas públicas no es nueva en Argentina, pero tiene si un signo totalmente diferente a las experiencias previas. No se trata

¹²⁸ Un 68 %, según los cálculos de Camou (2005:161).

¹²⁹ De los 18 ministros de economía que ocuparon cargos entre 1976 y el 2001, sólo 5 de ellos provienen de las *canteras* partidarias.

aquí del rol jugado por expertos de la CEPAL en los años 50 a 70, donde sus estudios, análisis y recomendaciones se exponían desde *la distancia* de los organismos multilaterales.

Tampoco se compadece esta situación con los grupos de estudios productores de recomendaciones para los OMF, -que luego estos- transformaron en condicionalidades atadas a los préstamos de ajuste, producto típico de los años 90. Es diferente también a los procesos de adscripción de expertos con formación universitaria específica que los partidos políticos convocaban con frecuencia, dada la importancia de la experticia específica. En estos casos los roles asignados desde la especificidad de la experticia se correspondían con los niveles medios de la estructura.

Mientras que en este período el rasgo predominante fue el trasvasamiento permanente de expertos de medio y alto nivel desde sus posiciones en estas entidades hacia posiciones centrales en la estructura burocrática. En estos casos tanto el carácter apartidario y muchas veces –la carencia de tradición democrática– eran velados por la relevancia atribuida a la experticia técnica específica, considerada esta como un valor contrapuesto al posicionamiento político y valorada positivamente.

Se crea así una informal red de asuntos con estos nuevos actores que circulaban desde la producción teórica y la formulación de propuestas en usinas privadas de generación de políticas públicas hacia la gestión pública, como mandos medios y altos. También se verifica un intenso tránsito hacia la docencia universitaria y al rol de expositores calificados en medios de difusión masivos o especializados.

Este dinamismo participativo no se asemeja tampoco a las acciones de incidencia promovidas por Usinas de Pensamiento, ligadas a la cúpula empresarial Argentina, como el caso de FIEL en su estímulo y aportes para generar el proceso de Reforma del Estado a fines de los años 80. Se trata entonces de una gama de relaciones más compleja con una dinámica intensa, centrada en un enfoque eficientista que logra su inserción en las propuestas de cuño neoliberal.

La circulación referida entre los distintos nodos de esta red informal contribuye a generar una entidad: *la experticia*, que subsume a los actores expertos, al cuerpo de ideas que los unifica y a los roles que desempeñan en la promoción, defensa y difusión del paradigma de matriz neoliberal y al patrón cultural que amalgama su existencia informal.

En el caso argentino, estos *tanques de pensamiento*, nodos relevantes en las *redes de expertos*, muestran rasgos comunes: están constituidos por profesionales –en su mayoría– sin adscripción partidaria, nucleados en organizaciones cuasi-públicas, generadores de ideas que operan como amalgama teórico productor de “visiones y creencias congruentes”. Estos

“Centros de Pensamiento, potenciados por su dinámica de trabajo en redes, han alcanzado un protagonismo relevante tanto en la producción de ideas como en el diseño e, incluso, en la implementación de políticas públicas, durante la década de 1990” (Balbis, 2001).

Se trata de actores cohesionados por su formación en Universidades “de prestigio”, articulados en redes, que tienden a generar una visión análoga de los problemas de gestión pública y –por ende– ofrecer las soluciones “técnicas” disponibles. Soluciones éstas que relativizan los desacuerdos –ideológicos o de intereses– mediante la apelación al

“expediente dogmático del saber especializado que reduce la complejidad de las soluciones disponibles fincadas en el principio de la soberanía popular” (Camou, 1997:64).

Estos agrupamientos tienden a cumplir diversos roles. A los ya explicados de generación de conocimientos y de productores de políticas públicas se agrega el de difusores de ideas y de propuestas –de no menor importancia– y el de crear y

sostener la argumentación que permita viabilizar la gestión y consecución de las propuestas y legitimar las decisiones tomadas.

El rol principal de estos grupos se compadece con la visión de Ginadoménico Majone de racionalidad política en la medida que trasciende el punto de vista productivo estratégico, orientada al logro de objetivos para constituir una racionalidad “comunicativa pública”.

“Entonces, para ser eficaz, la política incluye una doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que el plantea el público ciudadano. Sigue así una doble lógica, la de la racionalidad instrumental y la de la racionalidad comunicativa.” (Majone; 1997:25)¹³⁰

Este complejo de actividades ubica a los expertos y a sus usinas de pensamiento más allá del rol de transmisores de ideas favorables a los intereses sectoriales que contribuyen a sostener el funcionamiento de estos centros. En el dinamismo de sus actividades, en el frecuente cambio de funciones de asesores a funcionarios y de expertos externos a gerentes públicos y miembros de gabinetes, de ponentes académicos a divulgadores en medios masivos de propuestas de políticas, subyace una actividad de cohesión y coherentización de creencias y visiones que enmarquen los argumentos que soportan las políticas propuestas o implementadas.

Esta perspectiva permite integrar la diversidad de “productos” generados por estas usinas de pensamiento que van desde diagnósticos a propuestas de política, desde identificación de problemas a la jerarquización de los que se definen como prioritarios, desde la producción de encuestas de opinión a la formalización ordenada y jerarquizada de las demandas atribuidas a los ciudadanos.

¹³⁰ Introducción de Luis F. Aguilar.

A ello se suman las actividades “blandas” de estos agrupamientos que comprenden, la gestión de ámbitos de confluencia de dirigentes políticos, empresarios y expertos, las conferencias de “líderes internacionales”, las vinculaciones con instituciones pares de países centrales, la apropiación excluyente del rol de consultores expertos en los medios de difusión masivos.

Con esta diversidad de roles y actividades contribuyen a generar elementos cohesivos de visiones comunes, de enfoques congruentes en la defensa de políticas públicas, de plataformas culturales que constituyan consensos, en definitiva se trata de la construcción de los elementos constitutivos de la hegemonía que asegure gobernabilidad al bloque de sectores sociales beneficiarios.

5.5. El sistema de creencias de los actores y su proceso de formación

Esta descripción de la importancia del Sistema de Creencias con que los expertos desarrollan el complejo proceso de comprensión-construcción de la realidad sobre la que operan los problemas que procuran afrontar lleva a indagar en el proceso cognitivo de la formación de los principales grupos de actores.

Para ello se desarrolló un trabajo de campo centrado en dos líneas de acción a saber: 1) El relevamiento, análisis y evaluación del contenido de las currículas principales en los procesos de formación de expertos y decisores y, 2) El relevamiento y análisis de las creencias de los actores involucrados, reflejadas en sus opiniones sobre las principales temas que abordan en sus tareas de evaluación y decisión. Este conjunto de interrogantes está direccionado básicamente a obtener respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Qué relevancia tiene el contenido y las características del proceso de formación disciplinar de los principales actores en la constitución de un sistema de creencias y de *patrones analíticos*¹³¹ consistente con los

¹³¹ La expresión *patrones analíticos* refiere a los criterios, técnicas y categorías con que se constituyen -en la práctica de su utilización- las metodologías con que se evalúan las propuestas de inversión.

criterios de análisis y metodologías de evaluación en los que se apoya el criterio decisonal de la inversión pública?

- ¿Qué valoraciones se realizan respecto de la difundida percepción relativa a los resultados de las intervenciones producidas en términos de inversión pública (bajos grados de eficacia, escasa precisión en la identificación y jerarquización de problemas a afrontar, desarticulación territorial, ausencia de marcos estratégicos, insuficiencia de los criterios metodológicos de evaluación)?

El trabajo de campo se estructuró en etapas sucesivas de modo que permitieran contar con información analizada y evaluada en cada tramo de avance para poder así precisar las actividades de búsqueda de información en la etapa siguiente.

En trabajos anteriores (Sobrero, 2010) se obtuvieron evidencias sobre las prácticas de funcionarios –expertos y decisores– en las que se verifica una tendencia generalizada en reproducir los criterios analíticos y metodologías conformados en su proceso formativo básico, sea por la vía de manuales, guías, instructivos y demás formalizaciones de rutinas elaboradas para normar el abordaje de la problemática de la inversión, con lo que se retroalimenta y consolida la visión prevaleciente y la argumentación así construida se *naturaliza* y se torna dominante.

Se trata entonces de indagar sobre las creencias y las imágenes internalizadas por estos actores que, en su conjunto, contribuyen a configurar su lógica argumentativa de este proceso decisonal. Esta actividad se concretó mediante el análisis de los contenidos de las materias de formación específica de estas profesiones universitarias (que se desarrollará en el punto siguiente)¹³².

Posteriormente se analizaron las características de la enseñanza en estas carreras en las que se forman los grupos de expertos y decisores que integran los organismos más directamente vinculados con el proceso de gestación e implementación de políticas de inversión pública. Para ello se seleccionó una

¹³² Los criterios metodológicos y el detalle de las actividades realizadas se exponen en el **Anexo 12**.

asignatura denominada generalmente “Evaluación de Proyectos” que aborda las metodologías y criterios con que se procesa la gestión de las decisiones de inversión pública. Esta disciplina está presente en la casi totalidad de las carreras de Ciencias Económicas, Administración Ingenierías e integra también buena parte de los posgrados relacionados con políticas, gestión y administración pública.

A partir de los resultados de este primer trabajo, se procedió a indagar en las visiones de los protagonistas relevantes del proceso de gestación y materialización de la inversión pública. Una segunda línea de trabajo, consistente en entrevistas en profundidad para registrar opiniones de un grupo seleccionado de actores, se exploraron las características y previsiones analíticas que se manifiestan en las prácticas existentes, en el marco metodológico asumido y en otros aspectos importantes que son expuestos a la consideración y decisión de este colectivo.

5.5.1. Relevamiento y análisis del contenido de materias relativas a Inversión Pública, que se imparten en universidades argentinas

En primer lugar el análisis de los Programas de Estudio de las carreras señaladas indica la existencia –en la mayoría de los casos– de una materia estrictamente relacionada con la temática de formulación y Evaluación de postulaciones de inversión. Esta asignatura, presente en las distintas carreras analizadas es considerada el principal soporte teórico-metodológico en que basan sus actividades profesionales en los organismos públicos involucrados en la temática de inversión pública.

De allí la importancia de los resultados del análisis de los contenidos de los programas de enseñanza de estas materias, de la bibliografía sugerida en las cátedras y del material de apoyo didáctico de modo que permitan apreciar las temáticas más frecuentes y los enfoques analíticos predominantes

De la muestra de 65 Programas analíticos de materias relevadas se obtuvo la frecuencia relativa de ocurrencia¹³³ de cada una de las palabras clave seleccionadas que se exhiben en **el Cuadro anexo 11**¹³⁴. En el mismo puede notarse que el tópico más extensamente tratado en las asignaturas de “Evaluación de Proyectos” es *estimación de costos*, con presencia en el 85 % del total de programas. En el detalle desagregado por carreras (Ciencias Económicas, Ingenierías y Posgrados), esta temática muestra una relevancia similar.

En segundo lugar se encuentra el tema *análisis de riesgo*, presente en casi el 80 % de los mismos. También aquí se repite una significación similar en las diversas carreras. Cabe destacar que el concepto de *riesgo* remite, en los casos analizados, a las contingencias que pueden dificultar o inhibir la consecución de los resultados *financieros* esperados.

En tercer lugar se sitúa el concepto “*ciclo de vida del proyecto*” (71 %) que refiere al esquema analítico tradicional cuyo desenvolvimiento se centra en el desempeño financiero esperado de una postulación inversión. En este caso se advierte una mayor dispersión al considerar las distintas carreras por separado.

Los conceptos que siguen en orden de ocurrencia, del orden del 60 % al 70 % (tasa de retorno, valor presente neto, estudio financiero, evaluación financiera, flujos de fondo, ingresos, Análisis costo beneficio) refieren en forma claramente mayoritaria, a tópicos requeridos para el análisis de la dimensión financiera de las decisiones.

En lo referido a *análisis de demanda* los conceptos utilizados tienen ocurrencia de más del 55 %, y en su inmensa mayoría se limitan a explicaciones relativas a proyectos de producción de bienes finales, en mercados competitivos. Por el contrario aquellos conceptos y herramientas necesarias para analizar la razonabilidad de la producción de bienes privados intermedios, bienes de capital o bienes que no tienen mercados sólo se encuentran presentes en alrededor del 6

¹³³ Idem

¹³⁴ La lista de palabras clave para la búsqueda se obtuvo después de un análisis *a priori* de un subconjunto de los programas, que permitió identificar potenciales categorías de análisis.

% de los programas. Además se encuentran ausentes de análisis en la inmensa mayoría de los programas metodologías tales como de *precios hedónicos*, *costos evitados*, *la valoración contingente* y *el costo de viaje*,

Mientras que aquellos conceptos necesarios para analizar las decisiones de inversión desde una óptica multidimensional, que incluya la diversidad de impactos esperados, tienen un muy bajo grado de utilización. En situación similar se encuentran los vocablos asociados al planeamiento estratégico y a la construcción de la viabilidad de las decisiones de inversión, que aparecen en solo un 10 % de los casos. Respecto de los métodos de evaluación se verifica la franca preeminencia de los *análisis costo-beneficio* (37 %), seguido por *análisis costo-eficiencia* (14%) y la minoritaria consideración de *métodos multicriterio* (6 %).

Por último cabe referir que ciertos conceptos que se utilizan para explorar la descripción e identificación de una situación problemática, como origen de una postulación de inversión, entre los cuales se pueden mencionar *problemas*, *árbol de problemas*, *situación problemática*, *árbol de objetivos*, *estructuración jerárquica de objetivos*, *oportunidades*, *metodología de marco lógico*", se encuentran solo en forma minoritaria en los programas (alrededor de un 10 %)¹³⁵.

De la descripción precedente realizada puede extraerse como conclusión preliminar que el proceso de formación generalizado en esta asignatura se basa en la utilización predominante (en muchos casos excluyente) del soporte teórico y metodológico que sustenta el proceso decisional de la inversión en criterios de eficiencia financiera.

Cierto es que las materias relacionadas con la disciplina "Evaluación de Proyectos" no constituyen la única fuente específica de formación para el tratamiento de las decisiones de inversión en algunas carreras de posgrado. No obstante, las referencias conceptuales y las metodologías utilizadas particularmente por expertos –algunos de ellos con estudios de posgrado– refieren especialmente a los conceptos difundidos por esta disciplina.

¹³⁵ En Cuadro Anexo 16 se detallan en forma más analítica los resultados de esta información procesada.

Este proceso de formación se constituye en un componente importante del esquema cognitivo de los expertos que atraviesan estas instancias de formación de grado y posgrado. Y estas cogniciones de los individuos, más aún si son adquiridas en el proceso de formación profesional juvenil, revisten una enorme significación pues con su mediación se elaboran diagnósticos sobre los acontecimientos que ocurren en una realidad compleja, inciden en conformar su sistema de creencias y contribuyen también a constituir su sistema de valores.

5.5.2. Contenidos y regularidades de la bibliografía mayoritariamente utilizada en las materias afines a la disciplina “Evaluación de Proyectos”

El objetivo de esta actividad de procesamiento y análisis de información complementa el indicado en la introducción al análisis de los programas de las materias relacionadas con la disciplina “Evaluación de Proyectos”.

El procedimiento es similar al utilizado para procesar la información contenida en los programas. En este caso se procura relevar las regularidades conceptuales y los enfoques analíticos implícitos en los textos propuestos como bibliografía central en los Programas de enseñanza de la disciplina “Evaluación de Proyectos” que se imparten en las carreras de grado y posgrado de Argentina. En un primer recorte se analizó la frecuencia de utilización de diferentes textos, considerando tales a los ofrecidos en la bibliografía. El resultado, que se expone en el siguiente **cuadro**, que informa sobre la frecuencia relativa de cada uno de los autores¹³⁶

136 Se informan aquí los más significativos de las 590 publicaciones procesadas.

Cuadro 7

Autores utilizados como bibliografía principal en materias relacionadas con la disciplina “Evaluación de Proyectos”

Autor	Título	fre abs	fre relat	editorial	año
SAPAG CHAIN, Nassir y SAPAG CHAIN, Reinaldo	Preparación y Evaluación de Proyectos	38	67%	Mc Graw Hill	1991
FONTAINE, Ernesto R.	Evaluación Social de Proyectos	31	54%	U Cat de Chile/ Alfaomega	2005
BACA URBINA, Gabriel	Evaluación de proyectos	28	49%	Mc Graw Hill	2001
ILPES	Guía para la presentación de proyectos	10	18%	Siglo XXI	1973
SOLANET, M; COZZETTI, A y RAPETTI, E.	Evaluación Económica de Proyectos de Inversión	10	18%	El Ateneo	1984
GINESTAR, ANGEL	Pautas para Identificar, Formular y Evaluar Proyectos	8	14%	Asociación Argentina de Evaluación	2001
SAPAG CHAIN, Nassir	Criterios de evaluación de proyectos	8	14%	Mc Graw Hill	2001

Fuente: Elaboración propia

Para el análisis del contenido de este listado de publicaciones se procedió de forma similar que en el caso del análisis de Programas, utilizando los criterios metodológicos de la *Lingüística de Corpus*, utilizando el mismo SW. También se trabajó en etapas sucesivas que permitieron la depuración del texto y considerar sólo aquellos términos relevantes para el análisis¹³⁷.

Cabe señalar que este análisis no está exento de los sesgos derivados del uso impreciso de la lengua y, en el caso de conceptos que no tienen una única o precisa definición ni un único alcance, pueden ocurrir errores, al igual que en interpretaciones de conceptos complejos¹³⁸.

El primer resultado obtenido es la frecuencia relativa de ocurrencia de cada *palabra clave*, por libro¹³⁹ que en el **Cuadro Anexo 13 (4, 5)** se presenta, para las primeras 15 de ellas¹⁴⁰. Para el total de vocablos seleccionados véanse los **Cuadros del Anexo 15**.

Nuevamente aquí el concepto de mayor recurrencia es “costos”, a excepción del trabajo de la Comisión Económica (CE) de la Unión Europea (UE), que utiliza el concepto “gastos” y tiene una frecuencia muy baja. Esta diferencia está explicada porque este manual está relativamente orientado a la formación en planificación de proyectos relacionados con cooperación internacional.

137 Se eliminaron los pronombres, símbolos, números, adjetivos que expresan cantidades, entre otras cosas.

138 Estas posibilidades pueden reducir la contundencia de los resultados. Estas circunstancias obligaron a una revisión manual, en forma selectiva, que disminuya la posibilidad de errores por estas causas.

139 Cantidad de veces que se repite una palabra en un libro sobre el total de palabras depuradas del libro respectivo.

140 Las palabras clave surgen de los vocablos con mayor grado de ocurrencia y coinciden con los encontrados en el análisis de los programas.

El concepto *objetivos* muestra también una ocurrencia importante, particularmente en el texto de la CE de la UE, en menor medida en los textos de ILPES y de Angel Ginestar, no así en los restantes. Es de notar aquí una característica que se repite en la generalidad de los conceptos analizados. El concepto *objetivos* se asocia al proceso de identificación, al planeamiento y, en menor medida, a la terminología relacionada con la formulación de opciones de inversión que resultan evaluadas, ordenadas y jerarquizadas en función de su desempeño financiero. De ello resulta que estos vocablos aparecen con una frecuencia diferenciada en los textos relacionados con Proyectos públicos en relación con los referidos a Proyectos privados.

Resultados similares pueden apreciarse en los conceptos *problema*, *árbol de problemas*, *árbol de objetivos*, *análisis de viabilidad*, *marco lógico*. Estos últimos conceptos generados como herramientas de identificación, en el ámbito del Planeamiento, son instrumentos eficaces en los primeros momentos del proceso decisorio de la inversión pública, por lo que aparecen con alguna relevancia en los textos específicos y son prácticamente ignorados en los restantes.

Los conceptos relacionados con demanda, tienen una frecuencia relativa elevada y refieren en forma casi excluyente a casos de producción de bienes finales, en mercados competitivos. Al igual que lo descrito para los Programas, son casi inexistentes los conceptos relacionados con herramientas de evaluación de Proyectos de bienes públicos o de aquellos que no tienen mercados.

En forma similar a lo acontecido con el análisis de frecuencia de vocablos en los programas realizado en el punto anterior, los restantes conceptos que predominan están referidos a herramientas utilizadas en el “análisis costo-beneficio”, tales como *tasa de interés*, *riesgo*, *valor presente neto*, *tasa interna de retorno*, *análisis de tamaño*, *localización*, *flujo de fondos*.

Vocablos tales como *planeamiento estratégico*, *planeamiento estratégico situacional*, *territorial* o *participativo*, aparecen en forma marginal o son directamente inexistentes.

A modo de conclusión específica sobre este aspecto se destaca un importante grado de correlación entre los resultados obtenidos en el análisis los programas de las materias de la disciplina “Evaluación de Proyectos” y los que surgen del análisis de la bibliografía principal utilizada, un resultado esperable, sin duda. El análisis permite comprobar que los vocablos asociados al análisis financiero son tratados en forma generalizada en todos los textos y que constituyen la temática predominante y, en algunos casos, excluyente.

Otros conceptos asociados al proceso que vincula las soluciones que se pergeñan en el diseño de las intervenciones con los problemas que les dan origen, que en conjunto conforman la etapa definida como *identificación*, están escasamente tratados. Algo similar ocurre con los vocablos utilizados en el desarrollo de la temática del planeamiento estratégico, incluso del planeamiento a secas.

En relación con los conceptos relacionados con los criterios de evaluación de las decisiones de inversión, los resultados dan cuenta de la absoluta preeminencia del tratamiento de criterios centrados en el análisis financiero y, en forma minoritaria, en el análisis que requiere la evaluación social. Paralelamente, se verifica la casi inexistencia de conceptos que requieren evaluaciones centradas en atributos de las intervenciones y sus impactos esperados en múltiples dimensiones (métodos multicriterio).

5.6. Entrevistas realizadas a actores (expertos y decisores)

Con posterioridad al análisis de del material de formación en la temática Evaluación de Proyectos en universidades argentinas se realizaron entrevistas a informantes calificados, decisores y expertos estrechamente vinculados a organismos responsables de la gestión de inversión pública. Para ello se incluyeron en la muestra a decisores y expertos que se han desempeñado o desempeñaban en organismos nacionales y *subnacionales*, también a funcionarios de OMF que ocupan distintos roles y niveles de las organizaciones respectiva.

En esta actividad se procuró el objetivo de identificar y clasificar las prácticas habituales de los actores directamente involucrados en el proceso de identificación, preparación y materialización de las decisiones de inversión. A lo largo de un año de trabajo se realizaron 20 entrevistas con una participación equilibrada de funcionarios y expertos de diversos niveles jerárquicos (secretarios nacionales y provinciales, directores de organismos y coordinadores de programas) y de variada pertenencia sectorial. Las entrevistas fueron previamente acordadas, anticipándose un detalle de los temas a considerar. Se desarrollaron en un ambiente amigable, en general sin limitaciones de tiempo de los entrevistados y con una duración promedio de 90 minutos.

La indagación se centró en las prácticas habituales de los entrevistados, tanto actuales como precedentes y en las de los organismos en que se desempeñaban sobre los cuales tenían un conocimiento exhaustivo. Las entrevistas se realizaron con una misma estructura organizativa, solicitando a los entrevistados sus comentarios sobre la información previamente entregada. Luego de este relato, o en el curso del mismo, se requerían opiniones e información sobre temas no abordados, o precisiones sobre aspectos tratados en forma incompleta.

La información recabada es, en términos generales, exhaustiva y aborda los interrogantes que motivaron esta indagación. Los temas anticipados en la solicitud previa a la entrevista pueden resumirse en:

- definición del rol del entrevistado como de naturaleza política o técnica,
- características del personal y criterios institucionales,
- metodologías usuales para el tratamiento de las propuestas de inversión,
- consideración del planeamiento estratégico en las decisiones, actividades de identificación,
- inclusión de análisis de viabilidad,
- inclusión características de los criterios de formulación y evaluación,
- prácticas usuales relativas a análisis de impactos e indicadores,
- prácticas de análisis multicriterio,

- realización de evaluaciones *ex post*,
- utilización de tasas de referencia en el análisis financiero,
- características de la responsabilidad e independencia profesional,
- grados de autonomía jurisdiccional en la gestión y en las decisiones.

La información colectada se procesó para conformar un *corpus* y poder utilizar criterios metodológicos similares a los previstos en el análisis de programas de materias y bibliografía, informados en los puntos precedentes. El resultado del procesamiento permite clasificar y ordenar el conjunto de respuestas y apreciar el grado de saturación que se encuentra en cada caso.

Este primer resultado muestra los interrogantes planteados para los cuales hay una convergencia suficiente de respuestas en el mismo sentido y significado y, también, aquellas donde las respuestas muestran agrupamientos de opiniones contradictorias.

5.6.1. Análisis de la información colectada y resultados obtenidos

Con el material procesado y digitalizado se conformó un corpus que permita utilizar criterios metodológicos similares a los previstos en el análisis de Programas de materias y bibliografía, informados en los puntos precedentes. El resultado del procesamiento permite clasificar y ordenar el conjunto de respuestas y apreciar el grado de saturación que se encuentra en cada caso¹⁴¹.

Este primer resultado muestra los interrogantes planteados para los cuales hay una convergencia suficiente de respuestas en el mismo sentido y significado y, también, aquellas donde las respuestas muestran agrupamientos claramente contradictorios dado que el análisis del conjunto de entrevistas muestra resultados variados. A su vez, las respuestas pueden agruparse de acuerdo con las temáticas afines planteadas¹⁴².

¹⁴¹ De acuerdo con la saturación teórica de la categoría (Glasser y Strauss, 1967).

¹⁴² Véase al respecto el Gráfico Anexo 17.

La primera de ellas refiere a métodos y criterios centrados en el planeamiento. En este caso, la respuesta francamente mayoritaria enuncia el abandono del criterio de planificación como articulador de las decisiones presupuestarias y de programación y selección de la inversión pública. Esta ausencia de una mirada estratégica se verifica también en la inexistencia de políticas de recursos técnicos y profesionales y en la ausencia de instancias de capacitación en la temática.

Respecto de la planificación estratégica existe un alto grado de coincidencia en la carencia de un marco de planeamiento o –al menos– de una mirada estratégica en la que se enmarquen las decisiones. Una parte de los entrevistados tiende a encontrar justificaciones de variado tenor ante esta carencia mientras que el resto entiende que se está en un proceso de incorporación al marco analítico de las decisiones, sea porque comienza a comprenderse su relevancia o, directamente, porque en algunos casos es –ahora– exigencia de los OMF.

En cuanto al proceso de identificación, la mayoría de los entrevistados reconocen que se trata de herramientas de uso frecuente pero que su incorporación en las rutinas y procedimientos tiene rasgos formales y se procede de manera ritualizada.

En este mismo grupo de respondentes se sostiene que, con frecuencia, los involucrados no son consultados, que las herramientas no se utilizan en forma articulada y que las soluciones técnicas son confundidas con los problemas. Algunos de los entrevistados afirman que este problema se origina por la ausencia de capacitación en la formación universitaria.

El proceso de formulación de proyectos es considerado, en forma mayoritaria, como deficitario. Sin embargo no existe consenso sobre las causas relevantes que originan tales deficiencias. Las explicaciones van desde la inexistencia de análisis integral de todas las dimensiones que comprende una intervención a cuestionamientos sobre la validez de los supuestos generalmente asumidos y, en menor medida, a las insuficiencias de personal capacitado.

Otra de las causas indicadas es la “carencia de tiempo” para realizar tareas en forma eficaz, explicación que se repite para dar cuenta de otra serie de carencias identificadas. Respecto de estas alusiones a la “falta de tiempo” cabe señalar la gestión sistemática de la inversión pública tuvo en los últimos años un carácter contracíclico. En los momentos de ascenso de la actividad económica, la inversión crece y los organismos públicos no dan abasto para atender las urgencias cotidianas, mientras que en los períodos de retroceso de la actividad económica, la actividad de estas agencias decae, su importancia disminuye, el personal tiende a buscar otros empleos y, nuevamente frente a un ciclo de crecimiento, las condiciones operativas están en una situación más precaria que en el período precedente. Es un típico caso de ausencia de planeamiento institucional que impide a los organismos aprovechar los ciclos de baja demanda de actividades para estar en mejores condiciones en los momentos de auge¹⁴³.

Una cuestión referida en las respuestas, que no estaba prevista en las entrevistas es la carencia de tiempo suficiente del personal de los distintos organismos para atender la demanda de procesamiento de información y producción de resultados. Aparece aquí la clásica tensión entre tiempos políticos y tiempos técnicos.

Un tipo de respuestas similares se obtiene como respuesta a la práctica generalizada de gestionar postulaciones de inversión que no informan sobre la diversidad de opciones disponibles (alternativas de proyectos).

Algo similar ocurre con los criterios de evaluación entrados en análisis costo-beneficio. Las respuestas coinciden en que su utilización es generalizada y en buena parte de los casos estos métodos son sostenidos como necesarios porque se les atribuye objetividad que no se encuentra en los restantes. No obstante, para la evaluación económica existe una reticencia generalizada a validar los precios sombra como aptos para esta actividad y con argumentos francamente disímiles (escasa confiabilidad de las razones de precios de cuenta calculadas como

¹⁴³ Esta alusión a la “falta de tiempo” como explicación de la ausencia de calidad y profundidad analítica en las actividades de gestión y evaluación de proyectos no parece una explicación acorde con el nivel de formación profesional y la responsabilidad de los funcionarios. Sí, en cambio, trasluce un rasgo propio de la cultura burocrática imperante.

referencia, procedimientos costosos para su estimación, escasa significación de sus resultados, entre otros).

En relación con los criterios de evaluación las respuestas coinciden en que los procedimientos de evaluación centrados en métodos Multicriterio son prácticamente inexistentes. Solo un 15 % de los entrevistados reconoció haberlos utilizado en alguna oportunidad.

Esta carencia es explicada por buena parte de los entrevistados en el desconocimiento de la capacidad del método y a la inexistencia de capacitación al respecto. Situación que se corresponde con el análisis realizado en puntos anteriores que muestra la inclusión de esta temática en solo un 6 % de los programas de materias afines en carreras universitarias.

Continuando con los criterios de evaluación se encuentra un punto controversial en la asunción generalizada de una tasa de descuento del 12 % como el rendimiento mínimo de un Proyecto para que éste sea considerado aceptable. Más allá de las argumentaciones sobre el nivel de referencia de este parámetro las respuestas coinciden en que su uso está determinado por la costumbre.

En el caso particular de la evaluación ex post, se reconoce que esta actividad no se realiza. Mientras que respuestas minoritarias, refieren a organismos que si la practican, y que ello se debe a exigencias de los OMF. Los motivos que se aducen son: falta de continuidad institucional, deficiencias en la producción de indicadores, falta de construcción de líneas de base. En general se coincide en la existencia de una escasa voluntad institucional de abrir puertas a las miradas críticas.

Otra de las falencias señaladas en esta etapa refiere a la deficiente construcción de indicadores. Cinco de los seis expertos que mencionaron la construcción de indicadores alegaron que la misma es de insuficiente calidad, sea porque sólo se utilizan los indicadores tradicionales, dejando de lado aquellos que refieren a aspectos cualitativos del proyecto, o porque no responden a los objetivos del proyecto o, por último, se les resta importancia por la ausencia de seguimiento y evaluación *ex post* que los haga eficaces.

En relación al grado de capacitación del personal, también existe un consenso mayoritario sobre la insuficiencia de capacitación existente. Las razones esgrimidas son diversas y responden a distintas situaciones institucionales. En algunos casos, se da un alto grado de movilidad del personal sumado a las rigideces en las condiciones de remuneración que impiden retener al tramo más capacitado. En otros la carencia responde a la inexistencia de incentivos eficaces y, por último, a la existencia de doble empleo que inhibe la realización de otras tareas.

Las respuestas de los técnicos y funcionarios a la amplia gama de interrogantes planteados en las entrevistas permiten conocer información sobre las características de su formación, y sobre la visión teórica dominante que los hace proclives a aceptar pasivamente las metodologías y recomendaciones con que operan en el proceso de diseño, preparación y ejecución de la Inversión Pública.

Contribuye a consolidar este proceso de formación de criterios teóricos y metodológicos de los cuadros de gestión, la participación creciente de Organismos Multilaterales de Financiamiento (OMF) en el financiamiento de la inversión que, pese a ser de magnitudes relativas poco significativa, alcanza un gran valor simbólico a partir del cual se introdujo y expandió su lógica decisoria.

En el mismo sentido opera la expansión e injerencia de los *tanques de pensamiento* –tanto locales como filiales de otros extranjeros, particularmente norteamericanos– que asumen roles de grupos de *experticia*, cumplen funciones hasta entonces reservada a equipos técnicos de partidos políticos y muestran una gran capacidad de permear los distintos niveles de la estructura estatal. El marco teórico mayoritario de estas usinas de ideas se encuentra en línea con las convicciones ideológicas y doctrinarias de los OMF.

Otro grupo de respuestas dejan al descubierto un retroceso en las capacidades técnicas y operativas de los organismos responsables del proceso de materialización de la Inversión Pública. La formación específica para la tarea muestra atrasos en la adopción de nuevas herramientas teóricas y metodológicas.

5.6.2. Otras entrevistas en profundidad. Actores destacados de los SNIP latinoamericanos

Tal como se señaló en capítulos precedentes la implantación de los SNIP en la casi totalidad de los países latinoamericanos contó desde el inicio con el apoyo de los OMF. Y en la medida que estos Sistemas de Gestión se iban implementando el apoyo continuó con el estímulo de acciones de coordinación entre distintos SNIP, de creación de ámbitos de reflexión comunes y de difusión de sus “mejores prácticas”.

Diversas publicaciones, particularmente del ILPES¹⁴⁴, dan cuenta de esta evolución y de los balances y análisis comparados del accionar y de los resultados logrados. Estas reflexiones institucionales suelen señalar logros y satisfacción por los alcances y el desempeño logrado. En algunos casos se mencionan carencias, generalmente explicadas como “lo que aún falta por lograr”.

¹⁴⁴ ILPES, “*La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas*”, Santiago de Chile, 2002; ILPES, Edgar Ortegón Juan Francisco Pacheco, “*Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*”, ILPES, Santiago de Chile, 2004; Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco. “*Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia*”, ILPES, doc. 40, 2005; y Aldunate, Eduardo, *Actualidad y futuro de los Sistemas Nacionales de Inversión - SNIP en América Latina*, 2008.

En las evaluaciones más recientes se comienza a registrar, tíbiamente, la ausencia de un marco de planeamiento pese a lo cual las evaluaciones y autoevaluaciones de programas y proyectos continúan considerando satisfactorios los resultados. También aparece a menudo la muletilla que asigna la responsabilidad de la baja calidad de proyectos aprobados a la “decisión política”. En el mismo sentido los fracasos de varios SNIP durante varios años, que obligaron a una especie de refundación de los sistemas, también son atribuidos a debilidades y carencias del Sistema político en que se soportan. En suma, el carácter institucional de las publicaciones es afecto a las opiniones moderadas y la reflexión resulta claramente aprobatoria de la experiencia realizada.

El tono de estas reflexiones institucionales hizo necesario procurar la obtención de miradas más exhaustivas sobre el estado de situación de los SNIP recurriendo a un ambiente que habilite la obtención de reflexiones y percepciones más espontáneas. Además, el conjunto de opiniones de los 20 decisores y expertos entrevistados se centró en numerosos aspectos operativos de los SNIP y no contiene reflexiones sobre aspectos más generales respecto de su desempeño.

Se recurrió entonces a ampliar el trabajo de campo con tres entrevistas, con idéntica metodología realizadas a Directivos de los SNIP de Chile, Perú y Ecuador.

Al igual que en el caso anterior, en el cuestionario previo se detalló el conjunto de temas de interés, incorporando los más significativos que surgieron de las opiniones del colectivo entrevistado previamente. Como resultado de ello el énfasis estuvo puesto en los siguientes ejes:

- Tensiones entre la lógica de los expertos y la lógica de los decisores y la incidencia de los Sistemas de creencias y formación profesional.
- Inserción institucional de los SNIP y relaciones con la preparación del presupuesto
- Metodologías tradicionales de evaluación y desarrollo de métodos de evaluación multicriterio.
- Tareas y prioridades de los SNIP y su relación con la programación de la inversión pública y el planeamiento.

Las respuestas obtenidas muestran un acabado conocimiento del funcionamiento del SNIP en sus respectivos países y en otros latinoamericanos y los comentarios expuestos dan cuenta de varios aspectos de debate sobre contenido, funciones y objetivos de los SNIP en los diferentes países.

En lo atinente a las metodologías en uso la opinión del Experto Ecuatoriano (EE) afirma que

“las metodologías que se utilizaban son aquellas que tratan de homogeneizar todas esas inversiones y a veces son muy difíciles de comparar entre sí, entonces se necesitan otros argumentos como el multicriterial para saber cómo es una buena composición de un clúster de inversión más que una metodología muy reduccionista que trata de homogeneizar todas las iniciativas de inversión y ponerlas comparables cuando en muchos casos no lo son”.

El Experto Chileno (ECh) por su parte, parece arribar a una conclusión similar, no sin manifestar dudas sobre como implementar los cambios cuando al respecto dice:

“Claro, yo creo (...) el tema de la eficiencia, ¿no? (...) pero sería bueno revisar algunos autores por ahí dicen que la eficiencia es parte del sistema no implica que el sistema sea eficiente. Tomar una sola parte del sistema y hacerlo eficiente (...) no sé si lo va hacer eficaz o de calidad (...) Podemos tener un sistema muy eficiente y tener un millón de personas en las calles reclamando porque esa parte o sector no está funcionando bien”. (En alusión a las marchas de estudiantes y docentes que en el momento de la entrevista –set. de 2011– se realizaban en Santiago de Chile en reclamo por cambios en el financiamiento de la educación)

Observa también que la contracara de las metodologías centradas en la eficiencia económica son las conocidas como Multicriterio y que estos casos debe

tenerse en cuenta que *“porque normalmente la evaluación de multicriterio depende mucho del peso que le das a cada variable y de las variables que vas a incorporar o no incorporar dentro de la evaluación”* y además *“que algunos criterios son razonablemente útiles en un momento, pero en un momento dejan de ser útiles. Entonces, ¿cuándo se adecuan, cuándo cambian estos criterios? ¿Cómo se modifican y quién los sostiene?”*.

Por último, señala que *“la evaluación multicriterio que permite incorporar variables distintas de las económicas y competencia de ponderación de elementos pero para poder llevar a cabo un esfuerzo de evaluación de multicriterios me parece que las estructuras también debieran tener una adecuación”*. Y en el mismo sentido, *“habría que tener adecuaciones, desde mi punto de vista de las estructuras que manejan y de las estructuras mentales de quienes participan en el proceso de ese tipo”*.

Mientras que el Experto Peruano (EP) sostiene que *“todos los cursos de evaluación un poco el eje es esa corriente de fondos, análisis y demás; donde no aparecen –por ejemplo– con su jerarquía los métodos multicriteriales”* y las soluciones propuestas son del tipo de salir del paso (similares a las aplicadas en el SNIP argentino en los años 90), por ejemplo:

“ahí lo que uno tiene que hacer es, pues, si ese proyecto (...) digamos hay una decisión y con tal evaluación no es rentable, entonces se lo busca complementar –otros componentes– para que pueda ese proyecto de alguna manera justificarse su inversión. Digamos, una represa se combina con una central eléctrica de tal forma que ahí me haga rentable el proyecto o algún otro proyecto como una carretera se complementa muy bien con uno de electrificación”.

Y señala además, con referencia a los métodos multicriterio que *“No son adoptados en general y también no se conocen mucho en profundidad. Quizás falta un mayor conocimiento de esas posibilidades.”*

El nivel de capacitación del personal, como también el sesgo teórico y metodológico con que se forman, está presente en las dificultades que enumeran los tres relatos. Respecto de Ecuador, se indica que

“sí, hay una deficiencia general de formación y al momento de implementarlos resulta difícil encontrar personal. En Ecuador la experiencia es que nos esforzamos muchísimo, sobre todo en evaluaciones de impacto. Precisamente, uno de los desafíos que se tiene es el de formar personal pensando en las metodologías multicriterio, sobre todo para que estos resultados se incorporen a la toma de decisiones porque el ciclo del proceso que se necesita para hacer una evaluación de impacto depende de la metodología, de una metodología experimental. Imagínate lo que es levantar una línea de base entre muchas otras cosas, y luego obtener resultados mucho después, a veces no es lo más deficiente porque el ciclo fiscal es mucho más rápido, las decisiones se toman antes de tener los resultados de la evaluación y eso genera problemas.

En el caso de Chile, en tanto, el nivel de formación no parece ser problemático, de hecho la estructura del SNIP chileno muestra un alto grado de profesionalización de sus cuadros técnicos. No obstante, la debilidad parece estar centrada

“desde mi punto de vista de las estructuras que manejan y de las estructuras mentales de quienes participan en el proceso de ese tipo (...) y cuando hablo de estructuras mentales estoy pensando que a una persona la adaptan para poder tomar decisiones del ámbito económico y obviamente que va a privilegiar los instrumentos del ámbito económico y no otros instrumentos del ámbito sociológico. Si a alguien lo forman en el ámbito sociológico va a preferir instrumentos que vengan del ámbito sociológico. Creo que va a tener más conocimientos de esos instrumentos que de los otros”.

Por último, en el caso del SNIP peruano no se pudo lograr una respuesta específica sobre este tema. En varios pasajes de la entrevista el EP afirma:

“Queremos tener una masa crítica de muy buena profesión, y en eso estamos para fortalecernos más y hemos coordinado con la CAF¹⁴⁵ para realizar cursos virtuales y diplomados (...) Hemos iniciado el año pasado un curso de evaluación de proyectos y ahora estamos iniciando un curso especializado en asociación público-privada (...) Pero para esa decisión política lo que necesitamos es formar gente porque ya saben de inversión pública pero ahora tienen que manejar muy bien toda la parte de contrato, toda la parte de riesgos, toda la parte de análisis con más estilo privado (...) Quizás ahora la fortaleza es que hay un buen sistema de metodologías que estamos mejorando permanentemente”.

Como puede apreciarse, el EP orientó su opinión sobre la escasa formación del personal y no expuso reparos a las metodologías existentes, mostrando satisfacción por el avance en contar con pautas y criterios que privilegian o consideran sólo los impactos económicos y financieros¹⁴⁶.

En los comentarios sobre metodologías de evaluación y los rasgos de la formación de los expertos y decisores se incluyen diversos temas conceptuales que pueden exponerse mejor relacionados entre sí.

En relación con la naturaleza del SNIP, tal como surge de las opiniones de sus patrocinadores, de la experiencia recogida y de las evaluaciones sobre su desempeño, parece que su motivación original fue constituirse en un sistema procesador de demandas de inversión que, a partir de un conjunto de atributos de cada una de las postulaciones, puede resolver un ordenamiento jerarquizado en función del desempeño financiero o económico de cada propuesta. Ahora bien, dado el carácter artesanal de los procedimientos de registro, análisis y evaluación

¹⁴⁵ Corporación Andina de Fomento, Organismo Multilateral de Financiamiento en que intervienen Venezuela, Colombia, Perú y Ecuador.

¹⁴⁶ Un detalle de las pautas y criterios metodológicos utilizados por el SNIP peruano, que confirman esta afirmación puede encontrarse en el sitio http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/visitweb/

preexistentes a los SNIP, otro objetivo –no menor– fue el constituirlos como Sistema de Información para el seguimiento de los Proyectos de Inversión.

De la posición que se adopte respecto de la naturaleza y los objetivos de los SNIP pueden surgir opiniones diferenciadas en torno al carácter técnico-político de la evaluación y/o de la decisión, al rol de los equipos técnicos y a las estrategias de los distintos actores para desenvolverse en medio de un proceso decisional con lógicas diferenciadas y contradictorias. Las reflexiones aportadas por los expertos entrevistados son de diversa naturaleza, convergentes en algunos casos y con diferencias importantes en otras.

Así, en cuanto a la tensión entre decisiones técnicas y políticas, el EP señala con claridad:

“A pesar que tenemos instrumentos, tenemos metodologías no lo aplican bien los usuarios porque los presidentes regionales, los gobiernos locales y los ministros cambian a los responsables de los que evalúan los proyectos. O sea, está descentralizado, el alcalde dice: ‘quiero que me apruebes este proyecto’, que puede ser malo pero él quiere que lo apruebes y si no lo apruebas (...) lo bota. Tiene la facultad”.

Pero reconoce que a los técnicos

“...a veces les falta un poquito de conocimiento político también, en la flexibilidad. A veces un técnico dice: ¡ay! ese proyecto es político y por lo tanto no podemos hacer, entonces como no se puede hacer y no le das ninguna salida porque tiene que ser de acuerdo a los requisitos xxx¹⁴⁷ entonces el político dice:

¹⁴⁷ La notación “xxx” indica un vocablo que no se pudo traducir por dificultades técnicas, pero que no altera el significado de la opinión vertida en la frase o párrafo.

¿no lo vas hacer? Se exonera¹⁴⁸. ¡ Lo saco! (...) y eso que lo sacas se convierte en la gran cantidad de los proyectos de los políticos (...) proyectos grandazos”.

Mientras que en el caso de los gobiernos regionales y locales decide “*e/ alcalde, el presidente regional. Él decide que proyectos hacer, nosotros aprobamos con metodologías, con capacitación pero él decide (...) nos envían el proyecto, si está mal (...) lo desactivamos, lo eliminamos. Entonces, como es un presupuesto público no le da plata*”. Y ante la repregunta ¿cuál es la reacción del alcalde?... “*patalea, patalea*”.

El reconocimiento de que “*a veces les falta un poquito de conocimiento político también, en la flexibilidad*” revela una estrategia repetida en diversos SNIP y en distintos niveles en cada uno de ellos. Y revela también una creencia firmemente arraigada en estos equipos técnicos: la primacía de la “razón financiera” por sobre las restantes, al punto tal que los propios equipos operan como un actor con capacidad de fuerte incidencia en la decisión y se incorporan en el proceso decisorio (manuales, procedimientos, pautas de gestión) estrategias destinadas a fortalecer su posición en las disputas sobre selección y jerarquización de proyectos.

Véase esta cuestión en la siguiente respuesta:

“¿Cómo respondemos y nos adelantamos a los decisores políticos? Porque sabemos que el proyecto les interesa. Entonces ¿qué hacemos?, empezamos a trabajar ya en esos perfiles de proyecto, con este fondo, nos adelantamos porque sabemos que ese proyecto lo va a pedir y vamos con algunas regiones coordinando con sus equipos técnicos para ayudarles a hacer los proyectos de la mejor manera más estratégica. Porque sabemos que va a tener peso político, entonces ya estamos trabajando, nos adelantamos. Y cuando viene el tema (...)

¹⁴⁸ “Exonerar” es una potestad de presidente y ministros y algún otro funcionario de segundo o tercer nivel, de eximir del proceso de evaluación a una propuesta de inversión.

ya tiene el perfil aprobado mínimo (...) entonces cuando viene (...) ya lo metiste (...) ya le ganaste al proyecto”.

En el mismo sentido y con la misma lógica opera la gestión del presupuesto, que es la razón de última instancia para la decisión de financiamiento de una postulación de inversión.

¿Quién dice que este proyecto debe ir o no? No lo dice el sistema de inversión pública, lo dice el presupuesto. Porque le da un techo, y le dice: ‘se va el pliego (...) yo pongo este proyecto (...) xxx. La propuesta la hace el pliego, el gobierno regional o el sector y el presupuesto público lo mira y dice muy bien: (...) en este proyecto te doy tanto, este no tiene (...) no te doy”.

Y además, opera con la lógica de que la capacidad de gasto se asocia a gestión eficiente, tal como se desprende de “*digamos (...) le da más en función: ‘por que te voy a dar más plata, si tu el año pasado ejecutaste muy poco’; es más una decisión técnica presupuestal, de ejecución. No sabe si el que presentó el proyecto es bueno o malo”.*

En relación con este eje temático, las respuestas del ECh muestran que el SNIP ha superado buena parte de las dificultades que atraviesa el proceso de consolidación, tales como lograr una dotación estable de personal técnico, contar con permanente capacitación, tener un Sistema de Información que facilite la vinculación del órgano Rector con los organismos demandantes de inversión, una adecuada inserción institucional, independiente de organismos *hacendales*, etcétera.

De allí que sus respuestas aborden cuestiones de carácter más sustantivas y estratégicas. Por caso frente a la supremacía de los criterios eficientistas señala:

“Yo creo que hay algo sobre (...) eficientismo, digo eficientismo porque no quiero decir que el aparato público no tenga que ser eficiente. Digo, hay una sensación de la eficiencia sobre la eficacia, sobre la calidad o sobre el modo de producir los bienes y servicios y eso tiene que ver más con xxx que con la evaluación. Una evaluación siempre puede ser buena de proyectos xxx pero puede tener gente en las calles reclamando”.

En el mismo sentido, frente a la necesaria articulación entre la dimensión técnica y a dimensión política, afirma:

“Mi opinión es que muchas veces el sistema político y el sistema disciplinario, o el tema social y el tema disciplinario van por vías separadas y la intervención en los temas sociales son multidimensionales y particularmente los temas de inversión que son para un gobierno el brazo de actuación por vía más rápida, más cercano (...) no es hacer más de lo mismo sino tener otra unidad de actuación (...) donde hubo un montón de resultados (...) pero para hacer eso hay que tener una visión multidireccional más que unidireccional”.

O bien en el dilema sobre la eficacia de la Nueva Gerencia Pública, señalando *“cómo resolvemos este problema social, general xxx cual es la mejor manera, si la nueva gerencia pública da resultados o no da resultados (...) ya lo veremos. O ya lo vimos. Finalmente la gente está pidiendo cosas en las calles”.*

En el caso del director de Inversiones de Ecuador, las respuestas reflejan otra óptica analítica asociada a criterios que sostienen la primacía de la decisión centralizada desde el Estado y la relevancia de la planificación como instrumento ordenador del proceso de decisiones. Partiendo incluso de una situación similar a la de Argentina,

“había una percepción social de que el Estado era ineficiente, que había abuso entre sus funcionarios, lo cual era parte del problema. Pero (...) también estaba este fortalecimiento de las ideas o de su direccionamiento político desde la formación académica. Ambas cuestiones confluyeron y lograron algo inédito: que el Estado debía reducirse, era algo ineficiente e incluso estaba mal visto y peyorativo”.

Respecto del primer SNIP en Ecuador, creado en el año 2005, indica que *“fue un sistema demasiado débil –en realidad no era un sistema sino una herramienta–, el cual se planteó sobre unos supuestos de eficiencia y automatización que simplificaba mucho la realidad de las capacidades de cada ejecutor y en la práctica se volvió un volumen de información inservible”.* Tres años más tarde se cae por su propio peso y se lo reemplaza por algo nuevo, sostenido en una Ley Orgánica *“que cambió no sólo el sistema de inversión pública sino que cambió la articulación entre la planificación y el manejo de presupuesto público”.*

En términos de articulación, propone que

“primero hay que entender que toda aplicación técnica se hace bajo la base del diseño de unos objetivos políticos. Entonces, lo primero que hay hacer es definir los objetivos políticos. Una vez que esto se tiene claro, la técnica tiene que estar al servicio de cómo alcanzar mejores objetivos”.

Y luego aparece la tensión dada por la disputa entre las distintas visiones de los grupos de actores, con lo cual, *“el problema que se da muchas veces es el de una mala delimitación, hay técnicos que empiezan a utilizar la técnica como un instrumento para cuestionar una decisión política, cuando lo más honesto sería dejar la técnica de lado y cuestionar el objetivo político...”*

Esto también es parte de la práctica... La técnica debe dar los datos, herramientas más eficientes, pero no tiene que acercar soluciones ni definir objetivos". Y cierra su opinión señalando:

"Creo que se puede superar en la medida que se quiera, pero siempre un criterio técnico viene escondido detrás de una posición política. Por esto es mejor transparentar, es decir, si yo pongo técnicamente esto es porque es desde esta posición política, desde este punto de vista. El error es que muchas veces se lo deja implícito y en la práctica resulta que no es lo que la gente necesita ni lo que votó".

Y como aporte a generar técnicos con esa perspectiva analítica, comenta que

"precisamente, uno de los desafíos que se tiene es el de formar personal pensando en las metodologías multicriterio, sobre todo para que estos resultados se incorporen a la toma de decisiones porque el ciclo del proceso que se necesita para hacer una evaluación de impacto depende de la metodología, de una metodología experimental. Por esto creo que es bueno tener un sistema y, sobre todo, tener un sistema de diferentes metodologías y aproximaciones que permitan tener criterios cada momento. Obviamente, los criterios más duros que son los de las evaluaciones de impacto, preferentemente hechos con metodologías de carácter experimental".

Esto puede contribuir a resolver el conflicto que se da en ciertas ocasiones donde

“algunas metodologías dicen que determinado proyecto es un desastre pero políticamente es un proyecto que, primero, está interiorizado en ciertas ideas y, segundo, beneficia a cierto grupo el cual lo defiende. De este modo, la evaluación queda muy lejos. Entonces, hay que fusionar los resultados de la evaluación a la toma de decisión política y contar con diferentes metodologías que permitan tener”.

Luego, se dio un tema importantísimo como es el dilema que es tener inversión. La inversión se levantó más ya en términos de la herramienta informática, del procedimiento de un banco de proyectos aislado de las herramientas de procesos informáticos del Ministerio de Finanzas que son los que manejan el presupuesto.

Obviamente, eso genera incompatibilidad porque las decisiones de inversión se cristalizan en asignaciones presupuestarias y el tener sistemas que tienen bases informáticas de diálogos distintos, genera descoordinación. Lo que estamos haciendo ahora es tratar de introducir todas las decisiones de inversión en una base de datos compartida y vamos a congeniar con la del Ministerio para hacer el presupuesto. Esto todavía no lo tenemos funcionando, pero es la idea de ir en este sentido y, finalmente, hacer estas evaluaciones de inversión sobre la base de balancear buenos portafolios.

Por último, las opiniones respecto del grado de autonomía de los criterios de decisión y de la gestión de los SNIP, el debate se ordena alrededor de los actores e instrumentos que definen el rumbo estratégico de las decisiones o bien si se considera o no deseable la existencia de estos ejes estratégicos que orienten o delimiten las decisiones y los criterios.

En el caso del SNIP peruano, el reto está planteado en que la descentralización del proceso de decisión a gobiernos regionales y locales, para cierto nivel de proyectos. Dice ante ello el EP:

“¿Pero cuál es el reto que nosotros empezamos a trabajar desde hace ya un año? Es que evitemos la atomización de la inversión. Es decir, no nos sirve tener 25.000 proyectos o 20.000, podemos tener la mitad de esos proyectos pero mucho más articulados, integrados con una visión de desarrollo pero de montos mayores”.

Para lo cual admite:

“Tenemos una debilidad en la programación y una debilidad estratégica. Eso que nos hace tener proyectos muy chicos. Al ser descentralizado el SNIP, la debilidad es que tienes proyectos muy chicos, atomizados, no articulados y no con una visión de desarrollo (...) Entonces, frente a eso, la otra debilidad que tenemos es la programación. No tenemos una visión estratégica”.

En el caso de Ecuador, su director de inversiones sostiene:

“La debilidad de los SNIP es que, al igual que las metodologías de evaluación de proyectos, tienen acciones muy reduccionistas y no piensan en cómo balancear bien un portafolio sobre las decisiones y necesidades de un país sino que piensan en cómo comparar tasas de retorno entre diferentes proyectos que mucha veces tenían metodologías tan disímiles para generar una tasa de retorno que, en realidad, esas tasas de retorno no servían”.

5.7. Conclusiones de las opiniones y reflexiones recogidas en las entrevistas

Se trata de tres funcionarios y decisores, expertos del primer nivel en términos de experiencia y conocimiento de los SNIP de sus respectivos países y compenetrados con la situación de sus homólogos en virtud de una intensa red de relaciones horizontales. Sus respuestas traslucen además las singularidades del proceso de construcción y consolidación de estos Sistemas en sus respectivos países y, además, plantean los problemas no resueltos y los dilemas sobre el rumbo a seguir.

Más allá de la diversidad de posiciones frente a los temas relevantes, las respuestas echan luz sobre algunos aspectos centrales, entre los cuales se destacan:

- Los SNIP fueron diseñados y contruidos en medio de un clima de época que daba por descontado que los procesos de gestión de las decisiones de inversión pública debían *racionalizarse* de acuerdo con criterios de eficiencia financiera o económica. Para ello era imprescindible contar soportes documentales informatizados que permitiesen gobernar la masa de demandas de inversión.
- En no pocos casos el objetivo central de los SNIP se transformó en la creación de Sistemas de Gestión, articulados alrededor de los Bancos de Proyectos, alcanzado en buen grado en muchos casos. Con los esfuerzos centrados en este resultado, la información resultante tributó a la programación presupuestaria y al control más eficaz del gasto, mientras que la calidad de la inversión pública permanecía invariada.
- Los SNIP fortalecieron a los equipos técnicos y técnico-políticos y los constituyeron en actores de significación a tomar en cuenta a la hora de las decisiones de inversión.

- Las metodologías desarrolladas centradas en análisis monocriterio, adoptadas *de facto* y sin beneficio de inventario, sumadas a la formación de numerosos cuadros técnicos en los mismos criterios, contribuyeron a constituir y fortalecer un actor que actúa con una lógica diferenciada del resto de las que intervienen en el proceso decisorio.

Este actor –los SNIP, sus expertos y decisores y las Usinas de Pensamiento asociadas– actúa como contracara de decisores que asumen las lógicas tributarias de la decisión política.

- La lógica de los equipos técnicos se sostiene en una teoría económica que goza de posición dominante a escala mundial y la metodología generalmente aceptada para calificar los resultados esperados de los proyectos no confronta con otros enfoques alternativos. Estas dos condiciones asignan a las posiciones de estos equipos técnicos un halo de cientificidad con el que se disputa la hegemonía a los procedimientos de corte artesanal que provienen de criterios centrados en la lógica de la acción política.

Conclusiones

1. De la centralidad estatal y la edad dorada del EBK a la frustración y el desencanto.

La periodización de fenómenos y tendencias que se manifiestan tanto en la Sociedad como en el Estado es siempre arbitraria y discutible. No obstante ello puede afirmarse la existencia de un ciclo largo característico de la evolución del Estado de Bienestar Keynesiano que, en Argentina, se inicia a principios de los años 30, llega a su apogeo en las décadas de 1950 y 1960 para comenzar su declive en la década siguiente y llegar al ocaso a fines de los 80.

Es en los años 70 cuando las capacidades estatales comienzan a flaquear en la mayoría de los países latinoamericanos y la legitimidad lograda por la ampliación de las condiciones de bienestar comenzaba a erosionarse. Mientras tanto, instrumentos y políticas otrora apropiados para sostener programas de inclusión y equidad social eran crecientemente cooptados por las élites empresarias, en el inicio del largo periodo de desmembramiento del bloque social y económico que constituía hasta entonces el soporte principal de estas experiencias.

En paralelo y contradictoriamente se desenvuelve el desarrollo teórico, que durante ese tramo temporal aborda la naturaleza de la acción estatal y de las políticas pública (casi) prescindiendo del análisis del Estado. Lo *estatal estaba dado*, tanto en exégesis marxista como en la prolongada deriva de buena parte del institucionalismo hacia la adopción del subjetivismo metodológico y del enfoque neoclásico de la teoría del bienestar para explicar las conductas de los decisores políticos y burócratas. Así, como en los pasos de la contradanza, es al inicio del ocaso del EBK cuando las preocupaciones teóricas sobre lo estatal, sus manifestaciones heterogéneas, sus capacidades, el rol de sus protagonistas, comienzan a tener relevancia en la agenda de la investigación y resurgen como una de las preocupaciones centrales en las disciplinas sociales.

Es, quizás, Theda Skocpol (1989:41) quien resume en su trabajo el cambio en ciernes al afirmar que

“el 'gobierno' era considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. La investigación se encontraba en las 'aportaciones' de las sociedades al gobierno y en los efectos distributivos de las contribuciones gubernamentales. El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente y, en la investigación comparativa, las variaciones en las organizaciones gubernamentales se juzgaban menos significativas que las 'funciones' generales compartidas por los sistemas políticos de todas las sociedades”.

La misma autora, en el párrafo final de este trabajo afirma que

“A medida que pongamos de nuevo al Estado en el primer plano que le corresponde en las explicaciones del cambio social y la política, nos veremos obligados a respetar la historicidad intrínseca de las estructuras geopolíticas y asistiremos necesariamente a los ineludibles entrelazamientos de los acontecimientos a nivel nacional con los contextos históricos mundiales cambiantes” e “interpretaciones sólidamente fundamentadas y analíticamente profundas de las regularidades causales que subyacen en las historias de los Estados, las estructuras sociales y las relaciones transnacionales en el mundo moderno”.

Es precisamente esta *historicidad intrínseca* de la construcción y evolución del EBK en Argentina donde reside la trama argumental central para la comprensión de los profundos cambios generados en la década de los años 90.

Esta evolución se describe en el precedente capítulo cuarto y cabe destacar de allí el concepto de *empate hegemónico* que explica la prolongada disputa –y alternancia- entre gobiernos democráticos -o democrático-restringidos-, con fuerte apoyo de clases subordinadas y gobiernos dictatoriales, restauradores de privilegios de sectores oligárquico-conservadores. Disputa ésta que se intensificaría al ritmo en que el modelo de acumulación y desarrollo vigente se debilitaba, dejando al desnudo sus límites.

El escenario central de esta disputa fue precisamente el Estado, en todas sus dimensiones, tanto en el plano material como en el simbólico. De allí en más el protagonismo estatal fue creciente. Por un lado creó y desarrolló instrumentos de intervención en –prácticamente- todos los sectores económicos con lo que consolidó su rol de participante central, interventor y regulador exhaustivo de la actividad económica.

Pero no menos importante fue su actividad como gestor de los más diversos instrumentos de vinculación y construcción de hegemonía, tanto en relación con la institucionalidad existente como en su vinculación con las variadas formas organizativas de la sociedad civil.

La progresiva implantación de un EBK en Argentina no fue un proceso armónico, por el contrario, tuvo el sino del conflicto permanente. Ciertamente es que el intervencionismo estatal tuvo su origen en una decisión política del antiguo bloque de poder oligárquico-exportador y fue implantado como emergencia ante la crisis de los años 30. Luego, dado que el periodo de emergencia se prolongaba ante la continuidad de la crisis y la incertidumbre, algunas medidas adoptadas e instrumentos utilizados fueron adquiriendo un carácter estructural. Así, poco a poco, el discurso oficial advertiría la imposibilidad de volver al Estado del *laissez faire* anterior.

A partir de entonces, en la medida de su progresiva consolidación, este modelo estatal se constituía en eje de los debates políticos y sociales. El primero de ellos, a lo largo de la década de 1930 tiene un punto de tensión hacia el fin de la misma, con la propuesta de una estrategia industrializadora presentada en 1940 por uno de los protagonistas relevantes de las modificaciones introducidas en la gestión económica durante los años 30, Federico Pinedo.

El “Programa de reactivación de la economía nacional”, más conocido como Plan Pinedo, que fuera definido por Juan Llach como el *“primer documento del Estado en el que se considera la posibilidad de modificar parcialmente la estrategia de desarrollo económico vigente”*¹⁴⁹, demandaba el apoyo estatal para el desarrollo de una industrialización centrada, básicamente, en bienes transables. El “Plan” no logró superar el debate parlamentario y fue derrocado por una coalición *ad hoc* de conservadores, radicales y socialistas.

Pese a esta derrota legislativa la ampliación orgánica de la actividad estatal ligada a las transformaciones económicas –y luego sociales- seguiría su curso. Estos primeros debates, que ponían en cuestión la estabilidad del bloque hegemónico, se profundizarían aceleradamente, en paralelo con la constitución de un nuevo bloque histórico de intereses económicos, sociales y políticos que agrupará a los trabajadores urbanos y rurales, los empresarios industriales e importantes sectores de las fuerzas armadas. Los sucesivos avances y retrocesos de este proceso de constitución del EBK seguirán el ritmo de la disputa abierta con las representaciones del antiguo poder oligárquico vinculado al modelo primario-exportador. Signado por conflictos recurrentes se abre allí un largo periodo de *inestabilidad duradera*.

¹⁴⁹ Llach, Juan J.: “El Plan Pinedo de 1940: su significado histórico y los orígenes de la economía política de/ peronismo, en *Desarrollo Económico*”, pág. 517, n°92, vol. 23, Buenos Aires, 1984.

Al interior del nuevo bloque en ciernes no será todo concordia y armonía. No obstante ello, ciertos objetivos de medio y largo disipan los conflictos internos y contienen a los partícipes. En el marco de la nueva situación internacional abierta en la segunda posguerra del siglo XX, el proceso industrializador sustitutivo de importaciones y la defensa del mercado interno para el trabajo y el capital local unificarán sus demandas. El paralelo proceso industrializador que fortalece la industria básica satisfaría los postulados de la nueva doctrina de defensa nacional, cara a las fuerzas armadas, el otro protagonista del nuevo bloque.

El EBK resultante tenderá a satisfacer estos objetivos sectoriales y el instrumento central que articule demandas con objetivos y atienda los principios de consistencia e integralidad será el planeamiento. De aquí en más se consolidará la presencia de un área burocrática que tendrá la misión de receptar las reflexiones sobre los objetivos de largo plazo, diseñar las intervenciones requeridas para alcanzar las metas propuestas y articular los pasos tácticos adecuados a las cambiantes situaciones en el marco de las previsiones estratégicas del planeamiento.

Esta relevancia de lo estatal fue consolidando un cuerpo burocrático progresivamente enraizado con ciertos objetivos estratégicos, tanto a nivel del Estado Central como en las principales empresas y agencias estatales. Primero fue el Consejo Nacional de Posguerra, transformado luego en Consejo Nacional de Planificación, vigente hasta 1955, luego será el Consejo Nacional de Desarrollo, expresión de la alianza de Fuerzas Armadas con grupos industriales nacionales, vigente hasta principios de los años 70, cuando se producen los dos últimos intento de orientar las actividades económicas en el marco del planeamiento estratégico: primero, el “Plan Nacional de seguridad y Desarrollo 1971-75” y luego el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”, en el año 1973.

En el resto de la estructura estatal federal se constituyeron y consolidaron organismos –y culturas burocráticas- asociadas al planeamiento y al establecimiento de objetivos estratégicos, tanto en las poderosas empresas públicas de Energía núcleo-eléctrica, Siderurgia, Energía Eléctrica, Transporte Ferroviario, Marítimo y Fluvial, Tecnología Nuclear, Telecomunicaciones, Química Pesada, Petróleo y Petroquímica, como en organismos de diversa entidad e inserción burocrática, a saber: Consejo Federal de Inversiones, Institutos Nacionales de Tecnología, Agropecuaria e Industrial, Universidad Obrera (posteriormente Universidad Tecnológica Nacional), Comisión Nacional de Actividades Espaciales, entre otras.

Lo propio ocurriría con los gobiernos provinciales y los más importantes locales. A partir de entonces, en los organigramas de los Poderes Ejecutivos comenzaban a incorporarse Secretarías y Direcciones de Planificación con el mismo ritmo con que se ampliaba la nomina de técnicos y funcionarios que se abocarían a esta nueva función pública.

Este proceso –virtuoso- de constitución de un EBK progresivamente ampliado que llegaría a protagonizar la “edad dorada del capitalismo argentino” entre la mitad de los años 60 y la primera parte de la década siguiente¹⁵⁰¹⁵¹, comenzaría poco después a mostrar signos de agotamiento, precisamente al inicio del ocaso del proceso distributivo-desarrollista.

Es en ese momento en que el principal instrumento articulador de demandas y expectativas con metas y objetivos de medio y largo plazo –el planeamiento- comienza a perder relevancia. El último intento ordenador –el Plan Trienal de 1973- no logra instrumentar las principales transformaciones normativas que le permitan fortalecer la centralidad estatal en la gestión económica (las leyes de Impuesto a la Renta Normal Potencial de la Tierra y la Ley de Compras Estatales, no lograron acuerdo legislativo). El empresariado industrial fortalecido en décadas

¹⁵¹ Entre 1964 y 1973 se registra el periodo largo de más alto crecimiento del PBI (4,2% anual acumulativo) en todo el Siglo XX en Argentina.

de mercados protegidos hubo de desarrollar comportamientos rentísticos¹⁵² y *prebendarios*, que impulsan la cooptación de áreas enteras del aparato burocrático. Mientras esto ocurría, se desplegaba un proceso de extranjerización de la propiedad industrial en varias ramas productivas, que agregaría un nuevo actor a la controversia sobre el rumbo económico y —a la par— contribuiría a escindir el bloque de actores sociales y políticos que sostenía el rumbo estratégico de desarrollo.

Así quien hasta entonces fuera el actor central, excluyente y —merced a su poderío— disciplinador por antonomasia, comenzará un prolongado e ineluctable proceso de declive. La pendiente tendrá variaciones de intensidad, e incluso amesetamientos, pero en los próximos 20 años agonizará su capacidad de expresar orgánicamente los intereses de aquel bloque histórico que le diera razón de ser durante casi medio siglo.

Mientras tanto continuaba irresuelta la tensión al interior del bloque social protagonista y beneficiario principal del proceso de desarrollo, en la misma medida de la disputa con los actores sociales que pugnaban por el retorno a la Argentina agroexportadora y continuaba así el largo ciclo de *inestabilidad duradera*.

El llamado *empate hegemónico* como resultado de la tensión prolongada entre las representaciones de los intereses agroexportadores y la alianza obrera-industrial-militar comenzaba a resolverse. Al decir de Carlos Portantiero (1977:562) la disputa concluirá en forma dramática con la irrupción de la última dictadura militar,

“sometidas a partir de entonces (de la muerte de Perón en 1974) a un acelerado proceso de polarización centrífuga, las fuerzas sociales lograrán vaciar al Estado de todo contenido. Como una pura sombra espectral, disuelto en las

¹⁵² Se reconoce una continuidad entre la *cultura rentística* desarrollada por los propietarios terratenientes a partir de la apropiación de la renta diferencial derivada de la fertilidad relativa de los suelos pampeanos respecto de los Europeos, y la incorporación (y el logro) de ganancias extraordinarias por parte de los industriales argentinos, originadas en la protección excesiva que generan aranceles innecesariamente altos. Esta *sobreganancia* es definida como *rentas colusivas* (derivadas de prácticas de colusión entre empresarios y burócratas) en Guido Di Tella, *“La estrategia de Desarrollo Indirecto, 20 años después”* en Desarrollo Económico, vol. 26, n° 101, 1986, Buenos Aires. Por último, ya en el declive del modelo de centralidad estatal, la cooptación de áreas burocráticas —y de conducción política— del aparato estatal abre una nueva fuente de ingresos rentísticos de ciertas élites empresarias y da origen al llamado *capitalismo prebendario*.

determinaciones fragmentadas de la sociedad se derrumbará lastimeramente en marzo de 1976”.

Contrariando esta afirmación, el ciclo no habría concluido aún. Con el fracaso de la experiencia dictatorial y la restauración del Estado de Derecho aparecerá un nuevo intento de reconstitución de las antiguas alianzas. Esta vez, limitado en sus objetivos, con nuevos condicionamientos internos y externos y con un entramado burocrático, debilitado por el convencimiento de haber perdido centralidad en la arena pública y también erosionado por los procesos de captura gestados por corporaciones y élites empresarias.

Mientras que, en paralelo, la recuperación democrática vuelve a poner en pie expectativas sociales que no podrán satisfacerse. Por el contrario, crearán las condiciones para una nueva frustración colectiva que –valga paradoja- contribuirá a debilitar la capacidad de resistencia al programa de desmantelamiento de lo estatal, en ciernes. Al respecto dirá Carlos Acuña

“Del keynesianismo de Bernardo Grinspun (1983) a la heterodoxia del Primer Plan Austral (1985), a la creciente ortodoxia de las fases sucesivas de este plan (1986/87) y, finalmente, al intento desesperado del Plan Primavera (1988), el radicalismo transita un camino en el que la creciente intensidad de su diagnóstico sobre la necesidad de un cambio estructural fue de la mano de la progresiva pérdida de poder político” (1995:61).

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

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

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

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

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

Una vez abierto el sendero de la crisis, su desarrollo pone en blanco sobre negro el estado de la *estatalidad construida*, de la que quedaba solo el recuerdo de tiempos mejores. Las estructuras organizativas lucen ahora vacías, la normativa profusa y contradictoria deviene letra muerta, el funcionariado burocrático opera sin estímulos, las áreas aun importantes comienzan a ser permeadas por nuevos actores provenientes de la *nueva experticia*, los objetivos

se difuminan y el horizonte estratégico se angosta—cual espejismo- para reducir la gestión política a la atención de la mera coyuntura.

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

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

En efecto, en este periodo se producen profundas transformaciones que lo diferenciarán claramente de los anteriores, tanto en las reglas de inclusión/exclusión como en las relaciones entre economía interna y externa, relaciones entre economía y mercado, entre Estado y actividad económica, en las reglas constitucionales y electorales, en los partidos políticos y en las relaciones entre el Estado, políticas públicas y sociedad civil.

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

Una de las características centrales de la transición entre estos dos procesos democráticos, más que la profundidad de las reformas y el cierto consenso logrado/impuesto, reside en que las mismas no obedecieron a un programa de gobierno preestablecido, con difusión eficaz y construcción de consenso generalizado sino, más bien, a la ocurrencia sucesiva de diversas situaciones de conflicto que, en su resolución, habilitaron el camino de profundización de las reformas¹⁵³. De allí la importancia de la resolución de los diversos conflictos surgidos o generados al principio del periodo, que permitieron consolidar rápidamente el poder presidencial y habilitaron y legitimaron las transformaciones en pos de un objetivo central y excluyente: desmontar la estructura del antiguo EBK, establecer nuevas reglas de juego expandiendo los criterios mercantiles al conjunto de las relaciones sociales y de vinculación Estado-Sociedad.

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

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

¹⁵³ Cabe recordar que el Programa de gobierno (que expresaban las consignas electorales del candidato ganador) respondía a los postulados clásicos del nacionalismo justicialista, exactamente en las antípodas del que se pusiera en ejecución apenas asumido el poder.

lógica de la relación *insumos-productos-resultados* y en el uso excluyente de indicadores de eficiencia.

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

3. Sobre las Reformas, propuestas, implementadas y resultados esperados y logrados

El proceso de Reformas abarcó diversas dimensiones, político-institucionales, normativas, organizativas y culturales. Y en todas se materializaron cambios profundos. En el plano Político institucional se fortaleció un Ejecutivo de que adoptó un carácter decididamente *decisionista* y llevó al extremo el tradicional *hiperpresidencialismo* que caracteriza la relación entre poderes en Argentina¹⁵⁴. En paralelo se promovió la creación de una Corte Suprema de Justicia abiertamente alineada con el Ejecutivo.

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

¹⁵⁴ En los comentarios políticos informales se sintetizaba este rasgo del modelo señalando que los tres poderes del Estado residían en el domicilio de un estudio jurídico de la lejana ciudad de La Rioja, aludiendo al que integraban antes de 1989, Carlos Menen, Presidente; su hermano Eduardo, Presidente del Senado y el antiguo socio y amigo de ambos, Julio Nazareno, Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En el plano organizativo se promovió la transformación de numerosas agencias estatales imprimiéndoles un sesgo mercantil en sus modelos organizativos y en el establecimiento de objetivos. La dimensión cultural, mientras tanto, se vio impactada por la defensa y difusión del nuevo paradigma que reformulaba la articulación de las relaciones sociales y del Estado con los actores económicos. En resumidas cuentas, se proponía penetrar la lógica burocrática con criterios mercantiles, promover el principio de eficiencia como objetivo estratégico central y fortalecer la centralidad del mercado como organizador de las actividades productivas.

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

Se abría paso así a las llamadas Reformas de *segunda generación*, una variante -crítica y complementaria- de las políticas derivadas del primigenio Consenso de Washington que ponía el acento en Reformas administrativas que apelasen al incremento de la competencia y a la promoción de acciones de mayor transparencia y control de la gestión estatal. De esta orientación surgieron iniciativas que se plasmaron –con diferentes resultados- en políticas y acciones tales como contrataciones de personal basadas en méritos¹⁵⁵, instauración de prácticas de participación y control ciudadano, difusión de compromisos de incremento de la calidad en los servicios y creación de instrumentos de aproximación de la gestión pública a la ciudadanía.

¹⁵⁵ Creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

Esta evolución del proceso de reformas, opera como marco del objeto de esta investigación por lo cual se focalizará la atención en aspectos tales como la naturaleza de las reformas introducidas en la gestión, el tratamiento dado a los recursos humanos y el rol de los sistemas de creencias de los actores involucrados

4. Las Reformas y el personal

En 1991 se crea el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) que configura un intento escalafonario basado en criterios meritocráticos. Si bien su introducción consiste un avance respecto de la situación preexistente, su impacto es francamente limitado. Su cobertura comprende solo un cuarto del personal estatal *permanente* y en un periodo en que las contrataciones para asesoramiento representaban altos porcentajes del gasto total en personal. Por caso, en 1999, alcanzaba a casi un 50 % en los Ministerios de Economía y Trabajo, y al 75 % en la Secretaría de Desarrollo Social (Iacovello; 2007:17).

Vale destacar en este mismo trabajo un exhaustivo análisis de Recursos Humanos en base a índices de desempeño relacionados con 5 variables, a saber: *Eficiencia, Mérito, Capacidad Integradora, Consistencia Estructural y Capacidad Funcional*. En una escala de 4 a 20, la valoración de los tres primeros se ubica a solo 40 % del puntaje máximo posible, es decir claramente por debajo de la media y los restantes obtienen una puntuación más baja aún (aproximadamente 20 %). Esta pobre performance está incidida claramente por el desempeño obtenido en términos del indicador denominado *Consistencia Estructural*, basado en tres parámetros (Coherencia Estratégica, Coherencia Directiva y Consistencia de Procesos), donde los primeros exhiben una bajísima puntuación.

Como contracara al bajo nivel de calificación obtenido en general y, en particular en los aspectos señalados, se obtienen mejores resultados en *Eficiencia* (que mide el costo de personal en relación con el gasto total y el tamaño de la economía). Es de destacar aquí el importante sesgo dado por: 1) la enorme magnitud de reducción del plantel de personal en la década previa al estudio y; 2) No considerar el significativo peso del personal reclutado mediante contratos de “asesoramiento” donde, además, la información es imprecisa e incompleta pues buena parte de las incorporaciones se realizaban por cuenta de los OMF o el PNUD.

En el caso del atributo *Mérito*, su desempeño refleja el avance logrado por el régimen meritocrático de promoción establecido en el SINAPA. No obstante ello, las que encuestas realizadas al personal en el año 1994, informan dos aspectos contradictorios, a saber. Por un lado el reconocimiento de haber

“mejorado los procesos de selección clarificando y racionalizando las reglas para el ingreso...” afirmación que atenúa su significación al mencionarse *“pero que también se percibía la impresión, certeza o conocimiento que se habían “dibujado los perfiles para favorecer a algún candidato” y que en las selecciones se producían favoritismos políticos”* (Iacovello; 2002:44)

Por otra parte se advierten algunos aspectos confusos. Así, en el indicador *Capacidad Integradora* se combinan atributos contradictorios, por un lado el alto nivel de desarrollo de las relaciones laborales en el Sector Público Argentino, con altas calificaciones que compensan el bajísimo desempeño en la valoración del clima laboral y de la percepción del personal sobre su integración en la organización.

En orden de resultados descendente, sigue el indicador de *Capacidad Funcional*, con una puntuación menor a un tercio de la escala, compuesto por una valoración de *eficacia innovadora*, de bajísimo puntaje, compensado parcialmente por la valoración del restante subíndice de *Competencia*, que alude a las previsiones normativas relacionadas con la gestión de empleo.

Por último, el indicador de *Consistencia Estructural* es el que recibe la menor calificación (20 % de la escala). Los puntos críticos están centrados en el abandono de las previsiones de Consistencia e Integralidad, reflejado en los muy bajos resultados obtenidos en los subindicadores de *Coherencia Estratégica* y *Coherencia Directiva*. Que contradicen (o complementan) el relativamente mejor resultado obtenido en *Consistencia de Procesos*, obtenido a partir del énfasis puesto por la Reforma en la efficientización de los aspectos administrativos.

Los resultados muestran diversas carencias. La principal de ellas constituida por la ausencia de articulación entre las funciones establecidas para el personal de la organización estatal y la estrategia de la organización en función de objetivos y metas de medio y largo plazo. La segunda insuficiencia se trasluce con el intento de remediar la primera mediante el recurso de contrataciones transitorias con lo que se crea una burocracia paralela, sin reglas explícitas, intrínsecamente inestable, con ineficiencia creciente asociada a la rotación e inestabilidad de sus promotores, los funcionarios de primera línea.

Con esta nueva situación se arriba a lo peor de los dos mundos: el desempeño no mejora pues las contrataciones provisorias se focalizan y afrontan solo acciones coyunturales y -a la par- no promueven la autonomía de criterios en el personal, en razón de su inestabilidad laboral y de la naturaleza “política” de su contratación. En relación con estos procesos de Reformas (Nickson; 2002:136-137) previene que

“si las estructuras y los sistemas fundamentales no son los apropiados, entonces el NPM (Nueva gerencia Pública) puede no ser la respuesta correcta. La aplicación amplia del NPM en sistemas administrativos inmaduros no es recomendable debido a que la ganancia potencial de eficiencia será casi con seguridad opacada por los mayores costos que resultan de los problemas de coordinación y por la gran inestabilidad”.

Se genera así un efecto deletéreo, en el mediano plazo, que inhibe aún más las posibilidades de consolidación de una burocracia de corte *weberiano*. Este cuadro de resultados abona la hipótesis formulada en la Introducción, página 8, sobre las consecuencias del desplazamiento de

“criterios centrados en la soberanía de la elección democrática, la consistencia estratégica, el apoyo ciudadano y la construcción dinámica de consensos” por una “racionalidad instrumental, basada en criterios económicos o de “eficiencia”” y la importancia, entre otros, de “la ausencia de enfoques estratégicos a causa del largo período de abandono del planeamiento como guía orientadora de las políticas y la Gestión Pública”.

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

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

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

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

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

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

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

Esta capacidad de centralizar la información financiera permitió a la gestión hacendal contar con procedimientos más efectivos para la asignación presupuestaria. Gracias a la familia de Sistemas que integran y reportan al SAF, la Secretaría de Hacienda (SH) pudo contar con un buen grado de información que le permite conocer el desempeño de los distintos organismos en términos de gasto e ingresos y perfeccionar su intervención en la fase de ejecución presupuestaria, precisamente el momento de la gestión en el que se producían y producen desvíos respecto de los previsiones.

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

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

Una vez aprobado el presupuesto en el área hacendal pasa a Jefatura de Gabinete de Ministros, generalmente sin que se produzcan modificaciones. Y de allí al Congreso, donde los únicos cambios posibles se derivan de demandas regionales o sectoriales que los gobernadores realizan al Poder Ejecutivo, o por eventuales negociaciones de *toma y daca*, y se aprueba sin más. Un detalle no menor es la inexistencia de dependencia alguna en el Congreso, en condiciones de abordar el análisis presupuestario desde el punto de vista técnico y profesional¹⁵⁶.

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

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

En los capítulos 4 y 5 se desarrollan los antecedentes de la gestión de la Inversión Pública en Argentina y el proceso de implantación del SNIP. En estas conclusiones se contrastarán estos antecedentes y los resultados obtenidos con las hipótesis formuladas.

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

¹⁵⁶ Hasta el año 2011, la comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, contaba con 25 empleados de planta permanente y un solo profesional en Ciencias Económicas.

Existe además una notoria divergencia entre los objetivos postulados (brindar *racionalidad* al proceso de preinversión e inversión en Argentina) y el rol que efectivamente cumple, distancia ésta motivada por una diversidad de causas que van desde el diseño conceptual, el abandono de los principios del planeamiento hasta las capacidades y el tipo de formación de los cuadros burocráticos, el rol de los grupos de experticia y el entorno cultural que preña los estilos de gestión pública.

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

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

En primer lugar la norma de creación define el objeto de su actividad (la Inversión pública) en forma restringida¹⁵⁷ cuando refiere a “*actividades que incrementen el “patrimonio” de las entidades que integran el sector público nacional*”. La introducción del concepto “patrimonio” para precisar el objeto de la inversión resulta impropio, por su naturaleza contable, e inadecuado para contener el conjunto de intervenciones públicas materializadas con el formato de proyectos de inversión.

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

¹⁵⁷ Ley N° 24.354, “Artículo 2, *Inversión Pública Nacional: La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios*”.

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

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

En tercer lugar la capacidad institucional del organismo (Una dirección Nacional, ubicada en la cuarta línea de decisión en el Ministerio de Economía) parece no ser suficiente para disciplinar al conjunto de los organismos formuladores de propuestas -como tampoco lo son plenamente los niveles superiores- del Ministerio de Economía. Dada esta situación, la intervención de la DNIP se orienta a capacitar a los organismos de formulación de propuestas de inversión y –eventualmente- a devolver postulaciones que no satisfacen los criterios metodológicos impuestos. No obstante el organismo originante de la iniciativa inversora puede insistir con su inclusión presupuestaria y posterior ejecución, sin importar si satisface las observaciones del SNIP¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Durante la revisión de los informes de evaluación del SNIP, que comprenden buena parte de la totalidad de los Proyectos procesados en varios años de la década de 1990, no se pudo encontrar Propuestas rechazadas y los casos de dictámenes con observaciones fueron francamente minoritarios.

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

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

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

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

Cierto es que el diseño normativo previó mecanismos de incorporación de los Estados Provinciales pero éstos no encuentran beneficios de contrapartida en su adhesión plena. También aquí se recurrió a la *segunda mejor* opción: los estados *subnacionales* adhieren al sistema, implementan sus propios Sistemas de Gestión

de la inversión, asistidos técnicamente por el SNIP. De este modo aparece formalmente una ampliación de la cobertura del Sistema aunque, en rigor, cada provincia o Municipio incorpora nuevas actividades en el recorrido burocrático sin que estas signifiquen transformaciones o mejoras de las prácticas vigentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3. El SNIP. Su implantación, resultados y limitaciones

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

La valoración de lo producido por este sistema puede hacerse desde dos perspectivas. La primera, a partir de considerar los objetivos declarados de su implementación, a saber: Elevar la calidad de las decisiones de inversión pública mejorando su eficiencia y asegurando su racionalidad. Mientras que la segunda, puede hacerse desde los objetivos y metas perseguidos en función del rol asignado al Sistema en su condición de subsistema tributario de un Sistema de Programación Presupuestaria financiera. Algunos de resultados logrados pueden aportar a las dos perspectivas mientras que otros son tributarios de alguna de ellas y, por último, algunos pueden resultar contradictorios. Al respecto véanse los siguientes:

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

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

1. El SNIP no pudo superar una limitación central, de naturaleza conceptual, al asociar *racionalidad* al desempeño financiero de las iniciativas propuestas. En esa línea una de las primeras resoluciones estructurales del Sistema (109/96, anexo 14) establece “*La tasa de interés o descuento social¹⁵⁹ a utilizar será del 12%*”. Esta condición se suprime un año después (Res 110/97) pero informalmente se continuó exigiendo ese mínimo de rentabilidad.

Esta condición no podía satisfacerse en forma homogénea para la enorme diversidad Iniciativas de inversión que demanda metodologías específicas, por lo cual la exigencia fue rápidamente vulnerada mediante técnicas de preparación de Proyectos adecuadamente “creativas”. De allí que en ningún momento pudo cumplirse el mítico anhelo de priorizar las demandas de inversión en función de sus tasas de desempeño financiero, en orden decreciente, hasta llegar hasta esta –no menos ficcional- tasa de corte del 12% anual¹⁶⁰.

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

Posteriormente, las iniciativas aceptadas se postulan en conjunto como “la demanda de inversión” de cada organismo que resulta –a su vez- constreñida por el cupo asignado en función de los criterios de “Programación Presupuestaria” (donde la decisión es resultado de la negociación interburocrática). Una vez definida la magnitud de esta “restricción presupuestaria” cada organismo reordena el conjunto de su demanda, asignando prioridades, *per se*¹⁶¹.

¹⁵⁹ “Tasa de interés o descuento”. Son conceptos no equivalentes y aparecen expresados como sinónimos, llevando confusión sobre la magnitud requerida para satisfacer la condición.

¹⁶⁰ En las entrevistas realizadas a 20 expertos y decisores que desempeñaban responsabilidades en todos los niveles en áreas de inversión, no se pudo encontrar una sola respuesta fundada sobre el origen de esta magnitud como tasa de corte para la utilización de capital en proyectos de inversión en Argentina.

¹⁶¹ En años posteriores al 2001 se incorporaron criterios de priorización más cercanos a las lógicas de los organismos ejecutores y de acuerdo a las siguientes prioridades, 1) El equipamiento del propio organismo, 2) los proyectos de reposición y ampliación ya iniciados, 3) los proyectos que selecciona el propio organismo, los proyectos de reposición no

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

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

Este aserto fue comprobado por el trabajo de campo (ver cuadros anexos 9 y 10) en el que se realizó el seguimiento del recorrido de postulaciones de inversión de los principales organismos inversores, tanto a lo largo del año fiscal como en años sucesivos, en el caso de proyectos de ejecución prolongada. Los resultados¹⁶² muestran diferencias significativas (superiores al 50 %, en más y en menos), entre los montos previstos en el presupuesto, los asignados por el Ejecutivo en el “presupuesto Inicial” y los montos definitivamente “comprometidos” o “erogados”.

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

iniciados y, por último, los proyectos no iniciados de cualquier tipo. Estos últimos son ordenados en base a un cuadro de puntuación que considera tres criterios (de eficiencia, de gestión, correspondencia con objetivos políticos). Recién aquí se incluye una consideración -muy genérica- de objetivos y metas de políticas gubernamentales como una variable más que contribuye a la decisión.

¹⁶² Para un grupo de proyectos seleccionados, por imposibilidad material de realizar una muestra más amplia.

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

7. Las reformas el planeamiento y el territorio

Puede afirmarse que la *edad dorada* de la economía Argentina -1964 a 1974-, con el mejor desempeño secular en términos de desarrollo, crecimiento y equidad es, en buena medida, resultado de un previo tiempo dorado de intervención estatal en un marco de Planeamiento Estratégico (aunque entonces se lo definiera como planificación, a secas).

La tríada *Planeamiento, territorio y desarrollo regional o local* refiere a conceptos articulados entre sí, pero el componente activo: el planeamiento, constituye el eje central del debate. Primaba entonces la confianza en la *capacidad* y la *voluntad* de intervención planificada en complejos territoriales, como expresión de las posibilidades del *pensamiento racional*.

El territorio, en la mirada estratégica, en los objetivos de medio y largo plazo no constituía solo una variable geográfica natural, intocada e inmutable. El Plan como instrumento viabilizador de objetivos sumado a las capacidades estatales permitía intervenciones profundas que alteraban el *status quo* y ponían en relación recursos naturales con inversiones y población, sea local o atraída por los flujos económicos inducidos centralizadamente.

Así como el territorio Argentino, durante la vigencia del modelo primario exportador, se configuró con una estructura productiva y social de tipo radial con centro en el puerto de Buenos Aires, a partir de los años 30, durante la vigencia del EBK se desarrollaron acciones y políticas, tanto compensatorias como contradictorias, que lograron algunas transformaciones en la conformación territorial heredada.

En términos territoriales, todo lo dado estuvo en transformación. A partir de los años 50 los *territorios nacionales*¹⁶³ se provincializaron habilitando así la gestión local del 40 % de la superficie geográfica continental Argentina. En el mismo periodo se modificaron las reglas de coparticipación redistribuyendo ingresos a las regiones menos pobladas y de menor desarrollo relativo. La actividad industrial básica llegó a los confines de la geografía impulsada por la gestión estatal. Entre la principal explotación minera del país, a cargo de Yacimientos Carboníferos Fiscales ubicada en el extremo sur -Río Turbio- y la Planta de aceros especiales de Zapla -radicada en Palpalá, Jujuy-, la provincia más septentrional, a cargo de Fabricaciones Militares, distan 5.000 kms.

La mano orientadora del Plan y los recursos estatales también modificaron cualitativamente los territorios y las actividades productivas. La energía nuclear de uso pacífico comenzó a fines de los años 40 y aún hoy Bariloche y Neuquén (a más 1.500 kms.de Buenos Aires) son áreas de alta concentración de producción intensiva en conocimiento y de radicación de empresas que compiten entre unas pocas a nivel mundial en la provisión de productos de origen nuclear para la medicina y la experimentación.

LA enumeración exhaustiva sería extensa. Baste señalar que en la gran mayoría de los casos las inversiones se realizaron con esfuerzo estatal, frente a la debilidad económica del empresariado local (y también por la escasa voluntad, de buena parte de la burguesía local, de consolidar un empresariado fortalecido con estándares similares a los de sus homólogos externos).

Estos son solo algunos ejemplos del proceso de transformación productiva y territorial desplegado durante 4 décadas y, en algunos casos, por gobiernos ubicados políticamente en sus respectivas antípodas.

¹⁶³ Denominación de las jurisdicciones territoriales *subnacionales* organizados institucionalmente con delegaciones directas del Poder Central.

Va de suyo que ninguna de estas decisiones podría haber pasado el examen de desempeño financiero o económico de acuerdo con las pautas de evaluación vigentes en los años 90. Primaba entonces un enfoque multicausal de los problemas a abordar y criterios de integralidad y consistencia de las decisiones de inversión con las metas y objetivos a procurar.

Cierto es que, como toda decisión estratégica, tuvo sus costos asociados. Así el desarrollo de la industria local y de las economías regionales periféricas – que tanto aportaron a un mayor grado de integración social, productiva y territorial- pudo materializarse merced a los altos grados de protección que –en no pocos casos- generaron conductas *rentísticas/colusivas* en sectores empresarios.

Asimismo, la corporación militar por un lado contribuyó al desarrollo de la industria básica (a partir de su concepción que incluía la capacidad industrial básica como componente central de la defensa nacional), por el otro, merced a sus hipótesis de conflicto (con Brasil), dificultó durante décadas el desarrollo de infraestructura en el área de frontera Argentino-Brasileña, formada por la Mesopotamia Argentina¹⁶⁴. Situación que comienza a revertirse lentamente a fines de los años 70 y se consolida con los acuerdos previos al Mercosur, firmados por los entonces presidentes Alfonsín y Sarney en 1985.

El debilitamiento posterior del EBK reduciría luego las capacidades y la voluntad integradora del territorio. El abandono de estas funciones abriría el camino para que algunas actividades -debidamente resignificadas- sean asumidas por actores privados o público-privados, que adoptarán lógicas diferenciadas.

¹⁶⁴ Comprende las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Jujuy, que representan hoy aproximadamente el 8 % del PBI.

Con la hegemonía de las ideas pro-mercado y el debilitamiento de las capacidades del Estado Nacional, tanto el planeamiento como el territorio remitirán ahora a espacios locales, metropolitanos o regionales, con el resultado de abandonar los principios de integralidad y consistencia de las decisiones de inversión y prestar escasa atención a la congruencia entre diagnósticos y propuestas con las decisiones de intervención que se adopten.

Es el periodo de auge del planeamiento en espacios *subnacionales*, con resultados contradictorios, con la presencia de estados locales en franca debilidad frente a los actores privados en momentos en que la lógica de ganancias de corto plazo inhibe conductas racionales en lo estratégico. Tampoco es ajeno a estos cambios el impulso dado desde la perspectiva neoliberal a los gobiernos locales y regionales como instancias superadoras de los Estados Nacionales que se suponían en progresivo debilitamiento y, en el largo plazo, en extinción.

Los resultados son diversos, en algunas localidades de mediano y gran porte, donde los conflictos ligados a la equidad, el empleo, la satisfacción de las necesidades básicas no constituyen la agenda principal de los gobiernos locales, fue posible lograr articulaciones público-privadas que racionalicen decisiones locales y coordinen la intervención de distintos actores. El límite estuvo dado por la intervención de actores económicos asentados localmente que articulan sus procesos productivos, sus estrategias de acumulación y –en definitiva- sus lógicas empresarias en espacios supra-locales e incluso supra-nacionales. Actores estos de importante peso relativo frente a los cuales las capacidades gubernamentales a escala local suelen no ser suficientes para imponer sus criterios públicos.

Ahora bien, en los años 90, más allá de estos escasos y limitados intentos del Planeamiento confinado a ciudades y metrópolis, sin herramientas de fuste para materializarse plenamente, el territorio, o mejor dicho la intervención pública opera lo territorial con un criterio de deconstrucción de lo existente y consolidado. No solo por las decisiones más gráficas que operan como símbolos, (por caso la liquidación de la red ferroviaria) sino por la reconversión estatal con el objetivo de trasladar todas las decisiones posibles a la esfera de la lógica mercantil cuyas

consecuencias de medio y largo plazo llevan a retrotraer la organización social a estados primitivos. Y más aún, para cerrar el círculo, la introducción en la gestión estatal de instrumentos y lógicas de decisión importadas del gerenciamiento corporativo, contribuyen a liquidar los espacios estatales en los que aún sobreviven burocracias con rasgos weberianos.

8. Un nuevo actor, *la experticia*

La *experticia* como atributo de personas, equipos o entidades que desempeñan roles técnicos o de decisión ha ido ganando un lugar preeminente en la mirada colectiva sobre los hacedores de políticas públicas y dirigentes. El saber ocupa un lugar; ha salido de su condición de atributo de los consejeros del príncipe, de los gabinetes opacos que pergeñaban argumentos y soluciones que luego serían difundidas e implementadas por decisores que, además, la acompañarían con la argumentación persuasiva (Majone)

La *experticia* es un atributo que se incorpora ahora a las dotes de la *política* y de los decisores *políticos*. Para *hacer bien* es necesario *saber*, luce el silogismo; pero ese saber se define como *un saber técnico*, neutral, ahistórico, desideologizado, considerado positivamente como un valor en sí mismo que se contrapone y supera al mero posicionamiento político.

Este atributo, la *experticia*, se introduce con un vector, sus portadores *los expertos*, que conforman un nuevo actor que interviene en el entramado de las políticas públicas, en la identificación de problemas y su posicionamiento en la agenda, en las propuestas de abordaje y en el ciclo de diseño e implementación de acciones políticas como así también en la argumentación y, por último, en la evaluación de los resultados.

La apelación al conocimiento, a los saberes de especialistas no es nueva en su relación con la política. A partir de la expansión y complejización de las actividades estatales derivada de la conformación del EBK el entramado burocrático requirió de mayor profesionalización y especialización. Estas capacidades provenían antaño de las Universidades y Escuelas estatales vinculadas con mayor organicidad a las actividades del sector público. También los partidos políticos, en su ámbito, contribuyeron a la formación de cuadros técnicos, particularmente en las temáticas que consideraban estratégicas.

El deterioro progresivo de las estructuras partidarias, a partir de los años 80, alentará los cambios, que tendrán un ritmo acelerado y concluirán en el abandono paulatino de estos espacios de formación de especialistas. A partir de allí se produce un desplazamiento de las referencias del saber técnico, desde las estructuras partidarias o cuasi-partidarias hacia agrupamientos de nuevo tipo, constituidos por grupos de profesionales especializados o intelectuales que comienzan a intervenir en el debate público o sectorial. Estos nuevos participantes lo harán desde una posición de *especialistas* o *expertos*, posicionándose con independencia de los enfoques partidarios que serán confinados al rincón de las visiones cerradas, limitadas por los andariveles estrechos de las ideologías y las creencias de partido.

Estos grupos de expertos se posicionan como actores políticos apartidarios. Postulan a veces pertenencias pasivas a visiones políticas como un dato menor. Su cohesión institucional deriva de experiencias sociales y formativas similares, de su condición de egresados o vinculados a Centros Educativos prestigiados, que producen enfoques concurrentes respecto de las cuestiones de gobierno y gestión pública. Enfoques éstos que relativizan los desacuerdos –ideológicos o de intereses– mediante la apelación al

“expediente dogmático del saber especializado que reduce la complejidad de las soluciones disponibles fincadas en el principio de la soberanía popular”
(Camou; 1997:64).

Su expansión ocurre precisamente en momentos en que, en Occidente, las campanas doblaron por la muerte de las ideologías.

Por vía de estos actores ingresan las creencias, expuestas como conocimiento experto, no situado, despojadas del contexto político, de intereses sectoriales y de las pautas culturales de grupos sociales. En este mismo caldero comienzan a diseñarse y postularse políticas públicas y –a la par- se promueven y naturalizan los criterios y métodos considerados aptos para guiar el proceso de formulación, análisis, evaluación e implementación de las políticas públicas.

Diversos factores contribuyeron a facilitar la adopción de estas ideas e iniciativas forjadas desde lo “privado” en la formulación de políticas públicas. El factor aglutinante es el tono modernista del discurso con que apoyan y se vinculan con las Reformas. Allí la eficiencia se contrapone a la irracionalidad, el orden derivado de los Sistemas de Gestión confronta con la anarquía y disfuncionalidad de los procedimientos vigentes, el régimen de ingresos -presumidamente meritocrático- contrasta con la experiencia clientelar, la primacía dada al *saber experto*, supera cabalmente los estilos artesanales de gestión vigentes.

Ahora bien, la *experticia* no limita su accionar a la defensa del nuevo Sistema de Creencias, los expertos no son meros guardianes de una nueva doctrina. Por el contrario, tanto el debilitamiento de los partidos políticos y de sus propias Usinas de Pensamiento, como la suma de condiciones favorables para la adopción de las nuevas ideas permiten expandir el rol de la experticia y disputar nuevos y diversos roles. A los ya explicados de generación de conocimientos y de producción de políticas públicas se agrega el de difusores de ideas y de propuestas y el –de no menor importancia- de creadores y soportes argumentales que permitan viabilizar la gestión, implantar las propuestas, persuadir y legitimar las decisiones tomadas.

Estos nuevos actores circulan entre la producción teórica y la formulación de propuestas en usinas privadas de generación de políticas públicas y la gestión pública, como mandos medios y altos; pasando por la docencia universitaria y la difusión como expositores calificados en medios de comunicación masivos.

Estos nuevos roles se inscriben en la visión de racionalidad política que postula Majone, en la medida que trasciende el punto de vista productivo estratégico, orientada al logro de objetivos para constituir una racionalidad *comunicativa pública*.

“Entonces, para ser eficaz, la política incluye una doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano. Sigue así una doble lógica, la de la racionalidad instrumental y la de la racionalidad comunicativa” (Majone; 1997:25).

Este entrecruzamiento de roles y responsabilidades es uno de los rasgos constitutivos de este sistema de relaciones que se consolida en los años 90. Los expertos o técnicos surgidos de las usinas partidarias comienzan a ser reemplazados de los cargos de responsabilidad por expertos provenientes de la actividad privada externa, apartidaria, con lo que se construye una especie de agrupamiento transversal de experticia, apta para intervenir en diferentes opciones gobierno sean de cuño democrático o dictatorial. Esta carencia de tradición democrática es velada por la relevancia atribuida a la experticia técnica específica, considerada como atributo mayor.

Este complejo de actividades ubica a los expertos y a las usinas de pensamiento no solo en el rol de transmisores de ideas favorables a los intereses sectoriales. En el dinamismo de sus actividades, en el frecuente cambio de funciones, de asesores a funcionarios, de expertos externos a gerentes públicos y miembros de gabinetes, de ponentes académicos a divulgadores en medios masivos de propuestas de políticas, subyace un rol aglutinador que amalgama, cohesiona y construye la coherencia de las creencias y visiones que enmarcan los argumentos contruidos para soportar las políticas implementadas.

Se trata entonces de una gama de relaciones más compleja, con una dinámica intensa, no estructurada, pregnada por criterios *eficientistas* y tributaria, eso sí, de las teorías de cuño neoliberal.

Esta perspectiva permite integrar la diversidad de “productos” y actividades generadas por estas usinas de pensamiento. Sus actividades comprenden tanto diagnósticos como propuestas de políticas; abarcan desde la identificación de problemas a su ordenamiento jerárquico, desde la producción de encuestas de opinión a la formalización ordenada y jerarquizada de las demandas atribuidas a los ciudadanos.

A ello se suman actividades “blandas”, relacionales, como la gestión de ámbitos de confluencia de dirigentes políticos, empresarios y expertos, conferencias con sus homólogos que detentan “liderazgos internacionales”, vinculaciones con instituciones afines de países centrales y la disputa por el ejercicio excluyente del rol de consultores expertos en los medios de difusión masivos.

Es precisamente esta diversidad de roles y actividades lo que les permite condensar los elementos cohesivos de un discurso común y precisar enfoques congruentes para la defensa de sus propuestas de políticas públicas y la constitución de plataformas culturales que habiliten consensos. En suma, se trata de una tarea prolongada, persistente, paulatina, de instalación de conceptos, visiones explicativas de los problemas cotidianos, de dotar de sentido a los argumentos de la acción pública y de innumerables actividades de pequeño porte que confluyan como elementos constitutivos de la hegemonía, como instrumento que posibilita la gobernabilidad al bloque de sectores sociales beneficiarios del que resultan tributarios.

9. Actores, procesos de formación y sistemas de creencias

Esta centralidad ganada por las Usinas de Pensamiento y los portadores de la experticia, este cambio del centro de gravedad del proceso decisional no obedece solo al previo descrédito de las representaciones políticas partidarias ni a las capacidades organizativas propias de este nuevo actor. Tampoco depende centralmente de la potencialidad económica de sus patrocinantes ni de la privilegiada cercanía con los centros de poder. Hay otro componente que amalgama las miradas y visiones de profesionales y técnicos que se integran como actores cotidianos en la reproducción de esta dinámica: sus procesos de formación con los que constituyen y solidifican luego sus sistemas de creencias. Estos procesos de formación se asimilan y estructuran en forma lenta pero persistente y en plazos prolongados se imbrican de modo tal que se incorpora como el elemento central del Sistema de Creencias de expertos y decisores.

Buena parte de estos expertos vinculados con la gestión de la inversión pública tienen formación universitaria o han cumplido procesos formativos no estructurados con contenidos y lógicas similares. El relevamiento realizado, tanto en los organismos de gestión de la inversión como en los equipos de las Usinas de Pensamiento muestra una representación mayoritaria de especialidades en Ciencias Económicas y Administración y, secundariamente, Ingenierías.

El trabajo de campo realizado sobre los contenidos conceptuales y la bibliografía de las principales asignaturas vinculadas con la temática de la inversión pública muestran que la formación en este campo se encuentra limitada a los conceptos, categorías y la lógica argumental de teorías y metodologías que restringen la razonabilidad de las decisiones a su mero desempeño financiero y - en algunos casos- *concediendo* alguna importancia al desempeño económico.

En efecto, es predominante el peso bibliométrico del material referido a análisis financieros y como contracara es inexistente –o absolutamente marginal– el material bibliográfico o de apoyo pedagógico que incluya métodos de criterios múltiples (que, en definitiva, son los que utilizan en forma artesanal la mayoría de los decisores). La misma carencia se verifica en los Programas y contenidos de las materias específicas.

Similar situación refleja la generalizada ausencia de análisis de contexto en el que enmarcan las propuestas analizadas, la existencia o no de metas u objetivos estratégicos que contengan la problemática tratada. Estas carencias van de la mano con la desaparición del planeamiento como objeto de estudio, como no sea para demonizarlo tomando como referencia algunas frustraciones del pasado.

Este proceso de formación constituye un componente importante del esquema cognitivo de los expertos en su recorrido formativo. Y estas cogniciones de los individuos, más aún si son adquiridas en el proceso de formación profesional juvenil, revisten una enorme significación pues con su mediación elaborarán luego sus diagnósticos y sintetizarán realidades complejas. En el mismo sentido inciden en conformar su sistema de creencias y, además, contribuyen a constituir su sistema de valores o de no-valores.

Precisamente los sistemas de valores y su forma de vincularse con las prácticas de análisis y evaluación han sido expulsados del paraíso de las técnicas y metodologías terrenales. Todo lo valorativo se remite a la subjetividad del actor mientras que en el caso de decisión de inversión pública, los problemas que se afrontan y las soluciones que se pergeñan son *objetivables*, merced al oficio de la buena técnica y a la eficiencia esperable de especialistas, expertos y sus probadas metodologías.

Pero esta delimitación olvida que tanto problemas como soluciones son dilemas o disyuntivas que afrontan tanto personas como grupos sociales o sociedades enteras, frente a las cuales podrán optar o seleccionar respuestas de diversa naturaleza. Y todo problema, al ser descripto es *interpretado*, del mismo modo que las respuestas consideradas para resolverlo o mitigarlo también implican resultados cuyo contenido también es *interpretado*. Y es precisamente esta *interpretación* de la diversidad de soluciones propuestas el punto de contacto con la subjetividad o intersubjetividad de los analistas, evaluadores, decisores o destinatarios de las soluciones en cuestión.

No resulta extraño entonces que los resultados del trabajo de campo - realizado con 20 partícipes como expertos o decisores en los más diversos niveles de la gestión de la inversión- muestren respuestas con un alto grado de uniformidad en aquellos conceptos más relacionados con las categorías y conceptos utilizados en el proceso de formación y con las lógicas y metodologías predominantes.

El primer caso refiere a las reflexiones producidas por estos actores en torno a la ausencia -en los últimos 30 años- de métodos y criterios centrados en el planeamiento. Ausencia expresada en el abandono de la planificación como articulador de las decisiones presupuestarias y de programación de la inversión pública y en la inexistencia de políticas orgánicas de capacitación de recursos técnicos y profesionales. Es significativo que, salvo excepciones, *ninguno de los participantes estimó necesario recuperar el marco de planeamiento en forma orgánica*.

Una parte de los entrevistados refirió como alternativa al planeamiento la formulación de un marco de diagnóstico acotado, similar al que se utiliza en el caso de iniciativas de inversión financiadas por los OMF, entendiéndolo como un sucedáneo adecuado. Estas adhesiones expresan la intensidad de la penetración de los enfoques y técnicas lograda por la prolongada praxis de estos organismos.

En el mismo sentido pueden entenderse las respuestas frente a la generalizada comprensión de la baja calidad de los resultados logrados por la gestión de la inversión pública. Por detrás del diverso tenor de las explicaciones brindadas, surge un denominador común: mayoritariamente no se sienten involucrados en la posibilidad de mejorar el desempeño y, por el contrario, atribuyen las dificultades a motivaciones políticas diversas y externan así la responsabilidad de afrontarlas. Algo similar ocurre con los criterios usuales de evaluación, tales como indicadores y parámetros, a los que consideran insuficientes e imperfectos, frente a los cuales adoptan generalmente una actitud fatalista, descreyendo de toda posibilidad de modificaciones y mejoras.

Es de notar que pese a que la encuesta se realiza casi una década después de culminada la experiencia 1989-2001, se advierte un alto grado de continuidad en el personal que ocupa roles intermedios de decisión, tales como los *coordinadores*, que constituyen una posición a la que se le atribuye competencia por el saber experto, pero su función tiene un contenido primordial de decisión política.

Otro dato significativo está dado por la significación mayoritaria de las respuestas en las que las reflexiones están atravesadas conceptualmente por ideas y criterios metodológicos eficientistas, resultado sin duda del grado de adhesión logrado.

10. Comentarios sobre criterios metodológicos

A partir de los interrogantes planteados en el proyecto de Tesis, sobre los que se definieron los objetivos de la investigación, se trabajó en el diseño y la estrategia metodológica adoptada, teniendo como telón de fondo las perspectivas teóricas propuestas.

El abordaje metodológico tomó en cuenta la necesidad de utilizar una combinación de técnicas de investigación provenientes del acervo de metodologías tanto cuantitativas como cualitativas. La utilización de ambas -en forma complementaria- para el abordaje de los temas comprendidos en la investigación permitió potenciar las posibilidades de encontrar respuestas a las preguntas formuladas, de registrar tanto propiedades numéricas como cualidades intrínsecas, en tanto atributos de los fenómenos abordados.

El diseño -presentado en el proyecto de Tesis- relativamente estructurado, dado el conocimiento preliminar existente sobre el objeto de la investigación, preveía cierta flexibilidad para el caso que los resultados logrados en el desarrollo del trabajo demandaran ampliación de las técnicas utilizadas o extensión del trabajo previsto, como efectivamente ocurrió.

La utilización de métodos cuantitativos -p.e. en el procesamiento de la información acopiada en las bases de datos del SNIP- permitió conocer el grado de cobertura respecto del universo de la inversión pública y su evolución temporal, y también posibilitó valorar el nivel de calidad exigido a la argumentación incluida en los documentos de proyectos. Al mismo tiempo, echó luz sobre los criterios implícitos derivados de la información seleccionada y relevada en Bases de Datos, criterios estos que fueron comparados con las opiniones recogidas en las entrevistas en profundidad. De este modo se fueron entrelazando resultados obtenidos mediante técnicas específicas que tributan a ambos criterios metodológicos.

La observación documental se centró en el análisis del discurso académico específicamente referido a la temática, contenido en las materias específicas de grado y posgrado de Universidades Argentinas (bibliografía principal, programas

analíticos y material de apoyo ad hoc), con el objetivo de relevar y establecer significados y sentidos atribuidos a los principales conceptos y categorías analíticas utilizadas y las concordancias existentes entre las variables utilizadas. En este caso el análisis de la documentación colectada se realizó con el apoyo de SW específico de lingüística de corpus (WordSmith Tools 5.0).

Como parte de la tarea de campo se realizaron entrevistas en profundidad en las que se indagó sobre las prácticas usuales de los expertos y decisores involucrados en el recorrido decisional de la inversión. Algunas líneas de indagación surgen de los supuestos asumidos mientras que otras provienen de los resultados obtenidos en la observación documental del discurso académico y ambas fueron contrastadas con las respuestas obtenidas. Los entrevistados se definieron mediante un proceso de selección estratégica, considerando los roles desempeñados y el logro de una representatividad suficiente en términos institucionales, sectoriales y de niveles de responsabilidad. La muestra original previó 25 entrevistas a informantes calificados, cantidad ésta que se redujo levemente al manifestarse condiciones de saturación de la principal información requerida.

Merced al criterio de flexibilidad de diseño, adoptado en el Proyecto de Tesis, se decidió ampliar la indagación a funcionarios y expertos de varios países latinoamericanos que participan de experiencias similares en términos de gestión de la inversión pública. Los resultados obtenidos fueron satisfactorios dado que permitieron incorporar nuevos elementos explicativos del funcionamiento de los SNIP.

A modo de cierre, puede señalarse que la diversidad de técnicas de abordaje utilizadas, en el marco de la revisión del recorrido histórico de las actividades estatales en relación con la inversión pública, se compadece con la singularidad del tema objeto de investigación.

11. Comentarios finales y líneas de trabajo abiertas

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

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

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

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

El otro nuevo actor, la *experticia*, constituye la transformación más significativa ocurrida en la década en relación al proceso de gestión de la inversión pública. El conjunto de elementos que la constituyen han logrado a lo largo de los 13 años –y en algunos casos hasta la actualidad- un posicionamiento sólido que la legitima y retroalimenta su significación en el proceso decisonal.

Los agrupamientos de expertos, sean *tanques de pensamiento* o entidades de formación profesional o post profesional, no han dejado de crecer en forma cuantitativa y cualitativa y la intensidad de su vinculación con el sector público, en muchos casos, sigue intacta.

Los procesos de formación en Universidades Públicas no han sido objeto de reflexión generalizada y el grado de autonomía de las instituciones y las cátedras –que antaño fue un eficaz recurso de defensa de la libertad académica- hoy deviene en un elemento de carácter conservador que inhibe generalizar el debate teórico y metodológico sobre los cambios necesarios. Mientras que las carreras vinculadas a la temática de las Universidades privadas –en su casi totalidad- continúan reproduciendo los patrones teóricos y metodológicos de la larga década de los 90.

Estos roles de los expertos y su capacidad de ocupar distintas posiciones los hacen aptos para constituir visiones que doten de sentido al accionar político que sostiene las decisiones de inversión. En este sentido su rol principal es el de productores de una amalgama cultural e ideológica que contribuye a constituir hegemonía.

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

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

Sin pretensión de agotar con esto las diversas vías de continuidad de los estudios en esta línea de trabajo, otra área de interés surgida de la presente indagación es la configuración y consolidación del fenómeno de la *experticia*. Su importante desarrollo y los aspectos innovadores de su dinámica habilitan numerosas preguntas sobre el desenvolvimiento de su relación con la gestión estatal y sobre los rumbos y características de su evolución posible.

Bibliografía

- Acuña Carlos (comp.), "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Introducción, JGM de la Nación, Argentina, 2008
- Acuña Carlos, Entrevista en Revista Post Data, Buenos Aires, 2000, pag 233-245)
- Acuña Carlos, "Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy", V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rep. Dominicana, Oct. 2000
- Acuña Carlos, "Racionalidad Política versus Racionalidad Económica..." Revista Argentina de Ciencia Política n 1, 1997, EUDEBA.
- Acuña, Carlos H. "Introducción. La nueva matriz política argentina", Nueva Visión, 1005, Buenos Aires Argentina.
- Acuña, Carlos H. "Política y economía en la argentina de los 90 (o porque el futuro ya no es lo solía ser)", en América Latina Hoy, nº 11-12, 1995, Salamanca España.
- Acuña, Carlos H., "Argentina, hacia un nuevo modelo", en Revista Nueva sociedad, nº 126, 1993.
- Aguerrondo, Inés "Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa)", Instituto internacional de planificación Educativa (UNESCO), sede Regional Buenos Aires, Septiembre de 2007
- Aguilar, Luis F., "La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte", XII Congreso Internacional del CLAD, 2007.
- Aguilar Villanueva, Luis F., Introducción a "La hechura de las políticas", 1992, México.
- Albuquerque, F. "Desarrollo Económico local y descentralización en América Latina", Revista de la CEPAL, nº 82, 2004.
- Aldunate Riedemann Eduardo "Actualidad Y Futuro De Los Sistemas Nacionales De Inversión – SNIP En América Latina (Versión Preliminar) ILPES, México 2008, En <http://lbd docs.ladb.Org/Wsdocs /Getdocument.AspX> Doc 1664987
- Allison Graham, WModelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", 1969, en La hechura de las políticas, Aguilar Villanueva, comp. Porrúa, México D.F.
- Amico Fabián, "Notas sobre la Industrialización por Sustitución de Importaciones en Argentina: Buscando adentro la fuente de la competitividad externa", Revista Historia de la Industria, Año 5- Nro. 9, segundo semestre de 2011 22.
- Amín A. "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional", en Ash Amín, *et al*, Repensando el Desarrollo Regional, Ed. Miño y Dávila, 2008.
- Amín A. El potencial de desarrollo Regional de ls inversiones externas en regiones menos favorecidas, Editorial Síntesis, 1997
- Arrillaga, H. (2003): Evaluación De Proyectos De Inversión. Santa Fe. Ediciones Unl.
- Azqueta Oyarzun, D. (2004): Valoración Económica de la Calidad Ambiental. Madrid. Mc Graw Hill.

- Astudillo Javier, Valeria Cesanelli, Rodrigo Farías, Olga Gil García, Blanca Heredia, Manuel Hidalgo, Enrique Portantiero Juan Carlos, "Economía y crisis política en argentina", Revista mexicana de Sociología 39 nº 2, abril junio de 1977 p 531
 - Amín A. "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional", en Ash Amín, et al, Repensando el Desarrollo Regional, Ed. Miño y Dávila, 2008.
 - Amín A. El potencial de desarrollo Regional de las inversiones externas en regiones menos favorecidas, Editorial Síntesis, 1997
 - Babino Luis Guillermo, "Hacia Una Visión Sistémica De La Gestión De Gobierno", (Aportes y reflexiones), II Congreso Argentino de Administración Pública, noviembre de 2003
 - Balán, Jorge y García de Fanelli, Ana (1993), El sector privado de la educación superior: políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina, Documento CEDES, Serie Educación Superior.
 - Banco Mundial "Una nueva geografía económica", Informe sobre el Desarrollo Mundial, Enero de 2009, Mundi-Prensa
 - Basualdo Eduardo, Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina", Ediciones Universidad de Quilmes, 2001.
 - Becattini G. El distrito Industrial Marshalliano como concepto socioeconómico. En Pyke, Becattini y Estenberger (comp), distritos industriales y pequeñas empresas, 1992, Ministerio de Trabajo, Argentina.
 - BID. "Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los Proyectos", Publicaciones BID EVO, 1997.
 - Block, Fred (1980), Beyond relative autonomy, en Miliband, Ralph y Saville, John (comps.), The Socialist Register 1980, Londres, Merlin Press.
 - Block, Fred (1977), The ruling class does not rule: Notes on the Marxist theory of State, Socialist Revolution, 7.
 - Boisier, S. "Las regiones Como Espacios socialmente Construidos", Revista de la CEPAL, nº 35.
 - Bourdieu Pierre, Introducción. La distinción. Criterios y bases sociales del gusto, 1999, Taurus, Madrid.
 - Bresser-Pereyra, L, "Restricción Económica y Restricción democrática", en Política y Gestión Pública, 2004, CLAD – FCE,
 - Braun, Miguel, Chudnovsky Mariana, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch, "Lejos de *Thinktanklandia*: Estudio comparativo de los Institutos de Investigación de Políticas en los Países en Desarrollo", 2007
 - Brunner, José J. y Barrios, Alicia "Inquisición, mercado y filantropía. Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", FLACSO, Santiago de Chile, (1987).
- Buchanan James M., Elección Pública: Génesis y desarrollo de un Programa de Investigación. Revista Asturiana de Economía - RAE Nº 33 2005
- Camou Antonio, "Los Consejeros del Príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma en América Latina", Nueva Sociedad 152, 1997, Caracas

- Campione Daniel, "El Aparato Del Estado. Sus Transformaciones - 1943-1946", INAP, 1996
- Canelo Paula, Los efectos del poder tripartito La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina. Prohistoria, núm. 17, año XV, 2012, pp. 129-150
- CANELO, Paula, "Una coincidencia imperfecta: las élites militares frente a la política económica durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1981)", en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político", 2003
- Canitrot, Adolfo, "La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los '80", Boletín Informativo Techint N° 272, Buenos Aires.
- Castells, M. "La sociedad en Red". Alianza, 1997.
- Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h), Del problema del estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión, 2000, SGP, Buenos Aires
- CEPAL. "Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina. Políticas de Articulación y articulación de políticas, 2005.
- Chibber, Vivek, "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", AJS, vol 107, 2002
- Chibber, Vivek, "¿Revivir el Estado Desarrollista?, El mito de la "Burguesía Nacional", www.Socialist Register.com, 2005.
- Conte Grand Mariana, "Estimación Del Costo Económico De La Mortalidad Atribuible Al Tabaco En Argentina", Documento de Trabajo No. 253, Universidad del CEMA, Diciembre 2003.
- Contreras, E., Cartes F, Pacheco, J.F., "Los SNIP De América Latina Y El Caribe: Historia, Evolución Y Lecciones Aprendidas", Julio de 2010, Centro de Gestión (CEGES), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile
- Coraggio, José Luis, "Investigación educativa y decisión política, el caso del Banco Mundial en América Latina, II Seminario de Educacao no marco das novas políticas educacionais, San Pablo 1996.
- Coraggio, José Luis Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización, "Ciudad Futura, Nuevas Modalidades En Planificación Y Gestión De Ciudades" Rosario, mayo de 1999
- De Mattos Carlos A.. Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina, Revista ILPES 31, 1987
- De Pablo, Juan Carlos, "Prebisch, a veinte años de su muerte", UCEMA, 2006
- Dowding, K. "Policy Networks: Dont Stretch a Good Idea too Far" (1994), en Dunleaby y Stanyer "Contemporary Political Studies", citado por Mark Evanz (1998)
- Duek, Jacobo y Cabrera, Felix; Toma de decisiones con Objetivos Múltiples Conflictivos; 1.980; CIDIAT; Mérida, Venezuela.
- Elias Norbert, "El proceso de la civilización, Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas". 1987, FCE, Mexico

- EUROPEAID Oficina De Cooperación (2002): *Manual de Gestión del Ciclo de proyectos* Bélgica. Comisión Europea, Asuntos Generales, Evaluación.
- Evans Peter, "El Estado como problema y como solución" en Acuña Carlos (Compilador), "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". JGM de la Nación, Argentina, 2008
- Evans, P. et al. "Bureaucracy and Growth: a cross nacional analysis of the effects of de Weberian state structures on economic growth" *American Sociological Review*, vol. 64.
- Evans, Peter "Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación" *Revista SAAP* Vol. 2, N°3, 2006.
- Evanz, Mark, "Análisis de redes de políticas públicas: la experiencia británica", en *Gestión y Políticas públicas*, vol 2, 1998.
- Falivene Graciela, Dalbosco Hugo Luis. "El impacto del primer Plan Quinquenal (1947 – 1951) en la configuración del Estado", IV Congreso de la Asociación Argentina de Administración Pública, Buenos Aires 2007.
- Fajnzylber. Fernando, "La industrialización trunca de América Latina", 1972 Centro Editor de América Latina, México.
- FELIX, L.; SEIJAS, Z. (1981): "Investigación por Muestreo". Caracas. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, división de Publicaciones, 1981.
- Fontaine, E. (2000): *Evaluación Social de Proyectos*. Santiago de Chile. Universidad Católica de Chile.
- Ferrer, Aldo. Globalización, desarrollo y densidad nacional. En *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo (comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4
- Ferrer, A, "Acumulación, Cambio Tecnológico Y Deuda Externa. El Caso Argentino", *Crítica & Utopía* n° 16, 1988
- Ferrer Aldo, Contenencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Buenos Aires, mayo 31, 1995.
- Ferrer, A. - El retorno del liberalismo: reflexiones sobre la política económica vigente en la Argentina - *Desarrollo Económico* N° 72 - 1979.
- Aldo Ferrar, Globalización y Desarrollo Nacional, en *Jornadas 2010*, BCRA
- Fitzgerald Valpy, "La CEPAL y la teoría de la industrialización". *Revista De La CEPAL* - Numero Extraordinario, 1993
- Forte, Riccardo. "Militares, cultura política y proyecto económico en la Argentina de la primera mitad del siglo XX". *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga (Colombia), vol. VIII. 2003. pp. 335-36S
- Frenkel Roberto, "Argentina en la globalización financiera", Exposición de en la reunión "El consenso de Buenos Aires", 23 de agosto de 2005.
- Friedland R, Alford RR. 1991. 1991. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. See Powell & Di Maggio 1991, pp. 232–63. Citado por

- Steinmo, Sven y Thelen, Kathlen, "Historical Institutionalism in Comparative Analysis", 1992, Cambridge.
- Garcé Adolfo y Uña Gerardo. "Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica", 2006, Prometeo, Buenos Aires
 - García D'Acuña E., "Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina", en Pensamiento Iberoamericano 2, p 16-45, 1988
 - Garnier Leonardo, "El espacio de la política en la gestión pública", 2004, en Política y Gestión Pública, 2004, CLAD – FCE,
 - Garófoli G. "Modelos locales de desarrollo". En A Vázquez Barquero y G Garófoli. *Desarrollo Local en Europa*, Economistas libros, 1995
 - Garrido Antonio y Francisco Parra, "Nuevo Institucionalismo Y Políticas Públicas", Universidad de Murcia, Departamento de Ciencia Política y de la Administración, 1999
 - Ginestar, Ángel; 2001; "Pautas para identificar, formular y evaluar Proyectos"; Coed. Asociación Argentina de Evaluación, OEA y el Centro Interamericano de Cooperación y Capacitación (ROU); Buenos Aires, Argentina.
 - Glaser y Strauss (1967); "The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research", Aldine Publishing Company, New York.
 - Godio Julio, "El Capítulo No Escrito De El Capital De Marx: Reflexiones Sobre La Nueva Política Económica en Rusia (1921-1929)", Revista nueva sociedad, nº 40, 1981, www.nuso.org
 - Gómez Teresita y Lesta Mercedes, "La Planificación en Argentina en la primera mitad del Siglo XX", CESPA FCE-UBA, 2008
 - Gómez Teresita y Mercedes Lesta CESPA, Teresita Gómez y Mercedes Lesta CESPA/ La planificación en Argentina en la primera mitad del Siglo XX, ISBN: 978-950-34-0492-8, , Xxi Jornadas De Historia Económica, Caseros, septiembre de 2008
 - Gómez Teresita y Tchordonkian Silvia, "El Consejo Nacional de Posguerra (1944-46), diagnósticos y tensiones en el diseño de políticas públicas". Segundo Congreso Latinoamericano de Historia Económica, CLADHE II, México, febrero de 2010.
 - Goodstein, L.D.; Nolan, T.M. y Pfeiffer J.W, Planeación Estratégica Aplicada; Ed. Mc Graw-Hill Interamericana; 1999, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
 - Granovetter, M. "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", American Journal of Sociology, 1991
 - Hall, Peter A. y Taylor Rosemary, Political Sciencies and the Three New Institutionalisms, 1996, political Studies XLIV, 936-957.
 - Huertas, F., "El Método PES, entrevista con Carlos Matus", Fondo Editorial ALTADIR; 1999, Caracas, Venezuela.
 - Jáuregui Aníbal "Planes y planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973)". Versión preparada para el Programa de estudios Saberes de Estado y Elites Estatales-IDES. abril de 2013.
 - Jáuregui Aníbal, "La planificación económica en el peronismo". Rosario, *Prohistoria*, 2005

- ILPES. Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco. Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia, ILPES, doc. 40, 2005
- ILPES “La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas”, Santiago de Chile, 2002
- Edgar Ortegón Juan Francisco Pacheco “Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado”, ILPES, Santiago de Chile, 2004
- INTA; “Guía para la preparación, seguimiento y evaluación de Proyectos”; Docs. Institucionales N° 36, 1999; Ed. Dirección Nacional Asistente de Control y Evaluación, INTA, Bs.As., Argentina.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso. “Hacia Una Estrategia Nacional Integrada Para Un Desarrollo Territorial Sustentable”, RMCS y VI Reunión de la AMIMP, Tabasco, abril de 2006.
- Jessop Bob, “¿Narrando El Futuro De La Economía Nacional Y El Estado Nacional? Juntos a considerar Acerca Del Replanteo De La Regulación Y La Re-Inversión De La Gobernancia”, Versión en español, 2010, del trabajo: “Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks On Remapping Regulation and Reinventing Governance”, Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster, en <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop->
- Kohli, Atul, “Estado y Desarrollo Económico”. En Documentos y Aportes en la Administración Pública y la Gestión Estatal, MAP-FCE UNL, 2009.
- Kunibert Raffer, Universidad de Viena, Documento “Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo”, 31 enero 2002.
- Las Heras, José María. “A diez y siete (U años de la Ley de Administración Financiera. Reflexiones sobre la realidad actual”, XXV Congreso de Contadurías Generales, Tucumán, 2010.
- Las Heras, José María Las Heras, en Revista Asociación Argentina de Presupuesto num 23, Agosto de 1994
- Laurelli, Elsa, “La cuestión regional y local en América Latina” ponencia en el Colloque Métropoles Des Amériques Inégalité, Conflits Et Gouvernance, Montreal, 3 et 4 octobre 2011
- Lira Luis, “Desarrollo Territorial Y Políticas Publicas”, 2003 Este artículo proviene de Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo <http://www.gobernabilidad.cl>
- Lira Cossio, Luis (a), La cuestión regional y local en América Latina, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Serie gestión pública 44, Santiago de Chile, noviembre de 2003
- Lira Cossio, Luis, “Revalorización de la planificación del desarrollo”, ILPES, Santiago de Chile, 2006
- López, Andrea y Zeller, Norberto. “La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal”, Revista Argentina de sociología v.4 n.6 Buenos Aires, 2006.

- Maddison Angus, "La Economía Mundial En El Siglo XX", 1992, Fondo de Cultura Económica.
- Majone Giandoménico, "Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas", 1997, FCE, México
- Majone Giandoménico, "La factibilidad de las políticas sociales", en "La hechura de las Políticas", Theodore J Lowi et al, 1992, Miguel Angel Porrúa, México
- Mann, Michael, "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". Zona Abierta, n° 57-58, Madrid, 1991, pp. 15-50
- March y Olsen 1989: 160). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life Source: The American Political", Science Review, 1984, pp. 734-749
- Martínón Ruth, Las ideas en las políticas públicas: El enfoque de las coaliciones promotoras. Gestión y Política Pública, segundo semestre, año/vol. XVI, número 002, CIDE, págs 281-318. Documento de Trabajo n° 3/2005, U Carlos III, Madrid.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989). "Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics", Nueva York: Free Press.
- March y Olsen, "Elaborando el nuevo institucionalismo", centre foro European Studies, University of Oslo, 2005
- Martirene, Roberto A., "Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones", ILPES, 2006
- Matus, Carlos (2007). "Teoría del Juego Social", Colección Planificación y Políticas Públicas, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, 1° Edición.
- Matus Carlos, "El método PES", entrevista de Francisco Huerta, Ediciones ALTADIR 1993
- Matus, C.(1984): "Planificación, libertad y conflicto". Venezuela. ILPES.
- Max Neef, M.; El desarrollo a escala humana; CEPUR; N° Especial 1986; Chile.
- Marsh, David y Smith, Martin, "Understanding Policy Networks: Towards and Dialectical approach", en Political Studies Association, 2000.
- MECON, Ministerio de Economía de la Nación Argentina, "El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina", Documento interno, http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf, 1999.
- MECON, "Principios de la Reforma de los Sistemas de Administración y Control del Sector Público Nacional", 1991.
- Melnick, J. (1958): "Manual de Evaluación de Proyectos". Naciones Unidas.
- Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Nación, Memoria del año 2001.
- Ministerio de Economía. "El Sistema Presupuestario En La Administración Nacional De La República Argentina". En www.mecon.gov.ar/onp/html/el_sistema_presupuestario_publico.p
- Moncayo Jiménez Edgar, "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, 27, 2002

- Montuschi, Luisa; Vázquez Presedo, Vicente, (1970). "Plan y Laissez-Faire en la economía contemporánea", Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Moyano Llerena, Carlos, "La economía argentina ante el conflicto europeo". R.E.A. Junio 1940, citado por Gómez Teresita y Lesta Mercedes, "La Planificación en Argentina en la primera mitad del Siglo XX", CESPA FCE-UBA, 2008
- Muller Alberto E. G., "Un Quiebre Olvidado: La Política Económica De Martínez De Hoz", Cuadernos de CEPED Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo n° 6, 2002, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires,
- NORAD; "The logical Framework Approach., Handbook for Objectives-oriented Project Planning; second edition"; NORAD, Oslo, traducido al Castellano por el INAP, Febrero 1995, Buenos Aires, Argentina.
- North, Douglas C. (1990). "Institutions, Institutional Change, and Economic Performance", Nueva York: Cambridge University Press
- Notcheff, Hugo y Aspiazu Daniel, "El desarrollo ausente: Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y élite económica en la argentina". Ed Tesis 1994
- Novaro Marcos, "El debate contemporáneo sobre la representación política". En Desarrollo Económico n° 137, 1995
- O' Donnell Guillermo, "Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras", Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires, 4-7 de noviembre de 2008.
- O' Donnell, Guillermo, "Acerca del estado en América Latina, contemporánea: diez tesis para discusión" en "La democracia en América Latina", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2004
- O' Donnell, G. (1993) "Estado, democratización y ciudadanía", en Nueva Sociedad, N° 128, Caracas, diciembre.
- Offe Claus. "Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas, en "La política de las políticas públicas", 1982 SGP, Buenos Aires, 101/118.
- Oszlak Oscar, "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", Revista del CLAD Reforma y Democracia, No, 9, Oct, 1997. Caracas
- Oslak, O y O' Donnell G, "Estado y Políticas Estatales en América Latina...", 1976, CEDES, Buenos Aires.
- PADUA, J. (1979): "Técnicas de Investigación Aplicadas a las Ciencias Sociales". México. El colegio de México.
- Paramio Ludolfo, "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", en Zona Abierta 88-89: 5-74, 1999.
- Persello Ana Virginia "Partidos políticos y corporaciones: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943", Bol. Inst. Hist. Argent. Am. Dr. Emilio Ravignani, n.29 Buenos Aires ene-jun. 2006, versión On-line ISSN 1850-2563

- Pierson Paul y Skocpol Theda, "El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea", Revista Uruguay de Ciencia Política - Vol. 17 N°1 - ICP - Montevideo, 2008.
- PIERSON, Paul, "Increasing Returns. Path Dependence and the Study of Politics". American Political Science Review, Vol.94, ND2, Junio 2000, pp.251-268.
- Pinedo, F. "Plan Acción Económica Nacional", Buenos Aires. 1934.80.
- Plan Nacional de I+D (CICYT, 1996-99), y se apoya en colaboraciones y trabajos previos de Alberto Almeida, Oslak, Oscar. "El servicio civil en América Latina y el Caribe : situación y retos" futuros, en VI Congreso Internacional de CLAD, 2001
- PNUD, "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico", 1958, Programa CEPAL/AAT; México.
- PNUD/ GADIS/ Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social "Fundaciones empresarias en el campo social en Argentina", set 1999
- Portantiero Juan Carlos, "Economía y Política en la Crisis Argentina: 1958-73", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 39, n° 2, abril junio 1977
- Porto Alberto, "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal", Setiembre 2004, Publicaciones UNLP, La Plata, Argentina
- Porto Alberto, "Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina", Documento de la Facultad De Ciencias Económicas UNLP, .Departamento De Economía Marzo, 2003. Federalismo Fiscal Nro. 12, Facultad De Ciencias Económicas .Departamento De Economía Septiembre, 2004.
- Porto Alberto, "Tamaño y Estructura del Sector Público Argentino: Visión de Largo Plazo y Comparación", Documento de Federalismo Fiscal Nro. 1, UNLP Facultad De Ciencias Económicas .Departamento De Economía
- Poulantzas, "Nicos, Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno", 1969, Pasado y Presente, Buenos Aires.
- Joan Prats I Catalá, "Administración pública y desarrollo en América Latina". Un enfoque neoinstitucionalista.
- Przeworski, Adam, "Política y Administración", 2004, en Política y Gestión Pública, 2004, CLAD – FCE.
- Revista Agropecuaria, 379, noviembre 1963, Madrid, p. 699
- Rhodes, R. A. W., "La nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno", en INAP, Buenos Aires, 2005.
- Rhodes, R. A. W. "Understanding Governance: ten years on", Research School of Social Sciences, ACT, 2000
- Ramírez Hernán, "Precursores Del "Consenso":Itinerarios De Algunas Ideas En Brasil Y Argentina, 1961-1991" América Latina en la Historia Económica, núm. 34, 2009
- Roffman, Alejandro. "Las economías regionales a fines del siglo XX", Ed. Ariel 1999.
- Roffman, Alejandro y García Ariel, "Planificación regional: recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina", Ed. Ariel.

- Saiegh Sebastián y Tommassi Mariano, "La nueva economía Política, Racionalidad e Instituciones", Documento nº 10, Fundación Gobierno y sociedad, 1998, Buenos Aires.
- Sapag Chain, N. Y Sapag Chain, R. (2007) "Preparación y Evaluación de Proyectos". Madrid. Mc Graw Hill.
- Saiegh Sebastián y Tommasi, Mariano, "La Nueva Economía Política Racionalidad E Instituciones", Documento 10 Septiembre de 1998
- Sigal Silvia; 199:116/18) "Intelectuales y poder en la década del 60", 1991,
- Schmitter Philippe, "Neocorporativismo: más allá del Estado y el mercado", 1992, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No. 31 pp. 47-77
- Sikkink Kathryn, Wolfson, "Leandro Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. un enfoque neoinstitucionalista" en Desarrollo Económico, 1993, (pp. 543-574)
- Skocpol, Theda El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, Zona Abierta, Nº 50, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1989.
- Sobrero, Francisco, "Decisiones de Inversión Pública.", Editorial UNL, Santa Fe, Argentina, 1998.
- Sobrero, F.(1996) *Decisiones de Inversión Pública*. Santa Fe. Ediciones UNL.
- Sojo, C. (2005) "Hipermundo y preciudadanía. Reflexiones en torno a etnicidad y exclusión social en el contexto latinoamericano actual", en Repetto, F. (ed.) "Caminos por andar. La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala", INDES, Guatemala.
- Solanet, M. (1984) "Evaluación Económica de Proyectos de Inversión". Buenos Aires.El Ateneo.
- Stoker Gerry, "El buen gobierno" como teoría": cinco propuestas, 1998,
- Suasnabar Claudio "Educación, conocimiento y política: Argentina, 1983-2003", 2007, Buenos Aires
- Thelen, Kathleen, "Historical Institutionalism In Comparative Politics", 1999
- Thelen, Kathleen; Steinmo, Sven, "Historical Institutionahsm In Comparative Politics", In Steinmo. Sven. Thelen. Kathleen. Longstreth, Frank (eds.), "Structuring Politics: Histórical Institutionahsm in Comparative Analysis", Cambridge University Press. 1992, pág. 3
- Thompson, Andrés. "*think tanks*" En La Argentina. Conocimiento, instituciones y política". CEDES, Buenos Aires, 1994).
- Vogel S. K. 1996. *Freer Markets. More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca.
- Uña Gerardo Gisell Cogliandro, Juan Labaqui: "Políticas públicas y toma de decisiones: Los *think tanks* en Argentina", fundación K Adenauer, 2004;
- Uña, Gerardo; Lupica, Carina y Strazza, Luciano (2010). "*think tanks*, decisores gubernamentales y actores políticos: Factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina". Documentos de Trabajo Nº 2,

12/2010. Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires, diciembre 201

- Uña, Gerardo “*think tanks* En Argentina: Sobreviviendo A La Tensión Entre La Participación Y La Permanencia”, Fundación Siena, Noviembre 2007
- Uña Gerardo, Gisell Cogliandro, Juan Labaqui, Octubre 2004 “Políticas públicas y toma de decisiones: Los *think tanks* en Argentina” Documento elaborado para la Fundación Konrad Adenauer, 2007
- Vázquez Barquero A. “Desarrollo, Redes e innovación. Lecciones de desarrollo endógeno”, Ed. Pirámide, 1998.
- Wade, Robert H. “Reubicando al Estado: Lecciones de la experiencia del desarrollo del este asiático”, En Documentos y Aportes en la Administración Pública y la Gestión Estatal, MAP-FCE UNL, 2009.
- Zaltsman Ariel, “Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay”, Grupo de Evaluación independiente del Banco Mundial DCE Serie documentos De Trabajo • No. 16: Mayo 2006

Anexos

Anexo 1

Tasas sociales de Descuento utilizadas en varios países Latinoamericanos

País	Tasa (%)	año	norma
Argentina	12%	1996	SPE Resolución
Argentina	12%	1997	Consuetudinariamente se admite la establecida por OMF
Bolivia	13%	2006	Resolución Ministerial N° 159
Chile	8%	2006	Precios Sociales para la evaluación de los proyectos. SEBI
Colombia	12%	2005	sitio de la DNP
México	12%	2005	SHCP 12/05 Lineamientos ...
Nicaragua	15%	s/d	www.snip.gob.ni "Pautas metodológicas para la preinversión".
Panamá	8%	2006	Evaluación socio-económica del programa de ampliación de la capacidad del canal mediante la construcción del tercer juego de esclusas
Perú	11%	2006	Modifican el Anexo SNIP-09 – Parámetros de Evaluación
Uruguay	12%	1986	Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala			No se calculan ni precios sombra ni TSD

Fuente: elaboración propia en base a información de Organismos oficiales y Sistemas de Inversión pública de los respectivos países, Ortegón y Pacheco (2004) y Aldunate (2008) e ILPES (2002).

Cuadro anexo 2
Planes Nacionales de Inversión Pública
Proyectos y registros de partidas asignadas a
inversión
PNIP de Presupuestos años 1996 al año
2001

Años	cantidad de proyectos en planes	cant de registros en cta de inv
1996-1998	1.002	3.362
1997-1999	1.330	5.459
1998-2000	1.475	5.667
1999-2001	2.033	4.838
2000-2002	1.765	4.644
2001-2003	1.722	4.636

Fuente: elaboración propia en base a datos de la cuenta de inversión
y a los planes publicados por DNIP

Cuadro anexo 3
Planes Nacionales de Inversión Publica
Montos Estimados en cada presupuesto
PNIP de Presupuestos años 1996 al año 2001
(en miles de pesos corrientes)

Planes	cantida d de proyec tos	monto de inversión planificado para cada año														
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1996-1998	1.002	1.346.062	1.250.675	1.349.455	936.704	3.438	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1997-1999	1.330	1.038.083	1.290.263	2.382.444	1.780.658	2.122.063	341.840	78.681	21.704	-	-	-	-	-	-	-
1998-2000	1.475	1.726.670	2.434.236	3.226.399	2.837.132	1.785.577	2.191.520	172.730	61.256	-	-	-	-	-	-	-
1999-2001	2.033	171.586	367.746	1.123.205	4.180.556	4.007.569	3.859.784	1.039.743	211.241	65.067	42.481	36.914	35.489	11.078	1.329	900
2000-2002	1.765	78.673	401.124	6.141.662	2.555.333	2.523.016	2.722.540	2.418.677	512.262	56.088	22.762	7.500	7.500	2.839	900	900
2001-2003	1.722	30.617	90.551	354.713	1.907.207	2.162.586	3.793.035	3.919.975	3.679.762	172.606	24.061	3.300	2.800	2.800	-	-

nota: Para cada año se indica el monto de inversión previsto en el y en los dos años siguientes
A partir del Plan 97-99 se indica el monto informado en cada PNIP sobre lo ejecutado en el(los) año(s) anterior(es)
Fuente: Elaboración propia en base a datos de los planes publicados por la DNIP.

Cuadro anexo 4
Planes Nacionales de Inversión Publica
Inversión inicial presupuestada
PNIP de Presupuestos años 1995 al año
2003
(en millones de
pesos)

año	IRD	Transf	Prést	total
1995	1.287	3.146	275	4.707
1996	880	2.800	59	3.739
1997	910	2.908	157	3.974
1998	1.011	3.196	148	4.355
1999	871	2.963	69	3.902
2000	620	2.643	52	3.315
2001	619	2.784	65	3.468
2002	383	2.750	45	3.178
2003	746	2.226	61	3.033

Fuente: elaboración propia en base a datos de la cuenta de inversión proporcionada por la DNIP.

**Cuadro
anexo 5**

Planes Nacionales de Inversión Pública

Inversión real directa categorizada por jurisdicción territorial

PNIP de Presupuestos años 1996 al año 2002 (en miles de pesos)

cód.	Jurisdicción territorial	inicial	vigente	comp	devengado	pagado	pagado/inicial
99	No Clasificado	33.428	90.108	72.507	72.065	62.028	186%
34	Provincia de Formosa	92.499	122.841	104.735	103.120	88.889	96%
10	Provincia de Catamarca	44.728	51.678	53.432	52.007	39.308	88%
22	Provincia del Chaco	91.887	94.754	94.049	91.338	75.201	82%
30	Provincia de Entre Ríos	129.484	122.358	117.714	113.359	104.068	80%
58	Provincia del Neuquén	122.977	117.968	113.452	108.941	93.058	76%
66	Provincia de Salta	132.198	136.700	128.157	122.161	99.885	76%
62	Provincia de Río Negro	221.450	222.571	199.029	193.448	165.203	75%
78	Provincia de Santa Cruz	85.970	74.827	74.649	71.905	64.128	75%
54	Provincia de Misiones	48.877	65.909	53.982	52.995	36.093	74%
98	Binacional	10.838	6.213	8.533	8.241	7.833	72%
42	Provincia de La Pampa	79.801	75.809	67.435	63.818	55.063	69%
14	Provincia de Córdoba	118.882	104.264	101.764	95.929	81.587	69%
86	Provincia de Santiago del Estero	105.490	62.936	80.978	79.915	72.356	69%
74	Provincia de San Luis	67.808	51.125	52.434	50.663	43.907	65%
82	Provincia de Santa Fe	95.565	76.454	75.994	71.496	59.385	62%
26	Provincia del Chubut	122.340	86.038	90.791	87.453	75.134	61%
2	Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	1.140.632	1.255.715	917.098	858.476	686.602	60%
18	Provincia de Corrientes	217.550	153.410	150.029	145.289	129.488	60%
6	Provincia de Buenos Aires	493.903	419.128	354.321	347.541	288.780	58%
94	Prov. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico	41.421	32.500	29.691	27.791	23.990	58%
97	Nacional	765.843	832.097	533.755	497.598	433.925	57%
46	Provincia de La Rioja	266.148	178.852	177.712	169.702	147.284	55%
70	Provincia de San Juan	56.810	39.799	37.629	37.115	30.519	54%
96	Interprovincial	354.566	290.920	250.091	215.319	180.782	51%
38	Provincia de Jujuy	175.760	154.949	111.631	104.392	85.524	49%
50	Provincia de Mendoza	122.679	92.891	79.822	70.212	58.829	48%
90	Provincia de Tucumán	54.872	33.570	33.197	32.734	24.642	45%
		5.294.408	5.046.384	4.164.611	3.945.024	3.313.491	63%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la cuenta de inversión proporcionada por la DNIP.

Cuadro anexo 6

Planes Nacionales de Inversión Pública

Inversión total categorizada por jurisdicción territorial

PNIP de Presupuestos años 1996 al año 2002 (en miles de pesos)

có d.	Jurisdicción Territorial	inicial	vigente	comp	devenga do	pagado	pagad o/inici al
99	No Clasificado	150.025	1.001.740	962.348	961.686	929.848	
98	Binacional	28.405	23.097	29.789	29.498	28.316	
22	Provincia del Chaco	533.438	483.997	482.939	478.275	478.275	90%
30	Provincia de Entre Ríos	549.925	531.705	516.037	511.005	489.325	89%
46	Provincia de La Rioja	548.121	506.041	494.130	481.535	481.535	88%
34	Provincia de Formosa	465.070	461.958	428.226	426.251	399.756	86%
58	Provincia del Neuquén	497.208	466.034	430.700	425.773	425.773	86%
54	Provincia de Misiones	475.658	471.272	441.980	437.464	402.455	85%
14	Provincia de Córdoba	734.768	666.565	655.692	649.010	618.405	84%
82	Provincia de Santa Fe	898.020	806.840	791.525	784.987	752.513	84%
10	Provincia de Catamarca	292.567	273.090	270.605	265.010	244.183	83%
74	Provincia de San Luis	373.484	333.948	309.559	307.736	307.736	82%
78	Provincia de Santa Cruz	369.109	326.635	324.635	321.238	303.365	82%
6	Provincia de Buenos Aires	7.464.871	6.502.907	6.264.379	6.253.643	6.122.757	82%
42	Provincia de La Pampa	406.786	379.838	369.865	354.091	333.007	82%
94	Prov. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico	252.865	224.743	219.501	217.519	206.354	82%
66	Provincia de Salta	499.253	479.474	449.794	442.995	406.456	81%
62	Provincia de Río Negro	581.521	561.286	520.362	514.394	473.428	81%
86	Provincia de Santiago del Estero	488.337	396.146	411.839	409.846	388.727	80%
50	Provincia de Mendoza	529.513	458.963	449.135	439.375	410.777	78%
18	Provincia de Corrientes	677.215	596.633	563.016	557.449	522.262	77%
90	Provincia de Tucumán	473.479	396.230	386.937	383.225	363.807	77%
26	Provincia del Chubut	417.646	354.733	347.162	343.758	320.180	77%
70	Provincia de San Juan	460.471	383.711	391.686	381.833	351.674	76%
97	Nacional	3.458.576	4.070.181	3.123.318	3.072.865	2.587.175	75%
38	Provincia de Jujuy	466.858	424.297	366.367	358.854	329.300	71%
2	Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	3.745.510	3.827.163	2.901.606	2.827.845	2.412.163	64%
96	Interprovincial	802.205	645.317	515.245	480.189	401.492	50%
		26.640.906	26.054.544	23.418.377	23.117.346	21.491.044	81%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la cuenta de inversión prop por la DNIP.

Cuadro anexo 7

Planes Nacionales de Inversión Publica

Inversión real directa categorizada por jurisdicción institucional

PNIP de Presupuestos años 1996 al año 2002

Cód.	Jurisdicción territorial	inicial	vigente	comp	devengado	pagado	pagado/inicial
80	Ministerio de Salud y Acción Social	136.979	275.342	175.966	166.712	142.449	104%
45	Ministerio de Defensa	234.824	310.493	258.936	254.167	221.089	94%
35	Ministerio de Relac. Exteriores, Comercio Internac	128.874	143.354	133.419	125.898	109.837	85%
1	Poder Legislativo Nacional	34.948	56.565	35.820	34.601	29.780	85%
5	Poder Judicial de la Nación	125.813	143.086	99.238	99.238	84.198	67%
25	Jefatura de Gabinete de Ministros	13.977	23.009	10.946	10.542	9.310	67%
50	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Publico	2.570.938	2.113.240	1.949.872	1.867.503	1.687.584	66%
30	Ministerio del Interior	166.710	176.343	156.595	150.173	105.880	64%
40	Ministerio de Justicia	76.687	89.847	69.043	65.450	45.995	60%
20	Presidencia de la Nación	600.280	796.925	562.877	529.242	358.662	60%
54	Ministerio de la Producción	4.055	7.735	2.756	2.555	2.107	52%
55	Ministerio de Infraestructura y Vivienda	915.990	658.351	565.036	505.842	413.114	45%
70	Ministerio Educación	123.128	123.622	70.524	63.707	55.489	45%
75	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	129.133	101.535	55.909	52.575	40.078	31%
85	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	14.677	10.674	3.678	3.088	2.047	14%
91	Obligaciones a Cargo del Tesoro	3.700	0	0	0	0	0%
Tots		5.280.713	5.030.121	4.150.616	3.931.294	3.307.620	63%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la cuenta de inversión proporcionada por la DNIP.

Cuadro Anexo 8
Planes Nacionales de Inversión Pública
Inversión total categorizada por jurisdicción institucional
PNIP de Presupuestos años 1996 al año 2002

Có d.	Jurisdicción territorial	inicial	vigente	comp	devengad o	pagado	pagado /inicial
30	Ministerio del Interior	186.701	308.825	289.041	282.768	235.034	126%
80	Ministerio de Salud y Acción Social	498.193	943.965	826.882	817.628	588.514	118%
25	Jefatura de Gabinete de Ministros	37.841	86.694	51.404	50.432	41.033	108%
54	Ministerio de la Producción	4.171	35.386	5.150	4.949	4.219	101%
91	Obligaciones a Cargo del Tesoro	10.137.324	10.844.866	10.370.454	10.365.166	10.207.684	101%
45	Ministerio de Defensa	234.824	310.493	258.936	254.167	221.089	94%
20	Presidencia de la Nación	3.585.522	4.151.249	3.703.192	3.662.383	3.340.734	93%
35	Ministerio de Relac. Exteriores, Comercio Internac	149.785	175.469	165.132	157.111	131.993	88%
1	Poder Legislativo Nacional	34.998	56.665	35.880	34.661	29.840	85%
5	Poder Judicial de la Nación	125.813	143.086	99.238	99.238	84.198	67%
50	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Publico	4.645.919	3.999.167	3.472.883	3.360.709	3.001.276	65%
40	Ministerio de Justicia	76.896	91.876	69.717	66.124	46.670	61%
70	Ministerio Educación	1.459.241	1.570.446	1.220.745	1.197.687	880.849	60%
55	Ministerio de Infraestructura y Vivienda	4.485.484	3.106.453	2.714.879	2.638.927	2.474.108	55%
85	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	85.254	104.616	59.093	53.543	43.323	51%
75	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	170.238	109.016	61.755	58.122	45.616	27%
Tots		25.918.204	26.038.270	23.404.382	23.103.616	21.376.177	82%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la cuenta de inversión proporcionada por la DNIP.

Cuadro Anexo 9
Planes Nacionales de Inversión pública
Proyectos seleccionados

Montos Estimados para cada proyecto

Cód	Proyecto	Monto incluido en cada plan							Número índice (base1996)				
		plan 96/98	plan 97/99	plan 98/00	plan 99/01	plan 00/02	plan 01/03	plan 96/98	plan 97/99	plan 98/00	plan 99/01	plan 00/02	plan 01/03
10.325	ACUED.LAGO MUSTERS-SARM-C.RIV.-RADA TILLY-C.OLIVIA	74.969	95.177	95.177	1.997	0	0	100%	127%	127%	3%	0%	0%
10.324	PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LA CUENCA DEL RIO MATANZA-RIACHUELO	395.000	427.145	240.693	43.259	85.567	0	100%	108%	61%	11%	22%	0%
10.689	PLAN ESP.NAC.-SATELITE DE OBS TERRESTRE SAC-C	35.829	23.027	19.003	1.997	0	0	100%	64%	53%	6%	0%	0%
10.002	CONSTRUCCIÓN DE UN ACELERADOR ELECTROSTATICO	9.059	9.642	0	0	0	0	100%	106%	0%	0%	0%	0%
10.008	LABDE CARACTERIZACIÓN Y COMPORT DE MATERIALES	3.273	3.560	1.882	0	0	0	100%	109%	58%	0%	0%	0%
10.007	PLANTA PILOTO DE ALEACIONES ESPACIALES	3.896	4.301	2.574	587	703	0	100%	110%	66%	15%	18%	0%
12.502	MALLA 101A-SANTA CRUZ	0	6.782	9.205	9.054	9.205	0	0%	100%	97%	97%	96%	97%
12.845	MALLA 104-LA PAMPA	0	6.172	6.174	6.011	6.172	0	0%	100%	144%	145%	141%	144%
12.855	MALLA 502-ENTRE RIOS	0	5.518	11.601	11.315	11.601	1.998	0%	100%	62%	130%	127%	130%
12.858	MALLA 503-CORRIENTES	0	7.780	10.447	10.170	12.352	1.998	0%	100%	76%	101%	98%	118%
19.431	CONST RUTA INTERNACIONAL POR EL PASO DE JAMA - JUJUY -	0	0	0	0	0	0		0%	0%	0%	0%	0%
12.875	MALLA 102A-CHUBUT	0	7.360	12.819	10.796	10.796	0	0%	100%	24%	41%	41%	41%
12.218	REP ALTA ACTIVIDAD - ALMAC. COMB. QUEMADOS TIPO MTR	0	0	355	636	1.998	0	0%					0%
13.593	PROGRAMA REMODELACIÓN BIOTERIO -INAME	0	0	600	1.200	0	0	0%					0%
15.990	REMOPAB TBC-MR Y CONST ON UNIDAD AISLAMIENT	0	0	0	2.200	2.200	2.000	0%					
10.325	CONSTR.ACUED.LAGO MUSTer SAR-C.RIV.-RADA TILLY-C.OLIVIA	74.969	95.177	95.177	1.997	0	0	100%	127%	127%	3%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los planes publicados por la DNIP.

Cuadro Anexo 10
Planes Nacionales de Inversión Publica Proyectos
seleccionados

seleccionados		Montos Estimados para cada proyecto															
		datos de los planes trienales							datos de la cuenta de inversión								
Cód.	Proyecto	pl 96/98 p/año 96	pl 97/99 p/año 97	pl98/00 p/año 98	pl99/01 p/año 99	pl 00/02 p/año 00	pl01/03 p/año 01	tol planea do en sexeni o	pagad o 96	pagad o 97	pagad o 98	pagad o 99	pagad o 00	pagad o 01	tol pag en sexeni o	dif plan vs pag sexeni o	pag / plan en el sexeni o
10325	ACUED.LAGO MUSTERS- sARm -C.RIV.-RADA TILLY- C.OLIVIA	32.000	30.000	44.140	10.044	-	-	116.18 4	16.370	40.992	37.238	20.162	0	0	114.76 2	1.422	99%
10324	GESTIÓN AMB DE LA CUENCA DEL RIO MATA- RIACHUELO	10.000	9.057	12.604	23.324	11.638	5.789	72.412	2.714	0	978	0	0	0	3.692	68.720	5%
10689	PLAN ESP.NAC.-SATELITE DE OBS TERRESTRE SAC-C	10.538	10.373	-	-	-	-	20.911	6.521	6.744	9.802	5.598	0	0	28.665	-7.754	137%
10002	CONSTR UN ACELERADOR ELECTROSTATICO	2.904	2.111	1.365	-	-	-	6.380	1.406	2.223	3.641	0	0	0	7.270	-890	114%
10008	LAB DE CARACTERIZAC Y COMPORT DE MATERIALES	726	302	200	400	-	-	1.628	439	440	36	169	0	0	1.084	544	67%
10007	PLANTA PILOTO DE ALEACIONES ESPACIALES	242	700	225	339	98	70	1.674	237	135	51	167	0	0	590	1.084	35%
12502	MALLA 101A-SANTA CRUZ	-	1.495	3.488	969	1.525		7.477	0	484	5.329	977	888		7.679	-202	103%
12845	MALLA 104-LA PAMPA	-	675	2.757	975	1.587		5.994	0	325	975	2.358	812	487	4.956	1.038	83%
12855	MALLA 502-ENTRE RIOS	-	1.485	2.684	5.049	2.028	1.289	12.535	0	1.289	2.578	4.812	1.074	645	10.398	2.137	83%
12858	MALLA 503-CORRIENTES	-	1.635	6.580	1.100	1.875	1.157	12.347	0	550	2.749	3.948	964	2.206	10.416	1.931	84%
19431	CONSTR RuTA INTERNAC EL PASO DE JAMA - JUJUY -	-	-	-	-	-	45.00 0	45.000	0	0	0	0	0	28.339	28.339	16.661	63%

Cuadro Anexo 10 (cont)
Planes Nacionales de Inversión Pública Proyectos
seleccionados

		Montos Estimados para cada proyecto															
		datos de los planes trienales							datos de la cuenta de inversión								
Cód.	Proyecto	pl 96/98 p/año 96	pl 97/99 p/año 97	pl98/00 p/año 98	pl99/ 01 p/año 99	pl 00/02 p/año 00	pl01/0 3 p/año 01	tol planead o en sexenio	pagad o 96	pagad o 97	pagad o 98	pagad o 99	pagad o 00	pagad o 01	tol pag en sexeni o	dif plan vs pag sexeni o	pag / plan en el sexen io
12875	MALLA 102A-CHUBUT	-	4.99 4	4.812	4.21 8	2.024	2.024	18.072	0	2.699	8.961	4.731	2.024	1.144	19.559	-1.487	108%
12218	REPOSIT ALTA ACTIV - ALMAC COMB. QUEMADOS TIPO MTR	-	300	250	-	-	-	550	0	0	0	0	0	0	0	550	0%
13593	PROGRAMA REMODELACIÓN BIOTERIO -INAME	-		400	600	350	-	1.350	0	0	0	0	0	0	0	1.350	0%
15990	REMOD PABELLON TBC-MR Y CONSTR UNIDAD AISLAM	-			1.30 0	1.200	1.000	3.500	0			1.232	918	0	2.150	1.350	61%
10325	CONS AC.LAGO MUSTERS- SARM-C.RIV.-RA TILLY- C.OLIV	32.000	30.000	44.140	10.044	-	-	116.184	16.370	37.238	37.238	20.162	0	0	111.008	5.176	96%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los planes publicados por la DNIP.

Cuadro Anexo 11
Frecuencia relativa de conceptos en Programas de materias afines
a la disciplina Evaluación de Proyectos en Universidades Argentinas

Palabras/Conceptos	frecuencia relat (%)
análisis de costos/ costos/ estimación de costos	84,6
riesgo(s)	76,9
análisis de sensibilidad/ sensibilidad	67,7
ciclo de vida de un(los) proyecto(s)/ciclo de proyectos/ etapas del proyecto/ etapas en la evaluación del proyecto	67,7
La tasa interna de retorno [TIR]	66,2
Valor Presente Neto [VAN](VPN)/ valor actual neto/ valor actualizado neto	64,6
Localización	63,1
financiamiento/ estudio financiero	61,5
estudio de demanda/ análisis de (la) demanda/ demanda	52,3
evaluación financiera/ comercial/ privado/ privada	52,3
análisis de oferta/ oferta	49,2
criterios de evaluación/ equivalencias financieras/ criterios de decisión/ técnicas de evaluación/ métodos convencionales/ criterios para la toma de decisiones/ reglas/ mecanismos de decisión	49,2
evaluación (de impacto) Social / enfoque social	49,2
flujo(s) de caja/ flujo de fondos/ cash flow	49,2
Tamaño	49,2
Ingresos	44,6
estudio de mercado	43,1
Incertidumbre	43,1
planificación/ planeamiento	41,5
intereses/ tasa de interés	38,5
análisis costo beneficio/ beneficio costo/ ABC/ beneficio(s)- costo(s)/ costo(s)-beneficio(s)	36,9
concepto(s) del proyecto/ definición(es)	35,4
precio sombra/ precio(s) (de)cuenta/ precio(s) social(les)	35,4
estudio organizativo/ factores organizacional(es)/ institucionales	33,8
análisis de viabilidad(es)/ viabilidad	32,3

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de procesamiento

Anexo 12

Criterios metodológicos y detalle de tarea realizada en el Análisis de Contenidos de los Programas de materias afines a la temática “Evaluación de Proyectos”

Con el fin de identificar y describir regularidades conceptuales y enfoques analíticos en el abordaje de la temática en cuestión “Evaluación de Proyectos”, se definieron como unidades de investigación (universo de estudio) a todas las carreras de grado de ciencias económicas (Economistas, Administradores y Contadores Públicos) y de ingeniería (básicamente industrial, ambiental y civil), así como los posgrados orientados a esta disciplina, que componen la oferta de universidades Argentinas.

El reconocimiento del Universo de Análisis se hizo a partir de la información de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, que registra un total de 462 carreras de grado y posgrado. Las unidades de análisis (población estadística), conformadas por todas aquellas carreras que poseen la una asignatura relacionada con el tópico “Evaluación de Proyectos”, totalizan 210.

Las unidades de observación seleccionadas, como elementos específicos que contienen la información, son: a) los programas de enseñanza de la materia, b) la bibliografía referida a la disciplina y c) el material didáctico de apoyo. El supuesto asumido considera que con estos documentos es posible obtener información detallada suficiente en relación a los enfoques con que se aborda la temática de Evaluación de Proyectos.

Se requirió la remisión de información por distintos medios a la totalidad del universo. El procedimiento se realizó en tres etapas, a saber: 1) recolección de información accesible en los sitios de internet de las Universidades; 2) relevamiento de docentes y personal responsable de cada asignatura, o carrera y formas de contacto y, 3) información a docentes y responsables de los motivos de la solicitud de información y búsqueda de la misma por distintos medios.

La muestra, obtenida a partir del requerimiento indicado, de 65 unidades de Programas, Bibliografía sugerida y –en algunos casos– material didáctico de apoyo, es holgadamente representativa. No obstante, al desagregarse las asignaturas en función del tipo de Universidad y de la disciplina en que se inserta, se advierten sub y sobrerepresentaciones, no obstante el sesgo no luce relevante.

Para el análisis propiamente dicho, se apeló a procesar la información con herramientas informáticas que permiten clasificaciones en base a criterios metodológicos de la Lingüística de Corpus¹⁶⁵. Para ello se apeló al uso de software específico que permite computar las ocurrencias de la totalidad de palabras, o de palabras seleccionadas del corpus (en este caso está formado por un texto que contiene la totalidad de los programas), y establecer relaciones entre las mismas que orienten respecto de los recursos argumentativos utilizados.

Los resultados preliminares deben ajustarse para minimizar los desvíos provenientes de distintas causas, entre ellas, los casos de uso de vocablos similares para referir un mismo concepto, el carácter polisémico de algunos conceptos, el sentido referido por los vocablos al considerar en el análisis la palabra precedente o subsiguiente, el sentido que surge de la frase que lo contiene, entre otras.

¹⁶⁵ Corpus: una colección de textos compuesta por lenguaje natural, elegidos para caracterizar el estado o variedad de una lengua. (Sinclair (1991:171) *Corpus, Concordance and Collocation*. Oxford: Oxford University Press).

Secuencia de las tareas realizadas

1. Localización todas las carreras de grado y posgrado que poseen la materia, con la ayuda de un listado obtenido en la página web de la Secretaría de Políticas Universitarias, centrando la atención en aquellas disciplinas relacionadas con las ciencias económicas y la ingeniería.
2. Envío de mails (4 envíos) para completar la lista de material disponibles para el análisis. **(anexo 1- columnas env1, env2, env3 y env4).**
3. Armado de la Base de datos. Clasificación de programas según: información disponible **(anexo 1 columnas cm, prog, bib y mat)** ,universidad pública o privada **(anexo 1- columna pu/pr)**, carrera de grado y posgrado **(anexo 1- columna gr/pos)**, y carrera **(anexo 1- columna cla3)**
4. Elaboración resumen sobre la información hallada (cuadros de doble entrada).**(anexo 2)**
5. Lectura de textos referentes a la evaluación de proyectos.
6. Digitalización de todo el material
7. Pasaje de todos los programas y bibliografías a txt para poder ser procesados con el programa.
8. Primera aproximación de la utilización del programa, con una pequeña muestra del total de programas obtenidos.
9. **Para el primer análisis de la bibliografía (córpora 1), se procedió de la siguiente forma:**
 - a. Eliminación del total de frecuencias de palabras, obtenidas con el software específico, todos aquellos términos que no eran nombres propios.
 - b. Confección de un listado de libros utilizados en las distintas cátedras, obteniendo la lista de palabras que permita la búsqueda en el corpus **(anexo 3)**.
 - c. Elaboración de una base de datos, que muestra los libros presentes en cada uno de los programas.**(anexo 4)**.
 - d. Confección de un resumen de frecuencias, de los libros más utilizados por las distintas cátedras. **(anexo 5)**.
 - e. Realización de una primera clasificación de la bibliografía existente **(anexo 3- columnas cl 1 y cl 2)**. Criterios utilizados:
 - i. Clasificación uno**(anexo 3-columna cl 1)**:
 1. Evaluación de Proyectos: libros específicos sobre esta disciplina. También, a los libros o publicaciones sobre estudios de mercado y sobre determinación de costos, se los colocó dentro de este grupo por considerarse herramientas para la evaluación de proyectos.
 2. Administración Financiera: en los libros de esta disciplina, encargada de todo lo referente al manejo de fondos de las organizaciones, se presentan criterios de evaluación de proyectos. Sin embargo, sería incorrecto colocarlos juntos con los del primer grupo, ya que incluyen otros temas específicos de las Finanzas.
 3. Matemática Financiera: los temas tratados dentro de estos libros tienen una cercana relación con la [Administración Financiera](#), pero su objeto de estudio es más angosto y su enfoque más abstracto. Se entiende que estos libros tratan una rama de la [matemática aplicada](#) que se ocupa de los [mercados financieros](#).
 4. Administración: estos libros se ocupan de la planificación, organización, dirección y control de los recursos de las organizaciones.

5. Economía Ambiental: las publicaciones que se encuentran dentro de este grupo, concentran temas de evaluación ambiental, así como también, de economía ambiental en general. Se optó por una categoría separada de lo que es la evaluación o la economía por el gran caudal de documentos presente sobre esta temática.
6. Economía: esta rama de la ciencia incluye todas las clasificaciones anteriores. Sin embargo, dentro de esta categoría se encuentran todos aquellos libros que tratan temas generales de la macro y microeconomía.
7. Ingeniería económica: esta disciplina “se preocupa de los aspectos económicos de la ingeniería; implica la evaluación sistemática de los costos y beneficios de los proyectos técnicos propuestos”. Dentro de estos textos se trata herramientas para la evaluación de proyectos, pero no son exclusivos de esta disciplina, por lo que no se incluyen en el primer grupo.
8. Contabilidad.
9. Estadística.
10. Otro: todos aquellos libros que no correspondan a ninguna de las categorías anteriores.

Nota: Esta clasificación es una primera aproximación para poder conocer mejor el contenido y diversidad de temas que se dictan en esta asignatura, pero esta impregnada de subjetividad.

ii. Clasificación dos(**anexo 3- columna cl 2**):

1. Libros
2. Publicaciones
3. Publicaciones internacionales (manuales)

10. Análisis de programas:

- a. Recorrido manual de un subgrupo de programas en busca de palabras claves que permitan el análisis con el software.
- b. Determinación de las palabras claves y agrupación de las mismas por unidades temáticas (**anexo 6**).
- c. Búsqueda de las palabras claves, con el software, sobre el total de programas.
- d. Elaboración de una base de datos, que muestra si está presente al menos una vez en cada uno de los programas, cada palabra clave (**anexo 7**).
- e. Cálculo de las frecuencias relativas y absolutas por palabra y por sub grupos (**anexo 8**).

11. Redacción de trabajos.

12. Búsqueda de libros en internet. Se buscaron aquellos que tenían una frecuencia superior al 14 %, es decir, aquellos que representan el 14 % del total de los libros.

13. Adaptación de libros a formato txt.

14. Análisis de libros:

- a. Análisis individual de los libros manual
- b. Obtención de la Word list de cada libro
- c. Depuración de la lista de frecuencias totales por aquellas que se consideran más relevantes y unificando los plurales con singulares y masculinos y femeninos, (sacando prefijos, sufijos, conectores, verbos indicativos, adjetivos de cantidad, etc.) (**anexo 9**).
- d. Búsqueda de palabras claves en cada uno de los libros. (**anexo 10**).
- e. Normalización de las frecuencias de las palabras claves (**anexo 11**).
- f. Búsqueda de las *collocates*, (qué palabras se encuentran asociadas en la mayoría de los casos un determinado concepto. Se buscó la relación para las

palabras “costos”, “problema”, y “social”, en cada uno de los libros analizados
(**anx 12**).

- g. Depuración de los *collocates*, eliminando conectores, verbos indicativos, etc.
(**anexo 12**).

Cuadro Anexo 13**Análisis de ocurrencia de palabras clave.**

Ocurrencia relativa de cada concepto en relación con el total de conceptos clave

Libros seleccionados

Palabras claves	Sapag	ILPES	Ginestar	Miranda	Com Eur	Baca Urbina	total
	(En porcentajes)						
análisis de costos/ costos/ estimación de costos objetivos del proyecto/ definición de (los) objetivos/ formulación de los objetivos/ determinación de objetivos	19	12	11	24	-	21	14
Problema	2	10	11	7	30	4	11
estudio de demanda/ análisis de (la) demanda/ demanda	5	15	5	6	15	6	8
Social	9	6	10	5	1	15	8
	3	17	9	9	3	1	7
intereses/ tasa de interés	5	4	13	5	2	1	5
Ingresos	5	4	10	8	1	3	5
riesgo(s)	6	3	1	3	4	10	4
Valor Presente Neto [VAN](VPN)/ valor actual neto/ valor actualizado neto	5	2	5	2	-	5	3
análisis de oferta/ oferta	1	4	5	2	-	7	3
matriz lógica/ marco lógico	-	2	0	0	17	-	3
planificación/ planeamiento	3	1	1	1	10	1	3
La tasa interna de retorno [TIR]	3	1	5	2	-	4	2
Tamaño	5	1	1	2	0	4	2
financiamiento/ estudio financiero	4	1	3	1	1	2	2
flujo(s) de caja/ flujo de fondos/ cash flow	3	1	1	3	-	1	2
Localización	4	1	1	2	1	-	2
Factibilidad	1	0	0	1	6	1	1

Fuente: elaboración propia.

Anexo 14

Resoluciones de la Secretaría de Programación Económica números 109/96, 110/96 y 100/97

RESOLUCIÓN N° 109/96 de la Secretaría de Programación Económica

BUENOS AIRES, 14 JUN 1996

VISTO, la Ley N° 24.354 y su Decreto Reglamentario N° 720 / 95 del 22 de mayo de 1995, y

CONSIDERANDO:

Que el Decreto N° 720/95 designa a la SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS como la Autoridad

de Aplicación de la Ley N° 24.354.

Que en virtud de tal carácter debe dictar las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Que la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS por el artículo 11 de la Ley N° 24.354 y artículo 12 del

Decreto Reglamentario N° 720/95 está facultada para fijar el monto máximo del programa o proyecto de

inversión que podrá aprobar directamente el organismo o ente iniciador para su inclusión en el Plan

Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).

Que dicho monto en ningún caso podrá superar el UNO POR MIL (1/1000) del presupuesto anual de inversión del sector público nacional correspondiente al ejercicio anual inmediato anterior.

Que de acuerdo a lo prescripto en el artículo 3° y artículo 8°, segundo párrafo de la Ley N° 24.354, el cálculo presupuestario ut-supra mencionado debe considerar los recursos asignados por el

Presupuesto de la Administración Nacional y por las empresas y entes públicos nacionales no incluidos en

dicho Presupuesto, en inversión real directa, transferencias de capital, subsidios, aportes, avales y

créditos y/o cualquier tipo de beneficios para proyectos de inversión que afecten en forma directa o

indirecta el patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

Que la presente se dicta en concordancia con la Ley N° 24.354 y con las facultades conferidas a la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA por el Decreto Reglamentario N° 720/95.

Por ello,

RESOLUCIÓN N° 109/96 de la Secretaría de Programación Económica Página 1 de 2

<http://www.mecon.gov.ar/digesto/resoluciones/spe/1996/resolspe109.htm> 15/09/2012

EL SECRETARIO DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Fíjase en la suma de UN MILLON QUINIE NTOS MIL PESOS (\$1.500.000.-) el monto

máximo del programa o proyecto de inversión que podrá aprobar directamente el organismo o ente

iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).

ARTICULO 2°.- El monto máximo del programa o proyec to de inversión del artículo 1° de la presente

Resolución, deberá ser determinado a través de la suma total de las erogaciones en concepto de inversión.

ARTICULO 3°.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

RESOLUCIÓN N° 109/96 S.P.E.

RESOLUCIÓN N° 109/96 de la Secretaría de Programación Económica Página 2 de 2

<http://www.mecon.gov.ar/digesto/resoluciones/spe/1996/resolspe109.htm> 15/09/2012

RESOLUCIÓN N° 110/96 de la Secretaría de Programación Económica

BUENOS AIRES, 14 JUN 1996

VISTO, el artículo 5° inciso a) de la Ley N° 24.354 y el artículo 1° del Decreto Reglamentario N° 720 del 22 de mayo de 1995, y

CONSIDERANDO:

Que la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA es la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.354 y que en tal carácter debe dictar las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Que existen distintas metodologías internacionalmente aceptadas para la preparación de proyectos de inversión.

Que complementariamente es conveniente que el Organo Responsable del Sistema Nacional de Inversión Pública elabore criterios y lineamientos metodológicos para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.

Que es necesario determinar los Precios de Cuenta para la evaluación de los proyectos de inversión pública nacional.

Que los criterios y las metodologías de evaluación, incluyendo los Precios de Cuenta deben ser objeto de una revisión permanente y sistemática.

Que la presente se dicta en concordancia con las facultades conferidas a la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA por el Decreto N° 720 / 95.

Por ello,

EL SECRETARIO DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Los proyectos de inversión de los organismos del Sector Público Nacional deberán

formularse y evaluarse de acuerdo a las metodologías en uso por los organismos integrantes del Sistema

de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano; o alternatively por las que elabore el Organo

Responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y establezca la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA.

RESOLUCIÓN N° 110/96 de la Secretaría de Programación Económica Página 1 de 2

<http://www.mecon.gov.ar/digesto/resoluciones/spe/1996/resolspe110.htm> 15/09/2012

ARTICULO 2°.- Apruébanse los Precios de Cuenta que como [Anexo I](#) integra la presente Resolución, los

que deberán ser utilizados en la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública nacional.

ARTICULO 3°.- Facúltase al órgano Responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas a elaborar

y suministrar a los organismos del sector Público Nacional, lineamientos metodológicos complementarios y

a efectuar los ajustes y modificaciones que demande la necesidad de aclaración y/o actualización

metodológica, incluyendo el cálculo de los Precios de Cuenta.

ARTICULO 4°.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

RESOLUCIÓN N° 110/96 S.P.E.

RESOLUCIÓN N° 110/96 de la Secretaría de Programación Económica Página 2 de 2

<http://www.mecon.gov.ar/digesto/resoluciones/spe/1996/resolspe110.htm> 15/09/2012

RESOLUCIÓN N° 100/97 de la Secretaría de Programación Económica

BUENOS AIRES, 17 ABR 1997

VISTO el Artículo 5°, inciso a), de la Ley N° 24354, el Artículo 1° del Decreto Reglamentario

N° 720 de fecha 22 de mayo de 1995 y la Resolución de la SECRETARIA DE PROGRAMACION

ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS N° 110 del 14 de junio de 1996, y

CONSIDERANDO:

Que la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA

Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS es la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24354 y, en tal carácter, debe dictar las normas de instrumentación, complementarias y aclaratorias del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

Que los criterios y las metodologías de evaluación, incluyendo los Precios de Cuenta deben ser objeto de una revisión permanente y sistemática por parte del Organos Responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, cuidando que sean debidamente aplicados para que los recursos públicos se asignen en forma correcta.

Que como resultado de la experiencia en la utilización de los Precios de Cuenta aprobados por el Artículo 2° de la Resolución SPE N° 110/96 y que como Anexo I integra la citada resolución, surge la conveniencia de no explicitar taxativamente dichos precios en una norma, atento que resulta necesario revisarlas permanentemente.

Que la presente se dicta en concordancia con las facultades conferidas a la SECRETARIA

DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS por el Decreto Reglamentario N° 720/95.

Por ello,

EL SECRETARIO DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Derógase el Artículo 2° de la Resolución SPE N° 110 del 14 de junio de 1996.

ARTICULO 2°.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

RESOLUCIÓN N° 100/97 de la Secretaría de Programación Económica Página 1 de 2

<http://www.mecon.gov.ar/digesto/resoluciones/spe/1997/resolspe100.htm> 15/09/2012

Cuadro Anexo 15

Análisis de conceptos contenidos en la bibliografía más difundida en las materias afines a la disciplina “Evaluación de Proyectos”

Análisis de ocurrencia de palabras clave

Libros seleccionados

Palabras claves	Sapa g	ILPE S	Ginesta r	Mirand a	Com Eur	Baca U	total
	norm	norm	norm	norm	norm	norm	
análisis de costos/ costos/ estimación de costos	19	12	11	24	-	21	87
objetivos del proyecto/ definición de (los) objetivos/							
formulación de los objetivos/ determinación de objetivos	2	10	11	7	30	4	65
Problema	5	15	5	6	15	6	51
estudio de demanda/ análisis de (la) demanda/ demanda	9	6	10	5	1	15	46
Social	3	17	9	9	3	1	42
intereses/ tasa de interés	5	4	13	5	2	1	31
Ingresos	5	4	10	8	1	3	32
riesgo(s)	6	3	1	3	4	10	27
Valor Presente Neto [VAN](VPN)/ valor actual neto/ valor							
actualizado neto	5	2	5	2	-	5	21
análisis de oferta/ oferta	1	4	5	2	-	7	19
matriz lógica/ marco lógico	-	2	0	0	17	-	19
planificación/ planeamiento	3	1	1	1	10	1	17
La tasa interna de retorno [TIR]	3	1	5	2	-	4	15
Tamaño	5	1	1	2	0	4	14
financiamiento/ estudio financiero	4	1	3	1	1	2	13
flujo(s) de caja/ flujo de fondos/ cash flow	3	1	1	3	-	1	10
Localización	4	1	1	2	1	-	9
Factibilidad	1	0	0	1	6	1	10
estudio técnico/ viabilidad técnica/¿ sinónimo de factibilidad							
técnica/ desarrollo técnico/ diseño técnico	1	0	0	0	0	4	7
evaluación (de impacto) Social / enfoque social	0	5	0	1	-	0	6
tasa de descuento	4	1	0	0	-	0	5
Egresos	3	1	1	1	-	0	5
análisis de viabilidad(es)/ viabilidad	1	0	1	1	1	0	4
ciclo de vida	0	1	0	0	3	-	5
evaluación económica	0	-	0	2	-	4	5
estudio organizativo/ factores organizacional(es)/							
institucionales	1	1	0	3	0	0	5
estudio de mercado	1	0	0	1	-	2	4
prefactibilidad	0	0	0	1	2	0	4
análisis de sensibilidad/ sensibilidad	1	0	0	1	0	1	3
impacto ambiental	-	2	0	2	0	0	3
marco legal/ jurídico(s)/ legales	2	0	0	0	-	0	2
evaluación financiera/ comercial/ privado/ privada	0	1	0	1	-	1	3
proyecto(s)(programa) social(es)/públicos	0	2	0	0	-	-	2
análisis costo beneficio/ beneficio costo/ ABC/ beneficio(s)-							
costo(s)/ costo(s)-beneficio(s)	0	0	2	0	-	-	2
árbol de problema(s)	-	1	0	-	1	-	2
Incertidumbre	1	0	0	1	-	0	2

Fuente: elaboración propia de acuerdo con metodología indicada en anexo 12.

Cuadro Anexo 16

Análisis de conceptos contenidos en los Programas de materias afines a la disciplina "Evaluación de Proyectos"

Frecuencias absolutas y relativas de cada concepto clave

Referencias:

F= FRECUENCIA: es la frecuencia absoluta de cada palabra o frase, es decir, representa en la c de programas que se repite una palabra o frase (sólo una vez por programa).

R= Relativas: es la frecuencia absoluta sobre el total de programas.

=F/N, siendo N el total de la muestra

CODIGO	PALABRA	F	R
6	análisis de costos/ costos/ estimación de costos	57	87,7
11	riesgo(s)	52	80,0
	ciclo de vida de un(los) proyecto(s)/ciclo de proyectos/ etapas del proyecto/		
3	etapas en la evaluación del proyecto	46	70,8
11,2	análisis de sensibilidad/ sensibilidad	46	70,8
10,2	La tasa interna de retorno [TIR]	44	67,7
8,6	Localización	43	66,2
10,1	Valor Presente Neto [VAN](VPN)/ valor actual neto/ valor actualizado neto	43	66,2
13	financiamiento/ estudio financiero	42	64,6
5,2	estudio de demanda/ análisis de (la) demanda/ demanda	36	55,4
9,4	evaluación financiera/ comercial/ privado/ privada	36	55,4
6,1	análisis de oferta/ oferta	34	52,3
7	flujo(s) de caja/ flujo de fondos/ <i>cash flow</i>	34	52,3
8,5	Tamaño	34	52,3
	criterios de evaluación/ equivalencias financieras/ criterios de decisión/ técnicas de evaluación/ métodos convencionales/ criterios para la toma de		
10	decisiones/ reglas/ mecanismos de decisión	34	52,3
9,2	evaluación (de impacto) Social / enfoque social	32	49,2
5,1	estudio de mercado	30	46,2
5	Ingresos	29	44,6
11,1	Incertidumbre	28	43,1
4,1	planificación/ planeamiento	27	41,5
1	concepto(s) del proyecto/ definición(es)	25	38,5
10,7	intereses/ tasa de interés	25	38,5
8,3	estudio organizativo/ factores organizacional(es)/ institucionales	24	36,9
	análisis costo beneficio/ beneficio costo/ ABC/ beneficio(s)-costo(s)/		
9	costo(s)-beneficio(s)	24	36,9
12,3	precio sombra/ precio(s) (de)cuenta/ precio(s) social(les)	23	35,4
2	tipología(s) de proyecto / tipos/clasificación	22	33,8
	estudio técnico/ viabilidad técnica/ ¿ sinónimo de factibilidad técnica/		
8,2	desarrollo técnico/ diseño técnico	22	33,8
	Período de recupero(recuperación)/recuperación de capital/ período de		
10,3	rembolso(repago)	22	33,8
8	análisis de viabilidad(es)/ viabilidad	21	32,3
12,9	Externalidades	21	32,3
3,1	Factibilidad	20	30,8
10,8	tasa de descuento	19	29,2
11,3	simulación de Monte Carlo/ Montecarlo	19	29,2
	objetivos del proyecto/ definición de (los) objetivos/ formulación de los		
4,7	objetivos/ determinación de objetivos	17	26,2
8,4	impacto ambiental	17	26,2
8,1	marco legal/ juridico(s)/ legales	16	24,6
12,2	tasa social de descuento	16	24,6
11,4	punto de equilibrio	15	23,1
9,3	evaluación económica	13	20,0
12,6	beneficio(s) social(es)	13	20,0
	Proyectos independientes y mutuamente excluyentes/ sustitutivos		
2,1	/complementarios	12	18,5
3,2	Prefactibilidad	12	18,5
4,3	matriz lógica/ marco lógico	12	18,5
6,5	costo(s) de capital/ costo de oportunidad del capital	12	18,5
12	Valor social	12	18,5

Fuente: elaboración propia de acuerdo con metodología indicada en anexo 12

Cuadro Anexo 16 (cont)

**Análisis de conceptos contenidos en los Programas de materias afines a la disciplina
“Evaluación de Proyectos”**

Frecuencias absolutas y relativas de cada concepto clave

Referencias:

- F= FRECUENCIA: es la frecuencia absoluta de cada palabra o frase, es decir, representa en la cant
- R= Relativas: es la frecuencia absoluta sobre el total de programas. =F/N, siendo N el total de la mu

CODIGO	PALABRA	F	R
12	Valor social	12	18,5
12,1	Costo (y beneficios) social	12	18,5
10,5	B/C/ relación (razón) beneficio(s) (-)costo(s)	11	16,9
9,1	costo efectividad/costo - eficiencia/ costo eficacia	9	13,8
10,6	valor tiempo del dinero/ valor del dinero en el tiempo/ valor del tiempo	9	13,8
12,5	proyecto(s) social(es)	9	13,8
6,2	Egresos	8	12,3
4	planificación estratégica/ planeamiento estratégico	7	10,8
4,4	Diagnóstico	7	10,8
4,5	Foda	7	10,8
11,6	árbol(es) de decisión/ árbol de opciones	7	10,8
13,3	calendario de inversiones	7	10,8
4,2	árbol de problema(s)	6	9,2
9,9	evaluación económica/ financiera(fonteine)	6	9,2
11,5	Modigliani Miller	6	9,2
9,8	evaluación económica/ social	5	7,7
12,7	enfoque del ONUDI/ el método ONUDI	5	7,7
12,8	Little Mirrlees	5	7,7
13,1	Préstamo	5	7,7
5,3	precios hedónicos	4	6,2
5,5	valuación contingente/ evaluación contingente	4	6,2
9,7	multicriterio/ criterios múltiples	4	6,2
11,7	(análisis) portafolio	4	6,2
13,2	Capitalización	4	6,2
5,6	costo(s) de viaje/ costo de transporte	3	4,6
8,8	estudio(s) social(es)/ viabilidad social	3	4,6
9,6	método de los efectos	3	4,6

Fuente: elaboración propia de acuerdo con metodología indicada en anexo 12.

Anexo 16 (cont)

Análisis de bibliografía y material didáctico de apoyo de materias afines a la temática “Evaluación de Proyectos”

Criterios metodológicos

Se definieron como unidades de investigación (universo de estudio) a todas las carreras de grado de ciencias económicas (Economistas, Administradores y Contadores Públicos) y de ingeniería (básicamente industrial, ambiental y civil), así como también, los posgrados orientados a esta disciplina, que se imparten en universidades de la Argentina. A partir de ese listado, se definió la unidad de análisis (población estadística), que está conformada por aquellas que poseen la materia “Evaluación de Proyectos”, 210 carreras en total.

Se definieron como unidad de análisis los detalles de bibliografía sugerida de las materias relacionadas a la disciplina “Evaluación de Proyectos”, para lo cual se relevó la totalidad de los textos propuestos como bibliografía en las 65 carreras de Universidades Argentinas en que se imparte la materia.

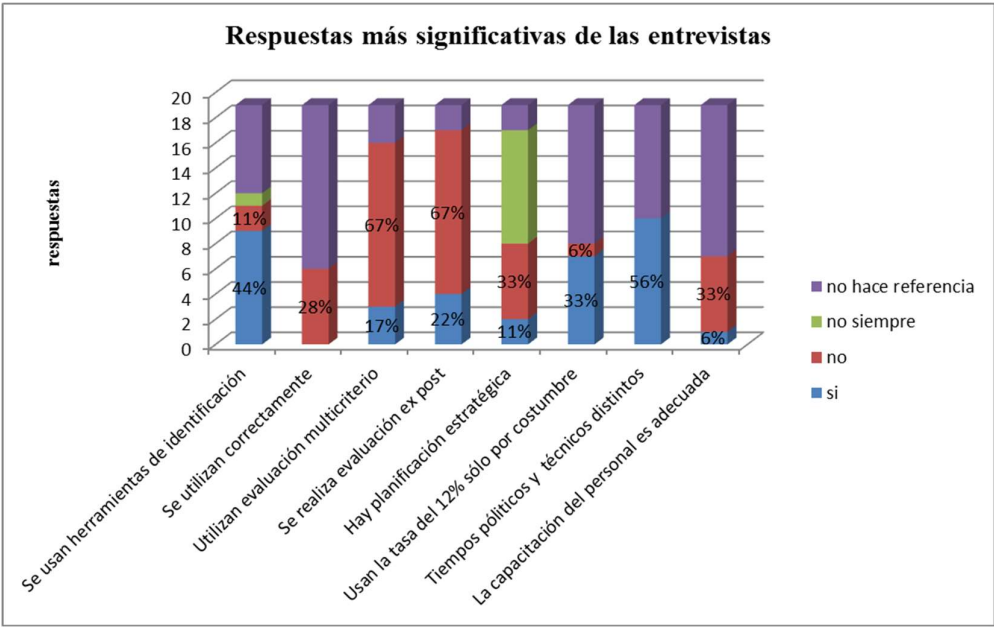
Un primer ordenamiento permitió identificar un alto grado de concentración de la bibliografía sugerida. En efecto, unos pocos textos son los que se sugieren la mayoría de los Programas de las Carreras. De un total de 480 autores que componen la oferta bibliográfica de la totalidad de las carreras, la mayoría contempla solo uno o pocos temas parciales del contenido de las materias mientras que grupo reducido de ellos expone la mayoría de los contenidos programáticos. Este es el grupo que muestra una mayor frecuencia de utilización. Una docena de publicaciones está recomendada en, al menos, el 15 % de los Programas y 3 de ellos están sugeridos en alrededor de la mitad de los Programas analizados.

Este ordenamiento permitió identificar el material bibliográfico de mayor difusión y uso en las carreras. El análisis comparado del material bibliográfico con el contenido de los Programas que lo sugieren permitió seleccionar los textos de uso mayoritario que tratan específicamente la disciplina y son utilizados como material básico a lo largo de su desarrollo. De este modo se obtuvo un grupo reducido de publicaciones que se consideraron propios de la asignatura¹⁶⁶.

Se realizaron algunos ajustes derivados de que los programas contenían referían, en algunos casos, a ediciones anteriores. En el caso del Manual de evaluación de Proyectos del ILPES la edición citada en los Programas corresponde al año 1973, se reemplazó por una edición más actualizada, del año 2005 (“Metodología general de Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública”, escrito por Ortégón, Pacheco y Roura). Por último existen dos textos (ILPES, Gestión de Proyectos, escrito por Miranda Miranda y “Guía de Gestión del Ciclo del Proyecto” de la Comisión Económica de la Unión Europea) que, si bien no están incorporados formalmente a la bibliografía relevada en las distintas cátedras, son referidos por los docentes, en forma frecuente, cuando se trata del análisis de decisiones públicas de inversión.

¹⁶⁶ Posteriormente se consideró la restricción derivada de la existencia de estos textos en formato digital, lo que limitó el material a analizar.

Anexo 17
Entrevistas a decisores y expertos.
Respuestas agrupadas por temáticas afines.



Fuente. Elaboración propia basada en base a resultado de procesamiento de entrevistas.

Anexo 18
Entrevistas a expertos y decisores

num	Rol
1	Proyectista ambiental. Decisor institucional provincial. Evaluador-formulador y gestor de proyectos. Ingeniero en Recursos Hídricos
2	Director del Ente nacional de Obras Hídricas y Saneamiento
3	Director de Programa de Saneamiento Ambiental, economista
4	Coordinadora Técnica de Programa Nacional de Financiamiento a Municipios, economista
5	Coordinador Nacional de Programa de Mejoramiento Vial
6	Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Dr. en Ciencias Políticas
7	Director Nacional de Inversión Pública, economista
8	Director de Programa Norte Grande – BID, Lic. en estadística.
9	Director Nacional de Programas con financiamiento externo, contador público.
10	Responsable sectorial del Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales, ingeniero mecánico.
11	Experta en Programas del Sector Educación, Lic. en Administración.
12	Secretaría de Estado, abogada.
13	Gerente de Proyectos del BIRF, economista.
14	Experto en Inversión pública, ex funcionario, Dr. en Economía
15	Experto en Proyectos del Programa de Servicios Agropecuarios provinciales, Geógrafo.
16	Director de Programa BID – Argentina, Lic en Administración.
17-18	Expertos de la Secretaría de Planificación Territorial, contador público y arquitecto.
19	Coordinadora Técnica de Programa Nacional de Financiamiento a Municipios, economista
20	Coordinadora de Unidad Ejecutora Nacional del Programa de Mejoramiento de Barrios – BID

Anexo 19

Entrevistas a expertos y decisores con participación en el proceso de gestión de las decisiones de inversión

Aclaración: Las transcripciones se realizaron respetando el lenguaje verbal y el tono coloquial con el que fueron respondidas. En el caso de palabras o grupos de palabras que no pudieron registrarse claramente se indica “xxxx”, una vez que se comprueba que no altera significativamente el contenido transcripto. Por la misma razón no se realizan correcciones de sintaxis.

Entrevista 1

Proyectista ambiental. Decisor institucional provincial. Evaluador-formulador y gestor de proyectos. Ingeniero en Recursos Hídricos.

Francisco Sobrero: *¿Podrías comentarnos acerca de la enseñanza de la experiencia que consideres más significativa en términos de este trabajo vinculado a las decisiones de inversión?*

E. M.: Voy a puntualizar cuestiones que me parecen muy importantes. La primera cuestión tiene que ver con lo político e institucional. Es decir, muy a trasmano de lo que comúnmente la gente piensa, comprobé en mi experiencia de 4 años que cuando las condiciones políticas e institucionales están garantizadas, es decir, que el decisor en la escala de proyectos y de gestión de obras tiene la libertad para actuar, es una cuestión muy importante. Más allá de la instancia que me tocó, dado que fue un gobierno muy particular, la realidad es que conté con esa posibilidad.

F. S.: *¿Considerás que estabas como decisor de proyectos? ¿Tuviste autonomía para decidir?*

E. M.: Sí, creo que ahí está lo más importante. Tuve autonomía para decidir por una combinación de cosas, porque mi cargo no era estrictamente decisor, sino que era jefe ejecutivo ni siquiera tenía un rango de secretario. Pero entre el encuadre político que me daban, que conté con libertad, y la preparación profesional que yo tenía para desempeñarme a nivel de gerencia de proyectos, posibilitaron una gestión altamente dependiente de mis decisiones políticas. Por eso a mi me costó contestar la encuesta, puse coordinador porque en realidad mi nivel era de coordinación de jefatura y no de decisor. Pero en la práctica, de algún modo, dada las libertades con las que conté, trabajé como decisor.

F. S.: *¿Cuáles fueron las circunstancias que permitieron esa excepcionalidad?*

E. M.: Creo que hay de partido una cuestión de confianza que tiene que ver, tal vez, con una trayectoria conocida a la cual se le asocian de terminados valores que le dan “seguridad” al decisor político en cuanto a la actuación de esa persona (en este caso yo) y que tiene que ver con saber que esa persona va a actuar en función del bien común, que sería la finalidad de la política correctamente entendida, porque sabemos que hay otras formas de hacer política. Otro punto, es que creo que también la falta de formación, información o conocimiento del tema objeto de gestión, que en este caso era vinculado al financiamiento internacional, un crédito con condicionales, es decir, con manual operativo de por medio, eran temas que no cualquier técnico podía manejarlo, también fueron factores que se sumaron a la cuestión de la confianza. Asimismo, la demostración en el corto plazo de algunos resultados que señalaban que esa confianza estaba bien depositada y que las cosas se hacían bien, de algún modo, fue dando cada vez mayor respaldo al proceso de gestión. Añado algunos otros elementos que me parecen importantes. En mi caso, además de la decisión política del gobierno de elevarme entre la terna para ese cargo, viene la aceptación del Banco. Y éste, si se presta atención al contrato, te concede en ese cargo plenos poderes. Esto significa que se sumaba a la libertad del gobierno, los plenos poderes que tenían como contrapoderes la responsabilidad sobre 72 millones de dólares. Es decir, mucho poder político de gestión disponible con un financiamiento muy importante. Con lo cual, la primer decisión que yo tomé fue no perder la memoria del Programa, representada por las personas que estaban en el equipo de trabajo que existía cuando yo llegué, no solamente por una cuestión humana sino de gestión. El proceso anterior había sido muy ineficiente, con un 13% ejecutado sobre el 100% en 4 años de gestión. Entonces, el otro punto no es solamente la preparación del gerente sino del equipo con el que el gerente cuenta.

F. S.: *Supongamos lo contrario ¿Cuál es la experiencia que te haya resultado más negativa en cualquiera de los roles y en relación a la calidad de proyectos?*

E. M.: Tuvieron que ver también con lo político y técnico, no solamente del gobierno provincial sino del sistema en su totalidad. En función de intereses de distinto tipo (poder, económico, etc.) había momentos en los que uno sentía como la desazón de que algo que evidentemente era positivo o bueno de concretarse había que terminar negociando una salida intermedia o un proyecto no del todo bien terminado. Eso es una insatisfacción.

F. S.: Por fuera de esta experiencia en el gobierno, tomando toda tu experiencia profesional en relación a tus actividades como formulador y/o evaluador, ¿Qué experiencia negativa podrías mencionar?

E. M.: En general, no tengo experiencias negativas plenas en relación a proyectos que hayan salido mal. Quiero añadir que no sólo por convicción sino por práctica, he comprobado efectivamente que la gestión por proyectos coloca al profesional en una dimensión superlativamente más importante que a quién no trabaja por proyectos. Entonces, si te tuviera que decir algo muy en firme, es la distancia entre los profesionales y las unidades e instituciones que trabajan de proyectos, hay distancias siderales en cuanto a alcanzar las metas.

F. S.: O sea, que la metodología de por sí cualifica el trabajo.

E. M.: Sí, creo que la metodología, por supuesto con los contenidos adecuados, es de por sí cualificadora porque es un cambio de visión muy marcado. En este sentido, creo que funcionar por proyecto es central.

F. S.: Vendría a ser como un método que se puede generalizar para borrar situaciones dispersas

E. M.: Sí, es un método de toma de decisión. Dentro de ese método he tenido situaciones de insatisfacción menores o cosas que hacen el no alcanzar el óptimo. Si querés te cuento todo el tiempo anterior que no funcionaba por proyectos, que mi cabeza no funcionaba por proyectos y ahí creo que encontraría cosas que haría de otra manera.

F. S.: Entonces, digamos que valoras de una manera muy importante la metodología de abordaje de situaciones problemáticas.

E. M.: Sí, totalmente.

F. S.: Pensemos en la situación en la que hay un decisor inicial, por un lado, y equipos de evaluación/formulación, por el otro. Es decir, decisores podemos hablar de la gestión pública (ministros, secretarios, intendentes, etc.) y equipos de evaluación/ formulación podemos hablar de los típicos como los programas ad hoc para financiamiento externo o los equipos técnicos de las direcciones respectivas (vialidad, arquitectura, etc.). La relación entre los decisores y los equipos de evaluación es compleja. ¿Cuáles son las principales carencias y debilidades que podrías describir de esa situación?

E. M.: Creo que el 90% de quienes hacen gerencia de proyectos en la administración pública no están preparados para llevar adelante procesos de participación ciudadana. Entendidos como procesos integrados de decisores de distintas escalas, es decir, en los que participa un gerente de préstamos internacional con su equipo, más el equipo nacional, más los grupos provinciales, la instancia municipal y la sociedad civil. Ese proceso de integración vertical, la organización, los ensambles de esa toma de decisiones que hacen a destrabar conflictos y al enriquecimiento del proyecto, yo te diría que el 90% de los profesionales de la administración pública no están preparados para hacerlo. Con esto me refiero tanto a decisores como a técnicos, e inclusive saberes de la sociedad civil. Por ejemplo, en nuestros 4 años de gestión hicimos un esfuerzo muy grande por lograr hacer esa integración, que en el caso nuestro aparecía como una escala muy importante la municipal porque tratábamos de formular espacios de encuentro y concertación, que les podemos llamar Comisiones de Seguimiento, a través de las cuales buscábamos que tuviera una representación efectiva, no masiva, que posibilitara que periódicamente hubiese una circulación de todo ese nivel de decisores. En ese punto tan delicado es cuando hay que partir la diferencia, es decir, cuando no hay acuerdo cómo manejar la tensión entre que nadie se sienta excluido (cuando se convoca a todos) y el momento que hay que decidir para avanzar. Ahí hacíamos un juego de abrir la participación a las instituciones pero en el caso de que viniera una persona sola no evitábamos que entrara, hasta tanto llegaba la instancia de las instituciones. Es un juego que, en definitiva, a quien se lo prepara para esa tarea tiene que tener una experiencia en manejo de política y construcción de poder.

F. S.: Esto que estás planteando es el enfoque más integrador, pero aparecen otros planos más específicos. Suponiendo que las iniciativas de los proyectos vienen del lado de los decisores y desde el equipo técnico se justifica esta idea sin mayores cuestionamientos, a veces se la refuta confrontando el espacio de lo político con el de lo técnico y, a veces, en el medio se producen muchas situaciones que hacen que no aparezcan claros los mecanismos de resolución en la metodología del proyecto, porque el espacio de lo político tiene sus razones y su lógica, y el espacio de lo técnico también las tiene. ¿Cómo ves la dinámica que se da entre esos ambientes?

E. M.: Creo que hay un rol que cumplir que es el político técnico, que puede ser una sola persona o un grupo, que tiene que conocer ambos lenguajes: el de lo político y el de lo técnico, y, de algún modo, "tiene que hacer la mezcla adecuada". Creo en esto porque de, algún modo, la experiencia que tuvimos en la Subse, gran parte de lo que hacíamos allí tenía que ver con eso. Se trataba de un ensamble de distintos lenguajes buscando el justo punto, lo cual implicaba hacer el mejor proyecto posible en un marco de negociaciones. Es decir, hay un grupo que está negociando cuestiones políticas y técnicas, y tratando de encontrar la mejor síntesis para satisfacer el interés del político y la tranquilidad del técnico que va a firmar el proyecto. El mayor poder de ese grupo se asienta en la diversidad de actores y en el período de tiempo de que dispone. Es decir, cuanta mayor diversidad de actores hay y más período de tiempo disponés, más fácil es llevar a cabo la tarea. En la medida en que esas dos características se complican, hay más posibilidades de conflicto.

F. S.: Suponiendo que haya conflicto entre ambos espacios, ¿cuál debería primar?

E. M.: Tiene que primar el político pero con esto no me refiero a los políticos solamente, sino a los criterios políticos. La intervención técnica es central en la factibilidad. Por ejemplo, en Gualeguay veníamos trabajando bien hasta que Barbagelata tuvo la idea de plantear la playa por la isla. Ahora, eso cierra si dejamos un canal en Colón, entonces, para que no se perturbe el sistema construyamos un brazo artificial. A mí me parecía razonable porque nosotros sabíamos que eso había sido intervenido antes, es decir, que no era un sistema totalmente natural. En el Banco pusieron el grito en el cielo porque sostuvieron que se iba a ser algo raro. Entonces, nosotros fuimos con esa predefinición del proyecto a esa instancia de concertación y dijimos que se habían inclinado por lo que había propuesto el Ing. Barbagelata, queremos decirles que se acepta el hecho de que esto es lo que ustedes prefieren, pero queda condicionado a la verificación de la factibilidad técnica, es decir, hasta tanto se confirme que es un proyecto sustentable. Creo que el criterio político tiene que primar pero sobre cuestiones consistentes, de lo contrario se trata de actos de irresponsabilidad muy grandes.

F. S.: Imaginándonos a los decisores políticos, ¿Qué criterios tienen implícitos cuando adoptan las decisiones?

E. M.: Salvo algunas pocas excepciones, es lamentable todavía la realidad de la práctica política argentina porque es de muy baja calidad. En general, los criterios están asociados al cortoplacismo, al sensacionalismo o al impacto mediático. No quiero generalizar porque sé que hay casos que no son así, pero a mí lo que me ha tocado en un alto porcentaje de trabajo es encontrarme con gente que piensa así. Un proyectista bien preparado tiene que saber que es así, entonces, no puede ser excusa para el proceso que no se prevean algunos resguardos de ese nivel gerencial respecto a ese tipo de actitudes. Creo que acá juegan muy bien los espacios de concertación, de equilibrio de poder, para poder mitigar eso a lo que me refería recién.

F. S.: Va de suyo que la baja calidad lleva a que los criterios sean de especulación en términos de conveniencias políticas personales o de grupo. Aún en este marco, hay alguien que decide qué criterios tomar en cuenta (estratégicos, políticos, económicos, etc.). En general, más allá de los resultados ¿aparecen en la elucubración algunos otros criterios que no sean exclusivamente los de impacto inmediato?

E. M.: Te diría que, en general, lamentablemente son los de alto impacto. Voy a un punto que es el de la planificación estratégica, creo que uno tiene que saber discernir entre decir no hay planificación estratégica de la posibilidad de distintos grados planificación estratégica. Porque hay un nivel de visión política que es el comienzo de la planificación estratégica. Entonces uno no puede salir a decir libremente que en tal caso no existe planificación estratégica, porque así ya puede romper alianzas con el político antes de empezar. En todo caso, puede decirse que eso no está plasmado profesionalmente en los instrumentos que corresponde, pero sí alcanza para habilitar a determinadas políticas y, hasta un cierto nivel, alcanza para determinar una serie de decisiones bien tomadas. Por supuesto, que en la medida en que se sigue desarrollando la idea, si eso no se termina traduciendo en un esquema de planificación estratégica profesional y técnica se corre el riesgo de que se pierdan todos los esfuerzos. En general, si uno tiene que verlo desde una visión más completa, te diría que hay mucho cortoplacismo. Ahora, si uno tiene la capacidad de ver esto otro de lo cual estamos hablando, ahí se amplía un poco más el panorama y te encontrás con gente muy capaz, que sabe levantar la cabeza para ver más allá, y ahí de nuevo interviene la experiencia del sintetizador político técnico que le otorga el nivel intermedio previo al técnico. Esto sí lo experimenté y es lo que te da una esperanza de que las cosas pueden mejorar.

F. S.: Pensemos en los decisores iniciales que tienen desarrollada medianamente su visión estratégica y, generalmente, el decisor tiene una visión de la problemática y siempre plantea problemas de financiamiento. Ante restricciones de financiamiento ¿cómo selecciona?

E. M.: Lamentablemente tengo que ser reiterativo, prima el criterio del corto plazo. Insisto, siempre cabe la posibilidad de encontrar excepciones.

F. S.: Ahora vayamos al ámbito de los formuladores. La formulación de un proyecto es el entorno que uno va identificando y después estudia las distintas dimensiones de esas problemáticas y ordena la información. Según tu visión, ¿en qué aspectos se enfatiza la formulación?

E. M.: Depende de quién estemos hablando, porque lo que ocurre ahora es como que hay una representación de mucha gente que no hace las cosas adecuadamente y otros que sí, y ahí ya se plantea una diferencia. Pero, mayoritariamente, creo que hay una carencia de plantear proyectos de contexto, como les decimos nosotros. Hay muchos profesionales e instituciones que omiten el análisis de contexto en la identificación y definición del proyecto, y eso conlleva múltiples problemas.

F. S.: Esa es una precisión clara, ¿y en los otros aspectos?

E. M.: En los otros aspectos creo que hay muy poco tiempo afectado a la parte de lo que sería identificación. Podría decir que mucho de temperatura afectiva del político y de cosas que le quedan cómodas al técnico, y poco trabajo en lo que hace a un verdadero proceso de identificación. Algunas cosas son entendibles, porque si hay cuestiones del sistema que no cambian y a uno hay cosas que le llevan mucho tiempo, como es el proceso de identificación, y te presionan precisamente con los tiempos, las cosas no salen bien. Acá nosotros consideramos correcto una preidentificación que, en general, usamos árbol de problemas, y después una

identificación más acabada para la cual usamos matrices de conflicto y potencialidades para terminar de precisar las alternativas del proyecto.

F. S.: Con respecto a las otras dimensiones, cuando hablamos de lo social, político, institucional, económico, financiero, etc. ¿Se le dan o no relevancia en la formulación?

E. M.: Hay mucha fragmentación, depende el ámbito en el que uno se encuentre se le da más relevancia a unas que a otras. Por ejemplo, los políticos piensan que las cuestiones técnicas son de menor importancia, y a la inversa. Lamentablemente, te diría que en lo que es la administración actualmente planteada, la fragmentación evita la integralidad. Esta falencia te priva de un ámbito en donde se pueda consensuar. Pero también depende el caso, porque a veces se resuelve rápidamente cuáles son las cuestiones políticas y las técnicas, o bien las técnicas están todas resueltas y hay una problemática social. Acá entramos dentro del ámbito de lo que es la sustentabilidad, que es donde se hace crisis porque la fragmentación evita que como grupo se aborden las tensiones de los distintos núcleos. Hay que hacer una especie de análisis dimensional, es decir, ir barriendo de lo político a lo social, económico, técnico, etc. todas las dimensiones y pasar a segunda prioridad aquellas que no son tan graves. De esta manera el equipo debe abocarse de lleno a las tensiones principales. Pero, esto no se da así.

F. S.: Ahora vayamos al ámbito de la evaluación, ¿cómo evalúan los evaluadores? ¿A qué criterios le dan mayor importancia?

E. M.: Nuevamente, hay una gran cantidad de casos que evalúan en función del interés de quién le paga al evaluador. Es decir, la importancia no es el proyecto en sí ni su finalidad, sino que arrancan con una grilla de verificación, de análisis, que tiene que ver con el interés de quien financia. Esto atenta contra los evaluadores porque pueden estar quedando afuera proyectos que le pueden terminar representando mayores réditos. Los famosos criterios de legibilidad definidos a criterios del comitente sin escuchar a nadie y cerrándose así, dejan muchas ideas de proyectos afuera. Otra cuestión que es bastante habitual de quienes financian, no tanto en la generalidad de la administración pública que lo debería incorporar, son las evaluaciones (...) en donde se ve la matriz de marco lógico que también se usa como evaluación de procesos. Lo que sí creo es que como se actúa más cumpliendo forma, es decir, se hace para que se vea que lo hice. Pero hay dos cuestiones que deberían ser centrales, y que la matriz de marco lógico te ayuda a entender, que son los indicadores tanto de impacto como de resultado del proyecto, y patrones que serían grupos de indicadores asociados. Por ejemplo, en el caso de un médico cuando pide hacer un análisis está evaluando factores aislados de lo que al paciente le puede estar pasando. Ahora, cuando el médico hace la interpretación de lo que está pasando lo que está haciendo es un análisis en términos de patrones. Creo que ahí hay un pobre trabajo, si uno verifica qué es lo que se hace en la actualidad, en general, lo que se hace es una verificación de los resultados obtenidos contra los resultados reiterados y, después, se pone especial hincapié en las cuestiones económicas y financieras del proyecto a través de los indicadores habituales. Entonces, podés estar aprobando un proyecto que puede estar alcanzando los resultados esperados, pero que a nivel de la transformación esperada es una herramienta inútil, es decir, no provoca un impacto que modifica benéficamente lo que estabas buscando. Por lo tanto, se aprueba el proyecto y después la realidad sigue como estaba.

F. S.: Vayamos a las principales debilidades que se podrían señalar respecto a: identificación, formulación, evaluación, diseño definitivo y ejecución. Empecemos por la ejecución de proyectos que implica que ya se hizo el diseño de prefactibilidad, el diseño definitivo y ya está el documento, ¿Cuáles son las debilidades que ves en ese proceso?

E. M.: Creo que es un desastre la ejecución. Terminar una carpeta, hacer una licitación, que una empresa gane y a esas personas solamente acompañarlos a través de una inspección de valores aislados, tipo indicadores, me parece que es una fuente inconmensurable de conflictos. Por ejemplo, hablemos de obras públicas. Esa gente que ganó la licitación y se metió en un pueblo, genera millones de perturbaciones al funcionamiento de ese sistema en el que interviene. De eso no se hace cargo nadie, excepto la gente que recibe los impactos negativos.

F. S.: Ese es un problema grave, la escasa importancia que se le da a los conflictos y perturbaciones que genera una intervención relevante en un sistema dado. ¿Qué otros problemas se dan? Por ejemplo, si pensamos en la carpeta, la obra, y después el resultado, ¿Cuál es la relación entre esos tres elementos?

E. M.: Están totalmente fragmentados. No es un problema que no tenga solución, lo que pasa es que se subestima el rol que alguien tiene que cumplir, pero no lo cumple casi nadie producto de la fragmentación, que es la continuidad del proceso que abarca desde el día en que alguien detectó el problema, desarrolló la idea-proyecto, formuló el proyecto ejecutivo, fue a licitación, etc. Este proceso es un todo, entonces, por más capaz que sea la persona que interviene en las distintas etapas si no tiene un conocimiento global de lo que viene pasando y sólo un conocimiento parcial de su etapa, toma decisiones que tienen que ver con esa instancia, muchas veces desenganchada de las anteriores y sin pensar en las que vienen porque hay otra persona que se ocupará. Si a todo esto se suma un sistema de acompañamiento e inspección deficitario, se termina por complicar mucho la situación.

F. S.: Una vez que se licita la obra, ¿puede contar como una debilidad que el papel del Estado comitente esté a través de una sola persona que es el inspector?

E. M.: Sí. Lo que nosotros hicimos en la Subse fue generar una supervisión de inspección. Nuestra estructura estaba constituida por mí, como jefe ejecutivo, y después había un pequeño equipo central integrado por profesionales de distinto tipo que, de acuerdo al sesgo que tenía el proyecto, cada uno de ellos tenía responsabilidad de dos o tres inspecciones de obra. De ese sistema tiene que participar gente que habitualmente no esté integrando ese sistema, como son: el abogado, el comunicador social, el trabajador social, etc., que son quienes participan de manera transversal en el sistema. Ese inspector, por un lado, tiene que tener un encadenamiento profesional, disciplinario del tipo de obras. Hay dos cosas que son centrales respecto a la inspección. Primero, es que el inspector tiene que estar en las mismas condiciones que el representante técnico de la obra a nivel de equipamiento, sueldo, capacidad, etc. Segundo, es el sistema de acompañamiento de esa persona, porque no se lo puede dejar sólo.

F. S.: Cuando concluye la obra, siempre se distancia un poco de la idea original, ¿Conoces experiencias de algún cierre de ciclo?

E. M.: Nosotros lo que alcanzamos a ver terminado, que hubo tiempo de garantía y que fomentamos todo el tema del mantenimiento, fueron unas obras en La Paz, otras obras de arroyos en Concordia, y ahí es como que empezás de nuevo porque si para todos los temas que veníamos hablando había dificultades, el tema de operación y mantenimiento es terrible. El que venía conduciendo, por ejemplo la Provincia, se lo transfirió a la Municipalidad y después se desentendió. Ahí entran los criterios generales de manejo de la obra pública, en donde el tema mantenimiento no existe. En este sentido, me negaba a las obras de defensa porque no implican sólo la creación de una zona sobre toda suerte de riesgo, sino que encima implican la operación.

F. S.: Y, generalmente, no se prevé en el documento del proyecto. Por ejemplo, no está previsto el incremento presupuestario en el municipio para un equipo de mantenimiento de un terraplén determinado.

E. M.: Eso puede terminar con un colapso de obra, sobre todo las que tienen funcionamiento. Es decir, quién opera la bomba, la compuerta, etc. Cuando nos planteaban sistemas relativamente de punta, le decíamos que no, que en todo caso prueben en Suecia.

F. S.: ¿Y alguna experiencia de cierre de ciclo? Una vez que terminó la obra, están los vecinos, el inspector, la empresa y el que la diseñó preliminarmente.

E. M.: No llegamos a hacerlo porque las obras que nosotros terminamos y pudimos verificar la parte de lo que era el plazo de garantías y montar un sistema de mantenimiento, las empezaron otros. Y las obras que nosotros proyectábamos, que en realidad estaban identificadas por Ley, hicimos todo y nos agarró la crisis del 2001.

F. S.: Además de las tuyas, ¿conoces otras experiencias de cierre de ciclo?

E. M.: No.

F. S.: ¿Te parecen relevantes?

E. M.: Sí, creo que son muy importantes. Lo que pasa es que tendría que estar pensando en una Argentina que aún no existe, con una política de Estado y obras públicas, entonces, ese cierre de ciclo no es más ni menos que un proceso de retroalimentación del sistema donde va a ir mejorando todo.

F. S.: Volvamos a la fase del diseño definitivo, entendiéndolo como el proyecto ejecutivo

E. M.: Si tenés buenos profesionales (abogados, arquitectos, ingenieros), termina siendo la etapa más sencilla de todo el proceso, porque si en algo forman medianamente bien nuestras universidades ha sido en ese tipo de procesos. Se puede encontrar gente muy bien preparada en relación a la factibilidad técnica específica del desarrollo del proyecto ejecutivo. En este sentido, creo que esta no es una debilidad.

F. S.: Respecto a la fase de evaluación, ¿cuáles son las principales debilidades?

E. M.: Dentro de lo que es el sistema de la administración, me parece que la evaluación no está incorporada en el mismo proceso de identificación, formulación y desarrollo. Es como si trabajara para ser evaluado y eso es un enfoque catastrófico, porque si se trabajara con el enfoque de la evaluación continua el nivel de exigencia y de precisión que tenés como consecuencia en el desarrollo del proyecto, se va a pensar que va a ser mucho más fácilmente evaluado y aprobado. Antes hablaba de la evaluación a la que uno llega, del evaluador que te recibe las cosas, pero me parece que falta evaluación durante el proceso de desarrollo.

F. S.: Es decir, entre la formulación y la evaluación no hay un sólo paso, sino que se trata de un feedback.

E. M.: Exactamente. Así como en el paso anterior decía que en la Universidad formamos muy buenos técnicos en el desarrollo de un proyecto, sin embargo, no conozco que enseñe esto de árbol de problemas, matriz de marco lógico, cosas que deberían ser como parte de la cotidianeidad en la Universidad. Entonces, hay una herramienta eficaz, como puede ser la matriz de marco lógico, que te permite cuestionar tu proyecto, analizar la consistencia. Eso no es que no se quiera hacer, sino que no se sabe hacer porque no lo enseñan.

F. S.: En cuanto a la formulación, ¿qué debilidades podrías mencionar? Hablamos de todas las dimensiones que uno tiene que mirar, el objetivo que identificó, lo técnico, lo social, lo ambiental.

E. M.: Eso es lo que está en la primera matriz de marco lógico. Si no se sabe hacer matrices de marco lógico se está en crisis en las dos cosas: evaluación y formulación. En la primera columna está la finalidad, el objetivo o propósito del proyecto y las metas. Fuera de la experiencia de la Subse, todos los años recibimos 40 jóvenes profesionales de los cuales a mi me tocan de 8 a 12 en un grupo y ninguno sabe hacer estas matrices.

F. S.: Respecto a las capacidades para afrontar todas estas actividades, ¿se mejora, amplía o no cuando uno ocupa varios roles (evaluador, inspector de obras, decisor político, etc.) durante su experiencia?

E. M.: Rotundamente, sí. Esto no quiere decir que sea indispensable estar en todos los lugares. Creo que esto tiene también mucho que ver con la materia prima de la que estamos hablando, hay personas que necesitan estar en todos los lugares para poder aprender o incorporar todas las experiencias y hay otros que una muestra de algunos lugares claves tienen la capacidad de saber percibir qué es lo que pasa en los otros lugares. Pero creo que toda experiencia de las distintas instancias del proceso ayuda a saber comprender las cosas y eso hace a la decisión. Por ejemplo, muchas veces yo estoy tomando decisiones respecto a un proyecto que tiene que ver con cosas que me imagino que van a pasar y esto pasa porque las viví.

F. S.: El análisis de decisión se enfrenta a varias opciones de proyectos, que llamamos alternativas de primer nivel. Este análisis de decisión se realiza, generalmente, al concluir los análisis de factibilidad antes de abordar el proyecto ejecutivo. No obstante, en diferentes momentos de los estudios cuando se precisan los componentes y las actividades a realizar, estos pueden materializarse de diferentes maneras., lo cual llamamos alternativas de menor nivel. La tradición metodológica vigente induce a analizar, exponer y fundamentar sólo las alternativas de primer nivel y no exige ningún comentario sobre las de menor relevancia. En su opinión, ¿debería incorporarse alguna fundamentación al menos expeditiva en estos casos?

E. M.: Para poder hacer lo que yo pienso que se debería hacer, desde el sistema político y técnico decisor tendría que dársele otro lugar al proyecto. Estoy convencido de que un mejor proyecto mitiga mucho las posibilidades de costos adicionales de obra. Depende de la experiencia del proyectista, pero digo lo del lugar del proyecto porque esto implica tiempo. Es decir, para que uno pueda desarrollar las alternativas al menos en el nivel de prefactibilidad necesita tiempo. Si, a su vez, dentro de cada alternativa hay alguna variante, esto te lleva otro tiempo adicional poder desarrollarlas mínimamente. En mi opinión, creo que es importante poder desarrollar las alternativas y un número de variantes que permitan dejar tranquilo al proyectista que está tomando las decisiones. No estoy diciendo que haya que estructurarse tipo manual, por ejemplo, decir que para proyectos de un monto determinado hay que estudiar seis alternativas cuando, en los hechos, uno se da cuenta que hay verificar dos alternativas, dentro de las cuales hay infinitud de variantes que estudiar. Pero para que se pueda hacer un buen trabajo, me parece que hay dos elementos centrales. Uno, debe tenerse el tiempo necesario y la afectación presupuestaria para poder hacerlo. Pero esto no siempre el sistema te lo permite. Segundo, tener la persona preparada para no extenderse en estudios inútiles. Es decir, que analice el número de las alternativas y variantes haciendo crítico el camino de ese análisis.

F. S.: ¿Cuál es la importancia de los indicadores? ¿Cuál es el grado de calidad que observa en su diseño e implementación?

E. M.: La adecuación de los indicadores al caso debe ser construida porque puede llegar a aparecer algún tipo de indicador cuantitativo o cualitativo que sea muy importante para valorar lo que se haga. Ahí hay un diálogo que se tiene que dar entre los decisores comitentes, decisores a cargo del proyecto y algunos informantes claves de la comunidad local que te permitan precisar el tipo de indicadores que se necesitan. Creo que se hace muy mal cuando se extrapolan totalmente de un lado o solamente cuando se toman indicadores en función de lo que dice la gente.

F. S.: ¿Qué opinión te merecen los indicadores que has visto utilizar?

E. M.: En general, creo que hay un predominio excesivo de la cuestión económica en cuanto a los indicadores que se consideran. Me da la impresión de que eso no siempre es lo más adecuado.

F. S.: ¿Cuáles son las causas por las que se implementa poco o nada la evaluación (...)?

E. M.: Está vinculado con la falta de convicción en la importancia del proyecto. Desde el momento en que alguien piensa que una obra de determinada escala, que uno sabe que no puede hacerse correctamente si no es a través de un proyecto pero sí se puede hacer a partir de que se tiene la plata, esa persona desvaloriza el proyecto. Una persona que no valoriza el proyecto, menos va a valorizar la evaluación (...), porque considera que es una pérdida de tiempo. Entonces, la persona que desvaloriza el proyecto te deja tiempo para hacer tanto el análisis de alternativas como de variantes en manos de criterioso y, también, va a dar tiempo o posibilidades que se haga esto último.

F. S.: Respecto a los métodos multicriterio que tienen un uso muy reducido en los proyectos, ¿cuáles consideras que son las causas?

E. M.: Son los mismos motivos, los económicos. Si querés podemos ponernos a hablar de cosas raras, alguno podrá decirte que es causa de que no han podido tener acceso a la información, que no se consigue metodología, etc. Pueden buscarse muchas excusas pero, en realidad, se desvaloriza el proyecto, la evaluación (...) y la aplicación muchas otras cosas. Puede ser que técnicos mal preparados sean responsables de que eso sea así, porque el político no es tan estúpido. Acá volvemos al tema del sistema, porque si el político está decidido a hacer las cosas bien, que implica trabajar por proyecto, no cuenta con un interlocutor válido que sería este sistema político técnico, que entiende lo que demanda y traduce en respuestas consistentes ese pedido, el político descree. Pero el político no descree en el técnico sino en la metodología.

F. S.: *Está admitido por los organismos financieros multilaterales que prestan y en la administración pública nacional, que la tasa social de descuento es del 12%, ¿no debería discriminarse según el tipo de proyecto?*

E. M.: Sí, pero ahí volvéis al tema de indicadores. Primero, tenés el gran problema de que hay muchas personas que no prestan atención a los indicadores que no puedan ser cuantificados. Hay instituciones financieras que directamente no los considera a los indicadores cualitativos y, aquellas que los consideran, también es una discusión cómo es que los consideran. Estoy de acuerdo con que no se puede tomar el mismo parámetro para proyectos de características totalmente diferentes. Es decir, no podés plantear el 12% de tasa interna de retorno para un proyecto de obras públicas de la misma manera que lo planteas para un proyecto educativo o de interés social. Eso obliga a dibujarlo, porque siempre hay una forma de presentar las cosas que puede ser medianamente aceptable. Si uno cuenta con personas como esas, van a encontrar el camino para poder presentarlo. Eso no quiere decir de ninguna manera que las condiciones que se están planteando están bien.

F. S.: *¿Las metodologías actuales más difundidas se utilizan de modo que puedan discriminar proyectos por calidad y razonabilidad?*

E. M.: Lo que permite la metodología es ordenar el campo de análisis. Es decir, te permite armar un mapa completo del proyecto y te da elementos para poder realizar esas valoraciones a las que vos te referís. En sí mismas, las metodologías no te van a dar las respuestas. Eso que planteas depende de la calidad del proyectista o del grupo del proyecto que aplica la metodología y, por supuesto, tienen un grado de subjetividad importante.

F. S.: *¿Conocés proyectos cuya formulación o evaluación indique su inconveniencia?*

E. M.: Sí, conozco. Todas estas instituciones financieras y evaluadoras si hay algo que yo he visto que tienen es cortesía para decirte que no te lo aprueban. En general, cuentan con personas muy expertas en la evaluación, tienen muy en claro lo que les pidió el dueño que evalúen y por más ingenio que tenga el que encuentra el camino para presentar un proyecto que no cumple estrictamente con los requisitos, esos proyectos quedan afuera.

F. S.: *O sea que es fiscal el criterio de discriminación de los proyectos. ¿Estos criterios de discriminación son explícitos o de modo cortés?*

E. M.: En general, me he encontrado con proyectos rebotados con cierta cortesía porque estas entidades evitan la polémica, el conflicto. Entonces, muchas veces ni siquiera te dan el dictamen.

F. S.: *Esto es lo que sucede con los organismos de financiamiento interno, ¿qué pasa en los sistemas nacionales o provinciales?*

E. M.: Son menos corteses, incluso, en ocasiones ni siquiera contestan. Claro que hay casos aislados, en los que nos podemos incluir nosotros, en los que existe la preocupación porque exista un sistema transparente, equilibrado, para tomar el mejor juicio, pero sistema no existe.

F. S.: *Yo apunto más bien a que sirvan como instrumento de capacitación, porque una lista de proyectos rechazados no significan que no son sustentables. Por el contrario, significa que son proyectos que pueden ser eficaces en otro momento.*

E. M.: Ahí hay un elemento de decisión que puede dejar un proyecto afuera, que es el tema de la oportunidad de presentación del proyecto. Conozco casos de presentación de proyectos que han quedado afuera de la aprobación por una cuestión de oportunidad. Por ejemplo, una experiencia de nuestra ONG es que nos anotamos en una Fundación C que trabaja con gente joven, para acceder a un financiamiento del BID de 50 mil Euros. Presentamos un proyecto, nos dijeron que estaba muy bien valorado pero que no se adaptaba a la oportunidad de esta convocatoria que estaba orientada con determinados sesgos que estaban claros que el proyecto no cubría. Sin embargo, quedaba dentro de la carpeta de proyectos de la fundación. A lo que vos te referís, algunos organismos internacionales lo hacen. Es bastante habitual que la desazón en la que cae el proyectista se olvide y el proyecto se lo termine absorbiendo la gente que trabaja por proyecto.

F. S.: *Los informes de evaluación una vez que se produjeron: ¿se analizaron? ¿Se extrajeron conclusiones operativas? ¿Trabajaron en mejorar la práctica y la calidad de la inversión?*

E. M.: Pese a que no he tenido mucha experiencia en los cierres de esos ciclos por distintas situaciones, pero las pocas que he tenido creo que hace muy bien la exigencia de ese tipo de inspecciones e informes aunque lleve tiempo, porque permite atacar déficit a tiempo y corregir sobre la marcha.

F. S.: *¿Podés mencionar alguna experiencia significativa en este sentido?*

E. M.: Nosotros durante el desarrollo del proyecto de concepción del proyecto en Concepción del Uruguay, cuando formulamos el proyecto teníamos planteado un esquema de cierres que no los cuestionaron consistentemente desde una inspección técnica que hizo la Subse en aquel momento, lo cual nos llevó a recibir y, efectivamente, confirmamos de que tenían razón. Entonces, hicimos una reingeniería de esa instancia de cierre.

F. S.: *Me refería más a alguna experiencia en la que tuvieron que aceptar la equivocación y les haya dejado una enseñanza.*

E. M.: Lo que pasa es que para hacer eso tenés que tener un ciclo cerrado o parcialmente cerrado. Pero lo que puedo mencionarte es en la obra de la costanera de Paraná que empezó a tener problemas casi inmediatamente terminada, de eso hice un informe que también lo mandé al Banco. El informe tenía que ver con el método constructivo adoptado por la empresa. Ellos cumplieron con el proyecto, es decir, que la inspección estuvo correctamente realizada pero que, de algún modo, fue un déficit de proyecto. Lo que pasó no es que algo se cayó porque no se había hecho un estudio de suelo en el lugar, sino que se planteó una opción de proyecto que tuvo que ver con la retención de finos y que no se previó que se podía dar un exceso de agua en determinados lugares de la obra por mal funcionamiento de los desagües pluviales de la ciudad. Todo esto generó un proceso de escape de fino que, espero no equivocarme, puede llegar a poner en situación de colapso una parte de la obra de la costanera. Esto lo escribí dos años después. Si me preguntás si eso es importante, te digo que sí porque si no son errores que se repiten. Por ejemplo, se estaba haciendo la costanera de Concordia y la de Concepción del Uruguay, y algunas situaciones que son similares. Ahora, el problema es que si el sistema no almacena eso es una experiencia que le queda a la persona que lo hizo. En este sentido, creo que debe ser un proceso sistémico.

F. S.: *Hay casos en donde las decisiones de inversión se agotan de manera fáctica. Por ejemplo, se manda a hacer un proyecto y éste en vez de ser una exposición de opciones frente a objetivos y finalidades, termina siendo una justificación de una decisión ad hoc. ¿Se te ocurre algún procedimiento, metodología, que permita mitigar, reducir o eliminar este tipo de prácticas?*

E. M.: Lo que pasa es que eso está muy ligado al político. Si vos me preguntás cómo se mitiga la práctica política convencional, que es la que da lugar a ese tipo de cosas, creo que un sistema político con planificación, con lo cual me refiero a un agente técnico político dentro de la administración que tenga capacidad para poder tener una visión de conjunto y de la problemática frente a un tipo de planteo de esos, inmediatamente se le advierte que no sea imprudente porque se tiene un 50% de que esa conclusión salga bien y un 50% de que salga mal.

F. S.: *Entonces, eso se puede mitigar con buena calidad de equipos técnicos. ¿Y en lo metodológico puede haber algún instrumento que ayude?*

E. M.: Obviamente no es un problema de metodología, porque a lo mejor esa persona hasta conoce la metodología. La cuestión es quién es el que lo frena. Creo que tiene que existir arriba o abajo de él con su confianza alguien que le diga los riesgos de error que tienen que, por supuesto, tiene que poder fundamentar porqué. Ahí sí creo que la metodología que nosotros practicamos permite perfectamente, si esa persona te da la oportunidad de revisión, hacerle cambiar de opinión.

F. S.: *Asociado a esto es la importancia que tiene la independencia profesional e intelectual del equipo técnico, ¿Qué tipo de valoración se advierte en general en los equipos técnicos: actitudes independientes de las decisiones y propuestas que vienen de sus superiores o actitudes condescendientes?*

E. M.: Acá en la provincia son actitudes totalmente condescendientes, incluso hasta pudiendo no serlo. A veces pesan otras cosas para que haya este tipo de actitudes, por ejemplo, la comodidad, por los tiempos, baja responsabilidad, mal pago, etc. Lo que pasa es que ese mal manejo que se dio en algún momento se va corporizando en los técnicos, en los administrativos, etc.

F. S.: *Entonces, tu valoración es que hay condescendencia y baja responsabilidad*

E. M.: Sí, pero yo creo que eso es reversible si se logra insertar en alguna parte de esa pirámide a una persona capacitada con un mínimo de recursos para recomponer la estructura.

F. S.: *En general, la teoría de proyecto surge de la Teoría de Bienestar económico, es decir, si se sacan recursos de un lugar y se los aplica a otros, esos otros productos o beneficios que se generan deben ser mayores a estos. Esa teoría está sostenida en la visión neoclásica de la economía que es terminantemente hegemónica en estos últimos 30 años. ¿Esa fuerte hegemonía incide en que no aparezcan o difundan más metodologías alternativas?*

E. M.: No estoy seguro de eso. Lo que sí pude verificar en el equipo de proyecto en el que estuve en el Banco, es que había un economista que planteaba las cosas así. En función de esa visión neoclásica está el

tema de los beneficios. Este economista planteaba que tenía que haber tasa de retorno positiva, etc. Es decir, un proyecto que podía ser desarrollado en forma correcta, sin problemas económicos, verificable, y que encima generaba una mejora para la población, en función de la dificultad para cuantificar los beneficios no daba la tasa de retorno que ellos pedían. Entonces, estaba condenado a no tenerse en cuenta. Creo que eso no es así y que sí le pone un grado de condicionamiento a quienes van a hacer la gestión de ese tipo de préstamo, sabiendo que hay evaluadores de esa naturaleza arriba. Pero no creo que sea una cuestión de metodología porque el tipo que nosotros usamos (árbol de problemas, matriz de marco lógico, etc.) de formulación de proyectos son muy superadoras de otras formas de hacerlo.

F. S.: ¿Por qué no alcanzan mayor difusión estas metodologías?

E. M.: Hay una cuestión actitudinal-cultural ahí. Un ejemplo de eso es la Universidad. ¿Qué hay que hacer? Refundar la Universidad porque no puede seguir funcionando como lo está haciendo ni seguir formando gente como lo hace. Hoy en la Universidad se acentúa la perspectiva disciplinaria durante unos años y después se hace un posgrado para acentuar la perspectiva interdisciplinaria. Esto está muy mal. Entonces, ¿de qué manera la enseñanza universitaria podría cambiar? Creo que es a través del enfoque de proyecto. En el mejor de los casos, encontrás en las facultades alguna cátedra u oficina que plantea el tema de proyecto, cuando el tema proyecto debería ser transversal a la educación de los alumnos, debería estar impregnando todas las áreas de conocimiento como un enfoque distinto al que se practica. ¿Por qué no se cambia si sabe todo esto? Porque de la misma manera que hablaba hoy de las comodidades, de los pequeños espacios, etc., creo que la Universidad es una* corporación. Entiendo que mucha gente que tiene toda una trayectoria de hacer de determinada manera las cosas se resista a incorporar modificaciones.

Entrevista 2

Director del Ente nacional de Obras Hídricas y Saneamiento

Francisco Sobrero: Si usted comparte la idea de que la inversión pública es de baja calidad, ¿qué causas consideraría que inciden para que esto sea así?

A.H.: En general, a nivel nacional creo que lo que falta es planificación en la definición de qué proyectos hay que trabajar y en cuáles la Nación con sus recursos tiene que invertir. La base de todo es la falta de planificación y es en lo que todos intentamos trabajar. En nuestros proyectos de saneamiento trabajamos al menos con dos cuestiones: una, son las necesidades que se van planteando, que pueden ser a nivel municipal o provincial y, después, empiezan a intervenir cuestiones políticas, es decir, de los proyectos que hay cuál es el que políticamente más impacta o más se necesita. Entonces, cualquier tipo de planificación estricta empieza a fallar, por más que uno intente aplicarla.

F. S.: Pero las prioridades de orden político también son legítimas, más allá de que desde los espacios técnicos no se considere como un elemento que debe integrar la decisión.

A. H.: Sin ninguna duda es así, es parte de la decisión y nosotros lo entendemos así. Pasa que si uno tiene que aplicar una regla de planificación estricta cuando uno le pone el componente político, la parte estricta de la planificación empieza a fallar. A lo mejor, el error en la planificación es no tener en cuenta los factores políticos que son importantes. Porque si uno no planifica con un sistema elástico que permita que en la medida que uno va monitoreando va corrigiendo esa planificación, uno se va alejando cada más de la realidad porque se está planificando algo que no se está dando en los acontecimientos. Esto es real, por eso cuando uno la hace estricta a la planificación y no le pone un componente político, ahí es donde se empieza a desequilibrar para un lado u otro. Entonces, el proyecto termina apilado en una carpeta y no eso no tiene mucho sentido. Lo que falta es, precisamente, una planificación que tenga una serie de componentes, sobre todo en lo que respecta a proyectos de saneamiento. En esta área hay cuestiones que son de larga data, proyectos que se tendrían que haber realizado hace mucho tiempo, los cuales hay que realizarlos. Por ejemplo, los grandes acueductos que fueron obras emblemáticas durante mucho tiempo y, en el caso de Santa Fe, que tiene una crisis en lo que respecta al agua potable que es importante por las características de los suelos que tiene, las aguas subterráneas son muy malas. Entonces, la salvación de Santa Fe pasa por el río Paraná que necesita acueductos. Estas son obras que siempre se planificaron y nunca se concretaron. Una de estas obras nosotros la tenemos terminada, se trata del acueducto centro-oeste. Por lo tanto, hay obras que son características y hay obras de emergencia. Estas últimas son aquellas que hay que hacer porque algo que estaba funcionando dejó de hacerlo como correspondía. Entonces, tenemos que salir a solucionar ese problema lo antes posible. Si ese problema no estaba contemplado en la planificación, ésta hay que romperla y hay que empezar por otro lado. Nuestra área tiene ciertas características que hacen que la planificación tenga ciertos componentes y cierta elasticidad para poder ir llevándola en el camino que la planificación te vaya acompañando. Es decir, que 'vaya a caballo de los acontecimientos'. En el caso de Tartagal, por ejemplo, no se puede no hacer nada porque justo tenés planificada una obra para Tierra del Fuego. Algo falló en la planificación, es muy difícil y, por eso, no tenemos una planificación real.

F. S.: Nosotros ubicamos en el ciclo de los proyectos (que va desde la identificación, formulación, evaluación, diseño, ejecución, operación, hasta el destinatario que disfruta o padece) dos planos de actores. Por un lado, están los decisores políticos (intendentes, secretarios, etc.) y, por otro lado, están los equipos técnicos (formuladores, evaluadores, etc.). El espacio entre ambos es de tensión

porque las decisiones políticas son avaladas por la legitimidad de quien fue elegido y las decisiones técnicas tienden a avalarse en criterios del saber convencional. A veces, estos conflictos disminuyen la calidad de los proyectos, ¿cómo analizarías esta situación?

A. H.: Si bien somos un organismo técnico, tenemos condimentos políticos porque el administrador y subadministrador son elegidos por el presidente de la Nación y yo soy un técnico que está en la línea política. De hecho, el que tiene que llevar adelante los programas, verificar que funcione todo el organismo (desde los problemas sindicales hasta la gestión de proyectos), está en esa línea. Tensiones y conflictos hay pero, en general, los proyectos se acuerdan a nivel provincial o municipal. Lo que surge como tensión a veces son los tiempos porque, por ejemplo, se acuerda políticamente que determinada obra tiene que estar terminada para octubre y, a lo mejor, el proyecto que presentan es medio flojo, con lo cual requiere un poco más de trabajo, horas de cálculo, terminar de definir el proyecto, ver la parte de documentación que se requiere para una licitación, etc. En general, son proyectos licitables y no proyectos ejecutivos porque requieren mucho más tiempo de definición. Lo que nosotros necesitamos en estos casos es un proyecto que esté técnicamente correcto y que cuente con la documentación necesaria para que cuando lo llamemos a licitación no cree incertidumbre en las empresas constructoras o contratistas. Estas empresas a la incertidumbre la trasladan a plata y esto es, precisamente, lo que tratamos de evitar. Un caso que nos pasó respecto a los tiempos fue en Paraná, cuando el Gobernador empezó a requerir una planta de agua potable para Paraná porque tiene una enorme crisis de agua potable. Presentan el proyecto y nos dicen que licitamos al mes siguiente. El proyecto era muy pobre con lo cual no íbamos a poder licitar demasiado, entonces, tuvimos que salir a la carrera a armar un proyecto que sea lógico. Por suerte, es un proyecto que está andando muy bien. Este verano Paraná no sufrió crisis de agua y tiene una planta de agua de última generación, pero nos costó y nos cuesta porque son las cosas a las que uno se tiene que adaptar. La planta se instaló en noviembre-diciembre del 2008, pero no sólo se hizo la planta sino también los grandes acueductos. Sin embargo, hubo que ir instalándola de a poco porque como todo gran sistema debe ir adaptándose y viendo como reacciona.

Entrevista 3

Director de Programa de Saneamiento Ambiental, economista

Resumen de notas tomadas.

Calidad heterogénea, territorial e institucional. Asociación entre pobreza y baja calidad institucional. Ausencia de Liderazgos.

Con más fuerza en el Estado Nacional. Se compensa con mayor capacidad técnica.

Racionalidad política. Alto grado de discrecionalidad. Ausencia de explicitación de objetivos políticos.

Ausencia de evaluación *ex post*. Escasa continuidad institucional.

Ausencia de premios y castigos.

Evaluación multicriterio. Escasamente difundida. Es una debilidad. Causas ¿?

Ident. Pobre. Confusión entre problemas y solución técnica.

Metodologías. Uso formal en la gran mayoría

Buscar instrumentos más simples, menos perfectos.

Form. Falta vinculación interdisciplinaria. Desacople. Gran heterogeneidad en la calidad de los equipos y de los trabajos.

P. Estrat. Débil. "Sesgo Sectorial". Poco desarrollo de escenarios.

Eval. Restricciones metodológicas. "creencias religiosas".

Multicriterio. Ausente.

Tasa 12 %. Zoncera histórica. Precios sombra. NO se usan.

Heterogeneidad y escenarios cambiantes.

Entre vista 4

N.R., economista, coordinadora Técnica de Programa Nacional de Financiamiento a Municipios

Francisco Sobrero: ¿Se utiliza en forma conjunta con las otras herramientas de identificación como: árbol de problemas, árbol de objetivos, etc.?

N. R.: Sí, así está planteado al momento del diseño del programa, pero no lo pudimos poner en práctica porque todavía no tenemos resultados que nos permitan hacer el análisis.

F. S.: ¿Pero hay análisis?

N. R.: Sí, porque eso lo hizo el Banco Mundial junto con nosotros cuando diseñaron el programa.

F. S.: La impresión que da el Banco Mundial es que usan un modelo muy estilizado con una matriz 4x4, pero no he visto casos que reflejen que esta matriz haya servido para desechar casos o reformularlos, ¿ocurren casos de ese tipo?

N. R.: En nuestros programas no lo he visto.

F. S.: Porque una herramienta sirve cuando va seleccionando y descartando, como debería servir la tasa de corte del 12%. Es decir, si no hay ninguno debajo de la línea es porque algo pasa.

N. R.: Acá no llega, a lo mejor son descartados antes, pensá que esta es la tercera instancia. Primero está el organismo que identifica al proyecto, la segunda etapa es a nivel provincial, la tercera somos nosotros y la cuarta es el Banco. Quizás, en la primera instancia quedan los menos del 12%.

F. S.: *¿Qué pasaría si en algún momento el Banco pidiera la lista de iniciativas de inversión que fueron rechazadas en algún momento?*

N. R.: Es que como fueron rechazadas ya no las tenemos. En general, los rechazos de iniciativas de inversión tienen que ver más con el tipo de inversión que con la calidad de la inversión. Te diría que están más asociadas a un problema de pertinencia respecto del programa.

F. S.: *Por ejemplo, cuando alguien viene con la idea de construir un edificio de 24 pisos para el Registro Civil.*

N. R.: Claro. Por ejemplo, la Provincia Santa Fe tiene en proyecto generar un nuevo edificio para (...) que, incluso parece que hasta es riesgoso. La idea era que nosotros financiásemos el equipamiento, bases de datos, la programación para incorporar distintos sistemas, etc. Lo que llegó acá es un complemento a la inversión de la estructura del edificio, lo cual para nosotros no era elegible porque no financiamos obras tan grandes. Ahí fue descartado por más que la inversión era pertinente, necesaria, respondía a la solución del problema, pero lo que no era elegible era el financiamiento.

F. S.: *En la hipótesis de que la metodología, en este caso, del Banco Mundial tiene una serie de parámetros que tratan de cumplirse de alguna manera, como en el caso de la tasa. La formulación y la evaluación, además de cubrir esos aspectos de la mejor manera posible, busca darle razonabilidad. Entonces, se supone que los equipos tratan de formular proyectos que sean razonables. ¿En qué aspectos se pone énfasis?*

N. R.: En la técnica y la tecnología, es decir, identificar cuál es la mejor metodología a incorporar en el proyecto y, después, pasamos a los análisis financieros y económicos.

F. S.: *¿Lo institucional tiene alguna importancia o está al final de todo?*

N. R.: Sí tiene importancia, iría junto con las anteriores. Medioambiental, por ejemplo, no tenemos proyectos de impacto significativo entonces no aparece. Lo social menos.

F. S.: *Se trata de proyectos que intervienen en la estructura y la burocracia, e impactan menos en el ciudadano.*

N. R.: Tienen que ver con esto de facilitarle herramientas al ciudadano para simplificar trámites, ahorrarle algún tiempo.

F. S.: *En el proyecto del Registro Civil, ¿se recabó información de la opinión de la gente que hace colas para hacer trámites? ¿Hay información que revele la dimensión a considerar?*

N. R.: Está considerada la dimensión, no sé si tan sistemáticamente medida. Como lo produce el proyecto, la gente del Registro Civil todos los días ve las colas y recibe quejas. La dimensión está registrada e, incluso, está expresado como motivo que genera el proyecto no sólo de los actores sino de los usuarios del sistema. También tiene que haber alguna división porque uno de los indicadores tiene que ver con los tiempos de gestión, entonces hay mediciones. Por ejemplo, te dicen que van a bajar el trámite de una partida de nacimiento de 48 meses a 15 días.

F. S.: *Es decir, está incorporada la percepción que tiene el trabajador-operador respecto de lo que le ocurre al usuario.*

N. R.: Sí, de las experiencias que tienen, no hay una encuesta previa.

F. S.: *Cuando se ejecutan los proyectos, ¿dónde aparecen las dificultades?*

N. R.: A veces en lo financiero, en la disponibilidad de fondos porque hay más problemas de caja.

F. S.: *¿En lo institucional no aparecen dificultades?*

N. R.: En general, no. Lo que ocurre a veces son problemas de articulación entre las distintas áreas y actores que inciden en el proyecto. A veces las necesidades o los tiempos del responsable final del proyecto no siempre coinciden con los que intervienen en la provisión de insumos, con lo cual me refiero a técnicos, evaluaciones, asistencias técnicas, etc.

F. S.: *Sin embargo, no es un elemento al que se le de la suficiente importancia en la formulación.*

N. R.: En la formulación se considera, pero quizás no se traduce en los hechos tal cual se pensó.

F. S.: *Eso es muy frecuente porque, a veces, cuando se diseña el cronograma se omite.*

N. R.: Y si no, en el programa aparecen buenas voluntades y después en la práctica se complica para implementarlo. Por ejemplo, con esto del gobierno electrónico creo las áreas informáticas se las carga de muchos compromisos y no se los dota de todos los recursos como para reponer a todos esos compromisos en los tiempos que dijeron.

F. S.: Por eso te decía que me parece que, en general, es un aspecto que no está valorado, que 'no se afina bien el lápiz'.

N. R.: Creo lo valoran, que es un actor que tiene que participar, decidir, opinar, pero no se afina el lápiz en cuanto a cómo lo va a hacer.

F. S.: Y esto impacta en los costos también.

N. R.: Sí, pero en general hoy, dadas las circunstancias que rodean a la ejecución de los proyectos, las empresas al final resisten un poco. Entonces, no incide tanto en los costos, pero como el tiempo es oro, si lo medís de ese lugar sí incide. Quizás no se transforma en un desembolso efectivo, pero de la oportunidad de no tener operando en determinado momento el sistema en los plazos que esperabas, ahí sí estás perdiendo plata porque seguís manteniendo ineficiencia y demás, durante más tiempo.

F. S.: ¿Y respecto a la evaluación concomitante o jerárquica?

N. R.: Se mezclan, hay bastante benevolencia.

F. S.: Y en el caso de cuando tienen un nivel jerárquico superior en el organigrama, ¿es paso a paso o hay feedback y se va a justando?

N. R.: Se va ajustando porque veces el evaluador es parte, se asume como tal porque participa de la solución o colabora en lo que se requiera.

F. S.: Los documentos del proyecto formulan las alternativas que, generalmente, son opciones duras. Pero sospecho que poco o nada dicen sobre opciones de segundo o tercer nivel, ¿es así?

N. R.: En la mayoría de los casos sí. Hay documentos de proyectos donde el análisis de alternativas está, pero no todos lo tienen.

F. S.: ¿Incluso los que deberían tenerlas?

N. R.: Sí, no siempre, pero es un capítulo a considerar. Muchas veces lo encontrás así.

F. S.: Las alternativas de menor jerarquía, de segundo o tercer nivel, las que van apareciendo cuando se definen las actividades y los componentes.

N. R.: No están planteadas en el documento del proyecto. En este documento aparece la solución, entonces, el que revisa el proyecto es el que evalúa si esa es la mejor alternativa.

F. S.: ¿Podríamos decir que ahí hay una carencia de información?

N. R.: Sí. Precisamente, en estos días a la luz de un proyecto que está analizando Luciano Lorenzón, que se encarga de analizar sistemas, discutíamos esta cuestión. Le había llegado un proyecto de comunicaciones y él decía que como no sabía de comunicaciones porque es muy específico, con lo cual, esto que están planteando no sé si es la alternativa correcta. Lo que hace qué él diga, cuando analiza el tema de sistemas, que de la solución que le están proponiendo puede valorar si hay una mejor alternativa, pero no significa que le han dado los elementos para ver si ellos hicieron los análisis. Es decir, analiza el proyecto, es un conocedor del mismo, lo hace igual por más que no tenga todos los elementos. Pero en el caso de que se trate de alguien que no sea conocedor del proyecto ni tuviera todos los elementos, si tuviese el análisis de alternativas le resultaría mucho más sencillo.

F. S.: Entonces, ¿Podrían colarse ineficiencias?

N. R.: Sí.

F. S.: Además de que eso puede plantearse en la práctica, ¿no aparece en ningún otro lado?

N. R.: En el documento del análisis no siempre aparece planteado ese análisis de alternativas. A veces parecería que al formular el proyecto ya tienen identificados los caminos, pero no te dicen porqué van por ahí.

F. S.: Vayamos ahora al tema de indicadores y líneas de base, todas estas nuevas herramientas que en rigor son útiles cuando no se toman burocráticamente.

N. R.: En muchos casos sigue siendo así. Pero al final termina también terminando así, porque recibís una serie de indicadores que no permiten medir si se va a alcanzar el objetivo, con lo cual lo que se hace son aproximaciones. Respecto a la línea de base es algo que cuesta incorporar, si bien se tendría que tener en todos los documentos porque es algo que se hace casi por sí solo, por ejemplo: cuántas personas hay en la cola, cuántos días, cuánto tardan, etc. Es decir, no tiene que resultar algo difícil, porque si no lo tenés es porque no se hizo un buen diagnóstico. Teóricamente, en un proyecto querés pasar de una situación a otra, entonces, para saber a dónde querés llegar tenés que saber de dónde salís. Después, se afinarán los indicadores para lo cuál te preguntás qué variables usas para medir determinado cambio. En definitiva, un indicador contrapone dos alternativas, por eso hay que definir las variables, de dónde se va a sacar la información y en qué momento.

F. S.: Y mucho más el hecho de que los cambios son multicausales, algunos provienen de lo que uno hizo y otros del resto del mundo.

N. R.: Exactamente, entonces, a veces hay que elegir indicadores que hacen al proyecto, que modifican al proyecto sólo. Por ejemplo, las recaudaciones es un indicador malo del éxito de un proyecto. Con esto me

refiero a la recaudación por sí sola, en bruto. Quizás, hubo un crecimiento de la actividad económica pero el proyecto no tuvo nada que ver con eso. O, puede pasar que tenés un sistema fantástico, la fiscalización es correcta, unificaste la base de datos, limpiaste el padrón de contribuyentes, etc., y pasa una crisis como la actual. Entonces, por sí solas las recaudaciones no son un buen indicador. Podrían serlo si se trabajás bien, se limpia de todas las variables exógenas que a veces tienen una gran incidencia. Por eso, definir un indicador no siempre es fácil ni viene con todo un análisis previo hecho.

F. S.: Es un trabajo que requiere mucha fineza metodológica.

N. R.: Sí, pero planteada desde el principio porque, de lo contrario, te falta información y no podés reconstruir. Esto representa un trabajo muy costoso.

F. S.: Algo similar ocurre con la matriz de marco lógico que, en general, los Bancos la usan poco como análisis de consistencia y sí a usan como análisis de seguimiento. Entonces, en el mejor de los casos te dicen los indicadores y, después, de dónde los van a sacar. Cuando está la columna de las fuentes de información, es una frase que no hay ninguna posibilidad de que sea así y, en general, no se asegura de que eso sea así para nada.

N. R.: Y después se buscan las que resulten más razonablemente. ¿Qué significa más razonablemente? ¿Para quién? ¿Quién le pone la razonabilidad?

F. S.: Eso coloca a la evaluación en una base más multidimensional. Yo creo que los proyectos deberían tratarse por su razonabilidad porque es un concepto más blando, el resto de los conceptos son muy duros, por ejemplo: la tasa de retorno.

N. R.: Respecto a los indicadores, fijate el documento de la implementación de un sistema de administración financiera en unos municipios. Toma como objetivo el manual descriptivo de procesos y procedimientos. Entonces, el indicador es el manual descriptivo de procesos y procedimientos aprobado. Esto puede ser un indicador de resultados, pero no un indicador de impacto. El proyecto decía que tenía que tener el manual, ¿lo tengo? Sí, entonces cumplí con este resultado. Con eso que estoy aplicando, ¿qué es lo que estoy modificando? ¿Lo leyeron al manual operativo? Nadie lo lee.

F. S.: Creo que es una herencia positivista, miramos más las cosas que las conductas. Y, para medir la conducta, hay que preguntarle a la gente.

N. R.: En definitiva, el indicador lo que te permite es medir el cambio, pero no apuntamos al cambio sino a que la cosa esté. Ahora, esa cosa que está, ¿cambió algo? Es un trabajo arduo el que hay que hacer.

F. S.: Las metodologías y procedimientos difundidos, ¿funcionan eficazmente para incrementar la calidad de la inversión?

N. R.: Podés hacer un manual fantástico o una guía perfecta, pero si después no se acompaña el proceso de lectura y comprensión, ese manual o guía cae en la biblioteca.

F. S.: ¿Por qué se utilizan tan poco los criterios de evaluación multicriterio?

N. R.: Creo que está asociado a la relevancia que se le da a la investigación.

F. S.: Si el equipo técnico tiene que acompañar las decisiones políticas institucionales, el decisor institucional es multicriterio. Es decir, es un articulador de las decisiones de inversión y toma en cuenta todos los criterios, ¿por qué entonces no utilizar métodos que pueden estar muy bien fundados? La evaluación de proyectos está sostenida en la teoría de bienestar, que es una visión hegemónica en los últimos 30 años. La primacía de esta visión, ¿no inhibe el mayor desarrollo de otras teorías que la contradicen desde el punto de vista teórico? ¿Puede estar allí la falla?

N. R.: Sí, puede ser que pase por ahí. Lo que se debe hacer es así porque hace mucho que se hace. El cambiarlo significa que tenés que romper con la visión hegemónica y, por lo tanto, se debe explicar por qué se sale de ese paradigma.

F. S.: La práctica te lleva a que la metodología se use de manera burocrática.

N. R.: Claro, porque a veces el decisor elige un proyecto que a lo mejor no da el 12%, pero no da este porcentaje en la manera tradicional de tomarlo.

F. S.: Si tuvieras que opinar sobre los equipos profesionales que conocés, ¿cuál es el grado de independencia y responsabilidad profesional?

N. R.: A lo largo de los años, uno va viendo que va bajando la calidad de los equipos profesionales en lo que hace a la administración pública. No sé si es por una cuestión salarial y fueron capturados por la mayor actividad privada. Es decir, los profesionales mejor preparados se han ido, no permanecen. ¿Cuándo tenés independencia de criterio? Cuando tenés una formación sólida, más allá de la personalidad, las presiones o las influencias.

F. S.: Pero además hay otro motor que tiene que ver con lo cultural. Recuerdo los viejos gerentes ingenieros de vialidad que eran tipos de hierro, hoy quizás da la sensación de que hay más condescendencia técnica con la voluntad política.

N. R.: Bueno, pero analicemos porqué. Antes esos gerentes podían hacerlo porque no estaba en riesgo su trabajo, hoy las plantas tienen mucho menos estabilidad. A veces la condescendencia tiene que ver con que no te pasan estas cosas, más allá de la solvencia del individuo que también incide.

F. S.: *En estos 20 años de generación de un sentido común crítico frente al Estado, junto con el vaciamiento de las estructuras estatales, se filtró en la cultura de la gente la idea de que lo estatal era malo. ¿Eso también puede incidir en la valoración que tengamos los que nos encontramos en el universo estatal frente a lo privado?*

N. R.: Sí, pero no es de los últimos 20 años, sino que es de toda la vida. Recuerdo que mi primer trabajo fue en la administración pública y uno también pensaba eso, hasta que trabajé en una empresa privada. Ahí vi que, en muchos casos, la ineficiencia era mayor. Esta es mi experiencia pero creo que en muchos otros casos debe ser igual. Por eso creo que se trata de algo muy viejo.

F. S.: *¿No pensás que esta situación se profundizó en los últimos 20 años?*

N. R.: No, la verdad que no. Quizás he visto una caída pero porque hay mucha gente que se ha ido y no permanece.

F. S.: *Respecto a toda esa grilla de informe de términos, evaluación ex post, etc. ¿Qué grado de utilidad tienen en mejorar el ciclo del proyecto? ¿Se difunden?*

N. R.: No. Yo he visto e hice evaluaciones ex post pero es como una formalidad con la que tenés que cumplir. No sé si después esos informes de evaluación ex post son tomados en el diseño de un nuevo proyecto. Sí lo son cuando vos tenés continuidad de programas, por ejemplo, el Provincias 2 tomó como referencia las experiencias del Provincias 1.

F. S.: *Entonces, la condición de eficacia es que haya continuidad en la gestión.*

N. R.: Sí, pero además eso facilita que se encuentren los antecedentes de los proyectos. Si no se da la continuidad y tenés que ir a buscar a otra parte, que a veces ni siquiera se sabe adónde se puede ir a buscar, es un trabajo muy complicado.

Entrevista 5

Coordinador Nacional de Programa de Mejoramiento Vial

Resumen de notas tomadas.

Importancia de la permanencia de las políticas d Estado. Recursos humanos capacitados. La terecerización degradó las capacidades institucionales.

Revisión ex post, como proceso informal de actores.

Evaluación ex post. Poco útiles, por formales. Escasos casos en que el decisor y los equipos las toman.

Cumplimiento formal. Reflexión colectiva. No se hace. No está incorporada en la cultura institucional.

Resultados, en general, de baja calidad. Metas proyectadas, tiempos. Emergencia permanente. Línea de base no se construye.

Diferencias de tiempos políticos y técnicos. Tensión política y técnica. Primacía de la política.

Decisores diversos. Corto y largo plazo. Falta razonabilidad y mediano plazo. Intendentes + y > razonabilidad.

Planeamiento. Una cantidad creciente de intendentes se interesan. Importan los equipos para formar estas conductas.

Gran cantidad de necesidades insatisfechas, conspiran contra la importancia del planeamiento.

7. Identificación. Se usan herramientas. Falta fundamentos racionales de que identificar (pol. y técnicos).

Form. Carencia de equipos, de capacitación, de involucramiento. Se advierte más en los municipales y menos en nacionales y provinciales. 16. justificar la inversión. Evita errores graves

Eval. Dilema entre tiempos y tiempos políticos. Ejecución. Asimetría en la formación, en autoestima institucional y en solvencia cultural.

Independencia profesional. Buscar un equilibrio. Evaluación externa.

Entrevista 6

Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Dr. en Ciencias Políticas

Francisco Sobrero: *Si admitimos que la inversión pública es de baja calidad, ¿cuáles serían las principales causas de que eso sea así?*

F. J.: Me voy a referir más al gobierno nacional, básicamente porque el provincial y el municipal los desconozco. Entonces, a nivel del gobierno nacional, nuestro arreglo institucional permite que todo decisor de política tome él la decisión de convocar a un organismo internacional. Si uno lo mira comparadamente con otros arreglos institucionales de otros países latinoamericanos no parece una decisión muy acertada, pero siempre hay artículos de la ley de presupuesto que se prorroga que faculta a quien comanda un Ministerio o una Oficina Centralizada a empezar las negociaciones, a acordar con organismos internacionales, por lo menos en torno a la ejecución de esos proyectos. En otros países eso no pasa, todo el proceso de

negociación está fuertemente diferenciado. Al decisor ejecutor lo que le preocupa es el diseño político intervención, de la política pública que él quiere desarrollar o del bien público que quiere entregar, y no de todo el proceso de negociación directamente con un organismo internacional. En México o Brasil, al decisor lo que le llega es una fuente de financiamiento diferenciada. No hay una unidad ejecutora en el medio de ese organismo que va a tener reglas diferentes que la ejecución del resto de las políticas públicas que son financiadas por otros organismos. El primer punto, entonces, es que **hay fuertes incentivos positivos** para que un decisor de políticas se inmiscuya directamente en la toma de inversión con financiamiento externo. El segundo problema que uno puede llegar a tener es que el proceso de negociación en el sector público es muy largo y los lazos son muy débiles. Por lo tanto, ¿qué sucede? Un decisor comienza un ciclo de políticas tratando de identificar un programa o una política pública que le puede tomar en todo su ciclo un año, año y medio. Entre que toma la decisión y que la política empiece a implementarse, muchas veces ese decisor está de salida. El nuevo decisor que llega ve ese programa perfectamente identificado y dice: a mí esto no me sirve, en vez de generar una política hacia las madres, me parece que el eje de mi política tiene que pasar por los jóvenes. Con lo cual ahí pueden pasar dos cosas. Una, que se inicie un nuevo proceso tratando de redireccionar esos recursos hacia otro tipo de política, sabiendo de movida que para modificar una inversión pública acordada con un organismo internacional, es un proceso que en la medida en que no involucra ni el monto, ni el objetivo, ni el ejecutor, puede hacerse más o menos rápido. Pero si involucra alguna de estas tres cosas, que muchas veces es así, se le hace una enmienda al convenio de préstamo que tiene la misma lectura que el proceso de identificación en todas las políticas, es más tiene que pasar por el director nuevamente. Por lo cual, puede pasar una segunda cosa. Esa unidad ejecutora que está identificada para una política determinada quede fuera del horizonte de las prioridades de políticas de ese nuevo decisor. De alguna manera, eso implica la fragmentación de cartera. Porque si uno ve las carteras que tiene el Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo en Argentina se va a sorprender, sobre todo en la década del '90, de la cantidad de proyectos, unos 60 o 70 proyectos por organismo. Con lo cual, esos proyectos identificados con un objetivo de política que tardaran determinada cantidad de tiempo que fueron, generalmente, mayores o iguales al tiempo que tenían ese decisor para implementar su política, quedaron perdidos dentro del Estado.

F. S.: ¿Y con aquellas decisiones que están vinculadas a fuentes presupuestarias locales?

F. J.: Si bien se ha avanzado mucho en que haya una serie de controles al momento de la evaluación o aprobación de la fuente de financiamiento, no necesariamente tienen un control que implica un programa cooperativo. Ahora, para el financiamiento nacional se toman decisiones más blandas en términos de mecanismos, procedimientos y controles a la hora de ejecutar. Es decir, no tienen tantos controles externos que muchas veces implican los organismos internacionales, que no están planificados, no tienen manuales de procedimiento, etc. Y, en la mayoría de las veces, cae parte de la lógica de las auditorías internas de los organismos, con la debilidad que estos organismos de control interno tienen.

F. S.: Pero, además, son auditorías que apuntan a la calidad inmediata.

F. J.: Sí, no apuntan a los propósitos o resultados de una política. Además, donde muchas veces no hay mecanismos de seguimiento de los resultados y, mucho menos, evaluaciones de medio término al final respecto de los logros de la política.

F. S.: De lo que está planteado desde el Banco en versión del (...) se han implementado títulos de proyectos y algunas bases más.

F. J.: Sí, se constituyó el (...) y se estableció una rutina dentro del Estado por lo cual darle un dictamen (...) a una cierta política antes de darle el presupuesto. Asimismo, está la idea de que todo proyecto que va a ser financiado dentro del presupuesto tiene que tener un número (...), todo eso se ha implementado.

F. S.: Desde tu experiencia, ¿podrías mencionar alguna actividad de proyecto o programa que ha sido particularmente rica en cuanto a la calidad de la formulación, evaluación, ejecución, etc.?

F. J.: Hay dos proyectos de los cuales yo participé y que siempre me gustaron mucho. El primero en el que yo participé como parte del equipo, fue con lo que se llamaron **Programas de Emergencia**. Estos programas fueron una experiencia nueva de redireccionamiento de préstamos, cuando Argentina atravesó por una situación en la que (**no**) podían ser tomados préstamos, entonces, lo que se propone es redireccionar los recursos financieros dentro de la misma cartera que estaban con distintas personas y casi sin ser usados y, rápidamente, se diseña una serie de políticas por programas que fueron 5: el primer ingreso (...) se incorporaron las familias; Remediar; Becas Escolares; la segunda fase del Programa mejoramiento barrial y el (...). Durante todo este proceso que fue muy rico, con tiempos bastante rápidos, se logró identificar, diseñar e implementar programas sociales.

F. S.: ¿A qué le llamas tiempos rápidos?

F. J.: Los procesos de identificación, diseño y negociación duraron 4 meses muy activos, donde se constituyó un equipo muy activo. La experiencia de esos proyectos fue muy buena, se trató de proyectos que estaban pensados como complementarios del Programa Jefas y Jefes, en el sentido de que eran proyectos que focalizaban en los Jefes y Jefas, e iban acompañando en el sentido de que iban tratando de afectar a la población más pobre que no necesariamente tenía las capacidades como para adherir a una política como

ésta. más allá de las experiencias particulares en estos proyectos, fue un conjunto de proyectos pensado para dos años que se diseñó, implementó, siguió, evaluó y monitoreó bastante bien.

F. S.: Te preguntaba sobre debilidades de todo el ciclo que, en general, mencionaste mucho la identificación. Ahora, vayamos a documentos de proyecto, con lo cual me refiero a la información donde uno puede revisar la razonabilidad de las decisiones que se tomaron. En general, en las experiencias que has tenido, los documentos de proyectos: ¿informan sobre el contexto o si las decisiones que se proponen están en el marco de algún criterio? ¿Detallan si hay una mirada a mediano plazo o si hay otras acciones convergentes? ¿O simplemente aparece plasmada la idea?

F. J.: Sí aparecen pero, además, es obligatorio. En mis experiencias dentro del gobierno nacional y en vinculación con los organismos internacionales, cada vez que uno hace este tipo de cosas hay una preocupación muy fuerte por identificar la política que se está estableciendo, los recursos financieros, más allá de los lineamientos estratégicos de una política.

F. S.: ¿Esta preocupación está en el nivel de la decisión nacional, en los organismos en ambos?

F. J.: Depende, generalmente, es una preocupación que surge fuerte dentro del organismo y, dependiendo de la misma, puede ser una preocupación del gobierno. Como te decía, todo decisor de política dentro del gran contexto de la administración pública nacional no financiera, tiene una capacidad profesional muy grande para la identificación. Ahora, nuestras organizaciones tienen distintas realidades. Hay algunas que son más inteligentes, se piensa más estratégicamente, uno puede tratar de establecer una direccionalidad en su política en el tiempo y, en cambio, otras organizaciones no tienen nada de todo esto.

F. S.: Si tuvieras que repartirlas, ¿cuál prima?

F. J.: Depende de cómo cortes. Si cortás por cantidad, indudablemente, priman las instituciones que no tienen una visión estratégica de sí mismas.

F. S.: ¿Y si cortás por relevancia?

F. J.: Ahí tendrías que ver porque hay organizaciones muy fuertes, como AFIP, ANSES, el Ministerio de Trabajo, etc., que sí tienen una capacidad como para pensarse a sí mismos, de planificar, de orientar sus recursos y mecanismos de producción institucional a esa planificación. Estas instituciones es muy fácil de identificar y, además, son muy exitosas, son las mejores, porque entran en otro nivel institucional. Generalmente, tienen burocracias más estables, permanentes a lo largo del tiempo, tienen niveles intermedios más de carrera. Eso permite identificar por eficacia programas y proyectos mucho más imbuidos, mejor anidados en la lógica institucional.

F. S.: No dependen tanto de la gestión política circunstancial.

F. J.: Exacto. Ahora, algunas veces me ha tocado identificar proyectos o préstamos en donde a los mismos decisores de política les costaba identificar hacia dónde querían ir. Ahí, en esas ocasiones, el documento de proyecto se dibuja porque no tenés claridad en el decisor. Cuando pasa esto se recurre a tratar de hacer más prolijo en torno a lo poco que uno tiene. Y, ahí, ya se empieza muy mal. Pero, nuevamente, tiene que ver con el nivel agregado donde se piensa la estrategia, porque muchas veces ese decisor que tiene capacidad para identificar un préstamo o proyecto, no necesariamente tiene que tener capacidad para pensar toda la estructura.

F. S.: Los organismos y la cooperación internacional han desarrollado metodologías de identificación, una de las versionas más difundidas es la matriz de marco lógico. Se trata de una versión muy elegante pero a mi juicio con algunas insuficiencias, en el sentido que mezcla los mecanismos de consistencia propios de la identificación con los de seguimiento. Otras herramientas son el árbol de problemas, el árbol de objetivos, etc. Si uno las supone articuladas, la síntesis entre todas ellas podría hacer una matriz de consistencia. En tu opinión, ¿la metodología actual ayuda, poco o nada?

F. J.: Primero, creo que hay identificar bien lo que es el modelo de marco lógico de lo que es la matriz de marco lógico. El modelo de marco lógico desplegado con todas estas herramientas que vos mencionabas (árbol de problemas, árbol de objetivos, etc.), **lo he utilizado en la medida que uno tiempo de hacerlo.** Ahí me parece que hay una diferencia a nivel de los organismos internacionales porque, en algún momento, el Banco Mundial estaba más interesado en lograr una buena identificación social de los proyectos en los cuales estas metodologías se utilizaban mucho. Recuerdo haber trabajado en un proyecto del Banco Mundial que se llamaba: "Desarrollo de las comunidades indígenas", y teníamos tiempo de preparación, se trabajaba muy bien en talleres en la definición del árbol de problemas, del árbol de objetivos, etc. Cuando no se tiene este tiempo se recurre a versiones más o menos acotadas de la matriz, es decir, utilizando la matriz como una herramienta que permite generar ese pantallazo general del proyecto e ir calibrando los componentes e indicadores, más que como una herramienta participativa que permite generar una relación problemática importante para mejorar el diseño de tu proyecto. En este sentido, desde que el BID lo puso como anexo obligatorio dentro del convenio de empresas, entonces, hay que hacerlo. Eso fue como una especie de atajo para utilizar la matriz más que un modelo. Generalmente, terminás armando una matriz que te permite darle una consistencia lógica al proyecto, comunicarlo mejor, es más fácil para el decisor hacer la matriz y entender el proyecto en torno a la matriz, que entender un documento del proyecto de 100 páginas que nunca lo lee. En ese sentido, la matriz es una buena síntesis del proyecto.

F. S.: Pero no acredita la calidad de la consistencia en la identificación.

F. J.: No necesariamente. Creo que ahí también hay un tema que es básico en el modelo más que con la matriz. La relación explicativa entre la situación problemática del modelo tiende ser un tanto maniquea, esquematiza demasiado, cosa que otros modelos como (*planificación*) estratificación estratégica situacional no hace porque es más sistémica en cuanto a la relación problemática. Hay otro problema, es muy difícil tener el modelo a una matriz de seguimiento y monitoreo, y a una matriz de evaluación. Se hace duro el modelo para imponerlo después, no es tan sencillo.

F. S.: Hay una frase que me parece muy feliz, dicha por Perón, “Hay que planificar a caballo de los acontecimientos”.

F. J.: Sí, es muy buena. Creo que en términos de diseño de los proyectos los organismos terminan originando esas instancias medias ritualizadas del estilo: hagamos una matriz de marco lógico que es lo que tenemos que hacer, que sea más o menos consistente. Se trabaja mucho en la consistencia interna y no tanto en todo lo demás. Después hay una discusión, ya entre los formuladores, que es muy interesante: ¿la matriz de marco lógico debe formar parte del convenio de préstamo o no? Hay algunos que dicen sí porque, en realidad, todo seguimiento o monitoreo de los resultados va a estar ahí y eso tiene que ser inamovible. Hay otros que dicen no necesariamente porque sabemos que siempre hay problemas entre la identificación y la implementación que no están previstos por los diseñadores, con lo cual si vos lo dejás ahí no lo podés mover. Como manda toda la literatura, la identificación y la implementación son dos fases completamente diferenciadas. Estuve viendo hace poco que está terminado el modelo que diseñó el Banco Mundial, que todavía no lo ha puesto en operaciones, que marca más un cambio de actitud que otra cosa. Es lo que ellos llaman ‘modelo de evaluación lógico’, es una descomposición de la matriz. Ellos toman la matriz y cuando comienza la implementación vuelven a trabajar la matriz y la descomponen con una lógica de intervención, pensando cómo organizar el siguiente monitoreo y la evaluación.

F. S.: Ahí me pierdo.

F. J.: Te la tendría que mostrar porque, verdaderamente, está buena. De hecho, en diciembre pasado estuve en (...) durante 15 días viendo específicamente todo este tema y es muy importante. Ellos parten del supuesto de que la matriz tienen los problemas que vos señalaste, por ende, hay que volver a trabajar sobre esa matriz pero con una lógica ya de intervención, hay que volver a descomponer las acciones o actividades en otros indicadores de productos, resultados, impactos, etc. Sobre ese proceso de descomposición, que casi te diría que es una matriz horizontal porque tiene una lógica más horizontal, se arma las cuestiones de seguimiento y la matriz de evaluación del proyecto. Es decir, la matriz ya está, pero volvamos a pensar ahora con un poco más de tiempo cómo es nuestro proyecto. Pero no están pensando en el diseño sino en la implementación.

F. S.: ¿Pero tocan la implementación?

F. J.: Sí, de vuelta arman la matriz de seguimiento y monitoreo, la matriz de evaluación, establecen cuáles son los indicadores que se van a evaluar, cómo y cuáles se van a evaluar.

F. S.: ¿Cómo una matriz de seguimiento y modificación en la intervención?

F. J.: Son dos cosas distintas. Una es una matriz de modificación en la intervención y la otra es una matriz de evaluación. Es como que le han pegado una vuelta de tuerca, pero hasta ahora lo han trabajado en un nivel teórico. Si bien en la década del '80 fue el auge de la matriz de marco lógico, ellos como que recién ahora le están empezando a largar los primeros resultados en torno a procesos de implementación del modelo. Hasta ahora se encuentra en un momento de testeo, entonces, lo que hacen es invitar a funcionarios del gobierno a hacer talleres, en los cuales trabajamos mucho sobre el modelo y en base a eso se va modificando.

F. S.: En general, cuando aparecen opciones de intervención se documentan. Lo que no aparece documentado serían las opciones o alternativas de segundo, tercer y cuarto nivel.

F. J.: No se documentan porque sería muy difícil de hacerlo, en realidad, no se documentan en la etapa inicial pero sí se protocolizan durante la implementación.

F. S.: ¿Pero no pueden pasar ineficiencias por allí?

F. J.: Sin dudas. En mi experiencia esas inconsistencias se dan a tres cosas. La primera puede ser establecer específicamente cuáles son todas esas cosas, porque hay muchos costos de transacción al momento de la identificación, por lo cual elaboramos una identificación más (...). En segundo lugar, me he encontrado con que muchas veces los identificadores de los proyectos del Banco prefieren en algunos componentes, quizás no tan centrales, tener una identificación menor de segundo grado. Existe un componente muy bien identificado, que va a ser el del impacto del proyecto, y un componente de acompañamiento que aparece mucho más débil, y eso es a propósito. Muchas veces, los decisores de políticas se sienten muy incómodos cuando ellos tienen que refrendar una política que ellos imaginaron de una manera que, cuando se operacionaliza, termina muy constreñida. Entonces, es como que se construye una especie de incentivo negativo, porque el grueso de la política está bien identificado o, por lo menos, trato de hacer un esfuerzo mayor en términos de su identificación en cuanto a operaciones, actividades e indicadores. Ahora, está esa otra actividad suplementaria que la voy a identificar en un grado menor y va a

permitir hacer acciones que uno no sabe muy bien cómo contribuyen al objetivo general. Es decir, actúa como incentivo para que el decisor diga: con esto no puedo, estoy constreñido, etc.

F. S.: Algo así como un porcentaje de libre de disponibilidad.

F. J.: Algo así, no lo podría afirmar para todos los proyectos, pero sí me ha tocado muchas veces.

F. S.: A veces aparecen incentivos para los equipos que se involucran en esto.

F. J.: Sí, también, hay incentivos de la burocracia entendida en el buen sentido. Ahí aparecen ciertas zonas grises.

F. S.: ¿Por qué creés que están poco difundidos los métodos multicriterios de evaluación?

F. J.: Habría que preguntarle bien a un evaluador, pero creo que porque son los más difíciles de diseñar.

F. S.: La metodología de proyectos está sostenida en la Teoría de Bienestar, derivada de la visión neoclásica. La enorme hegemonía que tiene esta visión, ¿no incide en limitar, dificultar, el tipo de evaluación que se practica?

F. J.: Sí, puede ser. Es una visión muy dominante en los organismos internacionales.

F. S.: ¿Por qué el Estado nacional en su metodología de evaluación reproduce esta visión dominante de los de los organismos centrales y no la construye a partir de opiniones propias que pueden llegar a contradecirla?

F. J.: En primer lugar, el Estado Nacional no tiene un criterio de evaluación. En realidad, el Estado Nacional no ha logrado construir nunca un sistema de grado de evaluación como sistema transversal, es decir, que atravesase todo el Estado. más bien, tiene matricialmente agencias que evalúan algunas políticas sectoriales. Hay un trabajo muy lindo de Guillermo (...) que identifica 14 agencias solamente nacionales que hacen algún tipo de evaluación y ninguna de estas agencias esté integrada horizontalmente. Con lo cual, no existen criterios de cómo se puede llegar a evaluar, sino que cada una de estas agencias evalúan de alguna manera, pero no hay nada que los integre. **Ese es el primer punto, hablar de evaluación en el Estado Nacional implica reconocer la existencia de estos procesos desarticulados. En segundo lugar, el tema es hacia dónde quiere ir.** A nivel Estados hay como dos tendencias muy fuertes. Una, es desarmar todos estos sistemas y construir una **Agencia Nacional de Evaluación, como hicieron Irlanda, Francia y España.** Dado ese acuerdo transversal entre agencias sectoriales o generales, no puede hablarse de dominante dentro de la evaluación Argentina porque son distintas. Ahora, analizando las experiencias de algunas agencias he visto algunos buenos trabajos no tan basados en diseños experimentales de evaluación, sino que trataban de **triangular técnicas más de tipo experimentales** para evaluar algunos programas y proyectos. Quizás, esa capacidad hoy ya no exista dentro del Estado, pero en su momento tenía buenos equipos que realizaban buenas evaluaciones.

Entrevista 7

Director Nacional de Inversión Pública, economista

Francisco Sobrero: Si usted comparte la idea de que la inversión pública en proyectos es de baja calidad, ¿qué causas consideraría que inciden para que esto sea así?

M. W.: ¿La afirmación es que la inversión pública es de mala calidad o que los proyectos son de mala calidad?

M. W.: Vale la aclaración. La idea es que los proyectos los instrumentos que materializan y si la calidad es insuficiente o baja, lo bueno es un criterio de valor, tiene múltiples causas. Si uno entiende que es medianamente suficiente, tendrá cosas para mejorar. Si se entiende que es insuficiente o de baja calidad, es probable que haya más causas a las cuales atribuirles responsabilidad en esto. ¿Cuál es tu percepción al respecto?

Miguel Weich: En principio, creo que como muchas cosas de nuestra realidad y del mundo, es el poco estudio que hay de las cosas. Digo que creo que es en el mundo porque ahora, por ejemplo, hay una crisis de dimensiones que asustan, entonces, todo le mundo dice que para reactivar la política keynesiana lo que hay que hacer son inversiones públicas, ¿por qué? ¿Quién se ha puesto a determinar, tanto a nivel teórico como práctico, por qué hay que hacer inversión pública u otra? La inversión pública tiene un objetivo que es satisfacer una necesidad y, un segundo criterio, es el de reactivación. En los momentos normales, se supone que se elige determinado proyecto porque es necesario para cierta concepción del país. Pero en un estado de emergencia como este, por ejemplo, hablemos de EE.UU. para no pensar que somos nosotros. Se dice que hay que invertir, ¿en qué? No será mejor que a los efectos de reactivar la demanda podría ser un gasto directo en otras cosas, sin necesariamente hacer una inversión. Si se hace una inversión hay componentes importados, empresariales, financieros, etc. ¿Eso es lo que se quiere reactivar? Quizás, la tasa marginal de consumo es más alta en otras erogaciones del Estado que la inversión pública. Sobre eso no se estudia, ni se opina ni pregunta. Vayamos a los tiempos normales. Se hace la selección de obras públicas, nosotros

sabemos porque vivimos acá que en lo que respecta a las cuentas del Estado y las transferencias, los principales gastos son el área de transportes. Antes era exclusivamente rutas, ahora será rutas y ferrocarriles, y en lo que es transferencias a las provincias, el rubro más fuerte siempre fue la vivienda y, ahora es la vivienda y los proyectos energéticos. ¿Eso se corresponde con qué proyecto de país? ¿Las rutas se hacen porque son necesarias y contribuyen al desarrollo económico? ¿O porque es donde más se ejecuta y en los otros sectores de inversión pública es baja entonces no quieren desaprovechar la plata que hay para inversión pública?

F. S.: ¿Qué te respondés a eso?

M. W.: Creo que hay hábitos, funcionan bien y se siguen haciendo. Pero, de repente, veo que hay un proyecto del Área de Pequeñas y Medianas industrias. En una ocasión, fuimos a Misiones a un evento regional y le pregunto a alguien de esa área: ¿Cuánto es el monto ese para todo el país? Suponte que me haya dicho 5 millones de dólares. Le respondo: son 2 Km. de ruta. Es decir, hay una desproporción entre lo que cuesta las obras viales del resto, que es abismal, y yo no sé si ese es el mejor lugar para hacer la inversión o si se puede sacar una parte de eso, que no afecte al conjunto, y podría ser de gran utilidad en otra cosa. En términos más generales, que tampoco es exclusivo de nuestro país, porque recuerdo un conflicto en EE.UU. cuando Bush hizo un convenio con un país centro americano para comprarle fruta y, después, el Estado norteamericano salió a quejarse después de que eso los perjudicaba, pero lo conformaron al Senador con una ruta importante en su Estado. Es decir, en todos lados pasan estas cosas. La selección de proyectos que se hacen, ¿hay una racionalidad, un estudio previo o evaluación? ¿O es fruto del reclamo, que muchas veces tiene fundamento, de cierto gobernante?

F. S.: Desde tu experiencia, ¿podrías mencionar alguna actividad desde la identificación hasta la evaluación ex post, que te haya resultado singularmente buena y de la cual hayas podido sacar alguna enseñanza?

M. W.: Creo que es algo que hacemos en lo privado, tomamos decisiones y después buscamos los justificativos. No sé si será por tanta influencia italiana, pero somos muy temperamentales, actuamos y después buscamos la apología de esa acción. Me da la sensación de que en estos temas pasa lo mismo. Recuerdo que vi un trabajo tuyo, donde hacías todos los pasos para la identificación de la necesidad, ver el mejor proyecto, pero ¿cuánto se hace eso?

F. S.: Precisamente por eso es que estamos indagando ¿por qué son de esta manera las prácticas? Cuando un decisor (Ministro, Secretario, Intendente, etc.) adoptan decisiones, ¿Qué ponderan en su decisión?

M. W.: Lo electoral. Me acuerdo que en una provincia pedían un canal de agua y, después, me enteré que el funcionario tenía plantaciones en la zona de destino del agua. Pero eso es infrecuente, un 90% es la búsqueda de voto y alianzas electorales, lo cual es parte de la democracia. Además, lo que no se tiene conciencia de la bonanza que pasamos de inversión pública comparado con la nada, pero infinitesimal respecto de todas las necesidades que hay, porque se hacen muchas obras de saneamiento, pero comparado con lo que se necesita no es nada. Tenemos un problema cultural que es que hay muchas obras que no las queremos pagar de nuestros bolsillos, sino que salga del erario público. Recuerdo un proyecto de la zona agropecuaria rica de la Provincia de Buenos Aires que era el tratamiento cloacal. Por lo cual me preguntaba, ¿por qué lo tiene que pagar el Estado? ¿Por qué toda la población le paga la recolección de los líquidos cloacales a una población pudiente? ¿Por qué no pueden pagar 30 pesos por mes para eso? Es decir, hay como una falencia, una picardía. Tengo la sensación, por ejemplo, de que en los pueblos nórdicos no pasa esto porque sienten que ellos tienen que pagar ciertas obras. En cambio nosotros tenemos la picardía de irnos de vacaciones a un lugar donde no podemos, caro, pero no podemos pagar lo que nos corresponde.

F. S.: Una especie de insuficiente cultura política y cívica.

M. W.: Sí, sobre la que no se hace nada. Los otros días visité la planta de tratamiento de líquidos cloacales de San Fernando, que es una de las más grandes y, realmente, hacen una tarea espectacular. Pensaba, ¿cómo puede ser que esto no se sepa en las escuelas? Todos tenemos que saber que mientras usamos felizmente un servicio hay toda una estructura alrededor de eso, y a nosotros hasta nos parece que nos cobran de más con las obras sanitarias. No hay espíritu de difundir todo lo que se hace para que nosotros vivamos bien.

F. S.: Todavía está alejada la gestión de la sociedad civil. Este sería el principal criterio, el de corto plazo. En tu experiencia, ¿te has encontrado más con decisores que miden más le corto plazo que el mediano o largo plazo?

M. W.: Sí, pienso en las obras de saneamiento en las que se ve que se hacen inversiones a 30 años por la dimensión de los caños, etc.

F. S.: ¿Esos criterios los encontramos cada vez menos o cada vez más?

M. W.: No te lo podría responder, pero sí te puedo decir que en algunos casos lo ven y no cuentan con los recursos. Por ejemplo, se la autopista Buenos Aires-La Plata con dos manos de ida y dos de vuelta ya resulta

chica. No puedo decir que las que la construyeron así no veían el futuro sino que quizás no contaban con los fondos para hacerla más grande. Insisto en esto, la obra pública es muy costosa.

F. S.: *Si tuviésemos el ciclo que va desde la identificación hasta la evaluación ex post, ¿cuáles son las principales carencias que ves en estas distintas etapas?*

M. W.: En la identificación hay aciertos en identificar la necesidad, pero en identificar las posibles alternativas para hacerlo ya hay falencias. En general, quien lo presenta ya está enamorado de una idea y le molesta que se la modifiquen. En la preinversión, por ejemplo, hay falencias enormes y algo que un momento era falta de recursos, a lo cual hoy se agrega la ansiedad. Siempre la obra ya está decidida y se quiere hacer antes de tener la evaluación. Si ves el presupuesto nacional, según la ley de inversión pública el 15 de junio de este año se debería tener el listado de proyectos para el presupuesto del año que viene, formulados y evaluados. La ansiedad en estos tiempos impide esto absolutamente, porque se arma el presupuesto nacional sobre ideas y después hacen la evaluación de los proyectos.

F. S.: *¿Pero cuando lo inscriben en el presupuesto nacional no tienen que tener el número de DNIP?*

M. W.: El número sí, pero dentro ponen una idea. De hecho, ha habido una transformación de la realidad de lo que dice la ley porque sino no durábamos ni 5 minutos. Imagínate que la Presidenta decide poner en un presupuesto el soterramiento, nosotros no podemos decirle que no porque falta la evaluación, además, porque no es lógico. Siempre comento que hay un peligro muy grande que los equipos técnicos quieran imponerles a los políticos sus criterios. En Tucumán existía una discusión muy interesante entre un técnico, que era el Director Provincial de Vialidad, y el Secretario de Obras Públicas, y era un disparate. Si los técnicos quieren tener esa imposición de criterios tienen que ganar la elección, sino tienen que colaborar con los funcionarios para brindarle la mayor información posible, pero el que decide es el que ganó la elección.

F. S.: *En los documentos de los proyectos ¿aparece información poco, mucho o nada sobre el marco en el que la intervención se propone, en el sentido de si hay o no planeamiento estratégico, si hay o no una visión estratégica en la cual se inserta, si hay o no una descripción institucional del ámbito en donde se desarrolla la intervención?*

M. W.: En mi opinión, la inversión pública pese a ser más que el mes pasado, es poca con respecto a las necesidades. Entonces, lo que hace es cubrir las necesidades que son indiscutibles. Además, mucha de la inversión pública que pasa por nosotros es rútera, con lo cual, se hace evidente que es necesaria, para algunos está sobredimensionada en algunos casos pero esto es discutible porque contribuye a la seguridad. Ahora, en los préstamos internacionales tenemos que pedirlos porque muchas veces, por ejemplo, se propone un crédito para un hospital. Pero, ¿es necesario un hospital ahí? ¿Cómo es la situación sanitaria del lugar?

F. S.: *Para la identificación se han desarrollado una serie de herramientas, como la matriz de marco lógico, árbol de problemas, árbol de objetivos, etc. Generalmente, ¿se usan mucho, poco o nada? En el caso de que se usen, ¿se usan bien o ritualmente?*

M. W.: Se usan poco y ritualmente, es decir, se usan para cumplir no hay una convicción de que es útil.

F. S.: *Cuando se expone el argumento del proyecto, en general, ¿se exponen de forma articulada los problemas, los objetivos, las metas, los indicadores, etc.?*

M. W.: Poco y nada. Por ejemplo, según la ley de inversión pública nosotros tenemos que controlar la evaluación económica hecha por los organismos que la presentan. Pero también, según la ley, nosotros tenemos que controlar la evaluación ex post que hacen los organismos, y no se presenta una evaluación ex post.

F. S.: *¿Eso está por ley y no se cumple?*

M. W.: No se cumple, y tanto ese así, que este año se está viendo cómo empezar una campaña de capacitación para que los organismos cumplan con la ley.

F. S.: *¿Qué debilidades podés señalar en la etapa de formulación?*

M. W.: Fundamentalmente, en los proyectos que vemos nosotros es la validez de los supuestos. Por ejemplo, en una ruta se sobredimensionan los beneficios hablando de un tránsito futuro dudoso. En algunos casos, hasta con supuestos de velocidad de los vehículos que transgreden la ley. Nosotros estamos analizando nuevos criterios de evaluación para evitar que se tenga que mentir. Es decir, en otro punto la ley habla que la selección de los proyectos se hará en base a la tasa de retorno individual y social de cada proyecto. Para nosotros esto es un criterio de la década del '90 que debe ser revisado.

F. S.: *¿Por qué pensás que se usan tan poco los métodos multicriterio, que son aquellos que ponderan la relevancia que el decisor le da la seguridad, la vida humana, valor económico, etc.?*

M. W.: Eso está incluido en la formulación de los proyectos a partir de que se trata de una evaluación social.

F. S.: *Sí, pero la evaluación social en última instancia está centrada en la teoría de bienestar que refiere a los beneficios de naturaleza económica.*

M. W.: En relación a eso lo que estamos tratando de hacer es armar un equipo, para lo cual se ha contratado a gente de la UBA que también está colaborando, pero cuesta romper con un modo de trabajar al que la

gente está acostumbrada. Además, necesitamos un respaldo teórico fuerte para hacerlo. Cuando Norberto se hace cargo de la Dirección en el 2002, todo esto no existía. Yo ingresé en febrero del 2003, él medió un material para leer y yo le pregunté porqué hay que convencer para cumplir con la ley. A lo cual él me contestó: si no es así, no te dan respuesta. Entonces, se contrató un grupo de abogados para ver hasta dónde teníamos derecho de exigir o no las cosas. De 0 a 100, nosotros pasamos de 0 a 10, estamos lejísimos de lo mejor pero el crecimiento es exponencial. A nosotros la ley nos da intervención en los proyectos. Lo de los préstamos es algo que se agregó y nosotros somos parte de la opinión del Ministerio, no es vinculante. Esto lo hacemos al inicio de gestión y, después, la negociación definitiva.

F. S.: Como toda transformación, se va insertando de a poco.

M. W.: Sí, ahora en el caso de los proyectos es distinto porque para hacer la factura presupuestaria tiene que tener el número.

F. S.: ¿Y ahí tiene la idea?

M. W.: Sí, pero para tener erogación presupuestaria tiene que tener el proyecto aprobado por nosotros.

F. S.: Ahora, una vez que el organismo tiene la idea puede formularlo.

M. W.: Tiene que formularlo, hacer la evaluación económica para que nosotros opinemos que está bien hecha. Inclusive, el mismo Ministerio de Planificación con todo el poder que tiene, su oficina de legales no le autoriza ninguna erogación presupuestaria si no tiene nuestro dictamen.

F. S.: ¿Pero no tienen ningún atajo para saltar este paso?

M. W.: Lo que ellos tienen algunos puntos que se escapan de esto, pero que ya van a comprobar que están fuera de la ley, como los fondos fiduciarios que no los presentan. Por ejemplo, el Norte Grande era un programa que no los presentaban, hasta que dijeron que tenían que hacerlo.

F. S.: ¿Dónde ponen el énfasis los formuladores de proyectos?

M. W.: Los formuladores tienen un berretín que es el (...) y el Banco. Si uno les dice: mire que nosotros no exigimos una (...) mínima, sin embargo, está incorporado por los Bancos que tiene que ser el 12%. Entonces, hacen toda una creatividad evaluativa para que les de eso, como si uno se va a engañar. Pero nosotros consideramos que no, que si un proyecto si responde a un criterio estratégico, a un criterio general de necesidad, se les da o no.

F. S.: En la evaluación, ¿qué consideran relevante?

M. W.: Si son viales, como la mayoría de los proyectos nuestros, lo relevante está en el ahorro de tiempo, disminución de accidentes, es decir, tiempo, seguridad y calidad del viaje. En los proyectos de saneamiento, lo relevante es la cantidad de beneficiarios y cumplir con el convenio firmado con Naciones Unidas para el 2016 tener cubierto el agua potable y las cloacas en el número en que el país se ha comprometido.

F. S.: Entonces, podríamos decir que hay aspectos que son sectoriales, por ejemplo, en el caso de los viales y los de saneamiento. Y en los proyectos en general, ¿hay algún criterio que prime? Por ejemplo, que el proyecto tenga una dimensión razonable.

M. W.: Sí, eso si no lo tienen se lo hacemos ver.

F. S.: En general, ¿estos temas están explícitos en los proyectos?

M. W.: Es un trabajo de ida y vuelta. Casualmente, tuve una conversación con funcionarios de acá porque ellos creían que el proyecto no llegaba y emitíamos dictamen para que los firme el secretario, y no son conscientes de las idas y vueltas que tiene un proyecto como para que sea aceptable.

F. S.: ¿Cuáles son las causas?

M. W.: Lo que pasa es que ha habido 20 años de destrucción de las oficinas de inversión pública de los organismos y de las provincias. En el momento de recrearlo, se encuentra con Estado que tiene que cubrir una crisis y que no tiene para hacer inversiones de ese tipo. Después, hay una falta de convicción política de que eso es necesario. Ellos creen que estas son formalidades y que ya saben como se maneja todo, entonces, para que van se van a esforzar en este sentido. Nosotros planteamos un sistema a modo de ayuda para el análisis de ellos y nos cuesta mucho poder convencerlos de esto, porque para ellos es una molestia, lo ven como un trámite burocrático más.

F. S.: La gran hegemonía que tiene el pensamiento neoclásico, ¿puede ser una causa de que no se hayan desarrollado metodologías alternativas de evaluación de proyectos?

M. W.: Absolutamente, porque hay profesionales que se han formado en un análisis determinado, lo manejan bien, son criteriosos y viven de eso. Entonces, ¿para qué cambiar? Todo lo que sea diferente a eso les parece que no tiene el nivel teórico, que es un invento y no vale la pena.

F. S.: Más allá de la Teoría de Bienestar, hay otros métodos de evaluación que incorporan dimensiones extra económicas y que tienen un buen soporte.

M. W.: Nosotros estamos en la búsqueda de eso.

F. S.: *¿Qué podrías decir acerca de la evaluación ex post?*

M. W.: Hay un punto en nuestros proyectos que es el control de la evaluación ex post que no lo cumplimos. No controlamos porque no hay nada que controlar, pero no estamos cumpliendo con la ley y no nos gusta. Por eso es que estamos organizando un curso de capacitación para que se empiece a cumplir con la ley. Entonces, en la formulación que hagan tiene que haber tales indicadores que permitan hacer la evaluación ex post después.

F. S.: *Las metodologías actuales de uso más difundido, ¿resultan adecuadas, suficientes y operan eficazmente para incrementar la calidad de la inversión?*

M. W.: No.

F. S.: *Los informes de términos de proyectos que tienen financiamiento externo, ¿se utilizan?*

M. W.: No llegan acá porque, según la normativa, nosotros participamos en la opinión de la selección del proyecto y no está previsto por ley que tengamos que intervenir después.

F. S.: *La evaluación ex post podría tener varios resultados si se realizaran ciertas tareas. En tu opinión, ¿se hace alguna de esas tareas?*

M. W.: No. Por ejemplo, en estudios especiales dice: evaluación ex post; no como auditores sino para no repetir errores en la formulación. Pero esto no se hace, además, porque no se acostumbra. En el caso de los préstamos ni siquiera se lleva un registro sistemático de los proyectos o programas.

F. S.: *En las evaluaciones ex post de los organismos se contrata a terceros porque, en general, tienen una mayor independencia y solvencia profesional. ¿Pensás que eso es así?*

M. W.: Si contestara esa pregunta sería totalmente subjetivo porque no manejo evaluaciones ex post.

F. S.: *En general, cuando se contrata un grupo de consultores, ¿operan con autonomía intelectual y profesional o dice lo que el comitente quiere escuchar?*

M. W.: En el caso nuestro, siempre hemos trabajado con gente muy independiente. Sin embargo, ellos también caen en cierto nivel de chantaje porque, por ejemplo, un consultor individual tiene que estar esperando que le salga un contrato, hacer el trabajo y después esperar a cobrar. Si hace ese sólo proyecto no cobra nunca. Como nosotros no contamos con dotaciones de recursos humanos suficientes para hacer esto, salvo algunas pocas excepciones, esas contrataciones son un fracaso porque la persona no se involucra y está haciendo varios proyectos a la vez. Llegué a la conclusión que para hacer un buen estudio tendría que haber una oficina de estudios especiales para personas abocadas a eso.

F. S.: *En algunos casos, la identificación y selección de alternativas se hace de manera fáctica. De modo que en vez de fundamentar se justifica el proyecto. ¿Se te ocurre alguna experiencia para mitigar esa relación tan nociva para la calidad de la inversión?*

M. W.: Creo que sí en los aspectos técnicos, por ejemplo, si utilizan algún tipo de asfalto u hormigón, si la obra tiene una dimensión de 2 metros diámetro o 1 metro. Pero, de todas formas, no hay tiempo para los análisis profundos. Por ejemplo, vino una planta de tratamiento de agua potable que se va a hacer en la zona del Delta. Pregunté si se habían hecho los estudios para ver si no conviene gastar más en la toma de agua más al norte y si eso no se va a ver compensado por menor gasto de tratamiento porque allá está más pura. Me contestaron, ¿quién se va a poner a estudiar eso si la obra tiene que salir dentro de un mes? Lo que falta es tiempo para hacer todo lo que tendríamos que hacer. En este sentido, hacemos lo que podemos, hemos evolucionado en los últimos años enormemente y hoy hacemos cosas que hace 5 años si lo decíamos nadie iba a creernos. Pero igual todo es muy rápido y las demandas son todas urgentes.

F. S.: *¿Se te ocurre algún otro tema que te interese comentar?*

M. W.: Hay un tema que es más general y veo en la misma estructura, si la gente no le hablás de estabilidad laboral nunca capitalizas la historia. Si la gente tiene mucha estabilidad laboral, se achancha. Lo que no sé es dónde estará el equilibrio. De repente encontrás muchos organismos que tienen mucho de vocacional. Y, hablando de dónde está el equilibrio, estas personas son tan entusiastas que no son racionales. Por ejemplo, no sé si evalúan tanto una central nuclear para generaciones eléctricas. ¿Por qué? Porque de ninguna manera se les ocurre compararlo con otra alternativa. Si no tienen entusiasmo, no sirven, y un exceso de entusiasmo, no evalúa bien.

Entrevista 8

Director de Programa Norte Grande – BID, lic. en estadística.

Francisco Sobrero: *Si usted comparte la idea de que la inversión pública en proyectos es de baja calidad, ¿cuáles serían las causas principales?*

J.F.B.: Nosotros arrastramos el proceso de deterioro del sistema nacional de planificación, lo cual hizo que las inversiones públicas perdieran un marco de referencia. De lo que hemos trabajado, recuerdo los proyectos de inversión que se desarrollaban venían de una larga historia de preparación, de demoras en su desarrollo, y consecuentemente con un proceso de deterioro económico y de la caída de la inversión pública.

Teníamos proyectos que en su mayoría se quedaban en el proceso de identificación de la idea, pero les faltaba poder seguir avanzando en su formulación. Por ejemplo, llega un crédito del BID de 500 millones de dólares para el Norte Grande, entonces, nos piden de modo urgente que tenga el (BAPIN) con toda la información que teníamos en ese momento, que pudiésemos identificar los proyectos que podían ser financiados. No llegamos a juntar 80 millones de dólares de presupuesto de proyectos, de los cuales la mitad ni siquiera había pasado la etapa de identificación. Es decir, creo que el problema de la falta de proyectos ha ido siempre a caballo de la situación económica y de la falta de un soporte, es decir, el por qué en el marco de políticas y una estrategia de participación del desarrollo que no existió. Recién ahora con el plan estratégico estamos hablando de priorizar proyectos y poder darle un sentido.

F. S.: *¿Eso supone la existencia de un Banco en serio en cuanto a proyectos?*

J. F. B.: Ese es el esfuerzo que está haciendo la Dirección Nacional de Inversión Pública. En estos momentos, han lanzado campañas de capacitación para llevar el tema a las provincias y, nosotros aquí, estamos viendo cómo incorporamos el análisis de riesgo como corresponde como una dimensión más en el proceso de formulación y evaluación de los proyectos. Así como está la evaluación de impacto ambiental, incorporar el análisis de riesgo como una dimensión más para aquellas áreas donde existe verdaderamente riesgo de desastres.

F. S.: *De esta experiencia que has recogido te habrás encontrado con experiencias que son muy buenas o muy malas, ¿tenés presente alguna que te haya resultado particularmente rica en términos de las enseñanzas que te haya dejado?*

J.F. B.: La experiencia del Norte Grande para mí fue muy clarificadora, porque esa situación se podía traspolar al todo el país.

F. S.: *¿Qué ocurrió? ¿Estaba el financiamiento y no estaban los proyectos?*

J. F. B.: Exacto, entonces se terminó haciendo las líneas de alta tensión del Norte Grande que fue un proyecto muy fácil de armar, fue muy expeditivo para hacerlo.

F. S.: *¿No pesa allí también el hecho de que las unidades de ejecución, sobre todos las que tienen financiamiento externo, son valoradas exclusivamente por su capacidad de gasto?*

J. F. B.: De acuerdo a la vivencia que tuve yo hasta el 2004 que venía como coordinador de la preparación del plan trienal de inversión pública y nosotros encontrábamos que el 90% de las obras de inversión eran de restauración, mejoras o reposición pero no eran nuevas. Es decir, pasamos durante mucho tiempo con una falta total de proyectos de infraestructura que significaran un avance.

F. S.: *Ese largo período sin obras nuevas debilitó las capacidades.*

J. F. B.: Exacto, se desarma el sistema de planificación, con lo cual no existe el sustento para identificar efectivamente proyectos que respondan al cumplimiento de un objetivo de desarrollo. Entonces, los proyectos que estuvieron los últimos 15 años respondían a iniciativas más políticas que técnicas y, como tales, llegaban con un nivel de desarrollo muy incipiente.

F. S.: *¿Pensás que ese proceso se ha empezado a revertir?*

J. F. B.: Cuando se empezó a trabajar en el plan estratégico territorial, nos encontramos con una sorpresa: en las provincias teníamos que tomar inmediatamente ciertas medidas. Es decir, en las provincias hay ciertas cosas que se han seguido manteniendo en un esquema y que la velocidad de los cambios a nivel nacional no les llegó. En algunos casos, uno podría pensar que eso es un gran retraso, pero creo que en realidad ha sido una gran ventaja. Quedaron cáscaras vacías y recién ahora se empieza hablar de planificación. Uno va a las provincias y se encuentra con equipos que han seguido trabajando. Además, y esta es una de las razones por la cuales el (BAPIN) se vuelca a las provincias, es que uno se encuentra con que la iniciativa empieza a salir de lo local hacia arriba, que es como tiene que venir porque uno está acostumbrado a que la planificación responda a la teoría de los '60 de la torre de marfil. Pero, gracias a Dios, hay iniciativas que están surgiendo de abajo para arriba.

F. S.: *Me alegró ver que en las secretarías de la gestión pública los temas de planeamiento los toman con mates. Digamos, un hombre que revisa todo el planeamiento normativo le da más realismo a partir de dónde surgen las demandas. Ahora, pensemos en los decisores de los distintos niveles (ministros, intendentes, secretarios, etc.). Cuando ordenan un listado de obras ponderan ciertos criterios. En tu opinión, ¿a cuáles criterios de les da mayor relevancia?*

J. F. B.: A nivel local, hay una presión mucho más directa de la base, del potencial beneficiario. Es decir, hay una demanda a satisfacer que en el proceso político es tomada como elemento para el discurso electoral. Pero en general, a nivel local no se inventa nada, sino que se toma muy directamente de la necesidad más sentida. A nivel provincial, eso se empieza a perder un poco porque se mira en la política pero también se mira para arriba. Es decir, y lo estamos viviendo ahora, un gobierno provincial no es que tiene las manos atadas en términos de generar un plan de obras, cuyos recursos ya sean genuinos, por coparticipación o por financiamiento externo con el aval, en general está bastante restringido. Entonces, la propuesta siempre está acotada. Creo que hay una priorización en donde no sólo se tiene en cuenta la demanda sino también la limitación o alcance político que tiene.

F. S.: *¿Ahí pesa relativamente más?*

J. F. B.: Sí, la componente política a nivel provincial pesa más, además, porque ya forma parte de un sistema.

F. S.: *En todos estos casos, sobre todo a nivel local, hay casos de contradicción entre la demanda inmediata y las necesidades a mediano plazo. Con lo cual, a veces se cometen errores como obras cuya imprevisión hace que deban derrumbarse a los 3 años. En otros casos, hay municipios que cuentan con planes estratégicos, aunque la mayoría no. También, hay decisores que aunque no tengan un plan tienen una mirada estratégica. ¿Cómo ves esa tensión entre lo inmediato y el mediano plazo?*

J. F. B.: Ese es el problema de "nuestro estilo argentino". ¿Hace cuánto tiempo que estamos pensando que la coyuntura es hoy el corto plazo es a fin de mes, el mediano plazo es un año y el largo plazo son dos años? Acá hay un tema respecto a plantear un plan estratégico que lleva a generar un compromiso presupuestario que va más allá de los 5 años, es decir, del mandato. Obviamente, se apunta más a satisfacer lo que es inmediato y a lo que va a ser producto dentro de ese lapso. Muchas veces se demoran proyectos de infraestructura que deberían ser pensados en el mediano y largo plazo. Además, otro tema es que a nivel local hay obras en el mediano y largo plazo que un municipio no está en habilidad de poder dar garantía de respuesta y ahí es importante el rol de la provincia, buscando una síntesis de planificación estratégica a nivel regional, como planteó ahora Santa Fe. Plantear metas regionales o provinciales implica que salten cosas que tienen que ver con esa inversión, por ejemplo, cuestiones de oportunidad política que maneja el intendente que siempre se lleva mal con el tiempo que dispone para su resolución. Ahí, creo que el rol de la provincia es el apoyo y contención para poder tener un horizonte más apto. Esto lo debería poder hacer un municipio pero nos falta la gimnasia.

F. S.: *Eso debería aparecer cuando se comienzan a encarnizar los planes estratégicos locales o territoriales. Hay una demanda local de preparación de planeamiento estratégico, ¿eso lo ves como una demanda sólida? ¿Los municipios lo hacen porque hay alguien que los convence?*

J. F. B.: Esa demanda de planificación estratégica creo que se ha planteado en niveles genuinos de los actores institucionales a nivel local. Y, también, un poco por reflejo de lo que están viendo que pasa en otros lados. Por ejemplo, lo que pasa en Rafaela, Junín (Prov. Bs. As.), Tandil, producen un poco de sano contagio, es decir, de tener la argumentación de las bases normativas institucionales que le permitan pensar en poder armar un plan de obras o inversiones con un soporte institucional que es importante.

F. S.: *¿Eso es como un nuevo instrumento de gestión que está ganando adeptos?*

J. F. B.: Sí, yo lo estoy viendo en el tema de riesgo de desastres que nos estamos encontrando con intendentes que nos hablan de la planificación de accidentes que es un plan estratégico. Muchos tocan de oído, más por intuición que por deducción, es gente política pero muy limitada técnicamente, pero se dieron cuenta que es una herramienta. Es decir, están obrando por contagio porque están viendo que hay resultados.

F. S.: *Respecto a los documentos de proyectos con los que te has topado en los últimos años, ¿la iniciativa aparece poco, mucho o nada en el marco de una estrategia de planeamiento más general?*

J. F. B.: En el período que me tocó trabajar en la Unidad de Preinversión, las demandas que nosotros recibíamos casualmente tienen que ver con eso: hay una idea, pero ¿cómo armamos su estudio, la preinversión? La preinversión es el seguimiento de un proyecto, de la identificación de una idea hasta ayudarles en el documento ejecutivo. Lo que nos llamaba mucho la atención es que eran iniciativas aisladas. A nivel de municipio, lo que recibíamos eran respuestas a demandas sentidas o planteadas por la población, por ejemplo: tendidos de redes de desagües, el tema de la basura, parque industrial, transportes y mejoramiento de caminos. Sólo un proyecto se desarrolló hasta su ejecución que fue sobre la nueva costanera del Río Limay. A nivel local, los proyectos quedaban en la identificación. Tuvimos una propuesta muy interesante para Santa Elena (Entre Ríos) para tratar de recuperar el viejo frigorífico y hubo otras ideas más que interesantes pero se quedaron paradas por un problema catastral de tendencia de la tierra, no había posibilidades de definir una localización del proyecto.

F. S.: *Hay un estereotipo de decisor que es aquel imbuído por la decisión política que, generalmente, se piensa que es poco razonada y está en el ámbito de la mera intuición. Por otro lado, tenemos os equipos técnicos evaluadores-formuladores que se sienten depositarios de una racionalidad. Esa es una fuente de tensión. En tu opinión, ¿qué criterios deberían primar en la resolución de esa tensión?*

J. F. B.: La identificación de la idea del proyecto viene de una identificación del problema a resolver. Esa identificación del problema a resolver tiene un ámbito que es la población demandante o potencialmente beneficiaria, y eso lleva directamente a una definición de política. Cuando se decide avanzar sobre esa idea hay una decisión política que tomar. Sobre esa decisión política que tomar y el cuadro de situación (demanda, población beneficiaria, etc.) ahí entra el técnico a manejar el proyecto. A partir de ahí entra la categoría técnica, económica y financiera de las distintas etapas de la vida del proyecto. En el momento en que uno define la actividad, eso es todo laboratorio con entradas y salidas de la realidad, pero cuando se va a elaborar el documento ejecutivo ahí tiene que intervenir la política para definir eso, es decir, cuál es el escenario en el cual ese proyecto va a tener vida. El problema que muchas veces cuesta en los técnicos, es

como estos le venden a un político que ese proyecto es necesario. Hay veces que los técnicos se pasan de rosca y se sienten políticos, y en eso trabajan mal. Está el peor caso que es cuando el político se hace el técnico y ahí es donde perdemos todos. Pero esa interacción tiene que existir, no digo de seguimiento porque el político debería presionar un poco para que el sistema sea eficiente. Por ejemplo, hay proyectos que se han quedado en el área técnica como 2 o 3 años, lo cual no tiene sentido y por eso tenemos la base de proyectos que tenemos que es muy pobre. Las ideas nos sobran pero de proyectos y definiciones tenemos un déficit abismal.

F. S.: Vayamos al ciclo: identificación, formulación, evaluación, diseño definitivo, ejecución y evaluación ex post o informe de términos. ¿Cuáles son las principales dificultades que ves?

J. F. B.: En la identificación las mayores dificultades que veo es que no hay una identificación objetiva del problema. Es decir, hay una demanda pero no está insuficientemente evaluada y, en muchos casos, se opta muy alegremente por identificar una línea cuando hay posibles alternativas a solucionar ese problema. Entonces, la cosa se queda ahí y muchas veces el que acciona mal es el político. Hay cosas que uno puede fabricarlas, otras se pueden comprar, fabricarlas con capitales propios o de terceros, es decir, hay distintas alternativas para obtener el resultado. En la identificación no hay una especificación del problema.

F. S.: Hay algunas herramientas que empezaron a usarse en los últimos 15 años. Las más difundidas son la matriz de marco lógico, el árbol de problemas, el árbol de objetivos. En general, hay distintas formas de uso de estas herramientas.

J. F. B.: En la Maestría de Estadística doy un seminario que se llama “Herramientas estadísticas aplicadas a la formulación y evaluación de proyectos y programas”, un poco planteando qué herramientas se pueden utilizar para generar la información necesaria. Para plantearles el tema lo hago desde la matriz de marco lógico, lo que les digo que esta matriz no sólo sirve para una mejor definición del proyecto que escribieron sino que es una base para el monitoreo y seguimiento de la ejecución del proyecto. Es decir, no es una sistematización de todas las ideas y las propuestas que armaron en el documento sino que, en realidad, tendría que ser como una forma de razonamiento que permita ver el conjunto de problemas.

F. S.: En general, ¿Cómo se usan las herramientas de identificación?

J. F. B.: Muchas veces se pida por favor que se incluya el marco lógico en los proyectos, como si el marco lógico fuera un requisito para que el proyecto pueda ser considerado elegible y no una herramienta para garantizar la elegibilidad del proyecto. Se hace un uso burocrático o un ejercicio de laboratorio pero en donde ese ejercicio está desconectado de la realidad.

F. S.: Eso es lo principal en la identificación, ¿Y en la formulación?

J. F. B.: En la formulación puede haber algunos sesgos en cuanto a la definición de la localización, de lo que uno espera de los resultados del proyecto. Hay veces que el diagnóstico no es lo suficientemente trabajado en profundidad y, verdaderamente, se pierden de vista la información estratégica para poder tener un marco que responda efectivamente al problema tal como se lo planteó. En la formulación, muchas veces, aparecen sesgos que después son muy difíciles de corregir.

F. S.: ¿Cómo ves la vinculación actual entre formulación y evaluación, que en los manuales se plantea como dos actividades separadas?

J. F. B.: El sesgo que tiene un técnico es que formula el proyecto imaginándose cuál es la evaluación. Por eso, muchas veces salen tan lineales y hay poca creatividad porque se va a lo seguro, a la guía de los resultados esperados para cada paso. Generalmente, el formulador termina su proceso y el evaluador sigue siendo el mismo. El tema es que es una garantía que se va a desarrollar el trabajo en un tiempo acotado porque si uno plantea que hay alguien que formula y otro que evalúa, por lo general, el que evalúa vuelve para atrás en algunos pasos. Es decir, no están los campos bien definidos.

F. S.: Salvo cuando hay niveles jerárquicos diferentes, por ejemplo, formula un proyecto una provincia y lo evalúa un organismo nacional.

J. F. B.: Eso es lo que pasa aquí en algunos temas, pero la Dirección de Administración Pública trata de analizar la evaluación realizada. Como te decía, hay veces que el tiempo se duplica porque no hay contacto entre el formulador y el evaluador, y lo ideal sería que haya un permanente ida y vuelta hasta que se cierre el proceso, pero esto no siempre se da.

F. S.: Después, tenemos un documento que es la bisagra que soporta todas las tensiones entre todo lo que se hizo hasta ahora y la ejecución, que es el proyecto ejecutivo.

J. F. B.: Sí, el diseño definitivo incluye el definir el escenario para pasar a la ejecución. Aquí es donde, nuevamente, la componente política pesa mucho. Estamos hablando siempre de proyectos de inversión pública en donde el proyecto está y está en condiciones de ser ejecutado. En el diseño definitivo se terminan por negociar las formas de financiarlo y esa negociación tiene un peso muy importante.

F. S.: De aquí salen también los pliegos para la ejecución

J. F. B.: Exacto. A nosotros nos tocó armar los términos de referencia para los estudios de preinversión del famoso gasoducto del Este, es decir, para la bajada del gasoducto a cada centro urbano. Esto se hizo desde la Secretaría de Energía y, casualmente, el pliego fue el objeto de una discusión que excedió totalmente los

tiempos a lo que fue el desarrollo técnico de la propuesta. Ahora, acá falta otro elemento y que es la gimnasia que se perdió para poder llamar a licitación, contratar, llamar consultores y trabajar. Recuerdo a fines de la década del '60 donde había una masa crítica de consultoras donde se trabajaba, había equipos de profesionales, todo lo cual se fue perdiendo. Entonces, cuando llega a la elaboración de los pliegos se encuentra con que no hay masa crítica para poder plantearlos, o bien hay otros intereses.

F. S.: *Darí la impresión de que hay una subestimación de la calidad que tiene que tener el documento de contratación.*

J. F. B.: Sí, además, me ha pasado en varios proyectos en donde este documento no estaba hecho. Se hacía un famoso *show room* donde se ponía a disposición toda la información necesaria y donde hacía la contratación de consultoras y constructoras para la ejecución. El armado de todo eso formaba parte de todo el proceso.

F. S.: *En los proyectos que intervienen organismos externos aparecen informes de término y, en algunos casos, aparecen evaluaciones ex post. ¿Han tenido utilidad y difusión las evaluaciones ex post?*

J. F. B.: No. Ahora, cuando hablamos de evaluaciones ex post, estamos hablando de la evaluación de un proyecto donde el aspecto de evaluar su importancia es: ¿cuál es el estado de naturaleza con proyecto y sin proyecto? Esa diferencia es la que marca un poco también la importancia.

F. S.: *La evaluación ex post tiene dos momentos: uno, cuando se termina la ejecución del proyecto y, otra, cuando está operando.*

J. F. B.: Cuando se termina el proyecto es la línea de base para evaluar el impacto del proyecto cuando está operando. Esa evaluación es "ex post" del proceso de preinversión que se cierra con el corte de cintas, esa es la evaluación de todo el proceso técnico y ejecutivo de la construcción del proyecto donde tenés un seguimiento de las acciones. Pero, también, hay una evaluación durante la ejecución, de medio término, que apunta básicamente a ver en cuánto te desviaste no sólo en tiempo sino en costos y cómo lo corregís. Después, en la ejecución sí está la línea de base para el seguimiento. Son muy pocos los proyectos que una vez que empezaron han tenido una evaluación ex post. Me quedo con la idea del Chocón, que tuvieron que inaugurarlo unos meses antes por una creciente infernal que venía del Limay y que hizo que muchos árboles quedaran abajo. El Chocón se llenó en 2 años cuando el lapso previsto era no menos de 4 años.

F. S.: *¿Es decir que se previó mal el régimen hidrológico?*

J. F. B.: No, hubo una crecida grandísima no prevista y una recidiva que hicieron que el Chocón se llenara. Con lo cual se sostuvo que el Chocón se había salvado por las pérdidas que se evitaron en toda la cuenca del Río Negro. Entonces, se hizo esa evaluación ex post pero fruto de esa situación extraordinaria. En general, se hace la obra, entra al régimen y se terminó el proyecto. Si bien hay mantenimiento, el régimen de seguimiento técnico no es el de la evaluación ex post.

F. S.: *¿Por qué se hace tan poca evaluación ex post?*

J. F. B.: No hay una cultura sobre eso. El proyecto se hace, la obra se termina y salvo que se den situaciones excepcionales es como que entró en el régimen y ya forma parte del paisaje.

F. S.: *¿Cómo que no se considera como fuente de aprendizaje esa evaluación?*

J. F. B.: También. Pero, además, diría que el tema pasa porque el técnico evaluador pasa a otro tema. En general, el evaluador lo hace pero para él o su organismo de una forma espontánea y no sistemática. Adquiere toda la experiencia y la vuelca en el sistema siguiente porque enseguida tiene otra cosa para hacer. Pero creo que es algo muy común en todos los órdenes, nos vamos con la satisfacción del deber cumplido pero no nos quedamos a ver un poco como capitalizamos eso más allá de la retribución que uno recibió.

F. S.: *Las metodologías en uso, en general, ¿ayudan algo, poco o mucho?*

J. F. B.: Una cosa es una metodología y otra cosa es una guía de operaciones técnicas. Generalmente, se cae en la guía de operaciones técnicas. De alguna manera, una metodología es un desafío. Cada proyecto tiene su particularidad, aún siguiendo un camino, no es lo mismo un camino de montaña que un camino de llanura. Esa particularidad no siempre es reflejada por una guía. Una metodología es un esquema ordenado de conceptos que permiten poder identificar etapas y procesos para poder llegar a un fin determinado. Pero no es una norma, sino una orientación. En general, el camino lo hace uno y la metodología te dice cómo caminarlo en situaciones generales. Lo más factible es que cumplas en un 90% o 95% esa metodología, el otro 10% te va a exigir cómo incorporas en esa metodología situaciones que son propias de ese proyecto. Muchas veces, hay errores que se apoyan en eso, es decir, no cumplen manteniendo a raja tabla una serie de conceptos.

F. S.: *¿Cuál es el grado de independencia y profesionalidad de los profesionales vinculados a todas las etapas del ciclo?*

J. F. B.: La localización, por ejemplo, responde muchas veces desde razones políticas hasta razones económicas. Yo no dude de la capacidad y profesionalidad de ciertos técnicos pero, evidentemente, el escenario inicial de la identificación un poco te condiciona la rigurosidad, el trabajo, etc. Ahí es donde el

profesional debe entrar con independencia de criterio y profesionalismo para desarrollar toda la parte técnica y armar todos los argumentos necesarios sabiendo que lo hizo a partir de una identificación donde la componente política e institucional estuvo debidamente planteada y abierta. Asimismo, sabiendo que cuando entrega el documento ejecutivo en el diseño final tiene que sentarse nuevamente con el político. Tiene que tener suficiente independencia para ser lo suficientemente flexible, no de adaptarse. Los factores institucionales son los factores de éxito del proyecto, sino te quedó como una obra técnicamente correcta que te la van a utilizar en la Universidad como ejemplo de aplicación de los métodos y metodologías.

F. S.: Entonces, ¿la etapa clave es la identificación?

J. F. B.: Para mí sí, porque política y ciencia están ahí. Teniendo identificado el problema claramente, tenés la mitad de la solución. El resto es herramienta.

F. S.: ¿Por qué se usan tan poco los métodos de evaluación multicriterio?

J. F. B.: Quizás, porque la evaluación multicriterio puede no ser del todo bien conocida por el evaluador.

F. S.: La teoría de la evaluación de proyectos se sostiene en la Teoría del Bienestar, del paradigma neoclásico prácticamente hegemónico. Esa hegemonía tan excluyente que impone que, en última instancia, la racionalidad está dada por los beneficios económicos-sociales. ¿No está inhibiendo la utilización o desarrollo de otras metodologías?

J. F. B.: La evaluación técnica, económica y financiera forma parte de un cuerpo que debe satisfacer toda una serie de requisitos para que el proyecto sea factible o aceptado en su evaluación final. Pero volvemos a lo anterior, ¿dónde tiene soporte eso? El soporte lo tiene en el por qué se hace ese proyecto y el por qué tiene que ver con la planificación. Es decir, estamos hablando de proyectos de inversión pública que no son otra cosa que las herramientas para el cumplimiento de políticas. Un proyecto o programa es una herramienta de política para poder alcanzar los objetivos que uno se propone. Son herramientas de política que tienen una componente "tecnócrata" que todas las metodologías, guías y manuales de identificación, formulación y evaluación de proyectos tienen. Diría que hasta juegan el rol de una componente ideológica, en función de cuya visión es que uno identifica los problemas. Volvemos al problema de la identificación y ahí es donde está el escenario que tiene que ser multivariado y multipropósito.

F. S.: ¿Te presentaron alguna vez algún proyecto cuya tasa de retorno sea menor al 12%?

J. F. B.: No, pero acá otro tema: ¿qué medís? ¿costo-beneficio o costo-efectividad? Entonces, si estamos hablando de proyectos de inversión pública, te vas a encontrar con que muchas veces una metodología de evaluación de proyectos de inversión, en donde hacés una relación costo-beneficio, no tiene sentido que cumpla una función social. Por ejemplo, un proyecto de un centro sanitario o una Escuela lo que interesa es la relación costo-efectividad más que costo-beneficio. El tema es ¿cómo discernís eso? Poner todo bajo la lupa de costo-beneficio, en algunos casos, no se va a llegar a los resultados esperados. Estamos hablando de guías técnicas, pero tendríamos que hablar de los vicios.

Entrevista 9

Director Nacional de Programas con financiamiento externo, contador Público.

Francisco Sobrero: Si usted comparte la idea de que la inversión pública es de baja calidad, ¿qué causas consideraría que inciden para que esto sea así?

A.L.: Cuando hay necesidades en las provincias no hay recursos humanos, excepto 2 o 3 provincias que son las que tienen mayores recursos. Hay una especie de círculo vicioso en términos de provincias que no salen del estancamiento y tampoco tienen recursos formados. Con lo cual, la falta de formación de recursos humanos sigue siendo una de las principales causas. Lo se ve a menudo es que se va a la provincia en donde hay mucha voluntad, pero lo que nunca aparece es el proyecto. La composición misma de los Estados provinciales hace que épocas de mayor expansión, muchas veces, la parte privada capte esos recursos que no vuelven al Estado. Muy esporádicamente, se ven intenciones de capacitación y formación de recursos humanos. Lo que ocurre es que la mayoría no perduran donde se formaron, se van al sector privado.

F. S.: Esto supone que has atravesado por buenas experiencias en todo el ciclo de proyectos y alguna experiencia regular. ¿Tenés presente alguna enseñanza que te haya dejado alguna de estas experiencias?

A. L.: Sí ha habido varias enseñanzas. Desde el punto de vista de cuando yo me estaba formando, que no fue en Argentina sino en Chile, el hecho de elaborar un proyecto que era vial, hacer encuestas origen-destino, estar midiendo cantidad de vehículos en las rutas y elaborar un documento, eso me sirvió muchísimo. Sobre todo, una característica que tenía (Fontaine) era que, llegado un punto de avance, él discutía con cada grupo lo que era la síntesis ejecutiva. Esa experiencia me sirvió para leer rápidamente documentos. Hay como una suerte de repitencia en los errores, por ejemplo, a veces me dicen que yo siempre veo dónde está el error y no es así. Una cosa que copié mucho de (Fontaine) es cruzar los datos del mismo documento porque como, generalmente, los documentos los hacen distintas personas, ocurre que los datos de distintas páginas no coinciden. Entonces, esa experiencia de evaluar un proyecto real me sirvió después para toda mi carrera.

Creo que quien arma un documento de proyecto bien a conciencia, después esa experiencia le sirve para mirar y leer una cantidad de proyectos. La idea es 'poner los pies en el barro', ir al terreno.

F. S.: Podríamos decir que en los proyectos tenemos dos tipos de actores: los decisores y formuladores-evaluadores. Estos dos espacios institucionales a veces se mezclan. En tu opinión, ¿dónde debería estar la primacía y cómo se resuelven las tensiones entre ambos espacios?

A. L.: El decisor tiene el olfato para proponer proyectos, pero a mí me da la sensación de que las propuestas deberían venir de cualquiera de los dos. Tal vez, un marco de proyecto ideal sería aquel que se forma con los proyectos que el gobernador cree que son buenos para la provincia porque la recorrió y la conoce, y algunos donde el ingeniero hidráulico le indica la obra que debería hacerse de acuerdo a conveniencias técnicas. Después, tal vez, pasar por un buen tamiz y terminar financiando eso en el caso de que pase las distintas 'vallas', es decir, que se buena desde el punto de vista tecnológico, ambiental, social, económico, etc.

F. S.: Eso supone un análisis multicriterio, ¿por qué crees que está poco difundido este tipo de análisis?

A. L.: No sé si está tan poco difundido. En mi experiencia profesional, tanto en docencia como en el Ministerio, siempre ha sido muy provechoso trabajar con gente de otras disciplinas. La experiencia real me dice que trabajar con médicos, abogados, ingenieros, economistas, sociólogos, es muy rica. Acá se da la multiprofesionalidad, por ejemplo, porque ni en la oficina ni en los cursos eran todos economistas. Estoy acostumbrado a trabajar con organismos internacionales donde la poca difusión del análisis multicriterio no se da. Por ejemplo, lo primero que hacen los Bancos es quitarle el título a la persona, nadie dentro del organismo es ni ingeniero ni abogado, sino que responde al nombre y apellido.

F. S.: Esto se da más en estos organismos que en las estructuras tradicionales de la administración pública.

A. L.: Creo que sí. En función a mi experiencia, realmente, se trabaja con equipos multidisciplinares.

F. S.: En general, para evaluar la bondad de un proyecto tienen mucho peso los indicadores económicos y financieros. Hay otros métodos que toman más de un criterio como elemento para evaluar, una especie de suma de criterios ponderados. Esos métodos se usan relativamente poco, ¿por qué consideras que se da esa situación?

A. L.: Sí, la verdad que lo que uno ve en los proyectos con organismos es que en el documento de proyecto siempre, aunque sea en el fondo, aparece el análisis económico con los indicadores tradicionales. Pero antes de la aprobación de un proyecto hay que pasar algunas instancias, tanto dentro del gobierno como en el propio Banco. Y, el Banco, tiene muchas instancias donde tienen reuniones con gente de otras áreas y que cuestionan no sólo los indicadores tradicionales sino que también ven el impacto social. Es decir, tienen ciertas instancias cuestionadoras, después de las cuales se rehace el documento. Si uno ve en el documento de proyecto el capítulo de evaluación, generalmente, se encuentran los indicadores tradicionales. En la realidad, pasó por muchos análisis de viabilidad; si institucionalmente desde el lugar que se va a ejecutar el proyecto realmente tiene capacidad institucional; si los sistemas de compra, contables, de registro, se van a poder desarrollar; si son préstamos que van a las provincias se mira el equilibrio que hay entre unas provincias y otras; etc. Todo esto se hace, muchas veces, en el límite de entrometerse en cuestiones que son al interior de las provincias, pero se hacen varios cuestionamientos y miran varios aspectos para que los indicadores tradicionales de la evaluación económica sean en el fondo unos más dentro del resto. Como la tasa que se exige, generalmente, es del 12% a veces no resulta tan problemático el tema de la evaluación económica. Creo que la mayoría de proyectos que no llegan a buen puerto es porque hay problemas de otra índole, por ejemplo, donde el Banco ve que no va a poder ejecutarse o temas institucionales, de relaciones con provincias, fiscales, etc. Es verdad que estos métodos alternativos, diferentes a los que estamos acostumbrados, no se ven demasiado en los proyectos y sí he visto en los organismos, mayoritariamente, el uso de indicadores tradicionales. Pero eso es sólo un capítulo dentro del documento del Banco, en el resto de las páginas se hace hincapié también en otros temas: beneficiario, impacto ambiental, impacto social, etc. Tal vez, es muy sesgado todo lo que yo digo porque es siempre en función de organismos, pero yo creo que los Bancos miran mucho el tema de la ejecución. Entonces, muchos van quedando en el camino y al final sí toman un criterio económico. Al mismo tiempo, también pienso que toman ese criterio porque es más fácil tomarlo para todos los casos, lo cual es una suerte de estandarización entre los distintos países. Lo que uno puede cuestionar de esto es: ¿por qué toman el 12% para Argentina o para un país de África? Pero, claramente, la tasa que debería exigir el Banco es distinta en función del país porque es diferente el contexto, las matrices son totalmente distintas.

F. S.: ¿Por qué el 12%?

A. L.: Así como tu pregunta cuestionó por qué usamos los métodos tradicionales y no otros, estrictamente hablando de organismos internacionales, uno podría cuestionar por qué utilizaban el 12% para Argentina en el 2001 y lo siguen utilizando en el 2009, a pesar de que son contextos bien diferentes para nuestro país. También, podría cuestionarse por qué utilizan el mismo 12% en un país devastado por un huracán o en África. Es decir, uno puede cuestionar por qué utilizan una tasa estándar, pero entiendo que la estandarización es lo que les permite decir que es igual para todo el mundo porque si no ahí empezarían una serie de negociaciones.

F. S.: *¿Viste proyectos rechazados porque su desempeño dé menos del 12%?*

A. L.: No porque, en realidad, no llega a esa instancia al momento de la negociación, sino que se va preparando antes. No he visto programas rechazados por un Banco por que les dé menos del 12%, pero sí he visto proyectos dentro de determinados programas que los Bancos rechazan. Por ejemplo, puntualmente en caminos ciertas mallas han estado rechazadas por los Bancos porque dan debajo del 12%. También he visto rechazar proyectos dentro de distintos programas, como agrícolas, de caminos provinciales, etc.

F. S.: *¿Son proyectos que presentan con una tasa menor al 12%?*

A. L.: No, simplemente, se los han enviado al Banco y éste los ha rechazado.

F. S.: *¿Por qué dejaron de utilizar el ajuste de precios de cuenta de hace más de 11 años?*

A. L.: No sé por qué se dejaron de utilizar. Realmente, no sé si alguien calcula precio sombra hoy en Argentina.

F. S.: *¿Estamos atrasados respecto a eso?*

A. L.: Mi opinión es que, claramente, ningún proyecto en particular 1 a 1 se puede dar el lujo de destinar una dotación de gente, etc., para calcular precios de cuenta o de sombra, sobre todo cuando nadie se lo exige y hasta resulta un poco extraño. Sé que en otros países donde eso está más desarrollado, hay un Ministerio o una secretaría dentro de un Ministerio, donde se calculan distintos precio sombra para diferentes tipos de bienes y servicios, incluso para distintas regiones. Entonces, da como indicativos esos precios, por ejemplo, el precio del combustible, la mano de obra, etc. Hasta donde llega mi conocimiento, no hay una dirección en Argentina que calcule esos precios, por lo tanto, ningún proyecto se va a poner a calcularlo individualmente.

F. S.: *Acá la DNIP tiene un listado de factores de conversión pero los Bancos no lo tienen porque lo han dejado de pedir hace, aproximadamente, 15 años.*

A. L.: No sé por qué no lo piden, tal vez por el vicio de estandarizar todo. Entonces, se toman precios del mercado al tanto por ciento y listo. Es decir, si un país tiene precios de cuenta, el otro país no lo tiene y en otro son muy dudosos, tal vez, lo que le conviene al Banco es estandarizar. Sobre todo porque el gerente de proyecto muchas veces tiene proyectos distribuidos en varios países, con lo cual se hace una tarea bastante complicada.

F. S.: *Generalmente, los proyectos de saneamiento ambiental tienen tasas más bajas.*

A. L.: No sé si son mucho más baja, depende de cómo se tomen los aspectos sociales.

F. S.: *¿Y si se toma la disposición a pagar?*

A. L.: Ahí nunca se justifican pero, sin embargo, se ves los proyectos en los organismos es una temática que es muy frecuente que financien.

F. S.: *¿Lo que ocurre en esos proyectos si exigen el 12%, en general, es que se terminen dibujando los beneficios?*

A. L.: Sí, en general, pasa eso. En mi experiencia, lo que he visto es que no se tiene en cuenta la disposición a pagar sino que a los Bancos les interesa más la disposición a pagar para la sustentabilidad del proyecto. Es decir, no importa incluso que haya algún subsidio.

F. S.: *Claro, para saber si la tarifa puede ser cobrada efectivamente.*

A. L.: Sí, lo primero que les interesa es la cantidad de beneficiarios y, en el caso de que no haya una disposición a pagar, ¿cómo se financia eso? ¿Hay algún aporte local que se tome como contrapartida para financiar eso? En segundo lugar, les interesa la sustentabilidad en términos de operación.

F. S.: *Si tomamos el ciclo: identificación, formulación, evaluación, diseño definitivo, ejecución e evaluación ex pos o informe final. ¿Cuáles son las principales debilidades que ves en cada una de estas etapas?*

A. L.: En general, creo que la identificación es bastante buena. En los organismos internacionales, la etapa de identificación creo que se cumple más o menos bien.

F. S.: *Hablás de los programas, ¿y en los proyectos?*

A. L.: Creo que después hay una debilidad muy importante en identificar en cada uno de los proyectos. Lo que me parece que ocurre es que cuando hay un programa que tiene una serie de proyectos, en general, siempre hay un incentivo del programa de tomar proyectos que ya están identificados o avanzados porque es mucho más fácil la ejecución. Entonces, la identificación de los programas también consiste en ver cómo están los proyectos que después van a financiar. Con lo cual, se van visitando provincias y se van viendo los proyectos que tienen. Normalmente, hay una cantidad de proyectos que cayeron de otros financiamientos o que en algún momento alguna unidad de preinversión financió, los cuales por algún motivo después se retoman. No se trata de proyectos nuevos que aparecen sino que muchas veces toman carteras de proyectos viejos más los nuevos. Son proyectos que ya han tenido una etapa de maduración previa que, en todo caso, son reformulados o mejorados. Lo que sí vemos es que cuesta mucho cuando los fondos exceden la

demanda, no las necesidades. Es decir, hay fondos que van hacia provincias que ya tenían ciertos proyectos, pero hay más fondos y, entonces, hay que ponerse a elaborar proyectos. Ahí es cuando uno ve que la identificación de los proyectos es bastante pobre porque, básicamente, las provincias no tienen recursos humanos formados para formular los proyectos. En realidad, lo que los bancos buscan es que haya proyectos y, si ya los hay, se les hace mucho más fácil la fase de ejecución. Eso se debe a que cuesta mucho identificar y formular proyectos nuevos. En general, se buscan carteras de proyectos existentes que han caído de etapas anteriores y a veces del mismo Banco. Pasa mucho que se va a las provincias a incentivar a la presentación de proyectos y, de repente, empiezan a aparecer tantos proyectos que se da la situación inversa: sobrepasan los fondos. Esos proyectos que quedan sin financiarse, los Bancos ven una oportunidad para una segunda etapa.

F. S.: *¿Qué usos has visto que se le da en cuanto intensidad, calidad, etc. a las herramientas de identificación utilizadas en forma articulada, como el árbol de problemas, matriz de marco lógico, árbol de objetivos, etc.?*

A. L.: Sí, yo veo que son utilizadas. Por ejemplo, hay proyectos grandes que tienen mucha incidencia en el territorio como el (PROSAP), donde el mismo programa se encarga de dar cursos en las provincias de marco lógico y es un típico programa donde se presentan muchos proyectos de desarrollo, caminos provinciales, áreas para cultivos, etc. Ellos ya tienen un equipo desarrollado donde van continuamente a las provincias capacitando en marco lógico. Además, los Bancos exigen mucho el marco lógico en los proyectos.

F. S.: *La matriz de marco lógico tal como se enseña, de 4x4, muy estilizada, aparece muy útil en el momento del monitoreo y seguimiento. Ahora, cuando aparece en la etapa de identificación como herramienta, a veces se la utiliza integrada con las otras herramientas y, otras veces, aparece el documento del proyecto pero falta la matriz como cumplimiento formal. ¿Ves que ocurren casos así?*

A. L.: Cuando uno aprueba un préstamo para financiar un programa, en general, hoy día no se exige una matriz de marco lógico de ese programa. Eso es desde el punto de vista del Banco, pero sí al interior del gobierno argentino la Resolución 1 del 2005 de la Dirección Nacional de Inversión Pública exige la matriz de marco lógico como uno de sus puntos para la aprobación previa. Pero no lo veo como en la década del '90 donde había una carta adicional donde se firmaba con una matriz de marco lógico. Sobre todo en la segunda mitad de los '90, tenemos préstamos donde los Bancos exigían la matriz de marco lógico y se firmaba con ella, era como parte del convenio.

F. S.: *¿Ahora ya no?*

A. L.: No, ahora en general se ven matrices que no sé si son de marco lógico porque no tienen la rigidez del 4x4, pero son similares en el documento de evaluación que es un documento del Banco. Dentro del convenio no hay matriz de marco lógico, al menos en el Banco Mundial que conozco bien, del BID no podría asegurarlo pero entiendo que tampoco.

F. S.: *El cumplimiento que se le da en términos del proyecto a esa matriz, ¿entendés que ayuda a la identificación, se cumple formalmente?*

A. L.: Sí, creo que ayuda porque en el fondo es tratar de establecer los objetivos que tiene el proyecto con distintos niveles y cómo se van a medir esos niveles. En el fondo, cualquier cosa que sea que tenga eso, sin necesidad de ser marco lógico, ayuda.

F. S.: *En los documentos de proyectos se menciona el hecho de que existe planeamiento estratégico o que existe una visión de que la iniciativa que se propone se inserta en un plan más general?*

A. L.: Sí, siempre. En general, a los Bancos propenden a financiar algunas iniciativas que se enmarquen dentro de planes más estratégicos. Muchas veces, eso no existe pero hacen lo posible para que parezca. Sobre todo el Banco Mundial, que es el que más conozco, le gusta financiar por ejemplo más un plan hídrico maestro que cosas aisladas. Esto se ve mucho en obras de caminos, de protección de una cuenca, etc. Si se trata de cuestiones aisladas, el Banco cree que no tiene impacto y por eso prefiere financiar programas.

F. S.: *Vayamos a la formulación ¿Cuáles son las principales carencias?*

A. L.: Hay una carencia muy puntual en cuanto a la formulación de proyectos dentro de un programa, ya hablando de lo que son las distintas posibilidades de producción. Es muy difícil, casi imposible, en función de lo que uno habla con las distintas unidades ejecutoras, que los proyectos presenten más de una posibilidad de producción. Me refiero a localización, posibilidad tecnológica, etc., gracias que haya una posibilidad. Obviamente, todas las posibilidades tienen asociados costos, con lo cual uno no puede pensar en infinitas posibilidades, pero al menos en dos o tres sí. Al estar en contacto permanentemente con ciertos proyectos del Banco, puedo decir que falta la suficiente apertura mental necesaria para hacer dos o tres posibilidades de producción. Esta es una debilidad muy importante y de mucha repitencia.

F. S.: *¿Y en la evaluación? A veces la evaluación la hace un organismo del mismo nivel institucional y otras veces lo hace un organismo con superior jerarquía institucional.*

A. L.: En general, tanto la evaluación como en la producción, las hacen las provincias y lo relevan para hacer una objeción. Creo que en la evaluación deben existir los mismos problemas derivados de que haya gente no muy bien capacitada que evalúe los proyectos y se le escapen un montón de cosas. Un punto que siempre remarco es que nosotros hacemos una evaluación colocando costos y beneficios en un cronograma que, en

general, nunca se cumple porque uno siempre peca de optimista. No sé si es un problema puntual de la evaluación, pero sí un tema que tiene que ver con la evaluación ex post. Los cronogramas siempre son optimistas, lo cual lleva a que los beneficios están situados muchas veces en el período que todos sabemos que no va a llegar a la gente. Con lo cual, muchas veces, las evaluaciones son muy estandarizadas pero no son reales. Prácticamente, casi toda la cartera de los organismos internacionales no se ejecuta en los 4 o 5 años promedio, sino que se hace en 6 o 7 años.

F. S.: ¿Y eso a qué causas responde?

A. L.: Ahí las causas son muchas. Primero, tenemos procesos burocráticos muy importantes para la aprobación del proyecto. Por ejemplo, ahora estamos compartiendo varios procesos que son muy difíciles de agilizar dadas las normativas que dan intervención a tantas áreas distintas, incluso de distintos Ministerios. Entonces, si bien hemos mejorado mucho, la normativa es muy compleja y estamos trabajando en eso. Otra demora muy importante son los préstamos que trabajan las provincias, el marco medio subsidiario que exige, por un lado, tener bien la parte fiscal y, por otro lado, negociaciones con las legislaturas, a veces bicamerales en algunas provincias y con distintos color político para que apruebe una ley de endeudamiento para tomarlas. Otra falencia es la falta de proyectos en las provincias y, otro problema, es la ejecución en sí misma. En los procesos licitatorios siempre hay complicaciones, demoras mayores que un camino crítico puede tomar. También tenemos en nuestro país otro inconveniente con los organismos internacionales que tienen su normativa propia. Tenemos muchas falencias en personas formadas y, desde esta oficina, permanentemente, estamos buscando cursos. Siempre estamos promoviendo la capacitación dado que los propios organismos se nutren de gente que ya viene formada de los gobiernos. Hay una debilidad muy fuerte, por ejemplo, en ciertas unidades de ejecutores que no consiguen especialistas en adquisición. También esto hace que los procesos de adquisición sean mucho más lentos, lo cual lleva a que se retracen las obras y, en el fondo, a que los beneficios no los obtenga la gente del período previsto sino de los posteriores. Entonces, una debilidad muy grande es que no corregimos pero volvemos a ser optimistas y a pecar.

F. S.: Por último, ¿Qué consideraciones podrías hacer sobre la evaluación ex post?

A. L.: De acuerdo a mi experiencia en Argentina con el Banco Mundial, y lo que creo debe tener un proceso similar en el resto de los países, lo que se hace es un documento que se llama ICR. En general, es una evaluación que intervienen personas contratadas a tal efecto, con lo cual tienen cierta independencia, pero generalmente estos ICR tienen un período en el cual tienen que ser presentados, es decir, no pueden presentarse después de la fecha prevista. Creo que, en general, se elaboran en los 6 meses posteriores al documento de cierre. Hacia esto, mi crítica es que nunca hay una verdadera evaluación del impacto. En Argentina no tenemos verdaderas evaluaciones de impacto, sino que lo que a veces tenemos son algunas evaluaciones de producto. Lo que sucede es que en proyectos sociales, de capacitaciones, etc., hacerla después de 6 meses del cierre implica decir solamente, por ejemplo, si los cursos se dictaron o no.

F. S.: ¿Cuál es el destino de esas evaluaciones ex post?

A. L.: Se toman las observaciones, se conversan y es un documento propio del Banco que lo que hacen es cerrar el proceso al interior del Banco. Por ejemplo, el gobierno argentino no tiene evaluaciones ex post.

F. S.: ¿O sea que al concluir un proyecto o programa nunca hay instancias de reunión donde están todos los actores que intervinieron en el ciclo?

A. L.: Que yo sepa, no.

F. S.: ¿No te parece una herramienta interesante de capacitación colectiva?

A. L.: Sí, es fundamental. Pero, encima, en lo que respecta a organismos internacionales tenemos un problema mayor. Por ejemplo, se tienen 18 meses desde la idea hasta que se plasma en un documento y un promedio de 7 años de ejecución. En general, por política propia del Banco, los gerentes no duran más de 2 o 3 años porque los van trasladando, etc. Entonces, a lo largo de los 8 o 9 años de promedio de punta a punta han pasado 3 o 4 gerentes, con lo cual los equipos son muy diferentes y ni siquiera está más el que lo ideó. También pasa al interior del gobierno argentino, donde las distintas administraciones van armando y desarmando los equipos. Eso hace que reunir a las partes sea bastante difícil y, en el caso de los organismos, eso se complica mucho más porque la gente está muy dispersa por el mundo. En el caso del Banco Mundial es algo que se hace, pero muchas veces termina siendo más un formalismo que otra cosa y casi ningún caso tiene un análisis de impacto.

F. S.: Respecto a los expertos, ¿Cómo considerarás el grado de responsabilidad e independencia profesional con el que se hace el trabajo?

A. L.: Creo que una cuestión tan amplia se encuentra de todo. Te cuenta una anécdota como profesor. En general, los alumnos traen proyectos reales para evaluar, en lo cual se ve que buscan el ideal de proyecto y cuando ven que no da, se sienten hasta mal y les da vergüenza. Eso es un gran problema en la formulación porque el proyecto genera voluntades y adhesiones.

Entrevista 10

Responsable sectorial del Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales, Ingeniero Mecánico.

R.C.: El PROSAP ya tiene unos cuantos años de marcha, los últimos fueron los más exitosos. Mi existencia en este sistema como responsable del Área de preparación de los proyectos es bastante más reciente y, precisamente, la creación de este Área fue motivada a los efectos de mejorar la calidad de preparación de los proyectos. En la primera etapa del PROSAP el contenido de los documentos llevados al nivel de la factibilidad, que es el requerimiento de los Bancos financiadores para definir si un proyecto es elegible o no para que después comience la ejecución, era muy dispar y con criterios muy disímiles en la elaboración, su análisis y justificación. Entonces, como consecuencia de eso, el PROSAP y todo un proceso y llegó a lo que es esta etapa del PROSAP 2, como lo hemos dado en llamar, con un nuevo tramo para financiar proyectos y en el cual se vio la necesidad de partir de un piso más alto en los documentos de proyectos.

Francisco Sobrero: ¿Con qué debilidades se encontraban?

R. C.: En el año 2005 se hizo una primera convocatoria a presentación de perfiles de proyectos con un formulario bastante sencillo y la expectativa fue largamente superada con las presentaciones, no en la calidad sino en la cantidad. Esto demostró que había una gran demanda de parte de las provincias, que son las principales destinatarias de los recursos del PROSAP, en cuanto a necesidades de obras de infraestructura vinculadas al sector productivo o economías regionales. Pero después, cuando uno pasaba a analizar esos perfiles presentados, en la mayoría de los casos eran expresiones de deseo y no planteos de una propuesta concreta. Entonces, esa es una debilidad. Si bien no puedo generalizar, porque no es el caso de todas pero sí de las mayorías, en las jurisdicciones encontramos poca capacidad técnica de recursos humanos instalados en los organismos públicos que son la contraparte del programa como para, más allá de la idea fuerza, poder volcarla al formato de idea proyecto que permita después hacer un desarrollo conveniente de la propuesta. En todo el proceso de los últimos años, que hemos tomado como ejercicio asistir a las provincias en la preparación, vemos que el resultado final se aleja mucho de lo que estaba planteado en ese perfil, no sólo en la estimación del costo del proyecto sino en la materialización de obras de infraestructura que van a dar la respuesta al propósito planteado. Esta es una debilidad bastante marcada que podemos encontrar.

F. S.: Si recorremos el ciclo de la preinversión, primero tenemos la identificación, la cual supone que hay un recurso que se puede aprovechar y algunas oportunidades en las cuales se puede utilizar. De acuerdo a tu experiencia, ¿Qué análisis te merece el proceso de identificación?

R. C.: La visión de los funcionarios con responsabilidades institucionales de los organismos, que tienen que ver con ser contraparte en áreas de producción, agricultura o recursos hídricos, que tienen que interactuar con el PROSAP si bien nosotros entendemos que visualizan cuál es el fondo del problema, a veces, tienen bastantes dificultades en transformar esto en una idea de proyecto. Es decir, saben qué falta el agua o se necesita un camino, pero poder materializar esto en una idea de proyecto, a veces, el aporte que hacen es bastante deficitario. Al punto tal, que estamos pensando en armar toda una especie de proceso de capacitación para técnicos de organismos provinciales de contraparte del PROSAP para la identificación y, por ende, para la evaluación de los proyectos porque confunden indicadores o hay falta de formación de base, con lo cual se empieza en una situación bastante huérfana en el análisis del problema a tratar de resolver.

F. S.: ¿Podríamos decir que hay insuficiente capacidad disponible?

R. C.: Sí, hay insuficiente capacidad entendida como capacidad en recursos humanos. Hoy, la verdad es que el sector privado ha llevado muchos recursos de los perfiles que se requieren en nuestros organismos y la gente que está no necesariamente es la mejor calificada en cantidad. También hay un déficit muy importante en lo que es la sistematización de la información disponible, es casi un trabajo de orfebre poder ir descubriendo en un montón de recovecos antecedentes que nos permitan hacer un análisis de situación. Esto no nos pasa sólo a nosotros, sino a cualquier consultor que esté abocado a esto. Es muy difícil hallar información estadística en cuanto a producción, disponibilidad de agua, etc., y más, series largas que nos sean sólo de los últimos años sino que permitan hacer un recorrido en el tiempo. Esto también tiene que ver con las sucesivas modificaciones que han venido sufriendo los organismos públicos con los cambios institucionales, porque se los desarma, divide, reagrupa, con lo cual no hay una sistematización de la información y, entonces, la información está en la memoria y buena voluntad del técnico o funcionario que quedó a cargo.

F. S.: Digamos que estamos lejos no ya de bancos de proyectos sino de bancos de información sobre situaciones problemáticas.

R. C.: Exactamente. En muchos casos, también hay una falta de visión estratégica en los organismos frente a cuáles deberían ser las prioridades de gestión.

F. S.: En general, los organismos de financiación multilateral cuando diseñan programas reclaman un marco estratégico para la intervención.

R. C.: Justamente, para esta etapa que se está iniciando del PROSAP 2, una de las condiciones de elegibilidad que deben cumplir las provincias para poder presentar proyectos a ser ejecutados en este marco, es el contar una estrategia provincial para el sector agroalimentario a 10 años. Es decir, dentro de esta estrategia que se incluyan los 5 o 6 vectores principales que aludan a las cadenas en las que quieran profundizar las acciones y, después, los proyectos tendrán que estar enmarcados en esa estrategia porque es el marco de referencia. Pero también debo decir que para armar esas referencias provinciales hemos

debido asistir a casi todas las provincias, con consultores contratados que vayan a apoyarlos para que ellos les digan de dónde sacar la información o hacer entrevistas a los funcionarios para poder definir las estrategias. Pero, en volcar eso al papel, transformarlo en un documento, hemos tenido que colaborar.

F. S.: *Esas estrategias, ¿tienen un alto grado de involucramiento de todos los actores?*

R. C.: En cierto sentido, nuestro cometido es que en una primera etapa tengan toda la discusión necesaria con los cuerpos técnicos de los organismos oficiales y, en una segunda etapa, trabajar la discusión con los sectores de la actividad privada y las organizaciones intermedias para, de alguna forma, validarla. La pretensión es que tenga un respaldo institucional formal y no formal, de manera que sea algo viable y creíble. En este país no es fácil pensar en una estrategia para este sector precisamente, pero tenemos que empezar.

F. S.: *Las metodologías actualmente utilizadas de las más diversas formas para identificar, como el árbol de problemas y de objetivos, marco lógico, etc. ¿De qué modo se utilizan?*

R. C.: Si bien en los papeles eran exigidas, hasta ahora se utilizaban poco. Hoy hemos llegado al acuerdo, y esto es un poco como consecuencia de quienes somos prestatarios, que los Bancos debemos demostrar fehacientemente en todos los proyectos que son preparados para el PROSAP que se cumple con el uso de estas metodologías. Es decir, tenemos una secuencia en el proceso de preparación de proyecto que debe contemplar: las encuestas a beneficiarios, el taller para definir el árbol de problemas; árbol de situaciones; la matriz de marco lógico; la evaluación económica y financiera; el análisis de alternativas como un nivel de prefactibilidad, etc. Por alternativas no sólo se entienden las de obras sino las de proyectos, es decir, diferentes modelos de producción y otras cuestiones que hacen a los proyectos. Esto es parte de las discusiones que tenemos con los funcionarios que, en general, ven esto como proyecto de obra pública y, en realidad, se trata de un proyecto de desarrollo agropecuario. Un proyecto no es sólo el componente de las obras duras sino que tenemos considerar los componentes blandos que tengan que ver con el fortalecimiento institucional, por ejemplo, del organismo de contraparte donde vemos que hay debilidades concretas en lo que hace a capacidades técnicas instaladas para poder después hacer propio este proceso de preparación de próximos proyectos y del seguimiento, después de la ejecución de un proyecto, para que esto que no es solamente una obra se concrete en el tiempo. Es decir, considerar si se hizo la transferencia de tecnología a los productores, la asistencia técnica, los cursos y talleres de capacitación, etc. Todo eso es parte hoy del proceso de preparación del proyecto a tener en cuenta.

F. S.: *¿Eso es lo nuevo que están presentando del programa?*

R. C.: Eso lo estamos haciendo desde hace un tiempo, pero ahora es ineludible para todos los proyectos que van a ir dirigidos al Banco.

F. S.: *¿Hasta ahora el cumplimiento era ritual o formal? Es decir, uno veía un proyecto más o menos razonable pero le faltaba la matriz de marco lógico.*

R. C.: Hoy, para que un proyecto sea considerado en el marco del PROSAP el perfil debe venir acompañado por la matriz de marco lógico preliminar, hasta el nivel de propósitos y primeras aperturas. Esa matriz de marco lógico debe ajustarse en el proceso de preparación, ya cuando esté diseñada, a lo que va a ser la estructura del proyecto a la versión definitiva.

F. S.: *¿Esa exigencia es del BID?*

R. C.: De los dos Bancos, BID y BM. Hemos conseguido, lo cual es todo un logro para nosotros, unificar el reglamento operativo que se va a aplicar para el financiamiento de los Bancos. Incluso, todo perfil de proyecto debe venir acompañado (cosas de la cual también son bastantes reticentes los organismos) de una ficha ambiental donde diga, criterio del funcionario que hace la presentación y en función de la normativa ambiental vigente en la provincia y del manual ambiental del PROSAP, de qué tipo de impacto ambiental estamos hablando, si es que existe, porque puede haber proyectos que no tengan impacto ambiental. Es decir, son tres elementos que ahora son indisolubles: el perfil con las fichas ambientales y el marco lógico preliminar.

F. S.: *¿La matriz de marco lógico que ustedes utilizan es la clásica del BID, de 4x4?*

R. C.: Sí, exacto.

F. S.: *En su opinión, ¿le resulta suficiente o tiene rigideces?*

R. C.: Para mí es un tanto rígida, deberíamos buscar una herramienta un poco más flexible que sea más abarcadora de los verdaderos problemas y/o desafíos del proyecto.

F. S.: *Esa matriz de marco lógico, ¿aparece metodológicamente vinculada con el árbol de problemas y el árbol de objetivos?*

R. C.: Debería aparecer vinculada, pero no siempre es así. Nuestra secuencia de preparación hace que el marco lógico y su versión ajustada se terminen de elaborar después de haber realizado el taller donde se plantea el árbol de problemas y el árbol de soluciones. Es decir, en teoría es una consecuencia de la identificación de los problemas y las propuestas de soluciones, pero no siempre pasa esto.

F. S.: *En la documentación que se recibe, ¿se puede notar si eso ocurre o no?*

R. C.: No siempre se puede detectar. Si uno es lo suficientemente ducho creo que sí se pueden ver, pero no siempre. El Área de evaluación y seguimiento de proyectos es la que, específicamente, se aboca a realizar matriz de marco lógico y empezar a buscar antecedentes. Detectamos, con relativa facilidad, si se usó o no la herramienta antecedente cuando en la matriz de marco no encontramos líneas de base con las cuales contrastar después la situación con el proyecto. Ahí, a veces, también hay déficits.

F. S.: *¿En la línea de base les exigen fuentes de información o métodos para obtenerla?*

R. C.: No lo hemos hecho sistemáticamente. Ahora, justamente, estamos trabajando en buscar una metodología más estricta en cuanto a decir: 'tienen que buscar esta información de acuerdo a este procedimiento', es decir, armar una especie de guía para la determinación de líneas de base e indicadores.

F. S.: *De acuerdo a su experiencia, ¿Cuáles son las debilidades que ve en la etapa de formulación o preparación de los proyectos?*

R. C.: Le comento brevemente cuáles son las distintas estrategias de preparación de proyectos han venido conviviendo y cómo hemos tenido que ir trabajando de la mejor manera posible. Las provincias, que son nuestros demandantes de proyectos, tienen la libertad de preparar los suyos propios si tienen recursos, tanto humanos como económicos para dedicar tiempo y esfuerzo a la preparación de proyectos. De hecho, hay provincias que lo hicieron y lo vienen haciendo así. Hay otras provincias que tienen identificados profesionales con experiencia en preparación de distintos tipos de proyectos y, en la región, ellos quieren armar el equipo de preparación pero lo que no tienen son recursos económicos para hacerlo. Entonces, lo que ellos necesitan es la contratación del equipo que ellos están proponiendo. Esa es la situación menos querida por nosotros porque es mucho más difícil ejercer el contralor de acciones de terceros que no reportan a nosotros. Otras provincias tienen algunos expertos, entonces, integramos un equipo en conjunto y nos reservamos la responsabilidad de designar quién va a ser el jefe del equipo de preparación. La tercera, que es la que nosotros vemos como la más razonable, es la que nos posibiliten diseñar el equipo que va a dedicarse a la preparación de este proyecto y siempre nuestro primer objetivo es buscar capacidades locales porque eso, desde ya, que nos abarata el costo de preparación tener profesionales en la región de ese proyecto que, en la mayoría de los casos, son conocedores de los interlocutores con los que tienen que contarse e interactuar para la preparación de ese proyecto. Esta es la que nos lleva menos tiempo, porque tenemos un control más efectivo sobre el equipo, y nos garantiza un producto más homogéneo, en cuanto a lo que entendemos debe contener en el documento, en calidad, estética, etc. Hemos armado una guía para la preparación de proyectos, que más que una guía es una especie de índice de los capítulos que no pueden saltarse o qué criterios hay que tener a los efectos de hacer la evaluación económica y financiera. Esto último lo hemos acordado con los Bancos, es decir, qué criterios tener en cuenta, si son precios de frontera, libres de impuestos, sin subsidios, etc. Porque, hasta ahora, nuestra experiencia es que los proyectos que venían preparados con buenas intensiones, pero las intensiones eran todas incomparables. Entonces, cuando veíamos una tasa interna de retorno las referencias eran muy discutibles. Ahora, hemos conseguido homogeneizar un poco todo esto e, independientemente, si al equipo lo constituimos a nuestro gusto o es el que proponen las provincias, hay que cumplir con estas premisas.

F. S.: *¿Cuáles fueron las debilidades que ustedes fueron resolviendo en cuanto a la calidad de los proyectos?*

R. C.: Aún existen muchas debilidades. Nuestra aspiración, compartida en parte por los Bancos, es que este proceso de los próximos 2 o 3 años de preparación de proyectos sirva para ir capacitando a las capacidades locales a que, en un futuro no muy lejano, puedan asumir el rol de preparar proyectos que contengan el cúmulo de información y solvencia necesarias.

F. S.: *¿La evaluación la hacen ustedes?*

R. C.: Dentro de lo que es el proceso de preparación, podemos dividir las evaluaciones en 3 grandes áreas. Una es la propuesta de obras, es la evaluación técnica del proyecto. Tenemos responsables sectoriales que son los encargados de revisar la propuesta e ingeniería de un proyecto, ya sea de riego, caminos o electrificación. Después, hay una evaluación económica y financiera que es la que muestra el rédito que puede dar la ejecución de ese proyecto. Es decir, si el proyecto es rentable, bajo qué condiciones y supuestos, con qué debilidades, cómo se va a repagar la inversión, etc. Según el reglamento operativo del PROSAP, de cualquier proyecto los beneficiarios, es decir, los productores alcanzados por el proyecto, tienen que hacerse cargo de los costos de administración, operación y mantenimiento del sistema que sea a través de consorcio de riego, caminero, o sea, bajo la figura que sea de acuerdo a la provincia que se trate.

F. S.: *Eso no debe resultar nada sencillo.*

R. C.: No, y más cuando la cultura imperante es que no se paga. Salvo casos como Mendoza, en donde el tema del agua es institucional, tienen mucho más sistematizado todo esto y es una de las provincias en las que ellos arman sus propios proyectos de riego, que son muy fáciles de revisarlos después. En riego tienen mucha solvencia técnica muy arraigada y con mucha tradición. Después, está la evaluación de impacto ambiental y social que debe tenerla todo proyecto, en donde se demuestre cuál es el impacto del proyecto no sólo en la etapa de ejecución, sino después en la etapa de operación. Además, debe detallarse cuál es el plan de gestión ambiental y social que se plantea para mitigar aquellos impactos negativos que el proyecto genere.

F. S.: Otras dimensiones de la intervención como, por ejemplo, los aspectos institucionales o políticos, ¿también son considerados?

R. C.: En muchos proyectos sí. Cuando en el proceso de preparación o a petición de la autoridad de la jurisdicción en la que estamos elaborando un proyecto lo plantean, hacemos un análisis institucional no sólo de los organismos del sector público que van a tener la responsabilidad al momento de la ejecución o de la operación del proyecto sino, también, de las entidades del sector privado que van a intervenir de manera directa, como un consorcio caminero. Ahí lo que se prevé, en la mayoría de los casos, son actividades de capacitación y asistencia técnica que se deberán ejecutar en el proceso de formulación del proyecto y que son parte de la evaluación del proyecto como tal porque sin ellas es muy difícil demostrar su viabilidad, es decir, sin el funcionamiento correcto de las instituciones.

F. S.: Volviendo a la evaluación económica y financiera, ¿ustedes deben utilizar la tasa de retorno del 12%, más allá de que se trate de una crisis como la del 2001 o una expansión como la del 2007?

R. C.: Exactamente, hoy los Bancos la siguen aceptando como tal, pero es una de las grandes discusiones pendientes.

F. S.: ¿También utilizan precios de cuenta o sombra? ¿Qué Banco se los exige?

R. C.: Sí, utilizamos precio sombra. El planteo inicial lo hizo el BID y, después, el BM entendió que no era una mala idea su adopción.

F. S.: ¿Pero el Banco Mundial no dejó de utilizarla?

R. C.: Sí, pero lo acepta. A nosotros nos simplifica un poco unificar el criterio usado. En la mayoría de los casos, cuando empezamos a preparar un proyecto todavía no estás asignada cuál va a ser la fuente de financiamiento, es decir, si ese proyecto se va financiar por el BM o el BID. Eso es una discusión política estratégica del Organismo y la Secretaría que van viendo cómo va ese préstamo. Como las condiciones son muy parecidas hoy en día, es más bien un juego estratégico que no necesariamente lo conocemos en detalle al momento de hacer el análisis, después recién se va aplicando una u otra fuente de financiamiento. El BM recién ahora se acoplado a esta etapa, porque todo el año pasado trabajamos sólo con el BID.

F. S.: ¿Han recibido proyectos cuya tasa de retorno es menor al 12%?

R. C.: No los recibimos. Quines nos van a mandar proyectos ya saben que no puede llegar un proyecto con una tasa de retorno menor al 12%. Ahora, acá hay una cuestión a tener en cuenta. En toda la etapa anterior, los Bancos no permitían una evaluación que no fuera costo-beneficio, y no todos los proyectos podemos analizarlos de esa forma como, por ejemplo, fortalecimiento institucional de un Ministerio o un proyecto de armado de sistema de información ambiental. En este sentido, accedieron y se encuentra en el nuevo reglamento operativo que en aquellos casos que por las características del proyecto no pueda utilizarse la metodología costo-beneficio para la evaluación, deberá hacer a través de costo-eficiencia.

F. S.: ¿Por qué casi no se utilizan los métodos multicriterio de evaluación?

R. C.: Quizás sea porque los economistas que tenemos ya están muy acostumbrados a trabajar con este procedimiento, pero nosotros no lo rechazamos. Por ejemplo, para los proyectos de riego nos exige utilizar el viejo (farmot) que hasta es un problema hoy porque no está actualizado y en las nuevas herramientas de informática, a veces, se nos distorsiona todo. Pero eso lo exige el BM para los proyectos de riego y, por el mismo motivo práctico que mencioné con anterioridad, también lo estamos aplicando para proyectos del BID.

F. S.: No sabía que aún se utilizaba.

R. C.: Sí, pero nos resulta conseguir economistas que manejen esa herramienta. De todos modos, si hay otras herramientas también las aceptamos.

F. S.: Conceptualmente, ¿el (farmot) establecía costos intraprediales y el impacto del proyecto en la modificación de esos costos?

R. C.: Exactamente.

F. S.: En definitiva, es una aplicación del mismo criterio que costo-beneficio.

R. C.: Sí, es que en los proyectos de riego uno debe poder calcular el costo-beneficio.

F. S.: Cuando hablamos de un método multicriterio podríamos decir que, en su versión más grosera, es un cuadro de puntuación. Por ejemplo, tengo como indicadores: empleo, tasa de retorno y condiciones ambientales. Cada uno de ellos se mide con una escala diferente y luego se pondera. Puede ocurrir que un proyecto que sea menos rentable en términos económicos o financieros tenga más alto impacto en las otras dos dimensiones y pueda ser teorizado a otro.

R. C.: No es nuestro caso porque ninguno de los Bancos consideran como variables de análisis, en cuanto a rentabilidad del proyecto, ni el impacto social ni el ambiental. Tiene que quedar demostrada una rentabilidad desde el punto de vista de la producción. En todo caso, habría que definir algún otro orden en la relación del método multicriterio, es decir, valores menos definitorios.

F. S.: En realidad, los métodos multicriterio son muy poco difundidos y su utilización queda marginada a algún proyecto de carácter más específicamente social.

R. C.: Son mucho más utilizados por el Ministerio de Desarrollo Social o el de Salud en proyectos que ellos llevan adelante, pero nosotros prácticamente no los utilizamos.

F. S.: Si, aparentemente, recogen en medida todas las dimensiones de los impactos, ¿por qué son tan poco utilizados?

R. C.: Es una pregunta que no me he planteado nunca, pero creo que uno se acostumbra a recorrer siempre el mismo camino. No soy el experto de la evaluación desde el punto de vista económico y financiero de los proyectos, pero tengo un sólido equipo de economistas trabajando en esto. Un poco la premisa con la que se manejó esta etapa es que se armaban rondas de discusión entre ellos, hasta definir una metodología más conveniente y su justificación. Ellos planteaban que el método multicriterio no era la herramienta más adecuada para demostrar el agregado en valor de la producción, que es el paradigma que nosotros tenemos que mostrar. ¿Cuál es el objetivo del PROSAP? Mejorar las economías regionales a través del agregado de valor a la producción existente. Desde su existencia hasta hoy, la columna vertebral del PROSAP son los proyectos de riego y en menor medida otros, como caminos y electrificación rural que están tratando de nivelar la balanza. Pero toda la etapa inicial, incluso ninguno de los dos Bancos permitía nuevos proyectos de riego, siempre eran simplemente rehabilitación de sistemas de riego existentes. La argumentación era que Argentina tenía, a lo largo de casi 100 años, el desarrollo de múltiples sistemas de riego que por el imperio del tiempo y falta de mantenimiento fueron quedando fuera de régimen y con mal operación. Con lo cual, había un muy mal aprovechamiento del recurso y entendían que no podía priorizarse desarrollar nuevos sistemas de riego antes que tratar de recuperar los existentes. En esta nueva etapa de desarrollo, en el PROSAP 2, ya hemos incorporado el desarrollo de potenciales áreas productivas con riego. Ahí nos estamos dando cuenta, y es uno de los problemas que tenemos hoy, que los indicadores que usábamos para evaluar un perfil de un proyecto de rehabilitación de un sistema, no los podemos aplicar con los mismo criterios para una situación nueva. La situación sin proyecto es nada, no hay productores ni producción. Por lo tanto, es necesario hacer un análisis diferente, no podemos usar la matriz de indicadores.

F. S.: Además del objetivo mencionado, ¿el PROSAP no tiene otros objetivos como, por ejemplo, mejorar la calidad de vida de los productores?

R. C.: Sí, mejorar la calidad de vida; fijar al trabajador en el territorio; etc.

F. S.: Es decir, el PROSAP tiene una serie de objetivos. En el caso de que habría que seleccionar proyectos de una lista, ¿el criterio para hacerlo está dado por capacidad de agregación de valor?

R. C.: No necesariamente. Aquí hay una cuestión de estrategias políticas, pueden venir los 20 mejores proyectos de la provincia de Río Negro, pero no se los van a dar todos a esa provincia. Hay un reparto regional de proyectos. Existe un Comité de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que es la propietaria del PROSAP como programa, que es la que evalúa los perfiles presentados y los prioriza en función de estrategias políticas y distribución regional.

F. S.: Ese es un método multicriterio, independientemente de que los criterios que se utilicen sean o no los mejores.

R. C.: Sí, por supuesto. Se trata de decir: si Mendoza ya tiene en ejecución 4 proyectos y San Juan presenta alguna, no vamos a poner el quinto en Mendoza, dentro de ciertas racionalidades. También trata de equilibrarse la balanza para que no todos los proyectos sean de riego, sino de caminos o electrificación rural. Eso también es multicriterio. Hoy también estamos hablando de desarrollo ganadero y fruti-hortícola, hasta titulación de tierras que es un problema arraigado en muchas provincias.

F. S.: Ese es el criterio más sólido desde el punto de vista de la gestión.

R. C.: Es el primer análisis.

F. S.: Entonces, la selección por su desempeño económico, en realidad, se transforma en un criterio de 'pasa, no pasa'

R. C.: No sólo por el criterio en sí, porque si el impacto ambiental de un proyecto da en una categoría alta, por más rentabilidad demostrada ese proyecto no pasa. Todos los casos que tengan impacto ambiental, por leve que fuere, deben ir a consulta pública antes de ir al Banco. Si la consulta pública no es favorable, ese proyecto no se declara elegible. Lo mismo pasa si una provincia presenta el perfil del proyecto, hasta se llega a preparar el proyecto, va al Banco y éste da la no objeción para la ejecución de ese proyecto, pero después los beneficiarios manifiestan que no están de acuerdo, el proyecto tampoco se ejecuta. Eso pasó y tratamos de no hacerlo más por ese camino. Hoy, en el proceso de preparación, hay toda una instancia de encuesta y participación documentada de los beneficiarios en los talleres de árbol de problemas y el de soluciones, en el armado del marco lógico y en la devolución del análisis de alternativas para demostrar que hay una masa crítica. Aunque nunca va a ser el 100% los productores alcanzados por el área de proyectos, pero sí que hay una masa crítica de productores que van a resultar beneficiarios de ese proyecto y que adhieren a la propuesta presentada. Esto es el involucramiento de los actores en el proceso de preparación del proyecto, que sean parte de ese proceso. Muchas veces, hemos tenido que rediseñar alternativas o modificar la idea

inicial porque los productores tienen otra visión del problema, que no necesariamente es la misma que las de los técnicos o los funcionarios.

F. S.: ¿Y en la evaluación ex post?

R. C.: Eso ya no es parte de mi área de preparación de proyectos. Hay un área en cada gestión de proyectos y la unidad de seguimiento y evaluación que es la que hace la evaluación ex post. De todas maneras, he participado de varios procesos de evaluación ex post de los proyectos de donde sacamos numerosas enseñanzas como para no repetir en los procesos de preparación.

F. S.: ¿Esta es una tarea que la hacen ustedes como programa o la hace el Banco?

R. C.: Como programa una unidad que es la va haciendo evaluaciones periódicas, con una evaluación más importante en el medio término del proceso de evaluación de un proyecto y una evaluación cuando el proyecto está en estado operativo. Pero estas evaluaciones también las hacen auditorías externas.

F. S.: ¿Esa evaluación se hace con todos los actores que intervinieron en el ciclo del proyecto?

R. C.: Sí, se procura involucrar a todos los actores pero, en muchos casos, no son los mismos porque estos procesos son largos y pasa bastante tiempo desde la etapa de preparación del proyecto. Si han sido contratados profesionales a los efectos de la preparación de esos proyectos, no es fácil reunirlos a todos. Quizás, es más fácil reunir a los más estratégicamente involucrados con el proyecto y lo mismo pasa con los gobernantes en las provincias. En muchos casos, nos ha pasado que se termina de preparar un proyecto, se consigue la no objeción del Banco para iniciar su ejecución y al momento de la ejecución el funcionario a cargo del área institucional que va a estar a cargo de ella es otro, cambiaron sus prioridades y el proyecto finalmente no se hace. Esto es un poco por falta de las estrategias de mediano y largo plazo de las que hablábamos antes. No es idea del funcionario de turno, sino que hay un programa directriz que va orientando cuáles son las acciones prioritarias.

F. S.: Noto una diferencia de este programa en relación a otros que he estado viendo en planificación, interior, salud, en los que he notado más carencias en completar el ciclo del proyecto.

R. C.: Al decir de los dos Bancos, dado el tiempo transcurrido y lo ya ejecutado, el PROSAP hoy es un programa que ha adquirido una masa crítica que le ha permitido ir perfeccionando su propia estructura de gestión y esto se parece casi a una agencia de desarrollo, que un programa. Convengamos que ya van más de 12 años de camino recorrido.

F. S.: Esto responde a la importancia que tienen los equipos. En términos generales, ¿se han mantenido los mismos equipos?

R. C.: Puedo responder en base a mi experiencia desde el 2001, en donde he estado vinculado al PROSAP desde distintas áreas. Desde esa fecha, lo que es la estructura vertebral del PROSAP se mantiene. Antes de eso hubo varios cambios y esa fue la etapa menos productiva del PROSAP. La explosión en cuanto a la ejecución de obras y proyectos del PROSAP vino del 2000 en adelante. No es fácil en el sistema argentino mantener estructuras a lo largo de los cambios institucionales, pero acá se ha logrado un poco respaldado por las mismas provincias que han visto en esto una herramienta que respondía a las demandas. Con lo cual han ayudado en mantener el sistema con los cambios que siempre se requieren. Hoy el PROSAP ha cambiado la escala. En estos momentos, en el área a mi cargo, estamos preparando más de 60 proyectos en simultáneo, tenemos alrededor de 200 profesionales trabajando en distintos proyectos. Mientras que a lo largo de los últimos 3 o 4 años, el PROSAP ajustó 25 proyectos, es decir, hemos pasado a una dimensión más grande y por eso se dio la necesidad de generar este área como tal. Hasta fines del 2007 el área de gestión de proyectos del PROSAP se encargaba de ambas cosas: supervisar la preparación y la gestión de los proyectos. Hoy, la masa crítica ha crecido de una manera tal que se vio la necesidad de separar las acciones pero continuamos interactuando.

F. S.: ¿La ejecución la hacen las provincias?

R. C.: Sí, pero acá hay responsables sectoriales dentro del área de gestión de proyectos, están los jefes de proyectos de riego; de caminos; de electrificación rural; etc., que son los que interactúan con las unidades ejecutoras provinciales en la supervisión y seguimiento de las acciones de los proyectos.

Entrevista 11

Experta en Programas del Sector Educación, Lic en administración.

Francisco Sobrero: Según tu experiencia, si tomamos el ciclo: identificación, formulación, evaluación, diseño definitivo, ejecución e evaluación ex pos o informe final, ¿Cuáles serían las principales debilidades que ves en cada una de estas etapas?

Marisa Álvarez: Mis respuestas van a ser referidas a proyectos de amplio espectro, es decir, que tengan una cobertura desde el punto de vista nacional con intervenciones a nivel local y, básicamente, proyectos de fortalecimiento de capacidades, por un lado, y de infraestructura, por el otro. Mi experiencia se centra en el diseño y formulación del PRESNU (Programa de Reforma de la Educación Superior No Universitaria) que fue financiado por el BID; reformulación del proyecto Joven del (...); en la gestión del Segundo Programa Municipal; en la formulación y negociación del Programa de Servicios Básicos Municipales que financiado por

el Banco Mundial; voy a estar coordinando el 1845; y estamos en la etapa de identificación de un Programa de Áreas Metropolitanas. Yendo a tu pregunta, hay problemas en la etapa de identificación, todo lo que tiene que ver con la etapa de negociación y puesta en marcha de los programas en las provincias, de gestión de los proyectos en lo vinculado al seguimiento y en la evaluación. Creo que en todo el ciclo del proyecto hay distintos tipos de problemas y, en realidad, de esta imagen inicial que se tiene finalmente se obtiene una cosa totalmente diferente.

F. S.: *¿Recordás alguna experiencia particularmente valiosa en cuanto a la enseñanza que te haya dejado?*

M. Á.: Sí, por lo bueno y por lo malo. Puedo mencionar distintas cuestiones. En algunos proyectos hubo mucho trabajo de base para la identificación y la formulación que no es común y ha tenido ciertas ventajas para el diseño, específicamente, cuando se hizo mucho hincapié en las características de la población objetivo. Ese tipo de estudios muy cercanos a la realidad es como da vuelta la visión de estudiar desde el laboratorio. El hecho de poder hacer un buen estudio de base integrando la visión de los beneficiarios es una experiencia positiva, pero que muchas veces tiene como experiencia negativa el tema de los tiempos, porque siempre estamos trabajando en tensiones con esto. En realidad, la administración es una débil línea de negociación de ciertas cuestiones de calidad, vinculadas con esta tensión de los tiempos y la gestión. Creo que uno de los principales problemas en la gestión de los proyectos y programas tiene que ver con esta distancia y el tiempo entre la identificación de la situación problemática y la resolución e identificación de alternativas válidas. ¿Por qué? Simplemente, cuando estamos haciendo la identificación ya estamos interviniendo en terreno, con lo cual esto ya empieza a cambiar. Salvo algunas cuestiones de infraestructura que no cambian de un día para el otro. Cuando hablamos de proyectos que trabajan con los (soft), el simple hecho de hacer una indagación ya se está haciendo una intervención. Si no se continúa el proyecto empieza a tener como cortes y el resultado esperado del proyecto nunca es el óptimo. Es diferente con cuestiones de inversión porque un puente, una carretera, un cambio urbano, una cuestión de gobernabilidades de ciudades, porque siempre que estemos pensando en intervenciones urbanas tienen que ver con una lógica económica social y puede haber cambios, pero es muy raro que haya un cambio muy fuerte de un año para otro. Pero cuando hablamos de cuestiones (soft) hay un cambio muy fuerte de año a año, y si la identificación la hacemos en el 2005 y hasta el 2008 no estamos ejecutando, la situación ya es otro. De ahí saco una experiencia interesante que es que los diagnósticos tienen que ser muy operativos, muy certeros, participativos y toda la fuerza del equipo de gente de diseño en esa etapa cuánto mayor, mejor. El problema en muchos proyectos es que surgen de la respuesta y no del problema. En realidad, se agarra la respuesta que quiero hacer sobre el problema no sólo del equipo de gabinete sino también del equipo político. Por ejemplo, se identifica como problema la pobreza, entonces, se sale a dar un subsidio o hacer una canasta, sin pensar en el análisis finito de la situación. Es decir, en el análisis de qué es lo que produce las causas del problema y atenderlas.

F. S.: *¿Qué valoración te merecen las metodologías actuales para abordar las situaciones problemáticas?*

M. Á.: No soy dogmática de aplicación de alguna metodología y, en realidad, utilizo las metodologías de acuerdo a lo que necesito. A mí me sirven algunas metodologías para poder compartir y tratar de analizar cuáles son las causas del problema. Entonces, si uso árbol de problemas es para comunicar distinto tipo de cuestiones pero, básicamente, para tratar de identificar cuáles son las causas principales de los problemas. Es más un trabajo analítico, por un lado, basado en teorías y, por otro lado, en datos. Tratar de usar distintas metodologías nos puede llevar, primero, en la etapa de identificación a analizar causas y consecuencias de las cosas que resultan como parámetros. Es decir, podemos usar un árbol de problemas o una espina de pescado que nos permita identificar distintas cuestiones, pero más que nada para el trabajo de discusión en gabinete. Para esto las he utilizado y las uso, así como en la producción y análisis de datos que van componiendo la cuestión de solución. Otra que se usa mucho es el marco lógico, pero éste más que para la identificación del problema nos sirve para ver la coherencia de los resultados, es la consistencia del diseño. Pero en lo que se falla muchas veces es en la identificación del problema, de las causas y en su clarificación porque, en realidad, está ideologizada. ¿Qué entendemos por causa? ¿Qué es lo que produce desocupación? ¿Qué es lo que produce la pobreza? Tanto más con los problemas sociales que son multicausales. Entonces, depende del lugar que se mira las respuestas son diferentes. Nuevamente, esto está mediado por ¿qué posibilidades tenemos nosotros de dar respuesta? ¿Desde dónde nos estamos planteando? Por ejemplo, desde el Ministerio del Interior podemos dar respuesta a una cierta cantidad de cosas pero no a otras. El problema es único y complejo, pero cuando lo desarmamos a nivel de política pública lo hacemos en distintos sectores. El problema es único pero la respuesta es sectorial.

F. S.: *¿Cuál sería la unidad conceptual que catalice la intervención? Por ejemplo, ¿puede ser el territorio?*

M. Á.: Sí, fuertemente en que el problema está en el territorio y, es en él, es dónde se encuentran las respuestas y las resoluciones. El problema está que en nosotros intervenimos sectorialmente y, muchas veces, no es fácil hacer la intervención articulada desde distintos sectores.

F. S.: *(Mathews o Maltus) dice que los problemas son multidimensionales, pero las Universidades enseñan disciplinas.*

M. Á.: Claro, pero desde el Estado es mucho peor. Esta es la lógica que estamos viendo en la gestión pública, es que cada vez más son los gobiernos locales los que están tratando de brindar estas respuestas en ese espacio, que tiene pros y contras. Tenemos un sector de gobierno local muy débil, muy dispar.

F. S.: *Además, los recursos sin precauciones fortalecen las asimetrías.*

M. Á.: Así es, quizás, esa es responsabilidad de los Estados nacionales y provinciales. Acá, nuevamente, hay una tensión entre lo político y lo técnico con todo lo que eso implica. Por eso, es necesario brindar para todas estas cuestiones la mayor racionalidad técnica pero sin dejar de lado las cuestiones políticas. Los programas nacionales tienen que tener, sobre todo, el eje de la equidad, independientemente del color político.

F. S.: *Es un valor socialmente aceptado y políticamente asumido*

M. Á.: Sí, creo que tiene que ser así porque es un eje fuerte.

F. S.: *Las herramientas como árbol de problemas o matriz de marco lógico, ¿notás que están desarticuladas? Podría solucionarse si la matriz de marco lógico no mal cumpliría dos roles porque, por un lado, los organismos internacionales la necesitan como instrumento de seguimiento y monitoreo de los proyectos y, por otro lado, pretende cumplir un rol de consistencia. Es decir, cumple los dos roles a medias. Entonces, ¿matriz de marco lógico no debería tomar información del árbol de problemas?*

M. Á.: Sí, obviamente están desarticuladas. Por otro lado, la verdad que a mí no me satisfacen ninguna de esas metodologías. Cuando uno tiene cierto nivel de desarrollo, quizás, usa las metodologías pero no puede obviar ni la teoría ni el análisis conceptual de los temas. Es evidente que el árbol de problemas no se puede convertir directamente en un árbol de objetivos. Hay un aspecto del árbol de problemas que lo discutí mucho y es que, según mi opinión, no resuelve las cuestiones circulares, las cuestiones que son causales, los ciclos reforzadores de otros temas. Todas estas cuestiones no las puedo ver en el árbol de problemas. Para una de las cosas que nos han servido los árboles es para escribir y tratar de explicar qué era lo que queríamos hacer. Ahora, de eso a la matriz tenemos un paso muy largo, es más, del árbol de problemas al árbol de objetivos ya tenemos una ruptura, no es un paso lineal.

F. S.: *Sí, porque pretende que es una imagen especular, es decir, lo que es malo es bueno si lo cambio.*

M. Á.: Y no es así por diversas cuestiones. Por eso digo que la cuestión conceptual tiene que estar muy fuerte. Por ejemplo, trabajé en una evaluación de impacto de un programa nutricional. El problema es conocido, se le daban a algunos chicos meriendas reforzadas en la escuela. Se medía la situación de desnutrición de los chicos antes de iniciar el programa, se identificaba cuántos chicos tenían este problema en cada grado, se les daba la merienda reforzada y a los 6 meses se medían los resultados. Eso era el programa: la medición de cuáles son los problemas de los chicos, la entrega de una merienda reforzada y finalizados los tiempos se volvía a medir para ver el estado nutricional. Lo significativo fue que, terminado el programa, los chicos estaban en una situación mucho peor que al inicio. Entonces, uno se pregunta ¿qué pasó acá? Porque es una situación grave. De lo que dieron cuenta es que los chicos que recibían la merienda reforzada en la escuela, a la noche en la casa no comían porque se lo daban a los hermanitos que estaban peor que ellos. Lo pero de todo es que las maestras identificaban estos chicos como los pobres, los desnutridos, entonces habrían todas las viandas y las repartían entre todos los otros chicos. Entonces, lo que empieza siendo cierto diseño con una lógica, termina siendo cualquier otra. ¿Qué pasó ahí? Hubo un problema de identificación. ¿Cuál fue el desvío en la identificación? Cómo actuaban las familias. El problema era claro: los chicos no recibían la comida adecuada, se le da comida reforzada y listo, objetivo cumplido. Pero lo que no te das cuenta es la cuestión social que estaba involucrada en esto. Uno no puede mirar el objeto recortado. Creo que lo que falta en estos programas es esta mirada conceptual, con lo cual uno aprovecha las herramientas y analizarlas para qué utilizarlas. Obviamente, sería mucho más fácil si uno tuviera herramientas adecuadas, fáciles y sencillas, que permitan a los diseñadores e identificadores de programas mirar el cristal en todas sus dimensiones.

F. S.: *En los tres órdenes (municipal, provincial y nacional) podemos decir que hay dos espacios: el de la decisión política y el espacio técnico. En general, hay tensiones entre ambos espacios. Obviamente, entiendo que compartís que la primacía está en la dimensión de lo político. En tu opinión, ¿cómo se resuelven los conflictos?*

M. Á.: Creo que tenemos problemas de cultura política y de administración muy grande en la Argentina, y lo estamos viviendo ahora particularmente. Yo soy una técnica de todo, pero creo que un buen maridaje entre lo técnico y lo político es fundamental. Por lo que he visto, muchas veces existe la voluntad política sobre distintas áreas donde no siempre se está informado. Ese rol que tiene que cumplir el aspecto técnico que es brindar información, orientar, hacer los análisis, poder clarificar la situación problemática, muchas veces, no existe un fluido contacto entre una cosa y la otra. Vuelvo al tema de los tiempos porque la respuesta política es inmediata y la respuesta técnica requiere un procesamiento. En general, no hay respeto ni acercamiento de estas dos cuestiones, entonces pasa que el político se larga a decir éste es el problema y hacia allí vamos, y después dice: esto es lo que tienen que hacer. Quizás, en esta definición no pudo basarse en la cuestión mínima de preguntarse si eso que propone es posible hacerse. Ahí uno se da cuenta que hay una falla. Pero, por otro lado, la burocracia estatal es (castiana) y, en ese sentido, existe un interés sectorial muy

fuerte que mantiene el poder y que no se pone en posición de apoyar el proyecto político sino que tiene su propio proyecto. Ahí hay una fuerte falla, así como también en una escasa capacidad técnica de la administración, a través de los cuerpos de gestión, que no mejoran sus calidades pensando en que están apoyando un proyecto político.

F. S.: En el sentido weberiano, la burocracia es un actor que tiene una lógica específica. Ahora, las corporaciones que se forman al interior de la burocracia miden el rol que deben cumplir también en función de sus propios intereses.

M. Á.: Así es. En algunos equipos esta cuestión es muy fuerte y resulta muy gracioso. En experiencias recientes vi cómo desde lo político se cambia la estructura para, finalmente, quedar como antes. Como que es muy difícil romper esta cuestión y, más aún, es hacer un maridaje entre lo político y lo técnico. El Ministerio de Ciencia y Técnica o el INTA, por ejemplo, son lugares en donde el peso sectorial tiene mucho que ver con las corporaciones económicas, cuya lógica permea todas las cuestiones de desarrollo productivo y transferencia tecnológica.

F. S.: Y, también, las corporaciones académicas.

M. Á.: Sí, totalmente.

F. S.: Sigamos con el ciclo, ¿qué carencias o debilidades importantes observas en la formulación y la evaluación?

M. Á.: En la formulación veo como debilidad la escasa capacidad que se tiene para elaborar alternativas. Ese es el principal problema. Hay una cuestión importante en la formulación que es la viabilidad en todos sus sentidos (económico, político, institucional, etc.) en donde muchas veces se piensa que la respuesta técnica es la óptima y no hay problematización de eso. Estos son los dos problemas que me afectan.

F. S.: Nosotros hablamos de proyecto pero intervención es la palabra más adecuada porque refiere al medio donde debe insertarse y hacerse consistente con todas sus facetas. Sin embargo, eso no lo vi en ningún programa de ninguna materia de evaluación de proyectos. ¿Por qué crees que eso no existe?

M. Á.: Para mí es fundamental. Creo que no existe porque todavía no hay conocimiento suficiente para analizar esos temas, es un conocimiento que aún no está consolidado. Es decir, se sabe que el tema de la viabilidad permite o no permite el desarrollo efectivo y adecuado de un proyecto. Mi hipótesis es que es más fácil decir: tenés este problema, este es el árbol de problemas y con esto haces la formulación. Pero esto es un 10% porque, por ejemplo, hay una provincia no puede sacar una ley porque no hay proyecto o tiene la legislatura en contra. Entonces, creo que lo más difícil tiene que ver con pensar las alternativas. Si uno piensa distintas alternativas puede ser creativo y la mirada estratégica tiene que ver con esto. En ciertas ocasiones construir la viabilidad implica distintas estrategias, las cuales te muestran qué riesgos hay en cada uno de los aspectos. Entonces, poder pensar estratégicamente cómo uno maneja estos riesgos es tener la capacidad suficiente para plantear las distintas alternativas. En este sentido, creo que nuestro pensamiento estratégico es muy deficiente, todavía somos personas muy lineales.

F. S.: Entonces, ¿la ausencia de alternativas indica que la identificación de situaciones problemáticas y su resolución es un proceso no protocolizado?

M. Á.: Sí, por esto de que muchas veces se parte de la idea del proyecto más que del problema. Por otro lado, creo que la falta de alternativas es por las restricciones en nuestras miradas y marcos conceptuales. Muchas veces, también tiene que ver con la incorporación de otras líneas, como las de los Bancos. Por ejemplo, se hace Proyecto Joven para toda América Latina, es decir, soluciones prearmadas a un problema tipo. Pero son soluciones compradas por distintos motivos: por los organismos; porque se piensa que no se puede hacer otra cosa; porque tenemos un esquema de mercado que pauta cierto tipo de soluciones, etc.

F. S.: Como que no hay dedicaciones previas a caracterizar la problemática. ¿Puede haber mucha facilidad para tomar enlatados?

M. Á.: No sé si es facilidad. Cuando está en la innovación de la gestión pública, desde el innovador político, eso tiene un costo muy alto. Por ejemplo, uno lo ve en Santiago Montoya, de la provincia de Buenos Aires. Él es un creativo, hace algunas cosas que tienen un costo político muy alto, le puede salir muy bien o muy mal. Creo que hay pocos que se atreven a pensar algo diferente cuando ya hay un enlatado del BID o desde Europa se importa la reforma educativa. La solución ya armada aparece como pauta, tiene un primer viso de que eso resolvió el problema. A veces, el problema de la hibridación de esas soluciones hace que estemos dando respuesta a algo que no es el problema que tenemos.

F. S.: En la idea de adoptar políticas externas, en vez de elaborar las propias, hay una especie de disminución de diseño soberano de políticas. ¿Puede estar incidiendo allí la enorme difusión del paradigma globalizador que uniformiza todo y lo que se diseña en algún lugar se empieza a aplicar en toda la periferia?

M. Á.: No sé si es del paradigma globalizador. Es más, quizás la formulación del paradigma permitido implica su discusión, en lo cual me parece hasta positiva la formulación. Creo que todo el tema vinculado a las nuevas tecnologías y las comunicaciones han hecho mucho en el sentido de transferencia de experiencias.

Muchas experiencias que aparecen como exitosas están puestas en la red y aparece como una referencia casi única, en algunos sentidos, y eso genera un sentido común. Este tema de cómo empiezan a generarse sentidos comunes, también para formulación de alternativas, es un tema que tiene que ver con la globalización y las tecnologías.

F. S.: *Pasemos ahora a los problemas de la evaluación.*

M. Á.: Hay distintos tipos de evaluaciones. La primera evaluación que es la (ex ante), que correspondería a la formulación, verdaderamente no se realiza. Lo que se hace es pautar algún flujo financiero, porque creo que en general no es una evaluación económica sino financiera, con una tasa de retorno típica y nada más.

F. S.: *La evaluación se hace, puede estar al mismo nivel institucional o haber una relación de dependencia jerárquica instituida.*

M. Á.: Cabe decir que, en general, la formulación de los programas son más marco. Cuando uno está trabajando en una obra en concreto, ahí aparece la evaluación. En el caso de los proyectos sí aparece la evaluación (ex ante), más que en los programas.

F. S.: *¿Dónde se pone énfasis en la evaluación?*

M. Á.: Sobre todo en la evaluación financiera.

F. S.: *¿La evaluación aborda la consistencia del proyecto?*

M. Á.: No.

F. S.: *¿Por qué se utilizan tan poco los métodos multicriterio?*

M. Á.: Por un lado, porque están tildados muy técnicos o tecnológicos. Es una racionalidad muy técnica y, por lo tanto, no entra en la lógica del marco político.

F. S.: *Un decisor cuando se enfrenta a la situación de decisión, ¿qué criterios utiliza para decidir una inversión?*

M. Á.: Creo que hay distintas situaciones y realidades. He visto presentación, sobre todo, de muchos intendentes y lo que siempre se dice es que a los intendentes les gusta inaugurar obras. Es decir, prima una concepción de intervención urbana sobre la de desarrollo, en cualquier sentido. En los niveles locales el mostrar la obra aparece como una cuestión muy fuerte. En algunos casos, una obra bien formulada tiene un impacto económico muy fuerte. Por lo tanto, creo que tiene que ver con una racionalidad política. En muchos casos, esta misma racionalidad hace que haya intendentes que piensen en que tienen que hacer otro tipo de proyectos, entonces, miran un poco más acerca de lo técnico, que el resultado de una planificación puede brindar también un buen rédito. Creo que hay situaciones de pensar en el rédito social y personal. Hay otro tipo de proyectos que se definen porque están dando respuesta a una situación problemática en un sector, por ejemplo, en educación. Entonces, se decide un proyecto porque es evidente que se instale un nuevo curriculum para lo cual es necesario desarrollar un nuevo sistema de capacitación para los docentes. Pero también ahí hay algo de rédito político, en realidad, es difícil adoptar medidas que no tengan cierto rédito político. Esas medidas son las más complicadas, por ejemplo, impuestos.

F. S.: *¿Aparece la visión estratégica como criterio en la decisión?*

M. Á.: En los casos en que hubo planes estratégicos, donde existe una línea estratégica, los proyectos son exitosos y se definen en función de ese plan estratégico. Un caso claro que podemos mencionar es Rosario, que ha tenido un plan estratégico de hace años y todas las inversiones que fueron desarrollando (los nudos de circulación en Bulevar Oroño, la descentralización de los circuitos, los centros cívicos, etc.) están inmersos en un plan estratégico y no hubo problemas con la identificación de qué proyectos se necesitaban. En ese sentido, creo que hay un gran déficit de planes. En el programa que estamos trabajando, una pata muy importante tiene que ver con pensar en estas cuestiones de planes estratégicos, no como formal, sino más como estas miradas que definen dirección, directrices, dónde estamos y hacia dónde vamos. Pero son muy escasas las prácticas de planeamiento y las miradas estratégicas que tienen que ver con esto. No es casual que así sea, por diversos motivos, toda la problemática de planeamiento a nivel mundial con el tema de las nuevas lógicas de intervención del mercado, como que el Estado no participe más en la planificación global. Todas las medidas regulatorias, básicamente, formas de planificar. Sé que no es un criterio compartido, pero si uno piensa alguna medida regulatoria como el dólar o las retenciones, son fuertes formas de planificar una economía. Si bien no están formalizadas como una herramienta de planeamiento, creo que esto también es un problema.

F. S.: *Cuando el decisor valora las distintas variables o alternativas lo hace con múltiples criterios. El método que recoge ese estilo espontáneo, no sistemático, es multicriterio. Sin embargo, las evaluaciones se centran en evaluar el desempeño económico o financiero. Ahí aparece una contradicción.*

M. Á.: En general, los recursos no vienen porque sí, sino que están atados a determinadas fuentes. Entonces, la posibilidad de hacer algún proyecto u otro responde a un primer criterio que tiene que ver con esta restricción.

F. S.: Estoy pensando más en la evaluación, ¿por qué se utiliza tan poco el método multicriterio? En los proyectos que financian los Bancos el soporte teórico de la evaluación de proyectos, tal como la conocemos, es la Teoría del Bienestar y el paradigma teórico que la sostiene es fuertemente dominante. ¿Puede ser que la hegemonía de ese paradigma impida o dificulte el desarrollo de otros métodos, cuyo soporte teórico está por fuera de ese horizonte?

M. Á.: Creo que cuando se llega al proyecto ya está la decisión tomada, no hay muchas posibilidades de pensar distintas soluciones alternativas o por qué priorizar los distintos proyectos. La priorización es política y, después, simplemente se hace la evaluación financiera.

F. S.: Ahí tendría un carácter más virtual la evaluación.

M. Á.: Sí, por eso sostengo que la evaluación financiera no existe.

F. S.: Suponiendo que el método multicriterio fuese de aplicación más sencilla o hubiese más capacitación al respecto, ¿podría ser útil?

M. Á.: Creo que le da mayor racionalidad a la decisión. Estas cuestiones, así como el análisis de alternativas o de viabilidades, son buenas herramientas. En el largo plazo, no es lo único que vas a hacer, sino que estamos en este momento para empezar a hacer un montón de cosas.

F. S.: Los precios de cuenta o sombra, se han utilizado masivamente hasta fines de los '80 y hoy han dejado de utilizarse, ¿por qué pensás que ocurrió esto?

M. Á.: Creo que porque no hay conocimiento suficiente, no hay formuladores de proyectos. Perdió interés, hoy se toman los precios de mercado.

F. S.: ¿Cómo valorarías el grado de independencia y responsabilidad con la que trabajan los formuladores y evaluadores?

M. Á.: Son distintas situaciones y hay de todo. Hay una buena cantidad de formuladores que hacen su trabajo a conciencia y que tratan de trabajar buscando identificar problemas. Hay un problema bastante importante en esa línea de desarrollo. Pero, también creo, que la lógica misma de la formulación del proyecto hace que ese trabajo que se toma como base, después se va degradando en la gestión misma de la formulación. Hay otro tema respecto a ciertas orientaciones en las que termina primando no sólo el criterio técnico, sino que priman otras cuestiones. La independencia profesional también hay que pensarla dentro de los marcos conceptuales que cada uno de ellos maneja. En ese sentido, es interesante que dentro de los formuladores haya gente con distintos marcos conceptuales.

F. S.: Ahí, la política pública actuará como ordenadora.

M. Á.: Creo que hay mucho más trabajo de lo que se refleja finalmente en los documentos. Después, la gran distancia es en lo que es ese proyecto y su implementación.

F. S.: Eso se debería ver en la evaluación ex post, ¿por qué se implementa tan poco este tipo de evaluación?

M. Á.: Primero, porque básicamente una evaluación implica poner un criterio y adoptarlo para decir que hay algo que está bien y algo mal. Y eso no es muy apropiado para la función pública. En teoría soy especialista en evaluación de impacto, pero muchas veces el proyecto como fue diseñado tenía una imagen objetivo que en determinado momento cambia y la formulación del proyecto no se modifica. Con lo cual, el proyecto que finalizó era muy diferente a esta imagen inicial y la evaluación ex post en vez de darme elementos para interpretar esto y para aprender, aparece como una cuestión justificatoria o surge como una cuestión para pensar en nuevo programa. El problema está en que la evaluación aparece como una auditoría, como un fantasma, y como instancia de aprendizaje que, si bien es ex post, también debería ser como la conclusión de una evaluación que se va haciendo durante la gestión del proyecto. Esta, que es la misma crítica que uno le hace al planeamiento, en pensar que una cosa es lo que quiero hacer y otra lo que voy a hacer porque las cosas cambian. Esto también debería uno poder pensar por qué pasa. Precisamente, por eso aparecen los proyectos actuales como mucho más flexibles que antes, en el sentido de que se focaliza más en resultados que en el proceso mismo.

F. S.: ¿Por qué hay tan pocas experiencias que reúnan a todos los actores del ciclo del proyecto?

M. Á.: Tiene que ver con la lógica política de los cortes temporales y que, muchas veces, el que formuló se fue, ni siquiera está en el diseño de la implementación que es cuando comienza el problema.

F. S.: Las reuniones entre los actores intervinientes como ámbitos que capacitan mutuamente, prácticamente, no se realizan.

M. Á.: Exactamente. Cuando estamos hablando de gestión, lamentablemente, muchas veces nos abocamos a lo cotidiano, a la formulación, y no a la evaluación de nuestras prácticas. Es difícil parar y evaluar, pero es fundamental. He implementado ciertas instancias en el programa municipal, por ejemplo, donde hemos hecho algunos talleres de trabajo con intendentes para evaluación del programa, que tenía que ver también con una perspectiva de cambio del proyecto. Aunque es difícil, es fundamental detenerse y evaluar. Cuando hay un indicador que no se está ejecutando, eso es un indicador claro que algo está pasando. De lo que se trata es de poder hacer alguna reflexión sobre eso, no sólo desde la Dirección, sino desde los distintos involucrados

es importante. Son instancias muy útiles, no formalizadas, ya que muchas veces no se escriben. La gestión las utiliza no con todos los actores, sino con aquellos que está trabajando en la implementación.

Entrevista 12

Secretaría de Estado, Abogada.

Francisco Sobrero: ¿Cuáles serían las causas por las que esta información preparada no alcanza estándares de calidad satisfactorios?

G.O.: No sé si no alcanza estándares de calidad satisfactorios, creo que depende quién lo haga.

F. S.: Es decir, que pensás que es heterogéneo.

G. O.: Absolutamente heterogéneo. Como experiencia en el programa, hemos tenido evaluaciones de las cuales tenemos un 50% de las que rescatamos muchas cosas y el otro 50% que nos rescatamos nada. Creo que son importantes, pero me parece que nos falta la cultura de las evaluaciones.

F. S.: Cuando la evaluación ex post no está formalizada, prácticamente, no se hace. ¿Por qué?

G. O.: No se hacen, es verdad. No sé por qué, supongo que por sobre todas las cosas a la mayoría no les gusta 'andar mostrando las costillas'. Está este tema del prejuicio por el que toman a la evaluación como una auditoría, las confunden pero no son lo mismo porque la evaluación es mucho más global que la auditoría que es más puntual.

F. S.: Cuando hay evaluación ex post o de términos por parte de los Bancos, ¿se difunde adecuadamente?

G. O.: No, para nada. No se difunde internamente a nivel país, ni los organismos, al menos el BID que es el que conozco.

F. S.: En tu opinión, en el ámbito netamente político, cuando los decisores toman una decisión, ¿cuáles son los criterios que pesan y predominan en su valoración aunque no sea formalizada?

G. O.: En el caso que me toca a mí que son subsidios para provincias y municipios, no hay mucho que pensar, ese es el criterio que predomina.

F. S.: En ese caso, ¿cómo seleccionan el destino del subsidio?

G. O.: Es más político, en el sentido amplio.

F. S.: En general, los proyectos tienen criterios de valoración que no son multipropósito. La evaluación multicriterio no sólo está poco difundida sino que está subvaluada, como que tiene la solidez técnica y el soporte teórico que puede tener una evaluación económico-financiera. ¿Por qué se da esa contradicción entre las cosas que se toman de una manera y la evaluación se hace en base a otros criterios?

G. O.: Me parece que tampoco hay que meter a todos en la misma balanza. Hay decisores políticos que también toman en cuenta los criterios objetivos y creo que ha habido un crecimiento en cuanto a la dirigencia política a nivel gubernamental, municipal y provincial, donde tienen mucho más en cuenta los criterios de priorización técnicos que políticos. En las grandes ciudades o en algunos municipios más pequeños se ve el crecimiento en cuanto a la cuestión técnica de los decisores políticos. Muchas veces convergen la decisión política acuerda con la decisión técnica. En este sentido, me parece importante lo que está pasando.

F. S.: En los resultados de las decisiones siempre hay tensión entre esos espacios. En tu experiencia, ¿qué termina primando?

G. O.: Hay una conciliación, pero depende mucho también cuál sea la contraparte.

F. S.: En general en los documentos de proyectos, ¿hay referencias a alguna mirada estratégica, sea o no formalizada, de la intervención que se va a hacer?

G. O.: Creo que en esto también se ha dado una vuelta en lo que es la mirada de proyectos, también empezó a verse desde los organismos de financiamiento externo y también al revés, los municipios y provincias están mirando esa mirada, porque se arma como una especie de cadena. No es el aquí y ahora, sino como seguimos hacia adelante desde aquí.

F. S.: En la actualidad, ¿ese componente se da de manera sustantiva, se analiza y piensa el problema, hay algunos esbozos de planeamiento o se cumple de manera formal?

G. O.: Las que lo ponen arriba de la mesa lo hacen más seriamente y su uno va con el látigo atrás es absolutamente formal. Me parece que pasa lo mismo con las evaluaciones que también pueden ser puramente formales.

F. S.: Vayamos al ciclo del proyecto y sus fases clásicas, ¿cuáles son las principales carencias que notas en la fase de identificación?

G. O.: Falta de información dentro de su propio territorio y, también, pesa mucho más la decisión política con lo cual es más trabajoso conciliar.

F. S.: Las herramientas disponibles actualmente, como el árbol de problemas, matriz de marco lógico, etc. ¿se utilizan?

G. O.: No.

F. S.: ¿Esas herramientas podrían aportar más información a la identificación?

G. O.: Creo que sí, son herramientas sumamente útiles y no se saben utilizar, falta mucha capacitación y aclarar conceptos.

F. S.: ¿Las metodologías que tenemos son las mejores que hay o son rígidas?

G. O.: Son rígidas. Sobre todo con estos proyectos con financiamiento externo los organismos son muy rígidos, tratan de imponer su criterio y, por lo tanto, muchas veces desiste de su propio criterio y trata de cumplir formalmente el de los organismos. Son herramientas, al igual que la evaluación, que si no fueran impuestas sería muy bueno para todos.

F. S.: ¿Qué haría falta para que usemos mejor esas herramientas?

G. O.: por sobre todas las cosas, creo que hay tema cultural y de capacitación. Falta entender que son buenas herramientas e instrumentos y para qué son buenas.

F. S.: ¿Por qué se usan tan poco las evaluaciones multicriterio?

G. O.: No lo sé. Pasa que cuando uno está en la gestión, está en la coyuntura. Nosotros tenemos como distintos proyectos dentro del mismo proyecto, es decir, son como distintas dimensiones y cada una tiene su propia evaluación. más aún, cada uno podría tener su propio marco lógico. Concluir todo eso en uno solo, es difícil.

F. S.: Cuando aparecen diversas propuestas de un municipio o una provincia, allí no se ven las ventajas y desventajas de cada uno. Y, en el caso de que se aprecien, no se hace de manera documentada.

G. O.: No, además, lo que más peso tiene es la obra. En la mayoría de los programas de mejoramiento barrial, la evaluación del tema social da por abajo siempre.

F. S.: ¿Por qué en los programas de intervención social se valoran más los ladrillos?

G. O.: Porque es lo más pesado. Un ladrillo ayuda para cambiar a una familia.

F. S.: ¿Y desde el lado de los decisores locales (intendentes, secretarios de obras públicas)?

G. O.: No han sabido utilizar el programa. Si uno quiere hacer política con este programa es maravilloso.

F. S.: No sólo hacer política, sino cambiar las condiciones de vida de la gente.

G. O.: Sí, absolutamente. Creo que hay algunos funcionarios nuestros de provincias que lo han sabido aprovechar muy bien y, a partir de ahí, han ido incorporando otros programas o haciendo nuevos programas dentro de la misma estructura provincial o municipal.

F. S.: ¿Ha habido efecto demostración?

G. O.: Sí, a nivel provincial pero con ayuda de municipios. Por ejemplo, la Provincia de Chubut.

F. S.: En la formulación, ¿cuáles son las carencias principales que podés encontrar?

G. O.: Las capacidades técnicas, no en cuanto a los profesionales sino más bien en los organismos estatales, y la burocracia en el sentido de rigor formal para decidir y aprobar.

F. S.: ¿Y en las evaluaciones qué cambiarías?

G. O.: nosotros tenemos un área de evaluación y a mí me cuesta mucho imponerla con el resto de los compañeros. El área de evaluación integra un equipo regional y les dije a los evaluadores que le van a tener que poner el pecho ellos.

F. S.: En realidad, ustedes tienen una especie de evaluación jerárquica porque deciden si avanzan o no lo de las áreas inferiores.

G. O.: Pero me refiero al propio proyecto. Tenemos un área de evaluación a la que tuvimos la idea, desde esta gestión, de incorporar los equipos regionales. Creo que la evaluación del programa tiene que ser permanente, acompañando el proceso.

F. S.: ¿Eso está funcionando?

G. O.: Sí cada región tiene su evaluador. De las 5 regiones puedo decir que sólo dos funcionan bien, porque tiene que ver con la cabeza del equipo.

F. S.: Depende mucho de la subjetividad y capacidades propias.

G. O.: Sí, no es fácil.

F. S.: ¿El evaluador tiene algún poder para llamar la atención sobre algún tema y que se revise?

G. O.: Sí, esa es la idea. Están trabajando todos juntos, pero depende mucho quién esté comandando el equipo y el resto de los compañeros. No es fácil, entra juego mucho la subjetividad. Vos evaluador, ¿cómo te plantas para evaluar un problema?

F. S.: *En los documentos de proyectos cuando aparece una propuesta, ¿aparecen distintas alternativas a lo largo de todo el documento y en todos los niveles?*

G. O.: Nosotros hemos empezado a trabajar con alternativas en el programa. Como resultado de evaluaciones, hemos tomado las recomendaciones que han salido y hemos incorporado alternativas en cuanto a solución de proyectos. En cuanto a elegibilidad de proyectos, siempre hay un plan B.

F. S.: *Las alternativas de primer orden, en general, son explícitas. Pero, después, se toman otras alternativas que también son importantes y suelen no documentarse.*

G. O.: Después de las evaluaciones nosotros las hemos tomado y lo integramos en este programa en el reglamento operativo, teniendo más en cuenta lo que es la sostenibilidad, debilidad, etc.

F. S.: *Si tuvieras que hacer una evaluación sobre los expertos respecto a su grado de independencia y profesionalismo, ¿qué opinión se merecerían?*

G. O.: Hay absolutamente de todo.

F. S.: *¿Puede ser una fuente de disminución de calidad de los proyectos el escaso involucramiento de los profesionales?*

G. O.: Creo que sí. Nosotros hemos tenido una experiencia bastante fea cuando estuvimos negociando el préstamo con un tema económico que es el costo-eficiencia. En esa ocasión, me terminé peleando con quien era el consultor económico contratado por el BID, por un lado, porque tenía una soberbia intelectual que no podía discutir ni admitir nada que no fuera lo que él quería.

F. S.: *El eje sería que los proyectos debieran tener un determinado estándar costo-eficiencia.*

G. O.: Claro, pero dependía cómo tomabas el costo-eficiencia, porque había una serie de contradicciones.

F. S.: *Las visiones teóricas centradas en el análisis beneficio-costos, que son predominantes en los organismos, ¿su uso dogmático puede ser un obstáculo para que se utilicen métodos multicriterio y se parecen más a los criterios con los que razona quien decide?*

G. O.: Sí, totalmente. En el momento del calor de la negociación se dicen muchos sí, pero se sabe que no van a cumplir y hay que buscar la manera de interpretar las cosas.

F. S.: *Ahí subyace otra situación. El Banco es prestamista y, como tal, discute las condiciones de los préstamos que están formalizadas. Pero, además, los Bancos imponen criterios de política.*

G. O.: Claro, por eso que nosotros en este programa no hacemos nada adentro del lote, porque si no el Banco iba a monitorear lo que hacíamos adentro del lote, con lo cual iba a monitorear y evaluar lo que hacen los programas federales.

F. S.: *¿No te parece que hay que retomar soberanía en los criterios de decisión de política?*

G. O.: En mi experiencia personal me ha tocado estar en todas misiones de los Bancos cuando el (PROMEBA 1) se ha ido cambiando y estoy en el programa desde los inicios. Desde que se empezó la negociación con el (PROMEBA 1) no estaba directamente la mesa, pero estaban los equipos técnicos y fui pasando por todas esas instancias. Eso fue un momento político, en los '80, en el que a los Bancos se les decía: sí, sí. Pero creo que si uno se para frente a los organismos, la relación cambia muchísimo.

F. S.: *Además, ahora los Bancos tienen mecanismos de seducción.*

G. O.: Sí, es fantástico, además, los equipos del Banco cuando firman un proyecto tienen como un premio. Entonces, cuando nos enteramos nos cerraron un montón de cosas, aunque depende mucho también de las negociaciones y de quién esté al frente.

F. S.: *¿Predomina aún una cultura de demasiada pasividad en la negociación?*

G. O.: Es que no hay muchos, 'el BID es el BID'. Hay un montón de organismos que dan ganas de entrar para intentar modificar algo.

F. S.: *¿Crees que la falta de tiempo es una dificultad para mejorar la calidad de los proyectos?*

G. O.: Es muy difícil mejorar algo que ya esté andando, porque para enderezar hay que parar.

Entrevista 13

Gerente de Proyectos del BIRF, Economista.

Francisco Sobrero: *¿Qué opinión tenés sobre los proyectos de inversión que se identifican, preparan y ejecutan en el país?*

T.S.: Mi impresión es que la calidad de los proyectos es buena, tal vez, la pregunta clave es si los proyectos responden a una planeación estratégica o si después son sometidos a un ranking de análisis costo-beneficio y ese proyecto elegido está alto o no en el ranking. Pero en general la calidad, al menos en su etapa inicial de

conceptualización es buena. Me animaría decir que a nivel proyecto la calidad es mejor que a nivel programa, que es una suma de partes.

F. S.: Cuando se propone hacer un programa o proyecto se considera o no el marco de situación en el que se desenvuelve y la mirada estratégica en la que se inserta. ¿Cuál es tu experiencia con respecto a esa vinculación entre la intervención y el marco más general de objetivos de política?

T. S.: No es tan buena, pero lo que falla es una falta de planeación estratégica integral, entonces los proyectos surgen o se llevan adelante por necesidades específicas o dando respuestas a una demanda política o social particular, pero no dentro de un marco de planificación estratégica. En general, Argentina no tiene mucha experiencia en la planificación estratégica. Hay algunos intentos, pero falta.

F. S.: Hay algunos intentos pero circunscriptos a situaciones locales o áreas territoriales muy delimitadas.

T. S.: Especialmente en esa área, cuando hay proyectos donde hay claros conflictos entre jurisdicciones ahí el problema es más grave. Pienso, inmediatamente, en el problema de puerto de Buenos Aires. Caso en el que no hay diálogo entre el gobierno nacional, las autoridades portuarias, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires o el de la provincia, que todos tienen que coordinar para encontrarle una solución al puerto.

F. S.: De acuerdo a tu experiencia, ¿cuáles son las principales debilidades que ves en el proceso de identificación de un proyecto?

T. S.: La identificación la veo como una etapa muy inicial, tal vez, por el ciclo de proyectos que se sigue en el Banco Mundial donde preparación es probablemente la parte donde se usa el marco lógico de manera más clara. Al menos en el caso de infraestructura, hay tanta necesidad que esta primerísima etapa de la identificación, en general, es buena. Después, cuando vas al análisis o a la preparación más detallada que incluya, además el marco lógico, los primeros análisis de alternativas de financiamiento, el análisis de costo-beneficio, el uso del sistema nacional de inversión pública, ahí es donde ya empiezo a ver algunos problemas.

F. S.: ¿Por qué es tan escaso el uso de herramientas de identificación existentes, precarias aún, como árbol de problemas, árbol de objetivos, análisis de escenario, etc.?

T. S.: Todos esos instrumentos yo los considero más de la preparación, inmediatamente después de la identificación, y que te permiten considerar si el proyecto cierra o no. Fundamentalmente, es por una cuestión de necesidad política de implementar un proyecto, de llevarlo adelante. Hay una presión por encontrar una solución a un problema y se va para adelante, también, imagino que debe ser producto de lobbys que presionan por un proyecto o por otro. Por ejemplo, en identificación de proyectos para casos como el argentino estoy, particularmente, muy en contra de la iniciativa privada. Claramente, estoy a favor del rol privado como protagonista a través del financiamiento o de la operación, pero cuando se abre la puerta a regímenes de iniciativa privada, donde el privado te dice que va a construir una ruta, que se encarga de todo, y el Estado tiene treinta días para decidirlo, lanzarlo en países con ciertas debilidad institucional como la nuestra y controles que no son muy rigurosos, es un problema. La identificación debería surgir de un proceso más estructural de planificación de políticas públicas y después ir al detalle de cada proyecto. Este rol es indelegable. más aún, en el caso de infraestructuras que tienen características de redes muy importantes, porque ahí el privado no ve las externalidades, la visión en conjunto y ahí la cosa va mal.

F. S.: La tensión entre lo técnico y lo político, tal como ocurre, ¿cuáles son las debilidades que presenta en la práctica?

T. S.: En general, mi visión es que probablemente en Argentina las instituciones no son lo suficientemente fuertes como para resistir, en el caso del conflicto entre lo político y lo técnico, la presión política por acelerar los tiempos del ciclo del proyecto e ir rápidamente a la obra. La evidencia indica que en una institución importante, como es el Sistema Nacional de Inversión Pública, algunos proyectos pasan demasiado rápido. Probablemente, las instituciones a nivel nacional de un Congreso que tenga una comisión de infraestructura a controlar los proyectos que el ejecutivo envía o que distintos partidos en el Congreso propongan. Ahí, en la etapa inicial no están las instituciones que deberían para pensar, por ejemplo, alternativas o dar un margen para controlar si al menos el proyecto 'tiene sentido'.

F. S.: Por el lado de la capacidad de producción de información técnica, ¿cuál es tu visión?

T. S.: En Argentina, hay muchos profesionales buenos. Lamentablemente, en el sector público no hay muchos profesionales buenos por las condiciones laborales, comparados con el sector privado. En América Latina estamos bien, pero tampoco hoy en día somos lo mejor en recursos humanos. Por ejemplo, si ves la cantidad de ingenieros que entraron a la UBA durante finales de los '90 cayó drásticamente porque, lamentablemente, cuando tenés inestabilidad macro se resiente mucho el retorno de inversión en este conocimiento específico, micro, porque no se hacen obras. Eso es producto de la inestabilidad, de estos ciclos tan pronunciados.

F. S.: ¿Cuáles son las principales debilidades que ves en la formulación y la evaluación?

T. S.: En formulación, la única debilidad que veo es desde el sector público una falta de capacidad y de cantidad de recursos humanos suficientes para supervisar los trabajos que hace el privado, en diseños y

formulación de los proyectos. Hay una debilidad de contrapartida, no sólo es difícil hacer que el privado cumpla el contrato con todo lo que dicen sus términos de referencia, sino que mientras más técnico sea el trabajo, aún cuando cumpla el privado, al sector público le es complicado entender el producto final.

F. S.: *Eso puede ser que se dé en otros planos también, como en la propia ejecución, donde el inspector de obra debería tener mayor capacidad que el ingeniero jefe de la empresa ejecutora.*

T. S.: Sí. También, no sé si incluirlo dentro de formulación que se deriva del marco lógico, los indicadores de evaluación y monitoreo que hay que formularlos muy de principio, aunque después se pueden ir modificando, pero no se invierte mucho en fijar buenos indicadores. ¿Por qué? Por que son pocos los proyectos que después se hace un buen seguimiento, no hablo de evaluación de impacto. En Argentina hay muy poca evaluación de impacto con grupos de control y en infraestructura es muy difícil. Tampoco tenemos proyectos con línea de base, eso es muy difícil.

F. S.: *En la formulación, ¿por qué existen tan poco esfuerzo en el planteo serio de alternativas?*

T. S.: Porque el planteo de alternativas puede llevarte a que la que elegiste no es la correcta y ahí, tal vez por la falta de fortaleza de la institución técnica, es posible que se mate al mensajero, entonces, hay un miedo a eso. Después, objetivamente, por ejemplo, si hay 3 provincias compitiendo por fondos escasos y una decide modificar la alternativa inicial y las otras deciden mantenerlo, con recursos escasos llega tarde, es difícil. Los recursos financieros no nos fueron una restricción tan acuciante, permanente ni hizo los ciclos de los proyectos más largos. Probablemente, porque son pocos los proyectos, hay una única oportunidad. Estos ciclos *stop and go* te van destruyendo la capacidad en épocas malas y cuando viene la recuperación económica y la necesidad de implementar muchos proyectos de inversión, no tenés recursos humanos, ni tiempo para formarlos, empieza a haber congestión, mucha demanda y no te puedes tomar el tiempo para hacer este análisis de alternativas. Por ejemplo, Brasil está aumentando estos últimos 3 o 4 años fuertemente el gasto en infraestructura, con un programa de aceleración del crecimiento, y las asignaciones presupuestarias aumentaron de una manera impresionante, pero la ejecución no porque ahí están las restricciones, como el capital humano y técnico.

F. S.: *Seguimos con aquello de que está el financiamiento pero faltan los proyectos.*

T. S.: Sí, pero además faltan, fundamentalmente, incentivos en la gestión de todo el proyecto.

F. S.: *¿Por qué se usan tan marginalmente los métodos multicriterios en la evaluación?*

T. S.: Creo que es parte de lo mismo, falta de incentivos para utilizar estas herramientas. En general, quien diseña el proyecto después no lo va a supervisar, creo que están muy divididas y estancas las etapas del proyecto. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas de Chile está incorporando la figura de Jefe de Proyecto. Hasta ahora, realmente estaban muy divididos: un departamento hacía el diseño del proyecto, el otro lo implementaba y un inspector fiscal los supervisaba. Pero ahora un Jefe de Proyecto va a ser responsable de todo el ciclo y, además, con bonos por buen desempeño, porque el proyecto se haga a tiempo, tenga una línea de base, etc. Ahí el mismo jefe de Proyecto te va a llevar a utilizar estas herramientas.

F. S.: *¿Por qué se han dejado de utilizar los precios de cuentas después de los años '90?*

T. S.: No sé.

F. S.: *¿En otros países se utilizan con más frecuencia que Argentina?*

T. S.: Sí.

F. S.: *¿Chile tiene algunos métodos diferenciados de evaluación social?*

T. S.: Sí, pero tampoco es tan destacable.

F. S.: *¿Cuál es tu opinión respecto a la evaluación ex post?*

T. S.: De acuerdo a lo que yo conozco el Banco Mundial, es obligatorio y hay todo un formato muy predeterminado. Sacando el BM, no he visto mucha evaluación ex post de los proyectos y es casi imposible si no se hizo la línea de base en su momento, los indicadores y hayas puesto en práctica el sistema de monitoreo de estos. De lo contrario, es muy cualitativo.

F. S.: *¿Se difunden?*

T. S.: Sí, es obligatorio y está en la página Web. Debería alimentar el diálogo entre gobierno y Banco pero, claramente, no los incentivos no son tan grandes para diseminar todo. Es decir, se diseminan los mejores con fuerza y los otros están ahí, son públicos, no tienen la misma publicidad que un proyecto que se aprueba en el directorio y consigue financiamiento.

F. S.: *¿Estas evaluaciones se pone sobre la mesa junto al cliente y el equipo técnico?*

T. S.: Sí, con los equipos técnicos del gobierno se hace, a veces hay conflictos porque se les pone un ranking (moderado, satisfactorio, etc.). También ocurre que el cliente evalúa al Banco en ese documento.

F. S.: *¿Podríamos decir que es una evaluación asimétrica?*

T. S.: Podría ser interpretada así, pero también es verdad que el Banco tiende a mantener la relación con los países y ahí podes tener un sesgo. Vos dirías que idealmente este documento debería ser producido por un tercero, independiente a los dos, aunque en realidad no hay nadie totalmente independiente, pero sería una alternativa.

F. S.: *¿Y respecto a este grupo de evaluación independiente que tiene el Banco?*

T. S.: Ese es el grupo que controla estos documentos y, de vez en cuando, castiga con dureza. Pero no sólo eso, sino que en la elaboración de este documento también participan otros organismos de control internos del Banco que también hacen evaluaciones duras y pueden impactar en la carrera de quien maneja el proyecto. Esto respecto al Banco, en cuanto a los países no he visto muchos que trabajen mucho con evaluación ex post. ¿Vos conocés?

F. S.: *No, pero el Sistema Nacional de Inversión Pública prevé la evaluación ex post, pero todavía no se ha implementado.*

T. S.: Porque, además, eso puede ser interpretado mal si no coincide con el ciclo político, por eso tiene que ser alguien muy independiente.

F. S.: *¿Cómo valorás el grado de responsabilidad e independencia con la que actúan los expertos?*

T. S.: Para la evaluación ex post es más fácil encontrar evaluadores independientes. En la elaboración, un costo-beneficio, ahí es más difícil porque el cliente quiere que le de bien.

F. S.: *Además, un proyecto va generando adhesiones extra profesionales.*

T. S.: Sí.

F. S.: *En el BID hay casos que la evaluación ex post la contratan los mismos ejecutores del proyecto.*

T. S.: Del BID no puedo opinar porque no lo conozco mucho, pero sé que está dividida la ejecución. En el BM se tiene más la idea del Jefe de Proyecto que lo prepara y si sigue en la misma unidad se lo supervisa. A mí criterio, y por eso me gusta mucho la reforma de Chile, logras mejores incentivos cuando los juntas, porque si preparo un mal proyecto lo voy a sufrir y si lo preparo muy bien, después me puedo relajar y manejar.

F. S.: *¿Alguna otra cosa que quisieras añadir?*

T. S.: Hay que darle mayor énfasis a la planificación y trabajar más en este tema. Otra cuestión que no hablamos, y que probablemente para Argentina en los últimos años no ha sido relevante pero en otros países sí, es todo el tema de otra dimensión del financiamiento; las asociaciones público-privadas y todos los problemas que traen las famosas PPP. Después, el *Public Sector Comparator* hay países que están con dificultades para hacerlo y mucha presión para financiar. Hay temas muy importantes de infraestructura y proyectos en relación con el financiamiento y el del sector privado que es las garantías públicas, quién las evalúa, garantías de ingresos mínimos, etc. Todo este lado de financiamiento creo, ahí sí, el sector público está en muy a la condiciones respecto al sector privado. Hasta hace poco, eso banqueros que venían y vendían todo esto ha cambiado, pero tarde o temprano va a volver. Por otro lado. Para el sector público es muy difícil entender todos los esquemas que están asociados con la iniciativa privada; que tiene un impacto para el Estado en pasivos contingentes porque son muy importantes y, en general, a mi criterio por la trampa europea de sacarlos del presupuesto, porque están bajo la línea, todo esto cuando explota abarca todo. El financiamiento termina determinando buena parte de la estructuración de los proyectos.

Entrevista 14

Experto en Inversión pública, ex funcionario, Dr en Economía.

Francisco Sobrero: *Hay una conciencia generalizada que los proyectos de inversión y sistemas de gestión pública no son de buena calidad. En tu opinión, ¿cuáles son las causas?*

A.M.: Respecto a eso hay una respuesta trivial y es que nadie tiene ganas de trabajar en esas cosas, lo ven como una especie de requisito o exigencia más. Es decir, quién quiere rellenar un formulario para hacer una gestión cualquiera y, además, hay que devolver el proyecto. En varios organismos uno veía esa actitud. Pero, además, hay una cosa contradictoria. Uno podría decir que se trata de cuestiones políticas y, entonces, la parte técnica a nadie le interesa. Pero, después, el Gobernador o el Ministro quieren que les expliques porqué el proyecto que él se imaginó es tan bueno. Este es el punto, no lo toman como una cosa estratosférica, ellos saben que la decisión tiene que tener una fundamentación razonable. En todo caso, la discusión con las metodologías usuales para la evaluación de proyectos es que no captan todo lo tienen que captar. Ese es el otro matiz. Unos dicen es una decisión política porque se hace como que yo quiero; otros dicen es una decisión que está fundamentada en estos motivos, entonces si cuando hago el análisis de costos no me da es porque estoy haciendo algo mal; y otros dicen este proyecto está bien porque es rentable, entonces cuando ejecutan una ruta donde no hay nada manifiestan que ya va a aparecer todo en función de esa ruta. Pero hay que tener en cuenta que la evaluación de proyectos no siempre tiene razón. Así que uno podría decir que, en el fondo, hay una cierta conciencia de que las decisiones tienen que tener cierto fundamento. Puede pasar una decisión sin fundamento. Si vamos al extremo, cuando Calígula designa Senador a su caballo es porque quiere demostrar que hace lo que se le da la gana. Este tipo de decisiones se dan relativamente poco y, en general, no se sostienen demasiado porque llegan a un cúmulo de arbitrariedades

que en cierto momento les juega en contra de la legitimidad del gobierno. Por otra parte, sí es cierto que hay obras que se venden solas, al margen de justificarlas, son cosas que hay que hacerles sí o sí. Este el típico caso de los proyectos de riego, porque en lugares donde está todo siempre seco 'regar está bien'. Hay una serie de proyectos que disfrutaron de una serie de consenso porque sí, porque está bien hacerlo. Algo curioso es que en la Argentina comenzaron ahora a aparecer en la discusión pública muchos matices. En la década del '70 había muchos debates, después el debate desapareció de la Argentina y ahora está empezando a aparecer, por ejemplo, con lo del tren bala y, en una escala más chica, pasó lo mismo con el tranvía de Puerto Madero.

F. S.: Cuando te referís a que hubo debate, ¿a qué ambientes te referís?

A. M.: Sobre todo en el ambiente político, porque en el ambiente técnico más restringido siempre hay debates porque hay gente que maneja otros temas. Pero, por ejemplo, no hubo debate en el caso del soterramiento del Sarmiento, que es una obra de la que se podría discutir muchísimo.

F. S.: ¿Esa no es una de las obras que hay que hacer sí o sí?

A. M.: Yo creo que sí, pero ahí el componente político fue bastante fuerte. Es interesante la historia respecto a esto, porque fue un tema que se injertó en la agenda política en los términos que no debía y ahí quedó. Se iba a hacer solamente el túnel hasta Liniers, que no sé si se justificaba, pero podía tener un poco más de razonabilidad. Cuando los municipios de la provincia les dijeron que le hacían 22 cruces en desnivel en conjunto con el túnel, sabiendo que podía pasar esto fue una movida inteligente. Ahí los municipios del conurbano empezaron con el debate de por qué todo a la capital y nada para el interior postergado, con los derechos constitucionales, etc., con lo cual el debate se fue para otro lado. Efectivamente, hay obras que no se pueden discutir.

F. S.: ¿Cuáles son las obras a las que resulta muy difícil oponerse?

A. M.: Obras viales vinculadas con accidentes. En este sentido, la razón para hacer cruces en desnivel es que hay muchos atropellos que, en realidad, son el resultado de la desaprensión de los conductores. Este es un argumento que también se ha usado mucho con el tema de la 14.

F. S.: Además, por la experiencia del año pasado que hubo 50 muertos en la primera quincena.

A. M.: Por otra parte, todos los accidentólogos te dicen que el grueso de los accidentes son fallas humanas, lo cual está clarísimo. De hecho, las evaluaciones de esos proyectos se hacen por economías de costos y los accidentes ni siquiera pesan tanto.

F. S.: No, porque la vida humana está menos valorada que 10 Km. de velocidad promedio.

A. M.: Sí pero, además, el tema está en que si esas obras realmente impiden los accidentes porque de hecho, a veces, terminan produciendo otros. Nunca vi la estadística de base, pero en uno de los tramos de la 9, de Rosario a Córdoba, apareció una cifra de disminución de accidentes, para lo cual trajeron estadísticas de la autovía 2 que va hacia Mar del Plata y dijeron que habían bajado los accidentes un 30%. Además, el problema es que las autovías o sobrevías fomentan un manejo de mayor velocidad, menores reflejos porque 'total no pasa nada', hasta que te encontrás en una curva con un camión pasando a otro a 80 KM. y uno viene a 120Km. Esto ha pasado y sigue pasando. Ese argumento en la práctica de evaluación de proyectos juega bastante poco. Insisto, soy reticente con el beneficio que puede traer ese tipo de proyectos porque me parece que el factor que sigue jugando fuerte es la desaprensión de los conductores. Otro tipo de proyectos que venden mucho son los corredores bioceánicos.

F. S.: Leí todos los estudios del puente Rosario-Victoria, el primero costaba 70 millones, después se licitó por 220 millones y terminó costando 390 millones. Ahora, cuando se presenta el proyecto se dice que ese va a ser el corredor bioceánico. Es cierto que había una disputa con un corredor natural que era Cuyo-Sao Pablo que cruzaba por Santa Fé-Paraná, con lo cual colocaban un mojón y listo. Sin embargo, termina siendo una ruta aldeana.

A. M.: Conozco bien el proyecto porque esa fue una de mis grandes peleas en mi primeras épocas en inversión pública. Abreviando un poco la historia, vinieron a decirnos que tenían hecho el cálculo de demanda, a lo cual contestamos que tenían que tener hecha una evaluación económica porque el Estado tiene que saber por qué subsidiar eso. Como esa evaluación no la tenían, la hicimos nosotros. Contratamos una consultora que hizo la evaluación económica sobre la base de estudio de tráfico, pero les dio mal. Cuando fuimos a la reunión con eso, ellos ya habían hecho la suya. Una cosa que dijimos es que el MERCOSUR tiene sólo el 12% del tráfico y el resto es todo tráfico local. Pero aún es el concepto de corredor bioceánico porque produce la imagen que, en vez de cruzar por el Cabo de Hornos, desembarcamos en Salto, nos volvemos a embarcar en Antofagasta y ahí hacemos un ferrocarril. Es decir, todo un disparate. Además, una vez que pusiste la mercadería dentro del barco, éste cuesta la décima parte de lo que cuesta un medio terrestre, con lo cual puede hacer diez veces más distancia. Hay transportes que es más barato hacer toda la vuelta para ir a Chile que mandarlo por tierra.

F. S.: Tienen hasta un atractivo fonético, son palabras que suenan importantes.

A. M.: Claro, por eso dicen que ningún político puede resistirse a un corredor bioceánico. En Chile hay un caso muy interesante que es el puente de Chiloé. El proyecto se iba a hacer por concesión y había un

promotor de esa obra, que iba a costar 600 millones de dólares. La inversión pública en Chile no daba para ese proyecto, se hizo la licitación, apareció la oferta, pero terminaron evaluando que iba costar 900 millones de dólares. Bachelet dijo que no se hace y esto tuvo el costo político de hacer todo un plan de desarrollo para Chiloé. Este es un caso que dignifica la profesión. Después, hay obras que se hicieron que no las usa nadie, como dos líneas del metro de Santiago o la autopista Valparaíso- La Serena en donde no hay nada, es más, hay unos 300Km que ni siquiera hay una estación de servicio, lo cual es un disparate. Esos fueron planes de obras de Lagos. En Argentina, pasa algo similar con el tema de los subtes frente a los carriles exclusivos. Se dio toda guerra mediática y un revuelo en las calles, pero cuando se propone hacer los subtes, se dejan de lado todas esas manifestaciones y se realizan las obras. Así fue como hicieron la línea H, que arranca en Once y llega hasta Avenida Caseros, que más que una risa es una lágrima porque no la usa nadie. Hicieron 2,5Km de subte para nada, es una cosa asombrosa, y por el hecho de que el subte es políticamente correcto, esta siempre bien hacerlo. Los carriles si funcionan mal, al menos son fácilmente revertibles, pero los subtes no.

F. S.: *Otro tema es el Puerto de Santa Fe, que son temas que están metidas en el imaginario colectivo y a las que se les atribuyen poderes mágicos.*

A. M.: La idea que el sistema de transporte desarrolla está muy instalada. Cuando fue la discusión del puente Rosario-Victoria, yo decía que no porque ya teníamos dos uniones y medias cruzando el Paraná: el puente de Barranqueras, Zárate y, el medio, es el túnel. Pero se trabaja con la lógica que si Rosario tiene puerto, Santa Fe también; si Santa Fe tiene el túnel, Rosario tiene que tener el puente.

F. S.: *¿Por qué se utilizan tan poco los métodos multicriterio?*

A. M.: Creo que no hay estudios sobre esto y sería interesante para ampliar el horizonte de evaluación. A nivel técnico, lo cierto es que la evaluación costo-beneficio tiene esa cosa de restricción y los multicriterios son un tanto más laxos. Respecto a esto pienso que razones para hacer los proyectos hay más de una. La cuenta costo-beneficio tradicional hay que hacerla y ver qué es lo que da, pero no estoy diciendo que haya que tomar la decisión solamente sobre eso. Hay ciertas contribuciones que hace el proyecto que no son medibles fácilmente. Cuando la costo-beneficio da muy mal, tiene duplicar los beneficios para que el proyecto aguante y estoy pensando en tasas más altas que el 12%. Ahora, si la multicriterio te agrega el 20% o 30% que falta, ahí es más potable. En el extremo está la fantasía de los técnicos que dicen vos completá todo esto, el proyecto sale sólo, lo ordeno y te cuento si se hace o no.

F. S.: *¿Cómo priorizan los decisores frente a recursos escasos porque, explícita o implícitamente, es una evaluación con criterios múltiples?*

A. M.: Hay un aspecto que trae la multicriterio que es la cuestión distributiva. Hay una cosa que es cierta y que los técnicos evaluadores de proyectos muchas veces se olvidan, y es que la evaluación de proyectos sesga a favor de la distribución existente. Por ejemplo, si examino un proyecto de caminos en función de la valoración de las tierras, termino pavimentando las zonas ricas porque la valoración relativa va a ser más alta. Este es un punto que para el decisor es muy importante. La cuestión distributiva es tan importante como la asignativa, aunque nosotros tendemos a darle más importancia a la asignativa, no porque la distributiva no nos preocupe, sino porque sostenemos que la distribución tiene que circular por otro andarivel.

F. S.: *Pensar que un criterio se sostiene desde el punto de vista teórico en un modelo multicriterio, tenemos que pensar que no se apoya en la Teoría del Bienestar. Esa hegemonía tan enorme que tiene el pensamiento neoclásico, ¿no constituye una dificultad para que crezcan otras metodologías que abreen otras fuentes teóricas?*

A. M.: Si hay un punto en donde puedo defender a la teoría neoclásica es en la economía de bienestar, porque eso es normativa pero hay que saber usarla. Cuando uno construye una función de bienestar social, de alguna manera, estás introduciendo ponderaciones, favoreces a un sector u a otro. El punto es que si tuvieses una situación de información perfecta, donde supieras todas las consecuencias que tiene un proyecto y todo lo que pasa, y uno tendría razonablemente definida la función de bienestar social, construirla debería resultar relativamente fácil. Pero eso no pasa nunca, primero, porque nunca dispones de esa información completa y, segundo, porque es una actividad que tiene que estar consensuada, lo cual se complica porque la política juega con ambigüedades en este punto. Puede existir conflicto, uno puede tener distintas maneras teóricas de zanjarlo, pero el conflicto nunca se termina de zanjar del todo. La economía del bienestar te da una cantidad de criterios teóricos que no pueden traducirse literalmente en la realidad, porque esta es mucho más compleja. Pero la teoría del bienestar ayuda en el sentido que te pone los conceptos en claro, aunque tampoco vas a tener contraparte con la sociología completa de cómo se toman las decisiones. Uno arma un escenario simplificado, ordenas una serie de conceptos y después tratas de ver cómo articulas los conceptos en decisiones concretas. En este sentido, no me siento tan incómodo.

F. S.: *¿Por qué crees que tiene esa enorme preeminencia el análisis costo-beneficio?*

A. M.: Supuestamente, es lo que menos se presta a subjetividades. Cualquier persona puesta como evaluador con distintas herramientas, llegaría a conclusiones más o menos similares. Es un test duro, no hay mucho lugar para hipótesis, pero también por una cuestión de acostumbramiento, de pensar siempre de la misma manera. El análisis costo-beneficio está asentado sobre un determinado sistema de precios y esa es toda la discusión de precios de cuentas. Ahora, ¿esos precios son o no los correctos? Esos precios son

resultado del mecanismo de mercado donde no intervienen los juicios de valor y donde, además, si entran las cuestiones distributivas. Desde el punto de vista práctico, yo no veo otra forma de hacer las cosas.

F. S.: *¿Por qué el Banco Mundial deja de utilizar precios de cuenta a principios de los '90?*

A. M.: No lo sé exactamente. Hay un argumento doctrinario y es que, por ejemplo, las economías latinoamericanas han avanzado hacia reformas pro-mercado, con lo cual los precios se arriman un poco más a los precios de las situaciones. Cuando había ocho tipos de cambio distintos o tenían represión financiera se tenían que buscar otras cosas y eso era razonable.

F. S.: *Leí que en los '80 el Banco Mundial decidió intervenir más sobre la economía real y no aplicar modelos que consideraran como si esos ajustes estuvieran. Como que era más eficiente aparecer con las condicionalidades que corrijan esas restricciones que tomarla como un dato y seleccionarla en función de esa hipótesis.*

A. M.: No sabía, pero viene de la mano del clima de la época. Quizás, el consenso que uno ve ahora es que el precio de mercado no está tan lejos. En ese punto, (...) tiene un sentido práctico que hay rescatar, porque le da mucha importancia a que los acontecimientos sean claros, comprensibles por el decisor político. En mi opinión, daría menos discusión al precio de cuentas y más a la cuestión distributiva en un contexto que sea relativamente simple. Efectivamente, lo más importante es tomar decisiones sobre la base de indicadores reales. Entonces, uno puede decir: corrijamos lo más evidente del precio de cuenta y, después, digamos los efectos que tiene. Esto lo está empujando más el BID que el BM. Particularmente, yo nunca hice el impacto distributivo de un proyecto, aunque vi algunas cuentas hechas, supongo que debe ser de una gran complejidad. Pero el impacto distributivo tiene un coste político, esto es así, y lo mejor que uno puede hacer es explicitarlo.

F. S.: *Además, en estas decisiones políticas hay que reconocer que hay legitimidad.*

A. M.: Seguro, eso no se discute, pero el problema es que el político quiere que el técnico le de explicaciones. Lo que sí hay que reconocer es que esto tiene un componente arbitrario. ¿Qué sería lo deseable? Dentro del conjunto de opciones razonablemente eficientes, se elige la que a uno le parece que más legitimidad da.

F. S.: *¿En qué lugar tiene que residir la discrecionalidad? En el espacio de la política.*

A. M.: Bueno, eso es una conciliación imperfecta. Lo importante es que el requisito técnico esté razonablemente cumplido. Por ejemplo, en Chile los proyectos que mete el Congreso en el presupuesto están dentro de un inventario cerrado ya filtrado.

F. S.: *En el PROSAP me comentaban que el BID les exige utilizar algunas especies de cuentas, sobre todo para corregir en el caso de producción de exportables y que ellos tienen el criterio de evaluación beneficio-coste. Luego, todos los proyectos que atraviesan esa etapa van a un comité de la Secretaría de Agricultura, una especie de ambiente técnico-político que priorice con criterio de equilibrio territorial y político. Eso, de ser así, tampoco es irrazonable.*

A. M.: Está bien, si hubo un filtro previo.

F. S.: *También me decían que Mendoza tiene tradición en proyectos de riego, entonces, cuando seleccionan este tipo de proyectos seguro que cada 5 Mendoza se lleva 4 proyectos. Aunque sean los mejores, más razonables o mejor formulados, ¿eso es razonable?*

A. M.: Sobre todo mejor formulados. Eso también pasa con los proyectos de energía que se formulan bien, relativamente, fácilmente porque tienen mucha cancha, amén de que usan un modelo tan complicado que nadie los entiende.

F. S.: *En la identificación, ¿cuáles son las principales carencias que advertís?*

A. M.: Acá, a diferencia de los sistemas de Chile y de Perú, no recorremos el ciclo de ida del proyecto, entonces, no hay una formalización de la identificación. De los proyectos que vemos acá, en cuanto a los proyectos viales, hubo unas cuantas mejoras chicas que se fueron identificando bastante bien. Después, en viales están las grandes decisiones donde no hay mucha argumentación y tampoco se toma el tiempo para armar un discurso alternativo. En la parte de agua potable y saneamiento, eso funciona todo sobre criterios técnicos de carencias, que es uno de los puntos que he tratado de discutir pero he llegado a muy poco. ¿Cuáles son las necesidades que justifican una red? Esa pregunta las personas del sector no la contestan nunca.

F. S.: *¿Por qué se hace tan poca evaluación ex post y se difunde menos aún?*

A. M.: Porque no le interesa a nadie. A los únicos que les pueden llegar a interesar es a quienes están en el sistema de inversión pública. El propio organismo que tomó la decisión de hacer un proyecto, no creo que le interese hacer una evaluación para ver si se equivocó, es muy duro.

F. S.: *¿Pensás que es una debilidad importante del sistema?*

A. M.: Creo que sí. Desde el punto de vista del sistema de inversiones públicas, es fundamental hacerlo por lo que te decía antes. Si la persona se hace responsable y es honesta, se hace la evaluación ex post y se

comprueba. Ahí se cierra todo el ciclo porque, de hecho, lo importan para el sistema no es la discusión del proyecto individual sino institucional, es algo que queda para el sistema. Para mí es una fase interesante del sistema. Por otra parte, hay que acostumbrarse a que las cosas pueden andar mal, para un lado o para el otro. Eso es aprendizaje.

F. S.: Los proyectos con financiamiento externo tienen evaluación, pero yo conozco algunos casos del BID que los contrata el mismo organismo que ejecutaron los proyectos. Entonces, siempre es posible encontrar un amigo que te evalúe.

A. M.: Entiendo que es un riesgo para las autoridades políticas, porque hay errores comprensibles y otros que no tanto. Pero una cosa es comprenderlos y otra cosa es que tomen estado público. Existen riesgos y son debates muy interesantes de plantear.

F. S.: ¿Por qué sobrevive la tasa del 12%?

A. M.: No sé, supongo que son esas prácticas medias burocráticas que si se hacen las cosas como antes, nadie te las objeta. A mi juicio, el origen de la tasa es, simplemente, que los organismos de financiamiento preveían que iban a parar los proyectos, entonces, contestaban a tasas de cuentas altas. Es un método técnico-burocrático para parar los proyectos, pero es una tasa insostenible. Algunos la están cambiando, por ejemplo, en Chile la bajaron a 9%. De hecho, creo que el BID para proyectos de agua potable y saneamiento acepta el 4%, que también es un método técnico-burocrático porque sino les cierra. En Argentina, una tasa del 12% no es razonable.

Entrevista 15

Experto en Proyectos del Programa de Servicios Agropecuarios provinciales, Geógrafo.

N.M.: Acá nos encontramos con un programa que es diferente a otros en el sentido de que hay mucho camino recorrido, en la medida en que el PROSAP inició su ejecución en 1998. Nos estamos acercando a una especie de tercera etapa dentro del programa en función de sucesivos préstamos del BID y del Banco Mundial. Lo cual implicó, independientemente de los criterios de evaluación que pueden tener los propios Bancos, que en nuestra segunda etapa a groso modo comenzada alrededor del 2005, al séptimo año de ejecución de los primeros préstamos, ya hubiera suficientes lecciones aprendidas para la preparación de los proyectos. Sigue habiendo proyectos muy buenos y otros más flojos, en ese sentido no se puede generalizar. No es un programa con baja calidad en los proyectos, aunque sí puede tener proyectos que han tenido mayores dificultades en la formulación o que uno puede llegar a notar que son de ejecución dificultosa, precisamente, porque hubo errores de diseño. Por otra parte, hay una segunda salvedad que hacer en este sentido. El programa de por sí tiene un recorte inicial, en cuanto a cuáles son sus instrumentos, que corresponden a un diseño conjunto con los Bancos Financiadores, pero que es un fruto de una negociación con el BID y el MB en función de la oferta que ellos tienen para Argentina. Quiero citar algo a título de ejemplo. Los organismos de cooperación internacional, en relación al sector agropecuario en general, mantienen una especie de gran división entre lo que son programas de inversión y programas que están relacionados con la pobreza rural. Esto supone que, en determinado momento, un programa de inversión debería estar destinado a productores con cierta capacidad de repago. Y, por otro lado, que los programas destinados a pobreza rural están muy focalizados en términos de herramientas en cuanto a asistencia técnica, capacitación, conformación de grupo, etc., pero no obras. Cuando tal vez, en muchos casos, la necesidad es electrificación rural o caminos. Por ejemplo, la electrificación rural la estamos llevando nosotros como programa de inversión. Acá estoy corriendo un poco lo que podría ser diseño de programa, pero vuelvo a reiterar que tenemos un recorte inicial, lo cual es acordado con los Bancos y podemos ir viendo la evolución, que son las llamadas áreas de intervención del programa. A groso modo, en términos de la ejecución pasada y actual del PROSAP, si uno lo ve en los grandes números de costo total de proyectos por área de intervención o financiamiento de los Bancos, el grueso de la inversión está ligada al riego, el drenaje, la electrificación rural, a la rehabilitación de caminos. En ese sentido el programa que, por otra parte funciona a demanda de los gobiernos provinciales, porque si vamos a hablar de la identificación del proyecto hay que ver de dónde surge esta identificación. En el fondo el programa, más allá de los logros, no ha dejado de ser un paliativo a un proceso de desinversión pública de décadas en Argentina. Nosotros no estamos haciendo nuevas áreas irrigadas, sino habilitando canales y sistemas de riego. El año pasado tuve la oportunidad de estar en San Juan viendo la obra del Canal del Norte 25 de mayo. Se está rehabilitando parte de un canal que, parcialmente, fue destruido por el terremoto del 1977 y jamás fue reparado. Estamos hablando de ese nivel. Este recorte es una cuestión que, en parte, puede incidir en la calidad. Uno podría plantear, desde la perspectiva de desarrollo local, que sería ideal poder contar con cierto tipo instrumentos o herramientas que permitieran un abordaje integral de determinado tipo de problemática. Ahora, el área de intervención en parte ya predetermina. Es decir, si uno va a rehabilitar camino es más complicado que habilitar caminos, meter desarrollo comercial y fortalecimiento institucional. Aunque hay algunos casos. Hay una cuestión de lecciones aprendidas que es muy importante en este sentido y que es propio del programa, incluso con poca intervención de los Bancos. Si nosotros situamos en la segunda mitad de la década del '90, etapa de formulación de los primeros proyectos del PROSAP y tomamos, en particular, los proyectos de riego y, además, haciendo un balance de la ejecución, nos encontramos que los proyectos de riego eran exitosos y, precisamente, hoy hablábamos de marco lógico. Si en términos de línea de base uno tenía cuál era la situación y que, en el fondo, íbamos a poder ver los resultados si en determinado proyecto se habían

revestido 23 Km. de canales de riego, eso se había alcanzado al año y medio, dependía de lo que había pasado con el proceso licitatorio, si la provincia había trabajado bien, si no había habido impugnación, si el Banco había respondido en tiempo y forma. Veíamos que eso estaba y el componente “generación y transferencia de tecnología”, hoy llamado “desarrollo tecnológico”, no terminaba de arrancar. Había una especie de desfase temporal en cuanto a que los beneficiarios de un proyecto, por ejemplo, ya estaban recibiendo más agua. Pero las acciones destinadas a reconversión productiva que, por ejemplo, podría plantearse en la zona de Cuyo pasar de variedades de uva común a uva fina no se lograba. Ahí había cuestiones de diseño que eran propias de la época, situémonos en el apogeo de lo que fue cambio rural que en su momento fue una herramienta válida, pero en muchos casos se terminó consolidando como una especie de endiosamiento del grupo de productores como ‘única manera de’. Cuando nosotros comenzamos con la segunda etapa del programa, con el préstamo del BID de 200 millones de dólares, que pusimos en marcha en el 2005 y cuya formulación de proyectos empezó en el 2006, ya había lecciones aprendidas en ese sentido. Por ejemplo, acompañando proyectos de riego, no quedar con componentes blandos excesivamente ambiciosos en términos de sus objetivos. Por componente blando, si se mira en términos de desembolso, es mucho papel para contratar un asistente de grupo o para poder hacer un taller de capacitación. Por un lado, son tiempos y, por otro, quizás tenían objetivos excesivamente amplios en cuanto a los cambios que se pretendían que los productores llegaran a hacer. Voy a un ejemplo y a una parte de lecciones aprendidas que no tiene que ver con riego, sino con la electrificación rural. Habíamos tenido proyectos de electrificación rural en los que veíamos dos cuestiones. En términos de impacto del proyecto, en términos generales, era muy positivo, pero de punto de vista de un programa dependiente de la Secretaría de Agricultura, podía ser tomado como preocupante porque desde lo social era muy positivo pero no desde lo productivo. Mejoraba a calidad de vida la población, no necesariamente la electricidad era utilizada con fines productivos. Por otra parte, y en función de uno los dogmas que tenían los Bancos y sobre los que hemos logrado avanzar mucho a partir del 2004/2005, es que los Bancos financian proyectos de inversión pública y esto es tranqueras afuera, que los productores se arreglen. Entonces, uno se podía encontrar con las líneas de media y baja tensión y el productor no llegaba a conectarse o, el que se conectaba, podía llegar a comprar la heladera o el televisor pero no incrementar su producción gracias a la electricidad. Además, hay que tener en cuenta que este es un programa que, en términos muy amplios, estamos hablando de incremento de las exportaciones en función de una mejor calidad, sanidad, volumen de la producción, y en cuestiones más específicas de pagos de los propios productores. Hay proyectos más nuevos de electrificación rural que comienzan su ejecución este año para lo cual se ha asegurado, por un lado, que dentro de la obra esté incluidas la conexión de todos los productores, no que sea un gran proceso de inversión pública, que pasen dos o tres y el 40% todavía no se conectó. Además, que el componente blando esté específicamente ligado a la utilización de energía con fines productivos. Ha habido avances y, también, en relación a la composición de los componentes blandos de proyectos de riego.

Francisco Sobrero: ¿Y en relación a la inversión intrapredial?

N. M.: En relación a la inversión intrapredial sucede lo siguiente. Hay distintas etapas y hay que ir avanzando. El PROSAP empieza a ejecutar proyectos en 1998 con dos préstamos originarios del BM y el BID, que en conjunto eran 250 millones de dólares. Eso tiene sus vaivenes y es una muy larga historia con este tipo de criterios de los Bancos, ya estaba buena parte de las áreas de intervención actual, luego se fueron agregando otras y el tema de financiar proyectos provinciales de inversión pública y nada intrafinca. La primera abertura que logramos en relación con ese criterio fue el préstamo del BID, que pusimos en marcha en el 2005. En ese momento el BID aceptó, a modo piloto, comenzar la experiencia de ANR (Aportes No Reembolsables), en términos de promoción de inversiones en encadenamientos productivos con subsidios, a grupos asociativos de determinadas cadenas que no fueran productores primarios sino que estuvieran en otro eslabón de la cadena, desde un pequeño frigorífico hasta un empacador, abierto a todos los productores de todas las cadenas del país. Como eso funcionó muy bien a nivel de experiencia piloto, es decir, con dos convocatorias sucesivas en el plazo de tres años se agotaron los recursos, se están utilizando bien y ya hay muchos planes de negocios ya ejecutados y con mucha evaluación. Evaluaciones que, por otro lado, tanto la presentación como la auditoría están a cargo de Universidades Nacionales. El BID aceptó en el nuevo préstamo, firmado el año pasado, que esto ya fuera el 10% del préstamo. Pasamos de los 10 millones originales a tener 20 millones, y en los préstamos sucesivos del BID en la línea (...), que en total son 600 millones de dólares, se mantiene ese 10%. En el caso del BM que entra en la negociación de un nuevo préstamo de 300 millones de dólares, aprobado por su directorio en septiembre del año pasado, analiza la experiencia de BID cuando, en general, un Banco no hace seguimiento del otro o en ciertos aspectos plantea su impronta. En este caso, la impronta del BM ha sido muy interesante, hay que ver en la práctica cómo podemos llegar a ejecutarlo. Fue el planteo de un financiamiento a productores a través de ANR que, aclaro, no es plata para que hagan algo sino que presenten un plan de negocios y una vez éste aprobado, realicen las inversiones contra demostración de la inversión realizada, digamos 30%. Esto no es el Banco Nacional de Desarrollo y en esto, en particular, estamos muy controlados. Hay muchas instancias de control, interna y externas, incluyendo el propio el Banco. El BM plantea una cuestión no tan universal como la del BID, en términos de convocatoria y que cualquier grupo de productores puede presentarse, sino que para el BM los beneficiarios de los ANR son los responsables de los proyectos de inversión pública que financia el propio programa. Es decir, nosotros a través del BM rehabilitaremos una red de riego y habrá ANR para que un productor, por ejemplo, quiera hacer inversión de riego por goteo o un grupo de productores asociados en función de diversificación de la producción gracias al riego, que es lo que pasa en Tucumán, pueda tener alguna cuestión más vinculada al

desarrollo comercial, etc. Sobre esto hay mucho balance realizado. Cuando antes hablaba de baja calidad planteaba el tema de resultados, impactos, decisiones que no son las mejores por ausencia de información, etc. Hay mucho recorrido e informes hechos sobre ANR, y quiero aclarar que en el caso de proyectos de inversión pública, en esto hay que agradecer al BM desde el año 2004, hay mucho realizado en términos de evaluación de proyectos por la unidad de seguimiento del programa, lo cual está en la página Web. Hay evaluaciones diagnósticas; desde la perspectiva de los beneficiarios; algunos estudios especiales y una serie de cuestiones de seguimiento que se va haciendo en base a la metodología del marco lógico.

F. S.: *¿El prestatario de estos proyectos es la Nación y los subprestatarios son las provincias? ¿100% o tienen algún componente de subsidio?*

N. M.: Los subprestatarios son las provincias. Una provincia toma parte del préstamo para ejecutar un proyecto, en los nuevos préstamos aprobados por el BID o el BM lo que están financiando los bancos de cada proyecto es alrededor del 80% y el 20% restante tiene que ver con el aporte local. El mecanismo es que una provincia, por un lado, tiene que tener una ley de endeudamiento y, a su vez, para que el gobernador pueda firmar el convenio con el Secretario de Agricultura, en el cual se transfiere parte del préstamo, tiene que tener la resolución de la Secretaría de Hacienda sobre capacidad de endeudamiento en función de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que fue durante la gestión de Lavagna como Ministro de Economía y que es relativamente reciente. Siempre estuvo vigente el tema de la Ley de endeudamiento, además, en cualquier convenio que se firme la provincia autoriza en caso de incumplimiento de pago a que se debite coparticipación federal. En esto, también hay una cuestión que tiene que ver con la demanda que, desde ya va a depender de cuál es la situación de cada provincia en particular, pero por otro lado de cuáles son las condiciones financieras de los préstamos. Quiero comentarle a título de ejemplo, que el préstamo del BID que comenzamos a ejecutar desde el año pasado, es un préstamo cuya primera amortización vence a fines del año 2012 y la última es en 2037. La tasa anual del BID en dólares es del 2,8%. Esto es independientemente que un gobernador, un decisor, puede llegar a hacerse dos preguntas. Si me meto en esto, inauguro antes del 2011 y, por otro lado, esto lo pago durante mi gestión. Ese es el esquema, ahora, el programa en términos de decisores funciona por demanda de los gobiernos provinciales.

F. S.: *En su opinión, ¿cuáles son los criterios que priman en los decisores para la elección de proyectos?*

N. M.: Ahí hay dos cuestiones. En primer lugar, estamos un país en el que si uno empieza a ver con detalle la situación de cada provincia el grado de heterogeneidad es enorme. Por otro lado, la experiencia de un programa como este, paradójicamente, es que hemos trabajado en muchísima menor medida con las mal llamadas economías regionales, que es con las provincias pampeanas. Aquí también hay que hacer una aclaración, porque los decisores no necesariamente son los Ministros de Producción y Agricultura, sino que muchas iniciativas vienen de otras áreas dentro del Estado provincial. O sea, si mencioné antes que buena parte de lo revisado por el PROSAP corresponde a proyectos de riego, rehabilitación de caminos o electrificación rural, en muchos casos los Ministerios más ligados a la producción o al sector agropecuario acompañan o pueden llegar a tomar la iniciativa, pero no necesariamente en un proyecto de rehabilitación de caminos rurales el organismo executor es la Dirección Nacional de Vialidad. Pero hay otro rango de decisión que es muy importante y es a nivel del programa, que es: ¿cómo decide y programa un Secretario de Agricultura el acceso a los recursos de financiamiento externo para distintos tipos de programas? ¿Tiene tiempo para hacerlo? Me parece que es una cuestión interesante y en este sentido mencioné que el PROSAP comenzó su ejecución en 1998. De la fecha hasta entonces, en esos 11 años ha habido 11 Secretarios de Agricultura. ¿Han tenido cada uno la capacidad cada uno de tomar la decisión y decir vamos para allá? O, ¿estamos hablando de la conformación de una especie de isla dentro del Estado y una burocracia, sin connotación peyorativa porque le voy a agregar la palabra eficiente, que puede tener cierto aval o logro más la necesidad de los propios Bancos de apostar a programas exitosos? Los mismos bancos han demostrado que es mucho más difícil lograr el financiamiento para un programa en una temática nueva que para la continuidad de otro. Ahí hay decisores que es el Estado Nacional y, dentro de los decisores, también está cuáles es la oferta de los Bancos financiadores.

F. S.: *Usted hablaba de la alta rotación de la conducción política que, a veces, impide la toma de decisiones vinculadas al mediano plazo. ¿Cómo se va resolviendo esto en la práctica?*

N. M.: La experiencia acumulada otorga credibilidad frente a autoridades con un grado de rotación excesivamente alto. Por otra parte, un programa de este tipo para un Secretario de Agricultura es grato, permite inaugurar obras, firmar convenios, tener reuniones en las que no se habla sólo de sequía y retenciones, es una especie de vidriera para la secretaría y esto si no lo saben cuando asumen, lo saben al mes. Pero en cuanto a los decisores, a la oferta de los Bancos financiadores y teniendo en cuenta que los procesos de negociación de nuevos préstamos son larguísimos, en los Bancos (mas allá de lo que digan en sus páginas Web, las oficinas de evaluación, en lo que aparezca de impacto o lo que fuera) en determinado momento en la vida de un programa y más temprano que tarde, la vara con la que se mide es en función de los desembolsos. Esta es una cuestión clave.

F. S.: *Si se mide por los desembolsos, ¿eso no va en desmérito de la calidad?*

N. M.: No necesariamente. Dentro de los programas hay una cantidad de actividades innumerables, hay áreas que son complementarias entre sí, cada vez que tenemos un préstamo tenemos que ir cambiando el

organigrama porque se van agregando nuevas herramientas e instrumentos. La ejecución de un programa como este en una provincia es un fenómeno muy complejo que implica, forzosamente, la creación de consensos, la articulación, la cuestión de creatividad, una gimnasia adquirida, porque buena parte de los desembolsos se resume anualmente a 4 o 5 licitaciones públicas internacionales y 3 o 4 licitaciones públicas nacionales, que se hayan hecho en tiempo y forma o no con mucho retraso. Eso hace a la calidad de ejecución de un proyecto en función de su diseño, porque si uno diseña un proyecto que planteé que en 4 años de ejecución le va a dar energía eléctrica a 3.600 productores de Chaco, en primer lugar, eso va a depender de que el proceso licitatorio haya andado bien. Si el proceso licitatorio ha andado bien, va a incidir en la calidad, es decir, en el logro de que efectivamente la energía llegue, y va a incidir muy positivamente en los desembolsos. Teniendo en cuenta que los desembolsos más importantes, que son los que corresponden a las licitaciones públicas internacionales, son los procesos en los cuales los Bancos ponen más la lupa y en los que uno tiene que ir con el pliego licitatorio, etc. Ahora, volviendo a los criterios de decisores provinciales, es una cuestión compleja porque hay una heterogeneidad provincial muy fuerte, es decir, puede haber desde el gobernador que tenía el caballito de batalla que era la obra para su pago, hasta una obra como la de San Juan largamente postergada, anhela, y con un Departamento de Hidráulica que tenían muy desmantelado y que gracias a este proyecto se ha visto fortalecido. Ha habido casos, y en esto es importante la experiencia, por un lado, de Mendoza y, por el otro, de Tucumán partiendo en el origen con mucha mayor institucionalidad. En el caso de Mendoza, el haber formulado programas de riego, que ya son decisiones específicas en términos de estrategia de una política de Estado, porque desde que está el PROSAP han pasado 5 gobernadores por Mendoza, de distintos colores políticos y esto sigue como política de Estado, incluso que la Ley de endeudamiento de Mendoza siempre ha sido del 85% para proyectos de riego. O, en el caso de Tucumán, de un programa de riego que implique, ya con 2 proyectos en ejecución y 3 que están muy avanzados como para que cuenten con la aprobación de los Bancos, no sólo optimizar el uso de recursos sino un proceso de reconversión que pase de caña a otro tipo de producto con mayor potencial exportador y más generador de empleo, como es el desarrollo que está teniendo el caso de frutillas. En otros casos, se pueden cruzar dentro de los decisores que al interior de un Estado tenga más peso, por ejemplo, una empresa provincial que el propio Ministerio de Producción. Este es el caso de Misiones, donde EMPSA es muy fuerte y este año a través del PROSAP va a comenzar su tercer proyecto de electrificación rural. Son 10 años de la provincia en el programa. Están estos proyectos de electrificación rural y un proyecto más chico para el fortalecimiento de servicios fitosanitarios. Uno podría plantearse, ¿no hay otros temas en Misiones? Si dudas que los hay, pero lo que hay son otras iniciativas. Ahora bien, en esto hay una cuestión que es muy importante y hay mucho que nos jugamos nosotros en este año, que es el proceso en el que estamos. Dentro de lo que implica obtener recursos de financiamiento de los Bancos, parte de lo que uno compra o tiene que utilizar son ciertos niveles de una lógica ordenadora, que bienvenida sea. Es decir, 'vamos a hacer esto porque se me ocurrió'. En esto hay un cambio muy importante que tiene que ver con los nuevos préstamos, tanto del BID como del BM. Esta lógica siempre estuvo. Por ejemplo, en 1994 se formularon desde la unidad ejecutora central programas de desarrollo agropecuario provincial para todas las provincias y partiendo de la base, que era un pedido de los Bancos, que no se podía financiar un proyecto o iniciativa de una provincia que no estuviese incluida en ese programa. Esto fue desde una lógica más centralista del Estado que desde una lógica federal y que con el correr de los años pasó a ser una cuestión de formalismo. Ha habido cambios importantes con estos nuevos préstamos, independientemente que estos ya no son programas de desarrollo y que por supuesto tenían que tener nombres de estrategias provinciales para el sector (...). El BID lo que ha pedido es que dentro del préstamo que hemos firmado corresponde una línea de crédito que es a 10 años vista, contar con estrategias provinciales que planteen un horizonte para cada provincia también de 10 años, y nosotros como programa en conjunto con la Secretaría hemos hecho una revisión crítica, lo cual es parte de las lecciones aprendidas de aquellos viejos programas de desarrollo que eran abultados compendios de geografía económica de la mala y muy poco en términos de cuáles eran las limitaciones reales para el desarrollo del sector y, por ende, cuáles podían ser los proyectos que permitieran superar obstáculos. Estamos en plena etapa de trabajo con las estrategias, se brinda asistencia técnica a las provincias, pero en éstas es un trabajo interesante y muy rico en donde se nota la cuestión de heterogeneidad. Una cuestión es la provincia que dice: 'sí, vamos a complacer con estrategia porque sino no pueden presentar perfiles de proyectos', y hay provincias en las que las cuales, por ejemplo Neuquén, el Ministerio de Producción y Empleo había planteado un plan de reordenamiento muy general que va a ser avalado por ley en el mes de marzo o, en el caso de Santa Fe, la estrategia provincial será la continuidad del plan estratégico de la provincia dividido en las 5 regiones que presentaron oficialmente en diciembre del año pasado. Este tema de las estrategias va a estar muy focalizado en el análisis de cuáles son las cadenas prioritarias para cada provincia y hay un trabajo mucho más fuerte en términos de consistencia de los documentos de poder cruzar qué es lo que se plantea en el diagnóstico y, por otro lado, qué proyecto paga. Es decir, qué estrategia y qué proyectos ligados a esa estrategia. A su vez, dentro de lo que tiene que ver con la cuestión de calidad, le había mencionado el perfil que habíamos utilizado en el 2005. Eso también fue debidamente revisado por nuestra parte, como balance de lo que fue esa convocatoria. Por ejemplo, había un perfil de camino de una provincia que planteaba 500 Km. de camino, fueron a formular el proyecto, no estaba la traza, y el proyecto terminó en la rehabilitación de 150 Km. Ese formulario era más de idea que de perfil. El actual, que tenemos aprobado y que, a diferencia del anterior, es anexo del nuevo reglamento operativo, es mucho más de perfil y el esfuerzo, el proceso de reflexión para poder completar el formulario de perfil, y tiene algunos indicadores específicos pedidos por el BM como para poder ver más rápidamente la viabilidad de los proyectos.

F. S.: Centrándonos en la identificación, tenemos tanto los decisores como los equipos técnicos. Detrás de la identificación está la problemática a resolver. Estos actores, ¿utilizan las herramientas conocidas de identificación para precisar si realmente están resolviendo un problema o dando en el más relevante? Con herramientas de identificación me refiero al árbol de problemas, matriz de marco lógico, etc.

N. M.: Sí se utilizan pero, además, hay otra cuestión y es que los equipos técnicos de formulación, por un lado, son equipos técnicos de formulación en el marco de (por fin, gracias a la escala que alcanzó el programa) un área de preparación de proyectos. En el medio de todo esto sin dudas que hay tensiones. En esto muchas veces surge, desde la identificación, poder decirle a la provincia: 'la ventanilla no es ésta, el Banco puede estar financiándolo por otro lado', o: 'No, esto va a ser inviable, no hay chance alguna'. Pero en aquellos proyectos que realmente empiezan a formularse, se constituye un equipo de formulación, dentro de este juego de tensiones en cuanto a lo que puede pretender un decisor provincial y lo que plantea el equipo técnico de formulación como un brazo de la unidad ejecutora que está brindando asistencia técnica a la provincia, también hay un paraguas de parte de la unidad ejecutora central que es decir: 'esto tiene financiamiento externo y, en el fondo, la última palabra la tiene el Banco que va a financiar este proyecto'. Entonces, el Banco que va a financiar ese proyecto va a plantear que lo que ustedes están planteando no va a cerrar de ninguna manera por la parte de la evaluación económica, con lo cual, hay que plantearlo de otra manera. Es decir, hay un proyecto que en el origen eran cuestiones demenciales y que en el proceso de formulación lo puso en una escala más razonable, más acotada. Al mismo tiempo, hay mucho camino recorrido en las distintas áreas de intervención, hay experiencias a replicar. Por ejemplo, Raúl Castellini ya ha sistematizado el tema que si llega una solicitud de asistencia técnica en una provincia, al margen de la cuestión de marco lógico, en primer lugar que hagan el esfuerzo común en el equipo técnico o que hagan el esfuerzo de volcarlo a nivel de perfil. Cuando se constituye el equipo ya tiene que haber un cierto grado de certeza. Ahí, es un proceso de ajuste de la calidad en el cual interviene la unidad ejecutora porque es a pedido de las provincias. En la historia del PROSAP, en el Departamento General de Irrigación de Mendoza, no hay mayores antecedentes de provincias que hayan formulado proyectos con recursos propios. Acá también hay una cuestión que tiene que ver con una debilidad muy fuerte de los Ministerios respectivos, que puede ser falta de cantidad y/o calidad de recursos humanos, o que los recursos humanos calificados, precisamente por eso, son los que están como bomberos respondiendo ante las urgencias de distinto tipo y no pueden tener el tiempo necesario que implica la formulación de un proyecto.

F. S.: Es decir, hay un problema de insuficiencia de recursos y de tiempo, ¿acá también es así?

N. M.: Sí, sin dudas. Si uno hace un diagnóstico en cuanto a la situación de las provincias, con muy contadas excepciones, esa es la realidad.

F. S.: También escuché respuestas del tipo que los mejores cuadros que se forman en la gestión provincial en épocas de expansión económica, como las de los últimos años, son captados por la actividad privada. ¿Ustedes han vivido este fenómeno?

N. M.: No tanto. Hemos tenido algunos casos que son interesantes en términos que consultores contratados específicamente para brindar asistencia técnica a las provincias, terminan como secretarios de agricultura en esas provincias. A lo largo de los años, tenemos al menos 3 o 4 casos de esto. Por otro lado, la fuga del público al privado, ahí hay una cuestión que puede ser dentro de una franja relativamente joven, porque la persona que tiene, por ejemplo, 40 años de edad y 18 de administración pública es muy difícil que se vaya. más allá de la retribución salarial o lo que fuera, lo más probable es que termine haciendo las dos cosas al mismo tiempo, pero no abandonando lo público. Hay una cuestión en relación a las provincias y que es que tenemos que seguir centrándonos mucho más dentro de lo que es el fortalecimiento de capacidades, que es algo permanente y a mucha cantidad de capacitación por parte del programa. Uno ve que hay provincias que han pasado a ser muy eficientes. Una cosa es llevar adelante procesos licitatorios a la legislación local y otra cosa es hacerlo con los Bancos internacionales. Uno ve grandes progresos en cuestiones de adquisiciones o administración financiera, pero no tanto en identificación y formulación. En esto queda mucho camino por recorrer.

F. S.: ¿Qué reflexiones podría hacer respecto de los modos en que se hace evaluación?

N. M.: Se sigue hasta el final la propia matriz de marco lógico. En primer lugar es así y no hay otra, pero tampoco es así desde hace tanto tiempo. El marco lógico ha tenido sus vaivenes. Hay mucho trabajo realizado por la unidad de seguimiento y evaluación. En esto jugó un rol importante el BM cuando, en determinado momento, cuando se iba acercando la fecha de cierre del primer préstamo con la suficiente antelación plantearon el tipo de estudios a realizar, lo cual fue muy discutido con la unidad ejecutora. También hubo discusiones muy fuertes en términos de ¿cómo medir el impacto de un programa como el PROSAP? Esta es una pregunta interesante, porque uno se puede plantear en los documentos escritos cuál es el objetivo del programa. ¿Cómo medir qué contribución hizo el PROSAP al aumento de las exportaciones agroalimentarias argentinas a lo largo de los 10 últimos años? Obviamente, no vamos a adjudicar al PROSAP el aumento de las exportaciones de soja, pero esto es importante porque en determinado momento se acordó con el BM que, por cómo se había implementado el programa de 1998 al 2005, el único lugar donde valía la pena hacer un estudio de ese tipo era en la provincia de Mendoza, porque de los 250 millones de dólares de financiamiento esa provincia había captado un monto del orden de 70 millones, con 5 proyectos de riego y 2 proyectos complementarios ligados al tema de sanidad vegetal, y que podía valer la pena. Pero en otras

provincias, por ejemplo San Juan, uno se encuentra con un proyecto de riego. Además, cada nueva provincia que se ha incorporado es un logro fenomenal para nosotros, porque es muy difícil. Hay provincias que se han incorporado en el 2005 presentando perfiles, sin tener ley de endeudamiento, y están ejecutando o finalizando ejecución de proyectos, como San Juan o Catamarca, o empezando como Corrientes, así como ahora están entrando Formosa y Salta. Pero, ¿cómo medir el impacto del programa?, ahí hay una cuestión de disociación, de escala de análisis.

F. S.: *¿El tipo de evaluación ex post se difunde al interior de los organismos? ¿Hay alguna instancia que reúna a todos los actores del ciclo para evaluar lo que se hizo bien y no tan bien?*

N. M.: Lo que mencioné que comenzó junto con el BM de los informes de cada uno de los proyectos, que los hacía un consultor determinado, se presentaba en discusión con las autoridades provinciales. Es decir, había una ida y vuelta con las autoridades provinciales, por un lado, y junto con estas autoridades o con los responsables de ejecución de los proyectos, con el Banco respectivo, lo cual fue muy útil. Por otro lado, como programa tenemos un encuentro anual. En noviembre del año pasado hicimos el cuarto encuentro en Neuquén con todas las provincias y son encuentros cuyos ejes temáticos se van cambiando año a año, pero hay algo que se mantiene que es balance y perspectivas. También son muy importantes en la cuestión horizontal entre provincias, es decir, ver que se está haciendo o no, o lo que fuera. Una de las cuestiones que mencioné respecto a las lecciones aprendidas que tenía que ver con los componentes blandos de los proyectos, en cuanto a transferencia de tecnología, fue uno de los temas centrales del encuentro que hicimos en el 2006 en Mendoza y que dio muchísima discusión. Después, por otro lado, todo lo que tenemos como evaluaciones ex post es publicado en nuestra página Web. Esta es una cuestión que tiene que ver con la transparencia y visibilidad del programa. Esto es tan importante como otra cosa que hacemos en la página Web, que es exigencia de los Bancos, de tener *on line* las licitaciones.

F. S.: *Los evaluadores ex post, en general, ¿son rigurosos, condescendientes o buscan un equilibrio?*

N. M.: He visto informes que son muy rigurosos, lo cual crea tensiones. Un informe ex post que sea riguroso, más de una vez, en lo que hace a la persona que participó en el diseño, avanzó en la formulación, fue responsable de la ejecución, es como devolverle la mirada de un espejo lo cual no es siempre grato, porque puede verse reflejado de una manera distinta a la que uno pensaba. Esa tensión existe y es inevitable.

F. S.: *y es saludable que así sea. En todo caso, hay que conducirla.*

N. M.: Hay que conducirla, sin ninguna duda. De acuerdo a mis conocimientos, son pocos los programas a nivel nacional que tienen una unidad de seguimiento y evaluación, como la que tiene el PROSAP y, por otro lado, que tengan una página Web en la que se transparente todo esto. Es decir, nosotros podemos presentar un informe del programa y tenemos plena tranquilidad la información real. Si decimos que hubo rehabilitación de equis cantidad de áreas de riego, es cierto. Si hay tal cantidad de planes de negocio en ejecución dentro del componente de ANR, es cierto. Las perspectivas de desembolso que nos van a pedir tienen un correlato con los desembolsos efectivos de los últimos años. En esto también hay otra cuestión que es importante, que tiene que ver con el Estado Nacional y que omití. El programa depende de la Secretaría de Agricultura. Como todo programa, tiene una dependencia directa dentro de un Ministerio. Hay una instancia clave dentro del Estado Nacional que es la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito del actual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dentro de la generación de confianza, de credibilidad, de apoyo a la discusión con los Bancos financiadores, es un absolutamente clave. Es una cuestión sistematizada que tiene que ver, también, con las evaluaciones. Por ejemplo, si uno va a una misión de revisión de carteras del BM, en la que uno recibe la información con una semana de antelación, aparece un cronograma de 2 o 3 días por el que desfilan equis cantidad de programas y que es un horario estricto (como mucho, uno tiene media hora para exposición y preguntas). En una misión de revisión de carteras que se hace, supongamos, en septiembre u octubre de un año determinado, no nos van a preguntar qué evaluación hacemos de impacto de los proyectos que hemos ejecutado. Nos van a decir que recibieron un plan operativo anual que planteaba que en este año iba a haber desembolso por determinado monto. El tema es que si uno va detrás de esa lógica, y únicamente detrás de esa lógica, forzosamente descuida la calidad. Al mismo tiempo, un programa que no desembolsa (y esto hay que tenerlo muy en cuenta también porque tiene que ver con otra parte del Estado Nacional), cuando llega el mes de julio y ya se empiezan a ver cuáles son las necesidades presupuestarias para el año siguiente, si el año anterior pidió 100 millones de dólares y desembolsó 15 millones de dólares, se hace muy complicado.

Entrevista 16

Director de Programa BID – Argentina, Lic en Administración.

Francisco Sobrero: *¿Cuál es su opinión respecto a que los resultados de los proyectos no satisfagan las expectativas, tanto de los organismos de financiamiento como de los ejecutores? Y, si estas están centradas en la identificación, ¿en qué medida tienen que ver las prácticas y metodologías actualmente en uso como responsables de esas insuficiencias?*

D.C.: En general, cuando el Banco es llamado a prestar alguna intervención con los países siempre establecemos diálogos en la programación, donde tratamos de ver cuáles son los grandes desafíos sectoriales. En el pasado, posiblemente nos enfocábamos como Banco solamente a ver el proyecto en cuestión y no así el sector en problema. El dimensionamiento era muy focalizado a un proyecto individual y,

posiblemente, con ciertas consistencias internas pero que solucionaban un porcentaje del problema general. O sea, en el agregado nosotros podríamos solucionar el problema en el proyecto pero no ver la magnitud a resolver del problema sectorial. Ahora bien, lo que nosotros entendemos es que en el pasado el enfoque del proyecto ha estado más vinculado a los insumos, a las actividades y a los productos a obtener. Hoy en día el Banco está cambiando hacia un enfoque más de gestión para resultados. En ese sentido, el Banco está más interesado en que si bien nosotros deberíamos identificar las actividades y productos a obtener, el gerente de un proyecto a lo largo de la ejecución debería estar más centralizado no solamente a que los desembolsos y las compras se hagan de manera adecuada, conforme a lo previsto en el diseño, sino ver que esos productos lleven a cambios efectivos del resultado esperado. Entonces, estamos tratando de cambiar el enfoque dentro de la ejecución. Pero, ¿qué es lo que pasaba en las metodologías de identificación de las operaciones? El Banco viendo que los países tenían ciertas dificultades de diseñar las operaciones, allá por los años '70 y '80, empezó a introducir lo que llamamos los fondos de preinversión. Generalmente, los fondos de preinversión financiaban estudios de factibilidad y prefactibilidad que, de alguna manera, servían de base para que posteriormente se presente un proyecto financiable. A nivel de diseño, cuando se identifica la solución luego de haberse evaluado las alternativas, si es el proceso se ha hecho de manera juiciosa, viendo la viabilidad económica, institucional, ambiental y técnica, supuestamente, identificando claramente la problemática a solucionar no debería haber problemas en entrega de los resultados. El Banco de la Infraestructura, por ejemplo, en los años '60 y '70 nunca tuvo problemas. Posteriormente, el Banco empezó a tener dificultades cuando se metió a trabajar en áreas donde la evaluación de los proyectos ya no era la tradicional, por ejemplo, proyectos de fortalecimiento institucional, donde ya no existe una metodología muy concreta para poder evaluar los beneficios versus los costos de la operación. Entonces, es ahí donde se requiere un poquito más de énfasis en el sentido del acompañamiento de los cambios. Es en este tipo de proyectos, en donde no son los costos y los beneficios tan identificables, en los que existen mayores dificultades.

F. S.: Los Bancos han utilizado como elemento central para identificación la matriz de marco lógico. Es decir, nace como un elemento que debería estar como consistido con el árbol de problemas, el árbol de objetivos, etc., como un conjunto de herramientas que contribuyan a verificar la consistencia interna y externa del proyecto. Luego, es utilizada como herramienta de seguimiento. De la lectura que hemos hecho, da la impresión que la matriz de marco lógico fue derivando en su utilización sólo a ser una herramienta de seguimiento de los proyectos y no se ha desarrollado su otro rol que es el de la consistencia interna de los proyectos. ¿Puede ser el actual uso de la matriz de marco lógico insuficiente para abordar el tema de la consistencia interna?

D. C.: Creo que la matriz de marco lógico es un instrumento muy poderoso en la medida en que nos hace ver la causalidad de las acciones versus los resultados. Sin embargo, habría que preguntarse el grado de seriedad con el que se ha utilizado este instrumental en el diseño de las operaciones. Cuando las instituciones ponen requerimientos del uso del marco lógico como un instrumento que ayude a ver la lógica de la operación, lo hace con el propósito de que este instrumento se realice como un acuerdo y en talleres con los prestatarios o ejecutores. Lo que habría que preguntarse es hasta qué medida esta matriz de marco lógico ha sido validada por todos los actores participantes en el evento. Se me hace que si uno haría esa pregunta encontraría que, en la mayoría de los casos, las matrices de marco lógico no han sido sometidas a este sistema de validación de los involucrados. Entonces, mientras más rico es el diálogo entre la entidad financiera, el prestatario y los involucrados relevantes en el diseño, creo que los proyectos tienen mayores posibilidades de lograr sus objetivos y los tiempos. Obviamente, creo que la pregunta no es si el instrumental está fallando sino la aplicación del instrumental.

F. S.: Son los dos elementos, por eso hablaba de que el proyecto apunta a las metodologías y a las prácticas. La primera tarea es el desarrollo de la matriz y no cuando terminó la preparación del proyecto, porque ahí sólo tendría un mero valor ritual. Es decir, el momento adecuado y las condiciones tienen que ir juntas.

D. C.: Es muy interesante lo que usted señalaba sobre el seguimiento. Si nosotros hacemos ex post el marco lógico de un proyecto específico, obviamente, vamos a tener dificultades en cotejar las actividades, productos y la consistencia interna del programa, porque es una matriz que llega a ser básicamente formal. Creo que la matriz de marco lógico debería ser el punto de partida del entendimiento entre todos los involucrados, para ver qué es lo que el proyecto va a entregar. Por lo general existe, cuando uno ve estos instrumentos, grandes objetivos que los proyectos van buscando. Entonces, creo que el pecado original está en ser demasiado optimista en alcanzar objetivos que los proyectos no pueden entregar. En algunos casos, me ha tocado evaluar algunos proyectos donde los objetivos que se planteaban no tenían mucha consistencia con las actividades y componentes que se entregaban. Es decir, había un largo trecho entre lo que el proyecto entrega como productos y los resultados que se le piden al proyecto en términos de apropiación. Hay un problema de apropiación del proyecto de ciertos logros que, de pronto, el proyecto contribuye a pero no es responsable de. En ese sentido, creo que es muy bueno trabajar conjuntamente con los involucrados y realmente ver si las intervenciones van a contribuir al logro de un objetivo que depende de las iniciativas y los cambios que se quieren lograr o, básicamente, no es el único causante de esto.

F. S.: Eso es cierto porque, generalmente, el problema que se aborda tiene una causalidad múltiple y muy entramada. A veces, cuando uno hace un recorte de los problemas deja fuera otros que inciden tanto o más que los quedaron dentro. En general, se tiende a pensar en el problema y no en la situación problemática. Cuando se encaran ciertas situaciones, se producen ciertos componentes

que permitan lograr un propósito, esas acciones inciden hacia ese componente pero también hacia afuera. Otros problemas contiguos están incidiendo en mayor o menor medida y pueden, incluso, hacer que el proyecto no logre sus objetivos. Ahora bien, vayamos a la formulación: ¿Cuáles son las debilidades que usted ve en las prácticas actuales?

D. C.: Creo que uno de los grandes problemas es el deseo de hacer las obras ya. Particularmente en Argentina, se ven los intendentes o gobernadores deseosos de hacer obras, entonces, ellos sí tienen el diseño ejecutivo del proyecto, por ejemplo: quieren financiar tal carretera o puente. Pero lo que no tienen es la evaluación económica, técnica e institucional que tiene que estar apoyando la identificación de la mejor alternativa. Lo que veo es que el gran problema es la urgencia por financiar obras cuando no se ha hecho un trabajo previo de diagnóstico sectorial. Muchas veces, vemos que estamos financiando tramos viales en áreas donde realmente existen otras realidades. Por ejemplo, las redes de alcantarillado, de saneamiento básico, queremos comenzar por áreas en las que no existe retorno económico mayor. En este sentido, también hay que fortalecer en el área de la identificación el tener un diagnóstico del sector que nos permita, de alguna manera, evaluar alternativas y prioridades de intervención de acuerdo a valores presentes netos, mayores, etc. En base a eso, de los 20 proyectos que existen con la necesidad de revisar, identificar aquellos 2 proyectos que tienen mayor prioridad e impacto. Entonces, uno de los grandes problemas es ver el proyecto y no ver el sector, con lo cual es necesario tratar de complementar los estudios. Creo que ese es un tema que he notado como una de las mayores falencias. Ahora, otro tema es que cuando uno no tiene la visión del sector, no sabemos si con la solución propuesta estamos contribuyendo a un 5% de la problemática general. En ese sentido, por ejemplo, en América Latina el agua potable debe estar cubierto en un 95% mientras el alcantarillado sanitario un 50%. Siempre estamos atrás en las soluciones de alcantarillado sanitario sobre el agua, con lo cual, uno tiene que tener esa visión de más largo plazo y en esto los organismos internacionales tienen que ayudar porque los tiempos políticos, muchas veces, no coinciden con una visión de más largo plazo. Entonces, creo que tenemos que seguir apoyando a la región, a tener una visión sectorial de largo aliento que permita priorizar intervenciones en el corto plazo que sean más rentables. Uno de los criterios que le comentaba se vincula al tema de las implicaciones de los arreglos financieros del proyecto. En ese sentido, habla de los costos y los beneficios. Básicamente, cuando el proyecto va a traer beneficios en el mediano y largo plazo y sólo costos en el corto plazo, habría que replantearse si quisiéramos mejor un financiamiento de largo plazo. Es lo mismo, si los beneficios van a ser en el corto plazo y los costos se van para el largo plazo, habría que lanzarse con un programa de menor duración para que los costos también caigan en esta generación y no en las próximas. La transferencia internacional de financiamiento es un tema importante cuando uno tiene que identificar los proyectos, junto con la visión sectorial, con el tipo de beneficio que se va a tener, e ir incorporando cada vez más a las comunidades en esto. Esto es clave porque, muchas veces, no se han consultado las prioridades sectoriales con la gente y es una acción que permite focalizar mejor.

F. S.: Ahí, en su opinión aparece la ausencia de planeamiento como mirada estratégica. ¿Cree que se está recuperando no sólo la intervención focalizada sino una mirada sectorial y más de largo plazo, viendo la consistencia en el terreno estratégico de las decisiones que se van adoptando?

D. C.: El Banco, por ejemplo, está haciendo un esfuerzo importante de diálogo con los países. Tenemos un instrumento que se llama 'Documento de País', donde el Banco conjuntamente con el gobierno discuten cuáles son las áreas prioritarias y donde el Banco puede tener algún valor agregado. También, conjuntamente con las autoridades deciden cuáles son los desafíos principales, por ejemplo, para Argentina en el programa 2009-2011 están dados para mejorar la competitividad de la economía. Entonces se evalúan cuáles son los factores que hacen a que la Argentina pueda mejorar su competitividad económica. De ahí parte el diagnóstico sectorial con este enfoque de mejora de la competitividad, entonces, habla del sector de la infraestructura, de la institucionalidad, etc. Por ejemplo, la institucionalidad es una de las variables más importantes que conllevan a que la venta sea creíble o no, para que el inversionista traiga recursos o no. Se trata de una serie de temas que van desde la parte la definición de las políticas hasta los proyectos que contribuyen a esa política. Creo que esa visión puede mejorarse a través de un diálogo de cuatro años de gestión, en los cuales se identifiquen prioridades del gobierno porque sin voluntad política es muy difícil llevar adelante los proyectos.

F. S.: ¿Cómo resuelven en países federales, como el nuestro, cuando hace falta la voluntad federal y provincial?

D. C.: El Banco tiene diálogo con las provincias a través de la Nación. Sin embargo, el Banco también ha tenido préstamos directos con algunas provincias donde se han tocado temas fundamentales, pero siempre con el aval de la Nación porque queremos asegurar consistencia. De alguna manera, tiene que haber algunos lineamientos estratégicos, por ejemplo, establecidos por una ley de responsabilidad fiscal, que las provincias puedan endeudarse y tener sus finanzas públicas al día.

F. S.: La tensión que existe entre las ansias de hacer obras ya y la necesidad de los países de tener una mirada de largo plazo, ¿cómo entiende usted que se puede resolver?

D. C.: El tema del apoyo a los gobiernos locales y a las provincias para mejorar un poco la visión estratégica a largo plazo, pasa por el fortalecimiento de los sistemas provinciales y locales de inversiones públicas. Ahí volvemos al gran tema de los bancos de proyectos donde realmente se identifican las prioridades sectoriales, el estado de desarrollo y se apoyan los proyectos. El gobierno nacional, en 1993, sancionó una ley de

inversiones públicas que se ha ido desarrollando en el tiempo. Ahora se está pasando a las provincias el banco de proyectos, pero nos gustaría que esto sea más ágil y que se prioricen estas cosas, pero es un esfuerzo de cambio cultural. Por ejemplo, cuando se le dice a un intendente que hay que hacer un análisis de viabilidad económica del proyecto y él contesta que necesita hacer las mejoras ya, esa tensión se da en la medida que no tengamos para la toma de decisión de las autoridades proyectos listos y se les pueda dar una serie de alternativas.

F. S.: *Es, fundamentalmente, una resistencia cultural la que no permite esos cambios.*

D. C.: Para ello también es importante crear las capacidades al interior del gobierno y el sector privado. Entonces, tenemos que tender mucho apoyo a los tomadores de decisión y a las consultorías, porque una de las críticas que nos hacían a nivel de provincia es que la mayor parte de los consultores que elaboraban los programas venían de la ciudad de Buenos Aires y no tenían capacidad local para desarrollar los estudios. Entonces, uno de los retos es también generar capacidades de formuladores de proyectos a nivel provincial. Este es uno de los retos que queremos tomar y, en el marco del programa de preinversión 3, tenemos componentes importantes para generar cursos de capacitación para formación de proyectos más a nivel provincial. Esperemos que esto genere, con el tiempo, capacidades locales.

F. S.: *Vayamos a la etapa de evaluación, ¿qué opinión le merecen las formas en las que se lleva a cabo la evaluación de proyectos?*

D. C.: Todos los países de la región estamos, conjuntamente con las instituciones, pensando en que tenemos que ser más responsables con la sociedad sobre las cosas que hacemos. Una de las cosas, que es el foco de nuestra institución hoy en día, es ir hacia una cultura más de gestión para resultados, lo cual genera una necesidad de focalizar más la acción en los cambios que los programas van generando. En el pasado, el énfasis de la supervisión de los especialistas del Banco en los países de la región está focalizado en todo lo que se vincule más con la gestión de las adquisiciones de bienes y servicios; construcción de obras; que haya transparencia; libre competencia y la parte de desembolsos, más que en un enfoque orientado a si realmente el resultado de la intervención ha generado los beneficios que esperábamos. Entonces, creo que si algo se puede mejorar es el monitoreo más vinculado no solamente a que los insumos y las acciones se entreguen en tiempo, sino también que el enfoque del gerente del proyecto o de esa gestión esté vinculado para obtener los cambios. Si nosotros estamos entregando los productos, que supuestamente los proyectos van financiando, no tenemos los cambios. Aquí, el que tiene que alentar es el gerente del proyecto porque es él quien ve que las acciones no nos están llevando a los resultados esperados. La visión de hacer un sistema de monitoreo que nos permita verificar no sólo los insumos sino los cambios que se van obteniendo, es fundamental. La evaluación de medio término, que generalmente los proyectos del Banco tienen, es más focalizada para ver si los objetivos del proyecto se están logrando con los productos que se están entregando, pero es una visión un poco más de insumos. Después, vamos a la evaluación final que el programa tiene, la cual ya se refiere más a ver si los productos que hemos entregado se ha hecho a costos; si han contribuido a los objetivos, etc. Después de su ejecución, pasados 4 o 5 años que el proyecto culmina, hay una evaluación ex post que generalmente no la hacemos. El Banco, a mandato de los directores ejecutivos de las instituciones, consulta a las autoridades locales si quieren hacer una evaluación ex post del programa. Generalmente, la tendencia es a hacer las obras ya. Cuando nosotros queremos hacer evaluaciones de obras que ya se terminaron hace 5 años, entonces, la prioridad no está tanto en saber qué hemos aprendido de esas intervenciones sino en hacer más obras. Nos hemos tropezado con evaluación ex post la final donde hay muy 'poco apetito' para poder aprender. Sin embargo, en el proyecto de la (...) se ha incorporado un componente, justamente, para permitir hacer evaluaciones ex post de los proyectos. Creo que esto nos va a servir un poco para ver la efectividad de las intervenciones.

F. S.: *¿En qué grado se diseminan los resultados de las evaluaciones ex post?*

D. C.: Le cuento un poco como estamos avanzando. Ahora, la política del Banco conjuntamente con gobiernos, es que nosotros terminamos el proyecto y hacemos un informe de terminación de proyecto (*Project Conclusion Report*). Ese informe es la fotografía final del proyecto donde uno hace la evaluación de la cadena lógica del proyecto, es decir, teníamos los insumos; hicimos las actividades; llegamos a los productos y estos nos llevaron a tales resultados. Ahí, realmente, es donde se tendría que ver cuán robusta ha sido la interpretación de los productos versus los resultados y, si nos atribuimos los logros, por ejemplo, no pensaría que la Argentina en los últimos 6 años ha crecido en un promedio de 6,7 y que el proyecto de mejoramiento vial es responsable del incremento de las exportaciones totales. Esa apropiación del logro versus la intervención es lo que se tiene que poner a prueba tanto en el diseño como en las evaluaciones. De repente, es mejor hablar de contribución antes que de atribución. Esa es una larga discusión que se está teniendo a nivel de los evaluadores, en términos de ver si deberíamos ser categóricos en algunas cosas o no, y eso es la consistencia interna de los proyectos.

F. S.: *Eso supone que los proyectos en el diseño y en la formulación incorporen elementos de evaluabilidad, ¿qué avances hay respecto en estos términos?*

D. C.: Correcto. Hay buenas noticias porque el Banco, hace un mes atrás, ha aprobado una nueva política que establece que a nivel de perfil del proyecto el equipo responsable tiene que presentar una matriz de desarrollo de efectividad, en el sentido que tiene que preguntarse acerca de estos criterios un poco más amplios, por ejemplo: ¿en qué sentido el proyecto responde a la estrategia del país?, ¿en qué medida el

proyecto se corresponde con la estrategia del Banco?, ¿qué tipo de análisis se hizo, desde la visión macroeconómica hasta el análisis de viabilidad económica, de análisis costo-beneficio, costo-eficiencia, etc.? Esa matriz que se tiene que llenar para cada proyecto va a permitir identificar si se cuentan con los instrumentos para hacer un seguimiento de la información, es decir, si tiene captura de información; líneas de base o no, etc. Tanto a nivel de perfil como a un nivel de conceptualización más avanzada, se tienen que presentar estas matrices. Lo más importante de todo es vincular con un plan que nosotros llamamos 'Ejecución del Programa'. Todo proyecto debe nacer con un plan de ejecución para los años que se prevén, es decir, identificar las actividades que se van a realizar durante cada uno de esos años. De esta manera lo que se hace es asegurar que el proyecto está bien dimensionado y se va a ejecutar en el período. Generalmente, la experiencia es que los proyectos no se ejecutan en los tiempos previstos. ¿Qué pasa cuando esto ocurre? El valor creciente neto de la inversión ya no es positivo, entonces, también es importante que esos planes de ejecución, que también se tienen que elaborar con mayor nivel de detalle, estén listos.

F. S.: *¿Dónde ve la causa principal de que las formulaciones sean optimistas respecto de la ejecución?*

D. C.: Uno de los aspectos que hacen a que los proyectos se ejecuten o no, son las capacidades institucionales de las entidades. Si alguien me preguntara por qué los proyectos no se ejecutan, respondería que por dos sencillas razones: primero, porque no se programan bien las actividades y, segundo, no se da de comprar, porque uno de los grandes problemas son las compras de los procesos licitatorios. Entonces, cuando uno no programa bien lo que se va a hacer con una visión de 4 años, es decir, con un plan de ejecución del programa, planteando que el primer año se van a hacer estas actividades, para lo cual tengo que salir con todos mis procesos licitatorios de compras, además de todas las especificaciones que esto requiere. Si hacemos un seguimiento muy cuidadoso de todo esto, se nos va el período de ejecución. Entonces, los problemas son: demoras, capacidad institucional; compras; adquisiciones y mala planificación. Por otro lado, diría que no es suficiente tener los productos entregados en plazo, sino que el proyecto esté entregando sus resultados, con lo cual cambia la mentalidad del gerente.

F. S.: *Mirar más el medio que el agente interventor.*

D. C.: Esa es la parte más difícil y el desafío actual de nuestros países, tratar de buscar que el valor público se vaya generando.

F. S.: *Hay dos conceptos que aparecen aquí, uno es el de pertinencia y el otro de relevancia. El primero, atendiendo a cuánto tiene que ver lo que estamos haciendo con el problema que queremos afrontar y, el segundo, si lo que hacemos tiene alguna significación en ese volumen del problema. más allá del concepto, ¿se ha avanzado en indicadores, componerlo en categorías que permitan hacer más evidente esos requerimientos para la calidad de un proyecto?*

D. C.: El tema está ahora centrado en no inventar más indicadores cuando existe una batería de indicadores que nos podría servir para diferentes tipos de programas. Por ejemplo, pensar un proyecto de mejora del sistema tributario. Es decir, si realmente la evasión, que es un tema muy difícil de medir, se ha disminuido o, por otro lado, si la contribución voluntaria de los contribuyentes se ha incrementado. Hay algunos indicadores que nos establecen cierto tipo de eficiencia de la recaudación por porcentaje del costo de administración de la agencia responsable. En Brasil, por ejemplo, se han hecho algunos estudios para identificar las contribuciones que se pueden obtener del (PIP) tributable, es decir, en qué medida la generación de bienes y servicios está vinculada con el potencial de recaudación. Entonces, hay un (PIP) que sí está vinculado y, con lo cual, nosotros tenemos que medir el esfuerzo tributario. Existen esos indicadores que el Banco trata de establecerlos y estandarizarlos. Aún queda un largo camino por andar, sin embargo en algunos sectores ya se está haciendo. Creo que cada proyecto en sí mismo es un universo, sin embargo, existen ya ciertos indicadores que se van obteniendo que a nivel de componentes y actividades, que son fácilmente estandarizables. Una de las cosas que yo comentaba respecto al tema de si las evaluaciones deberían ser públicas o no, es que sí deberían serlo. Nosotros estamos publicando ahora los informes de terminación de proyectos en la página Web del Banco con la aprobación del gobierno. Le consultamos al gobierno si tiene alguna dificultad con la presentación de la evaluación y, por lo general, en el caso de Argentina nunca han hecho ninguna objeción a que nosotros podamos publicar el resultado de nuestras intervenciones. Así es, también, que estamos tratando de utilizar más los sistemas de información a través de Internet no sólo para que el Banco tenga toda la información, sino toda la sociedad civil. En la mayoría de nuestros programas tenemos páginas Web donde se comenta cómo está avanzando el proyecto. En este sentido, hay mucho todavía por hacer en el tema de los cambios, pero creo que vamos en buena dirección.

F. S.: *Volviendo a la evaluación ex post, ¿por qué tienen tan poco uso los métodos multicriterio de evaluación?*

D. C.: Lo que sucede, creo yo, es que las personas han estado más vinculadas a hacer análisis muy particular, pero no contextualizado porque, generalmente, los técnicos están identificados a hacer el análisis de su sector y no ver la intervención que puede tener ese sector con los otros. En ese sentido, la realidad de América Latina, en especial de las grandes ciudades, están orientadas más a ver la problemática no como propia del sector sino multisectorial. Por lo tanto, la confluencia de criterios de evaluación tiene que darse en el marco de la coherencia de las intervenciones. Usted mencionaba el caso de (PROMEBA) que, si bien es un programa de mejoramiento de barrios, está vinculado también con las posibilidades de sostenibilidad en el tiempo de todo esto. En ese sentido, creo que hay que hacer un gran esfuerzo para ver la problemática global

y, a partir de ahí, ver si esa intervención por sí sola contribuye al problema fundamental que, seguramente, es un problema de empleabilidad de la mano de obra. Ese es un tema respecto del cual el Banco también está conciente de que se tienen que conformar equipos multisectoriales, por ejemplo, que la gente de transporte no solamente haga proyectos viales, sino que también vea la problemática contextualizada. En este sentido, estamos organizando grupos multidisciplinarios para poder evaluar ese tipo de proyectos. Todo esto es un desafío no menor porque estamos estructurados por divisiones disciplinares. Hace un año y medio, nosotros nos hemos reestructurado a una estructura matricial, antes estábamos divisionados y ahora matricialmente organizados, con lo cual deberíamos tener mucha más flexibilidad para atender a los países en este tipo de evaluaciones.

F. S.: En rigor, una de las preguntas que nos hacemos es que los problemas son complejos, tienen diversas dimensiones que son consideradas por el decisor. Sin embargo, cuando aparece el proyecto termina siendo evaluado con el criterio de costo-beneficio. Si bien este criterio es importante, no es el único, con lo cual ahí aparece una contradicción. La segunda, es ¿por qué sigue rigiendo la histórica tasa de retorno del 12% para los proyectos?

D. C.: La verdad es que eso va cambiando con el tiempo, además del costo de capital del país. Es decir, se tiene que hacer la evaluación respecto a cuál medida el gobierno puede prestar dinero y, por otro lado, cuál es la tasa en la que nosotros deberíamos evaluar el costo de capital. Esto se hace de país a país, la verdad es que el 12% lo estipuló el Banco para una década ya pasada, donde realmente las tasas eran de esa magnitud. Uno podría pensar hoy en día que la coyuntura financiera ha sido crítica, aunque es muy difícil establecer eso ahora. Sin embargo, las tasas tienen que reconocer dos aspectos: el costo alternativo que tiene el proyecto y medirlo con una tasa que le permita al gobierno reponer los recursos y financiar el capital; los intereses de operación y mantenimiento. Este es uno de los temas de por qué los proyectos no logran sus objetivos porque, muchas veces, hemos sido demasiado flexibles de exigirles a los proyectos que puedan financiar no sólo el costo de operación y mantenimiento, sino también el préstamo en sí. Entonces, en donde está la solución de llevar alcantarillado sanitario a zonas para bajos ingresos, se requiere un sistema cruzado de subsidios, plasmado en zonas de mayores recursos. En el agregado, esto debería generar ingresos suficientes para cubrir tanto la operación y el mantenimiento, como el pago del préstamo en sí. El 12% es una tasa histórica que se tiene que revisar a la luz del contexto de cada país. En nuestro caso, hemos seguido utilizándola como una variable de referencia. Sin embargo, algunos proyectos se han financiado con tasas menores.

F. S.: Por ejemplo, en los casos de proyectos de saneamiento que ninguno alcanza un retorno de esa magnitud.

D. C.: Exacto. Especialmente ahí, la idea un poco es discutir y conversar con las autoridades hasta dónde se les puede pedir a esos programas de corte social que generen ingresos mayores. Pero lo que sí se les pide es que sean sostenibles en el sistema.

F. S.: Que sea capaz de generar ingresos para operarlo.

D. C.: Y, también, mantenerlo porque uno de los problemas es por qué las redes de caminos, por ejemplo, tienen tan mal sistema de administración y mantenimiento. Obviamente, porque nosotros queremos seguir haciendo carreteras en otros lados. Entonces, ahí hay que preguntar si después de unos años se va a tener que hacer una rehabilitación como construcción de la misma red. En el caso del gobierno argentino ha estado, particularmente, muy preocupado con eso y tiene programas bastante voluminosos con el Banco Mundial.

F. S.: Lo mismo que usted señalaba pasaba con los sistemas de riego en la Argentina, los cuales el PROSAP estuvo rehabilitando.

D. C.: El tema de los canales de riego es bastante interesante porque es la parte de una problemática que, no necesariamente, se soluciona con el mejoramiento del canal. Este sistema creo que también hay que pensarlo desde una perspectiva donde el sector privado asume mayor responsabilidad. En muchos casos, el sector público ha estado muy comprometido en hacer las obras y apoyar los sectores, pero no hemos visto una organización al nivel del sector privado que pueda responder a los desafíos. Porque el Estado puede intervenir en aquellos sectores con deficiencia de información, problemas estructurales o donde existen monopolios. Allí donde existen monopolios es por ineficiencia, por lo tanto, el Estado tiene que participar. En ese sentido, el Estado puede ayudar a que estos conglomerados de empresas puedan organizarse en función de una rentabilidad sectorial. Esta rentabilidad sectorial es un poco el tema de esto que llaman los (...), es decir, que en cada provincia existe una vocación, una ventajas para operar, pero en qué medida los pequeños productores pueden integrarse en condiciones favorables a estos sistemas.

F. S.: ¿Por qué prácticamente se han dejado de utilizar los precios de cuentas?

D. C.: Lo que pasa es que, justamente, como hemos entrado también a otros sectores que antiguamente no habíamos ingresado, los sistemas de evaluación antiguos se han ido descartando. Por ejemplo, el tema del (HD4), esos sistemas cuantifican en torno al tiempo y el desgaste de los neumáticos, que son metodologías que han probado que podrían identificar más rápidamente los beneficios que hacer todo ese proceso. Sin embargo, creo hay que actualizar los precios de cuentas y el gobierno está interesado en hacerlo para tener un patrón claro que seguir en las evaluaciones económicas, pero pasa que el proceso es muy costoso.

F. S.: Además, en países como el nuestro los análisis son muy perecederos porque en 5 años cambian las variables macroeconómicas y hay que volver a calcularlos

D. C.: Sí, creo que este es un tema que la Dirección Nacional de Inversiones Públicas ha estado en los últimos tiempos interesada, sin embargo, han estado más preocupado para fortalecer los vínculos que tienen los proyectos de inversión con la parte del presupuesto. Ese ha sido, en la época actual, el principal problema. Entonces, el principal problema es que no estamos viendo el sector, sino el proyecto. Cuando esto ocurre, lo vinculamos más con la parte del presupuesto que con la parte de la cuantificación de los beneficios y los resultados. Creo que hay que hacer un esfuerzo por utilizar las variables de medición correctas para los beneficios. Ahora, los desafíos de los países en un contexto más global, debería estudiarse con mayor profundidad. Los avances en metodologías últimamente no han sido muy llamativos. En el Banco estamos discutiendo cómo podríamos evaluar los proyectos de desarrollo institucional y cómo podríamos medir los beneficios de estos proyectos. En la medida en que uno tiene mayor vínculo con la sociedad, por ejemplo, en la simplificación de trámites, ahí se puede identificar un beneficio en los tiempos, pero todo esto en la medida que el gobierno esté interesado en diseños de políticas públicas. Entonces, es muy difícil medir el beneficio de estas intervenciones en el corto plazo, porque no se sabe si la política que se va a determinar o se propone es la aplicable. Esos son los desafíos de los nuevos proyectos. Recuerdo que una de las cosas en las que valdría hacer un esfuerzo es en el tema de las compras públicas. Si nosotros pensamos un ahorro de las compras del sector público, en términos de sector salud, hay muchos hospitales que requieren una serie de medicinas y la estructura del sector público está dada en que las compras se hacen en grandes volúmenes y en períodos determinados. Entonces, suele ocurrir que haya stock de medicina que no se usa, porque se hacen compras voluminosas para sortear el sistema de precios. Lo que ocurre en el caso Sao Paulo, es que se hace una bolsa reversal de compras. Entonces, una pequeña empresa argentina que se dedica al sector, habiendo mostrado constancia de que paga sus impuestos al día, puede ser partícipe de un proceso de oferta de productos para los hospitales. Este sistema es una especie de subasta invertida. Nosotros tenemos especificaciones de qué es lo que contiene la penicilina en cuanto a químicos, entonces, todos los oferentes que me pueden certificar que tienen este producto pueden entrar a la subasta. El valor unitario de base es de U\$50,30, el cual se subasta en media hora y todos comienzan a apostar por valores menores. La empresa u oferente que ha subastado a U\$50,25 se lleva inmediatamente el contrato, se le lleva directamente el producto al hospital y ahí se le cancela el stock. Con este sistema se ha dado un 25% de ahorro entre el presupuesto para la compra de un año y el presupuesto pagado.

F. S.: ¿No se producen baches por ausencia de oferta?

D. C.: No, porque existe una oferta mayor y, generalmente, siempre hay interesados en participar. El gran problema era que en el pasado nadie quería contratar con el sector público porque no pagaba. Pero como este sistema inmediatamente otorga el contrato, se emite la orden de pago y se entrega, entonces, no hay ningún problema porque está presupuestado. Asimismo, evita el tema del proceso de corrupción, es muy innovador. La evaluación económica que se ha hecho de ese programa ha sido sólo ver los ahorros entre el presupuesto y el ahorro de la subasta.

F. S.: En el caso de las reformas de la gestión pública, sobre todo en las que está el ciudadano del otro lado, están los sistemas de gestión de calidad que aportan atributos como para considerar los evaluativos o el enfoque europeo, en la satisfacción del cliente, en las conductas. Por ejemplo, los pagos por Internet al que los ciudadanos son tan remisos o, en Santa Fe, los jubilados que cobran y pueden pagar sus cuentas por cajero electrónico, en cambio, retiran el dinero y pagan en la caja del banco. Esas son prácticas culturales, pero la informatización y la bancarización han introducido cambios interesantes en la vida cotidiana. No sé como se puede traducir eso en su equivalente financiero, pero sí se puede trasladar en ahorro de tiempo y en otros atributos de mejora de calidad vida, que es un indicador más comprensivo de los objetivos de un proyecto.

D. C.: Eso es muy interesante porque el tema es que estamos tratando de lanzar planes de gestión anual en las instituciones públicas, donde ellos se comprometan a desarrollar y entregar ciertos productos por año, y donde la burocracia tiene que desarrollar actividades. Por ejemplo: desarrollar estudios; elaborar propuestas, etc. Esta organización del trabajo con productos y plazos, establece cierta disciplina y permite evaluar mejor el desempeño de los funcionarios públicos. La reforma del sector público tiene que estar orientada, básicamente, a dar un mejor servicio a la ciudadanía. Entonces, sí a la reforma pero en la medida en que responda a un problema que el ciudadano tiene, en que facilite la gestión y la convivencia. La calidad desde un punto de vista del cumplimiento de expectativas, porque cuando uno entra a un lugar lo hace con ciertas expectativas de servicio. Si al final se ha recibido ese servicio, entonces, uno se siente satisfecho. Con lo cual, las consultas periódicas que hay que hacer ayudan a mejorar la gestión. Creo que una de las cosas que están faltando en las instituciones son gerentes que tengan una visión integral y estratégica de la funcionalidad de las instituciones. En estas áreas es un complemento importante porque no siempre un buen profesional sectoralista es un buen gerente, y lo que nos está faltando en toda la región es tener una visión más gerencial y estratégica de los procesos.

F. S.: En términos comparados con otros países de América Latina, ¿cómo evalúas la gestión de la inversión en Argentina?

D. C.: Como usted decía, la Argentina es un país federal donde el gobierno nacional y las provincias tienen sus propios programas. Cuando hay necesidades de articulación se requiere, por ejemplo, una mayor integración interinstitucional. La Argentina ha hecho bastantes esfuerzos en el pasado para impulsar esfuerzos conjuntos de descentralización de la educación, de la salud, si bien hay otros temas importantes que seguir trabajando en el sector, hay una ley nacional donde de alguna manera se han normado los procesos. Creo que hay avanzar un poco más en el sentido de darle mayor importancia y relevancia a estas áreas. Los políticos tienen que tomar las decisiones, en ese sentido, un político tomará mejores decisiones con las informaciones oportunas que se les den. Entonces, estos programas de inversión lo único que facilitan es que le dé al tomador de decisiones las alternativas más convenientes y rentables para el país. En Argentina hemos avanzado a nivel nacional y en algunas provincias como Santa Fe o Mendoza también tienen sus sistemas desarrollados, mientras que otras necesitan mejorar sus sistemas. En algunos casos, como el de Chile o Perú, hay una oficina sobre la cual tienen que dar el parecer sobre la viabilidad de la operación previa respecto al presupuesto. En Chile, por ejemplo, en la medida en que no pasa la propuesta del proyecto, y todos sus requerimientos, por planificación esa intervención no entra en el presupuesto. Si bien en la Argentina existe este sistema también, no es mandatorio. Tendríamos que seguir avanzando hasta qué punto nosotros podemos hacerlo vinculante una certificación, por parte del órgano correspondiente, de la viabilidad de las operaciones para su incorporación a los presupuestos. En el caso de Brasil es un sistema descentralizado porque no tienen un banco de proyectos, la mayor parte de los estudios de viabilidad que se financian por el Banco son hechos por consultores, entonces, es otro esquema. No puede catalogarse como un proyecto viable cuando tiene ejecución financiera muy lenta, entonces, creo que uno va complementado con el otro. La ejecución financiera es un indicador de que el proyecto se está desembolsando en forma tal que los productos van a ser entregados. Sin embargo, el gran tema es ver si una vez que tenemos el producto logramos los cambios. Entonces, el Banco sí mira mucho los desembolsos, porque un proyecto que se desembolsa muy lentamente quiere decir que tiene dificultades en el diseño, a perdido relevancia política para las autoridades y hay que estar permanentemente evaluando los riesgos. El Banco debería estar transitando de un mecanismo de supervisión basado en insumos, de adquisiciones, desembolsos, a un análisis más de riesgo del programa donde existen los problemas fundamentales, para tratar de solucionarlos. El Banco está avanzando a un proceso de evaluación ex post de los procesos de adquisiciones y acompañando más la entrega de los productos y la verificación de los cambios que van generando los programas. Esto requiere de un diálogo mucho más fluido con las autoridades, ya no tanto enfocado en los instrumentos pero sí en los objetivos de desarrollo. Entonces, son importantes el desembolso y la aprobación. El Banco tiene sus procesos de aprobación donde vienen los equipos de proyectos y se comprometen con entrega de ciertos proyectos para que el país pueda lograr sus objetivos, con lo cual es importante que estén presentados en tiempo y forma disponibles para los prestatarios. Asimismo, es importante que el Banco acompañe a los prestatarios en la ejecución de las intervenciones, no desde la perspectiva de que el Banco es un co ejecutor, porque el dueño del proyecto es el país, lo que hace el Banco es orientar en el diálogo la entrega de los efectos o el alcance de los objetivos de desarrollo del proyecto. Entonces, ha cambiado un poco el enfoque de la supervisión que está basado en un análisis de riesgo y orientada más a la entrega de los resultados.

Entrevista 17 y 18. (conjunta)

Expertos de la Secretaría de Planificación Territorial, contador Público y Arquitecto.

Francisco Sobrero: *Respecto a la falta de planificación, eso supone acortar los plazos para que el decisor tenga los beneficios dentro del plazo de su mandato, ¿Cuánto pesa eso hoy? ¿Ha cambiado algo respecto a ese accionar?*

B: Nosotros notamos cambios, no sé si el proceso en sí está en retroceso pero al menos se ha detenido. Hay provincias que están teniendo ya un proceso previo. El hecho que ya nadie cuestione el agregado de una evaluación de impacto ambiental a un proyecto, habla por sí. Si bien en esto los Bancos han insistido mucho y han logrado que se los reconozca, en muchos casos aún se cuestiona el tiempo que se les hace perder para hacer una evaluación del impacto. También, hemos descubierto en muchos casos que la evaluación de impacto la hacen hasta en función del decisor político.

F. S.: *Eso lleva a la pregunta siguiente, ¿cuál es el grado de responsabilidad que existe actualmente en los equipos técnicos?*

B: Lamentablemente hemos perdido un poco. Normalmente se acusa al político, pero el grado de corrupción prácticamente cala en todos los estratos. Soy pampeano, y como tal, he visto evaluaciones de impacto ambiental que son un dibujo.

F. S.: *Sí, sobre todo cuando se trata de evaluaciones ex post. ¿A ustedes les parece que es una rémora importante esa pérdida de responsabilidad profesional?*

B: Quería remarcar que están las excepciones, no podemos hacer una generalización total. Sin embargo, tiene que ver con las prácticas políticas que se han impuesto y en el técnico existe, fundamentalmente, temor. Es decir, plantea el tema hacia abajo pero no se anima a hacerlo hacia arriba.

Y: Pasa también que hay diferencia en los espacios ganados por los equipos técnicos, que les permiten hacer un planteo frontal sobre lo que pasa y hay otros equipos técnicos que ni siquiera tienen ese lugar, con lo cual ni les ocurre hacer tal planteo. Es muy variable, depende de las provincias, los municipios o las secretarías.

B.: También depende de la existencia en el decisor de formación técnica a su componente político o no, porque esto le va a hacer apreciar de un modo diferente la información que reciba. En el gobierno actual creo

que el componente más importante es la aceptación de nuestra experiencia, que fue del año pasado, y a partir de eso habernos creado un espacio en donde parecería que esto está avanzando y, fundamentalmente, acá la experiencia apuntaría a la etapa de identificación. Actualmente, estamos trabajando con el empalme del sistema de inversión pública concibiéndonos como la identificación de los proyectos.

F. S.: *¿Cómo se ensambla esto institucionalmente con la economía? Y, desde el punto de vista productivo, ¿hay alguna ida y vuelta, por ejemplo, con el sistema de inversión pública en economía?*

B.: Actualmente, estamos trabajando con la Dirección Nacional de Inversión Pública en un empalme, en donde la actividad del Plan Estratégico Territorial sería un proceso previo a la incorporación de los proyectos al sistema nacional de inversión pública. Lo que estamos tratando de evaluar es la compatibilidad de las metodologías, pero la idea es que nuestros proyectos ingresen al banco de proyectos que ellos operan y en los proyectos que requieran una formulación más específica, que superen determinado monto que ahora es de 19 millones, uno de los capítulos de la formulación haga referencia a todo el período previo de identificación del proyecto.

B.: hay muchas variantes, depende de la formación del político y del técnico, de las relaciones de poder que puedan llegar a existir, de las condiciones de participación que generen los políticos o que ganen los técnicos. Hay situaciones muy conflictivas, hay provincias donde prácticamente el técnico no existe ni para consultas y otras en donde existe una muy buena interrelación.

F. S.: *¿Hay alguna situación predominante?*

B.: en mi experiencia, predominan el político cerrado y el técnico temeroso.

Y.: en mi experiencia, muchas veces el técnico peca de decir: No, yo técnico. Después, cabe una diferenciación en lo que es los decisores políticos a nivel Ministerio y los gobernadores, porque son dos tipos de decisiones y de formaciones. En Chubut, me comentaban los técnicos con los que tuve relación, que el gobernador está enterado y tienen posición sobre todos los problemas de la provincia. También se da la situación de que hay más variedad a nivel de los Ministros. Hay Ministros que toman decisiones de otras áreas y que son puramente políticos, o Ministros que han sido técnicos mucho tiempo y tienen una gran impronta de efectividad técnica.

F. S.: *¿Y su consistencia con los ejes de desarrollo se planteaban en el plan estratégico o no?*

B.: Eso es una evaluación que hacemos nosotros. Actualmente, estamos discutiendo con ellos porque quieren salirse de lo que es puramente el análisis costo-beneficio o la tasa de retorno, y hacer un análisis puramente econométrico incorporando algunas otras variables. En eso nosotros estamos en condiciones de resistirlo. A su vez, ellos nos están mostrando algún tipo de programas que a nosotros nos permitiría, a manera de idea de proyecto, poder hacer una determinación más precisa del impacto que ese proyecto en funcionamiento podría llegar a tener sobre aspectos productivos; sociales; ambientales, etc.

F. S.: *¿Por que se usan tan poco los métodos multicriterio para la evaluación?*

Y.: creo que tiene que ver con que muchas veces el análisis multicriterio, en la conformación, no te da un número cerrado, único y de receta. Es decir, no tiene una certeza e lo verdadero, cerrado, palpable.

F. S.: *¿Y los otros tienen esa certeza?*

Y.: No, es como cuando querés pasar algo cualitativo a números y se asustan. La herramienta va por adelante del pensamiento. Muchas veces pasa así y, por eso, se le tiene un poco de miedo a esto. Igual, me parece que está repuntando en curva ascendente.

B.: No tienen esa certeza, pero te la venden que sí.

F. S.: *Otras de las respuestas que obtuve a esa pregunta, fue que no se usan porque no se conocen.*

Y.: está bastante restringido al ámbito puramente científico de laboratorio en un principio matemático que, creo, que ahora se está especificando.

B.: siendo sincero, no hace mucho que lo conozco y lo aprendí en un curso desde una mirada económica-ecologista. En general, la ecología tiende a evaluar multicriterio, entonces, allí es donde empecé un poco a abrevarlo.

Y.: También, es importante marcar lo que hablábamos con la gente de inversión pública es que el estudio que hacen de los proyectos de ellos, es que el proyecto es el mundo. En cambio, nosotros vemos el proyecto en relación a la coherencia lógica; a la cartera de proyectos; al territorio, es decir, que se ve con una contextualización más importante.

F. S.: *Respecto a la etapa de planificación del ciclo del proyecto, ¿cómo ven que se usen, en qué medida y con qué calidad, las herramientas actuales que existen para identificar proyectos? ¿Cuál es el resultado que éstas brindan?*

Y.: Como herramienta creo que no hay que descalificar a priori a ninguna. Por lo menos en el marco que estamos planteando nosotros, el objetivo es impulsar que se saque la idea de 'sectorialismo' en la planificación. Es decir, se use la herramienta que sea, que se llegue a una idea de planificación intrasectorial. En ese marco es donde, por lo menos la metodología que nosotros estamos usando, después del diagnóstico y todo lo que uno se plantea, se llega como síntesis al árbol de problemas y de objetivos. En un principio lo que creíamos que iba a ser lo más sencillo de la metodología, la construcción del problema fue de lo más difícil. Esto te muestra una patología que tiene el 'sectorialismo'. Ha pasado que armaron árboles intrasectoriales, árboles de problemas bien planteados y los corrigieron para hacerlos sectoriales. Está bien que uno ordena el pensamiento por sectores, pero la realidad no está ordenada así. Por eso, queremos llegar a manejar un problema intrasectorial que se pueda ordenar y después tener casos sectoriales. Pero me parece que es una de fallas que nosotros vimos en el correr de la metodología más agudo, donde la creación de problemas complejos no se plantea en la realidad.

F. S.: *¿No pueden incidir en eso las metodologías existen hasta ahora? ¿No hay una insuficiencia metodológica que haga constreñir los criterios de abordaje y lleve a cometer esos errores que señalás?*

B.: Si bien hay bastante o diversa metodología, no hay una situación de discusión sobre cuál sería la más eficaz. Mayoritariamente, la utilización de la metodología tiene que ver desde una mirada práctica con quién va a ser el evaluador y las cosas que le pida. Siguiendo tu pregunta anterior, prácticamente no se usaban hasta ayer. Hay un gran adelanto en el uso que viene por la Reforma Constitucional de 1994, a partir de la cual hay provincias que acceden a los organismos multilaterales de crédito que los obliga a planificar y utilizar este tipo de metodología. Nosotros no estamos seguros que esta sea nuestra metodología y por eso la estamos revisando. Venimos haciendo camino, estamos haciendo una experiencia y nos estamos autocriticando. Arrancamos planteando modelos actuales y deseados, diagnóstico y apuesta estratégica, prácticamente de modo descriptivo y sintetizado en mapas. Ahora estamos avanzando y hemos optado, en esta primera instancia no exenta de revisión, por el tema de árboles de problemas para el diagnóstico y árboles de objetivos para la apuesta estratégica. Cuando terminemos esta segunda fase, vendría una etapa de evaluación y ver qué modificamos.

Y.: Entendiendo que aparecen los árboles de problemas y de objetivos detrás de un documento que tiene un diagnóstico y con todo lo demás que trabajamos. Pasa muchas veces que las herramientas no están bien utilizadas. Me parece que, obviamente, la forma y el contenido son inseparables y, necesariamente, con el avance de la planificación vas avanzando hacia nuevas herramientas. A nivel personal, creo que muchas de las herramientas que tenemos hoy están subutilizadas. Si volvemos al problema del uso de los árboles de problemas, en primer lugar, no se usan de manera sistémica. Si se hace un árbol de problemas y uno de objetivos de manera absolutamente lineal, no te va a dar nada.

F. S.: *En definitiva, te va a dar lo que querés que dé.*

Y.: No. Vamos a suponer que no son tan buenos dibujantes. A lo que voy, respecto a las herramientas, es que muchas están subutilizadas y otras no sirven. Pero, por otro lado, me parece que hay una idea de abordaje del pensamiento complejo y sistémico que no está implantado. Eso repercute directamente en el uso de las herramientas.

B.: Eso es esencial. ¿Qué es lo que predomina? El pensamiento económico. ¿Cuál es la formación de los economistas? Es lineal, mecanicista, sigue usando la misma lógica de la física de hace 200 años. Son muy poquitos los economistas que han incorporado la mirada sistémica en sus modelos de análisis y muchos de ellos, que lo hicieron hace algún tiempo, son ignorados por los principales teóricos de la economía.

F. S.: *La práctica lleva a que se ritualice el resultado del desempeño financiero-económicos y se lo dibuje. Esa es la admitida y habitual práctica de todo el mundo. Quizás, es un buen momento para ponerle la proa a esa acción.*

B.: Creo que sí, que estamos en el momento oportuno. Este año tendríamos que cerrar el acuerdo, al menos para no tener retroceso e independientemente del resultado de las elecciones, dejarlo relativamente sujeto para después poder seguir avanzando. Por otro lado, respecto al tema productivo que nos preguntabas, estamos trabajando con la Dirección de Economías Regionales. Ellos están analizando la producción regional a través de complejos, que es una metodología diferente. La Dirección trabaja con matriz input-output y, también, están trabajando la matriz a partir del complejo. Con esta otra Dirección estamos con la idea de empezar a articular políticas, de modo de empezar la implementación de planes operativos en conjunto. ¿Qué nos pasó en los 4 años anteriores? Fue, por un lado, la gente de la Dirección de Economías Regionales, hicieron talleres donde relevaron prácticamente todos los complejos regionales. Al otro día, íbamos nosotros, hacíamos talleres y hacíamos los diagnósticos. Ahora, la idea es trabajarlo un poco a partir del Norte Grande pero en una actividad conjunta de los dos organismos.

F. S.: *Allí estaría el tema de la capacitación, porque las ofertas de capacitación también son muchas y variadas. Según tengo entendido, la UMPRE va en el tercer programa va a fortalecer capacitación. Y, si hacemos más de lo mismo, seguimos dilapidando dinero porque habría que incorporar estos aspectos en la capacitación.*

B.: Nosotros estamos organizando, porque fue creado en noviembre, y ahora el viernes teóricamente debería aprobarse el reglamento para iniciar el trabajo en el Consejo Federal de Planificación Territorial. La idea es trabajar en dos líneas: en un marco legal para el ordenamiento territorial, que no todas las provincias lo tienen, y el segundo tema es el fortalecimiento institucional. Esta experiencia, que hemos iniciado muchas veces 'haciendo camino al andar', quisiéramos poder institucionalizarla.

F. S.: *Entonces, hay avances.*

B.: Sí, hay avances.

Y.: Creo que cuando se empiece a reflejar todo lo que estamos haciendo, o lo que vemos nosotros que está produciendo a nivel de la idea de planeamiento en las diferentes gobernaciones, la demanda de capacitación se va a transformar, va a ser una cosa que va ir pareja. Hasta hace un par de años atrás, en evaluación de proyectos era lo típico porque también era la demanda que existía. Como siempre se manejó la misma idea de cómo se manejaban los proyectos o cómo se evaluaba, la demanda no varía. En el camino que se está haciendo, donde a mi entender los que toman decisiones están entendiendo la idea de planificación como un fuerte institucional, creo que la demanda de capacitación va a empezar a variar.

F. S.: *Eso además es un avance porque rompe con la tradición anterior. ¿La teoría de Carlos Malthus está incorporada en la bibliografía?*

B.: Sí.

F. S.: *La Secretaría de la Gestión Pública también trabaja en el tema, sobre la base de la teoría de Malthus, ¿ustedes tienen contacto con ellos?*

B.: institucionalmente sí y existe un buen vínculo, pero no hemos avanzado en propuestas de articular políticas. En eso estamos mucho más fuertes con la Dirección de Economías Regionales y Energía, con Dirección de Inversión Pública y, actualmente, estamos trabajando con INTA.

F. S.: *La inducción del modo de abordaje que proponen el Banco Mundial y el BID, ¿en qué medida inciden en relación al tema de la identificación?*

Y.: Cuando uno plantea una metodología nueva todo lo anterior tiene un peso importantísimo. Si uno está acostumbrado a una rutina de evaluación de proyectos y uno cae planteando algo nuevo, siempre lo pasado tiene un peso importantísimo. Sinceramente, no estoy empapado de lo que plantean el BID y el BM, pero en provincias donde me ha tocado participar, hay un denominador común que es una pseudo receta que hay que llenar. Cuando nosotros lo que queremos entender es que no es un paquete que está cerrado, es decir, que no hay una sola manera de hacerlo sino diferentes maneras de abordar el mismo problema o de construir un problema que tiene las mismas causas. En este sentido, me parece que hay una repercusión cierta sobre el trabajo que se está haciendo. Muchas veces es bien tomado lo que planteamos nosotros y, en otros casos, sostienen que nosotros estamos errados de querer llegar siempre a un único y verdadero resolutor del mundo.

F. S.: *Cuando el BM hace unos 6 o 7 años empieza a requerir la matriz de marco lógico, pero sólo como herramienta de seguimiento y no de análisis de consistencia del proyecto.*

Y.: Un ejemplo que se me vino a la mente es cuando Rolando García dice que la característica del todo se lo da la relación entre las partes, pienso en que hoy no se da eso, sino que son las características de las partes y no sus relaciones. En el desarrollo del trabajo eso se ve en el planteamiento, lo que pasa son las causas y la relación de la causa de los problemas no aparece.

B.: Ambos tenemos la mirada sistémica, así que coincidimos mucho.

F. S.: *En la identificación ¿se incluye algún análisis de escenario?*

B.: Todavía no, pero la idea es avanzar hacia eso. En esto no nos diferenciamos mucho del político, vamos a la apuesta estratégica.

Y.: En los talleres que hicimos de presentación e implementación de la metodología, hubo provincias que plantearon la posibilidad de incorporar escenarios. Por ejemplo, Santa Cruz está trabajando paralelamente con situaciones de escenarios, pero nosotros teniendo el deber de plantearlo a nivel nacional no podemos hacerlo de manera que sobre exija la capacidad de el equipo técnico y nos quedemos atrás con el 90% de las provincias.

B.: En el libro hay un escenario planteado, fundamentalmente, de tipo diagnóstico pero es de acá, porque a nivel provincial no lo hemos trabajado.

F. S.: *Yo lo tomo como herramienta de la identificación porque a veces el efecto túnel de que el escenario es ese, y nada más, choca en los cambios.*

B.: Nosotros somos conscientes de la limitante metodológica que tenemos y el gran desafío es ver cómo lo hacemos. Tenía intenciones de hacerlo en esta segunda parte pero creo que no nos van a dar los tiempos. Hemos estado hablando con la Dirección de Economías Regionales y, en este hecho de articular políticas territoriales, también se sumó la Secretaría de Energía. Es decir, somos tres organismos articulando políticas. Todavía no está definido, pero estoy impulsando para que ahí se trabajen escenarios prospectivos.

Y.: No es prospectiva, pero si querés entender un poco el futuro o qué rol tiene, en la metodología lo que se plantea es que el modelo deseado tiene incumbencia en el sentido de que te va a plantear la importancia de cada uno de los criterios que tomás. ¿Por qué? Porque uno ya tiene marcado un ideal de desarrollo que es hacia dónde querés ir, pero no es prospectiva porque no hay escenario.

B.: Es lo que hay que tener en cuenta a la hora de ponderar proyectos.

F. S.: *Me interesó lo que dijeron respecto a la experiencia del riesgo. El riesgo es la materialización, plena e intempestiva, de alguna imprevisión hecha en este tipo de análisis.*

B.: Exactamente. De esto hay experiencias en las provincias sísmicas, porque ahí tienen muy presente las amenazas de ese tipo.

F. S.: *Vivo en una provincia vulnerable respecto a las amenazas hídricas, pero ahí siempre prima una visión positivista y mono disciplinar de los responsables de políticas. Por ejemplo, cada vez que en Santa Fe ha habido una inundación se hizo un terraplén y cada vez que se ha anegado un área se hizo un canal. Sin embargo, los riesgos y la vulnerabilidad no tienen que ver con la naturaleza. La vulnerabilidad es un concepto social. No obstante, se sigue pensando de manera estructural.*

Y.: tenía un profesor en la facultad que me decía que lo estructural es lo que sacás y, eso que estabas estudiando, deja de ser. Muchas veces, cuando uno habla de soluciones pone cosas como no estructurales, como que si no existen no hay solución, son parches. Esto tiene mucho que ver con pensar y re pensar los problemas constantemente, y no armar un recetario de soluciones. Una de las cosas por las que estamos peleando, sin que cada uno pierda su rol, es que estén uno más empapado del otro. Es decir, entender que el técnico tiene una posición política que impregna su trabajo y el político tiene una formación que impregna sus decisiones. En lo particular, he visto de todo un poco, por ejemplo, técnicos que tienen mucha llegada a lo político y son muy escuchados por los políticos, y otros que no hay manera que tengan un lugar de importancia para poder llegar o influir. Precisamente, la metodología que planteamos nosotros consta de 4

etapas y lo ideal es que todas las etapas estén corridas por los técnicos y sean aprobadas por los políticos, que sea una especie de ida y vuelta. Entendiendo que la realidad de hoy y el rol que tienen los políticos de tomar las decisiones, esta metodología tiene una cuarta etapa que es la agregación técnico-política de la cartera de proyectos. Así es nuestra relación con los técnicos y los políticos de cada una de las provincias. Me parece que el camino tendría que ir por el lado de que se acerquen las relaciones, entender que es una sola cosa, más allá de que unos toman las decisiones y otros ofician de técnicos, nuestra metodología está impregnada de decisiones políticas. Esto es así porque creemos que las decisiones son una sola cosa, no existe esto de duplicarse, siempre que creamos en la mirada sistémica y la resolución de problemas complejos.

F. S.: *Vayamos a la fase de preparación de proyectos, ¿cuáles son las principales debilidades que ustedes ven en su experiencia en la tarea de preparación?*

B.: Nosotros no estamos trabajando en la formulación de los proyectos. Nuestra tarea, hoy, se está terminando en la identificación, es decir, la parte de preparación de los proyectos sería parte de las deficiencias. Todavía el escenario anterior está vivo, o sea, los preparan los organismos ejecutores de política. Me animaría a decir que entre nuestro pensamiento estratégico y la ejecución no existe una relación vinculante. De todas maneras, el gran adelanto es que en el plan de obras, prácticamente, está concebido a partir del nuestro, el anuncio de la parte especial de obras que se hizo en diciembre para palear la crisis, también, fue tomado como referencia de lo que se hizo acá. Pero todavía no existe una relación vinculante.

Y.: Todavía nosotros no tenemos estudios sobre los proyectos específicos. En lo que estamos corriendo ahora hay de todo (proyectos, ideas de proyectos, prefactibilidad, etc.), pero no hacemos crítica o tenemos incidencia sobre esos proyectos.

B.: mi mirada personal indica que la mayoría de las preparaciones de proyectos son dibujos e, inclusive, para justificar una ruta estiman frecuencias para que la relación beneficio-costos se justifique, pero no hay un pensamiento serio sobre este tema.

F. S.: *Además de eso, ¿tampoco hay una interacción con ustedes?*

B.: Con la única que tenemos ese tipo de vinculación es con la Secretaría de Energía, con la cual a su vez estamos articulando esta experiencia que empezamos a hacer juntos. Tenemos ventanillas, nosotros no concebimos los proyectos de la nada. Es decir, cuando tomamos de la provincia, hacemos nuestra propia selección, vamos a consulta pública. Tenemos referentes en cada una de las Secretarías, Subsecretarías y Organismos Autónomos, pero hasta la preparación del proyecto.

F. S.: *De ahí en adelante ya puede seguir cualquier rumbo.*

B.: Exactamente.

F. S.: *¿Qué comentario podrían hacer sobre su experiencia en la fase de evaluación?*

B.: La evaluación que se hace es casi puramente económica. El propio organismo de evaluación en estos momentos manifestó su preocupación, estamos discutiendo metodologías y están queriendo incorporar algún otro tipo de parámetro como para que no sea solamente la relación costo-beneficio el único elemento determinante del proyecto. Pero todavía en esto no hemos arribado a nada. Probablemente, nos estén pidiendo algo que es muy difícil y que es un indicador único de impacto territorial. Sin embargo, soy muy optimista respecto a que si la política nos permite los tiempos necesarios, probablemente, podamos llegar a articular.

F. S.: *Lo que ocurre es que todo esto va llevando a la idea de que el planeamiento tiene que tener jerarquía de relación directa con el ejecutivo, por ejemplo, no puede depender de un Ministerio de Economía.*

Y.: Lo ideal sería que esté en la cabeza de los ejecutivos.

F. S.: *Respecto a la evaluación ex post, ¿qué comentarios podrían hacer?*

B.: Nosotros no hacemos, es una de las cosas que tenemos pendientes. La idea es tener una especie de observatorio donde podamos ir monitoreando, conjuntamente con la provincia, qué es lo que hay. Respecto a si es necesaria, la evaluación ex post es fundamental porque es lo que te va a dar datos para retroalimentar el proceso decisorio. Los sistemas, naturalmente, tienden a la entropía y la evaluación ex post es lo que puede llegar a mantener su equilibrio, por lo tanto es necesaria y fundamental.

Y.: los tiempos ex post también son complejos a la hora de entender una planificación que requiere ser retroalimentada. Es decir, esperar 5 años de un proyecto terminado para empezar a evaluarlo es mucho tiempo, primero, porque el país ya no es el mismo y, segundo, porque en el tránsito se pierde un poco el hilo de lo que arrancó, pero es una lucha que se da en paralelo con la idea de planificación.

F. S.: *Sí, pero son políticas que dan resultado a largo plazo y que responden a una mirada estratégica.*

B.: Sí.

Y.: Sí, sin ninguna duda.

F. S.: *Otro elemento que nos está faltando en el proceso de evaluación es el escaso valor, como valor positivo, que tiene la autocrítica institucional y, por eso, hay tan poca evaluación ex post.*

B.: mi experiencia, hasta en la actividad privada, me dice que no hay evaluación ex post. Prácticamente, no tenemos el hábito del control.

F. S.: *Hay un aspecto en la formulación de los proyectos que tiene que ver con la viabilidad. A veces, los proyectos se frustran porque la realidad se ve sólo en una sola dimensión y no en su multiplicidad de dimensiones. ¿Qué opiniones recogen de lo que llamamos análisis de viabilidad?*

B.: En el caso nuestro no lo hacemos, ni siquiera lo tenemos planteado, porque estamos muy en la identificación de las ideas. En la parte de preparación de los proyectos, creo que tampoco está. Normalmente, el financiador determina las reglas del juego que toman en cuenta los que preparan el proyecto. No existe una práctica estandarizada de mirar. Nosotros hemos avanzado en una parte del tema de la viabilidad, y ahora estamos viendo cómo lo ofrecemos al resto del Estado, que es un relevamiento de riesgo que hemos hecho en Argentina, fundamentalmente, a partir de la amenaza definida territorialmente. Es decir, distintos tipos de amenaza por departamento, la frecuencia histórica de ocurrencia y la vulnerabilidad social frente a ese tipo de hechos. Ahora, estamos queriendo incorporarlo a la parte nuestra y, a su vez, la posibilidad de transferirlo a los organismos preparadores de proyectos, los ejecutores.

Y.: en lo que respecta a mi experiencia personal, también se ven diferentes tipos de debilidad. Por ejemplo, provincias como Chubut que trabajan como comarcas, se hacen reuniones comarcales donde van los que toman decisiones, que tienen jerarquía de Ministros, y ahí siempre saldan algunas debilidades con la implementación de los proyectos. Después, hay provincias como Neuquén que también tienen una micro regionalización, donde se hacen reuniones y salen proyectos micro regionales, que tiene asegurado un cuarto de viabilidad, en el sentido que es de donde nace lo social. Pero hay de todo un poco.

B.: En las experiencias participativas, en general, deberían avanzar muchos más en cuanto a la viabilidad.

Y.: nosotros dentro de los criterios con los que medimos el impacto territorial, uno de los subcriterios es la conflictividad que produce el proyecto. Eso lo planteamos como uno de los criterios a evaluar, es decir, si creemos que cierto proyecto va a tener una manifestación de Greenpeace para que no se haga, va a tener una ponderación dentro del sistema.

F. S.: *¿Porque tanto el Sistema Nacional de Inversión Pública como los Organismos Multilaterales utilizan como tasa de corte para el rendimiento de los promedios la tasa del 12%?*

B.: a mí me lo negaron totalmente a eso. Según lo que me dijeron, es una pauta cultural que se ha fijado pero que ellos no están exigiendo el 12% porque ellos no fijan una tasa de corte. En realidad, la tasa de corte tiene que ser una decisión que surja de un montón de contextos. Uno de esos contextos es la tasa de interés que existe que es la del costo de capital.

F. S.: *Ni siquiera en los Bancos he encontrado respuesta a eso.*

B.: habría que determinar el costo social de capital más otros insumos críticos que pueda llegar a tener y el costo de oportunidad de ese tipo de insumos. Por ejemplo, si estoy agotando el agua en un proyecto, evidentemente, estoy dejando a generaciones futuras sin.

Entre vista 19

Coordinadora Técnica de Programa Nacional de Financiamiento a Municipios. economista

Francisco Sobrero: *¿Se utiliza en forma conjunta con las otras herramientas de identificación como: árbol de problemas, árbol de objetivos, etc.?*

N. R.: Sí, así está planteado al momento del diseño del programa, pero no lo pudimos poner en práctica porque todavía no tenemos resultados que nos permitan hacer el análisis.

F. S.: *¿Pero hay análisis?*

N. R.: Sí, porque eso lo hizo el Banco Mundial junto con nosotros cuando diseñaron el programa.

F. S.: *La impresión que da el Banco Mundial es que usan un modelo muy estilizado con una matriz 4x4, pero no he visto casos que reflejen que esta matriz haya servido para desechar casos o reformularlos, ¿ocurren casos de ese tipo?*

N. R.: En nuestros programas no lo he visto.

F. S.: *Porque una herramienta sirve cuando va seleccionando y descartando, como debería servir la tasa de corte del 12%. Es decir, si no hay ninguno debajo de la línea es porque algo pasa.*

N. R.: Acá no llega, a lo mejor son descartados antes, pensá que esta es la tercera instancia. Primero está el organismo que identifica al proyecto, la segunda etapa es a nivel provincial, la tercera somos nosotros y la cuarta es el Banco. Quizás, en la primera instancia quedan los menos del 12%.

F. S.: *¿Qué pasaría si en algún momento el Banco pidiera la lista de iniciativas de inversión que fueron rechazadas en algún momento?*

N. R.: Es que como fueron rechazadas ya no las tenemos. En general, los rechazos de iniciativas de inversión tienen que ver más con el tipo de inversión que con la calidad de la inversión. Te diría que están más asociadas a un problema de pertinencia respecto del programa.

F. S.: *Por ejemplo, cuando alguien viene con la idea de construir un edificio de 24 pisos para el Registro Civil.*

N. R.: Claro. Por ejemplo, la Provincia Santa Fe tiene en proyecto generar un nuevo edificio para (...) que, incluso parece que hasta es riesgoso. La idea era que nosotros financiásemos el equipamiento, bases de datos, la programación para incorporar distintos sistemas, etc. Lo que llegó acá es un complemento a la

inversión de la estructura del edificio, lo cual para nosotros no era elegible porque no financiamos obras tan grandes. Ahí fue descartado por más que la inversión era pertinente, necesaria, respondía a la solución del problema, pero lo que no era elegible era el financiamiento.

F. S.: En la hipótesis de que la metodología, en este caso, del Banco Mundial tiene una serie de parámetros que tratan de cumplirse de alguna manera, como en el caso de la tasa. La formulación y la evaluación, además de cubrir esos aspectos de la mejor manera posible, busca darle razonabilidad. Entonces, se supone que los equipos tratan de formular proyectos que sean razonables. ¿En qué aspectos se pone énfasis?

N. R.: En la técnica y la tecnología, es decir, identificar cuál es la mejor metodología a incorporar en el proyecto y, después, pasamos a los análisis financieros y económicos.

F. S.: ¿Lo institucional tiene alguna importancia o está al final de todo?

N. R.: Sí tiene importancia, iría junto con las anteriores. Medioambiental, por ejemplo, no tenemos proyectos de impacto significativo entonces no aparece. Lo social menos.

F. S.: Se trata de proyectos que intervienen en la estructura y la burocracia, e impactan menos en el ciudadano.

N. R.: Tienen que ver con esto de facilitarle herramientas al ciudadano para simplificar trámites, ahorrarle algún tiempo.

F. S.: En el proyecto del Registro Civil, ¿se recabó información de la opinión de la gente que hace colas para hacer trámites? ¿Hay información que revele la dimensión a considerar?

N. R.: Está considerada la dimensión, no sé si tan sistemáticamente medida. Como lo produce el proyecto, la gente del Registro Civil todos los días ve las colas y recibe quejas. La dimensión está registrada e, incluso, está expresado como motivo que genera el proyecto no sólo de los actores sino de los usuarios del sistema. También tiene que haber alguna división porque uno de los indicadores tiene que ver con los tiempos de gestión, entonces hay mediciones. Por ejemplo, te dicen que van a bajar el trámite de una partida de nacimiento de 48 meses a 15 días.

F. S.: Es decir, está incorporada la percepción que tiene el trabajador-operador respecto de lo que le ocurre al usuario.

N. R.: Sí, de las experiencias que tienen, no hay una encuesta previa.

F. S.: Cuando se ejecutan los proyectos, ¿dónde aparecen las dificultades?

N. R.: A veces en lo financiero, en la disponibilidad de fondos porque hay más problemas de caja.

F. S.: ¿En lo institucional no aparecen dificultades?

N. R.: En general, no. Lo que ocurre a veces son problemas de articulación entre las distintas áreas y actores que inciden en el proyecto. A veces las necesidades o los tiempos del responsable final del proyecto no siempre coinciden con los que intervienen en la provisión de insumos, con lo cual me refiero a técnicos, evaluaciones, asistencias técnicas, etc.

F. S.: Sin embargo, no es un elemento al que se le de la suficiente importancia en la formulación.

N. R.: En la formulación se considera, pero quizás no se traduce en los hechos tal cual se pensó.

F. S.: Eso es muy frecuente porque, a veces, cuando se diseña el cronograma se omite.

N. R.: Y si no, en el programa aparecen buenas voluntades y después en la práctica se complica para implementarlo. Por ejemplo, con esto del gobierno electrónico creo las áreas informáticas se las carga de muchos compromisos y no se los dota de todos los recursos como para reponer a todos esos compromisos en los tiempos que dijeron.

F. S.: Por eso te decía que me parece que, en general, es un aspecto que no está valorado, que 'no se afina bien el lápiz'.

N. R.: Creo lo valoran, que es un actor que tiene que participar, decidir, opinar, pero no se afina el lápiz en cuanto a cómo lo va a hacer.

F. S.: Y esto impacta en los costos también.

N. R.: Sí, pero en general hoy, dadas las circunstancias que rodean a la ejecución de los proyectos, las empresas al final resisten un poco. Entonces, no incide tanto en los costos, pero como el tiempo es oro, si lo medís de ese lugar sí incide. Quizás no se transforma en un desembolso efectivo, pero de la oportunidad de no tener operando en determinado momento el sistema en los plazos que esperabas, ahí sí estás perdiendo plata porque seguís manteniendo ineficiencia y demás, durante más tiempo.

F. S.: ¿Y respecto a la evaluación concomitante o jerárquica?

N. R.: Se mezclan, hay bastante benevolencia.

F. S.: Y en el caso de cuando tienen un nivel jerárquico superior en el organigrama, ¿es paso a paso o hay feedback y se va ajustando?

N. R.: Se va ajustando porque veces el evaluador es parte, se asume como tal porque participa de la solución o colabora en lo que se requiera.

F. S.: Los documentos del proyecto formulan las alternativas que, generalmente, son opciones duras. Pero sospecho que poco o nada dicen sobre opciones de segundo o tercer nivel, ¿es así?

N. R.: En la mayoría de los casos sí. Hay documentos de proyectos donde el análisis de alternativas está, pero no todos lo tienen.

F. S.: ¿Incluso los que deberían tenerlas?

N. R.: Sí, no siempre, pero es un capítulo a considerar. Muchas veces lo encontrás así.

F. S.: Las alternativas de menor jerarquía, de segundo o tercer nivel, las que van apareciendo cuando se definen las actividades y los componentes.

N. R.: No están planteadas en el documento del proyecto. En este documento aparece la solución, entonces, el que revisa el proyecto es el que evalúa si esa es la mejor alternativa.

F. S.: ¿Podríamos decir que ahí hay una carencia de información?

N. R.: Sí. Precisamente, en estos días a la luz de un proyecto que está analizando Luciano Lorenzón, que se encarga de analizar sistemas, discutíamos esta cuestión. Le había llegado un proyecto de comunicaciones y él decía que como no sabía de comunicaciones porque es muy específico, con lo cual, esto que están planteando no sé si es la alternativa correcta. Lo que hace que él diga, cuando analiza el tema de sistemas, que de la solución que le están proponiendo puede valorar si hay una mejor alternativa, pero no significa que le han dado los elementos para ver si ellos hicieron los análisis. Es decir, analiza el proyecto, es un conocedor del mismo, lo hace igual por más que no tenga todos los elementos. Pero en el caso de que se trate de alguien que no sea conocedor del proyecto ni tuviera todos los elementos, si tuviese el análisis de alternativas le resultaría mucho más sencillo.

F. S.: Entonces, ¿Podrían colarse ineficiencias?

N. R.: Sí.

F. S.: Además de que eso puede plantearse en la práctica, ¿no aparece en ningún otro lado?

N. R.: En el documento del análisis no siempre aparece planteado ese análisis de alternativas. A veces parecería que al formular el proyecto ya tienen identificados los caminos, pero no te dicen porqué van por ahí.

F. S.: Vayamos ahora al tema de indicadores y líneas de base, todas estas nuevas herramientas que en rigor son útiles cuando no se toman burocráticamente.

N. R.: En muchos casos sigue siendo así. Pero al final termina también terminando así, porque recibís una serie de indicadores que no permiten medir si se va a alcanzar el objetivo, con lo cual lo que se hace son aproximaciones. Respecto a la línea de base es algo que cuesta incorporar, si bien se tendría que tener en todos los documentos porque es algo que se hace casi por sí solo, por ejemplo: cuántas personas hay en la cola, cuántos días, cuánto tardan, etc. Es decir, no tiene que resultar algo difícil, porque si no lo tenés es porque no se hizo un buen diagnóstico. Teóricamente, en un proyecto querés pasar de una situación a otra, entonces, para saber a dónde querés llegar tenés que saber de dónde salís. Después, se afinarán los indicadores para lo cual te preguntás qué variables usas para medir determinado cambio. En definitiva, un indicador contrapone dos alternativas, por eso hay que definir las variables, de dónde se va a sacar la información y en qué momento.

F. S.: Y mucho más el hecho de que los cambios son multicausales, algunos provienen de lo que uno hizo y otros del resto del mundo.

N. R.: Exactamente, entonces, a veces hay que elegir indicadores que hacen al proyecto, que modifican al proyecto sólo. Por ejemplo, las recaudaciones es un indicador malo del éxito de un proyecto. Con esto me refiero a la recaudación por sí sola, en bruto. Quizás, hubo un crecimiento de la actividad económica pero el proyecto no tuvo nada que ver con eso. O, puede pasar que tenés un sistema fantástico, la fiscalización es correcta, unificaste la base de datos, limpiaste el padrón de contribuyentes, etc., y pasa una crisis como la actual. Entonces, por sí solas las recaudaciones no son un buen indicador. Podrían serlo si se trabajás bien, se limpia de todas las variables exógenas que a veces tienen una gran incidencia. Por eso, definir un indicador no siempre es fácil ni viene con todo un análisis previo hecho.

F. S.: Es un trabajo que requiere mucha finesa metodológica.

N. R.: Sí, pero planteada desde el principio porque, de lo contrario, te falta información y no podés reconstruir. Esto representa un trabajo muy costoso.

F. S.: Algo similar ocurre con la matriz de marco lógico que, en general, los Bancos la usan poco como análisis de consistencia y sí a usan como análisis de seguimiento. Entonces, en el mejor de los casos te dicen los indicadores y, después, de dónde los van a sacar. Cuando está la columna de las

fuentes de información, es una frase que no hay ninguna posibilidad de que sea así y, en general, no se asegura de que eso sea así para nada.

N. R.: Y después se buscan las que resulten más razonablemente. ¿Qué significa más razonablemente? ¿Para quién? ¿Quién le pone la razonabilidad?

F. S.: *Eso coloca a la evaluación en una base más multidimensional. Yo creo que los proyectos deberían tratarse por su razonabilidad porque es un concepto más blando, el resto de los conceptos son muy duros, por ejemplo: la tasa de retorno.*

N. R.: Respecto a los indicadores, fijáte el documento de la implementación de un sistema de administración financiera en unos municipios. Toma como objetivo el manual descriptivo de procesos y procedimientos. Entonces, el indicador es el manual descriptivo de procesos y procedimientos aprobado. Esto puede ser un indicador de resultados, pero no un indicador de impacto. El proyecto decía que tenía que tener el manual, ¿lo tengo? Sí, entonces cumplí con este resultado. Con eso que estoy aplicando, ¿qué es lo que estoy modificando? ¿Lo leyeron al manual operativo? Nadie lo lee.

F. S.: *Creo que es una herencia positivista, miramos más las cosas que las conductas. Y, para medir la conducta, hay que preguntarle a la gente.*

N. R.: En definitiva, el indicador lo que te permite es medir el cambio, pero no apuntamos al cambio sino a que la cosa esté. Ahora, esa cosa que está, ¿cambió algo? Es un trabajo arduo el que hay que hacer.

F. S.: *Las metodologías y procedimientos difundidos, ¿funcionan eficazmente para incrementar la calidad de la inversión?*

N. R.: Podés hacer un manual fantástico o una guía perfecta, pero si después no se acompaña el proceso de lectura y comprensión, ese manual o guía cae en la biblioteca.

F. S.: *¿Por qué se utilizan tan poco los criterios de evaluación multicriterio?*

N. R.: Creo que está asociado a la relevancia que se le da a la investigación.

F. S.: *Si el equipo técnico tiene que acompañar las decisiones políticas institucionales, el decisor institucional es multicriterio. Es decir, es un articulador de las decisiones de inversión y toma en cuenta todos los criterios, ¿por qué entonces no utilizar métodos que pueden estar muy bien fundados? La evaluación de proyectos está sostenida en la teoría de bienestar, que es una visión hegemónica en los últimos 30 años. La primacía de esta visión, ¿no inhibe el mayor desarrollo de otras teorías que la contradicen desde el punto de vista teórico? ¿Puede estar allí la falla?*

N. R.: Sí, puede ser que pase por ahí. Lo que se debe hacer es así porque hace mucho que se hace. El cambiarlo significa que tenés que romper con la visión hegemónica y, por lo tanto, se debe explicar por qué se sale de ese paradigma.

F. S.: *La práctica te lleva a que la metodología se use de manera burocrática.*

N. R.: Claro, porque a veces el decisor elige un proyecto que a lo mejor no da el 12%, pero no da este porcentaje en la manera tradicional de tomarlo.

F. S.: *Si tuvieras que opinar sobre los equipos profesionales que conocés, ¿cuál es el grado de independencia y responsabilidad profesional?*

N. R.: A lo largo de los años, uno va viendo que va bajando la calidad de los equipos profesionales en lo que hace a la administración pública. No sé si es por una cuestión salarial y fueron capturados por la mayor actividad privada. Es decir, los profesionales mejor preparados se han ido, no permanecen. ¿Cuándo tenés independencia de criterio? Cuando tenés una formación sólida, más allá de la personalidad, las presiones o las influencias.

F. S.: *Pero además hay otro motor que tiene que ver con lo cultural. Recuerdo los viejos gerentes ingenieros de vialidad que eran tipos de hierro, hoy quizás da la sensación de que hay más condescendencia técnica con la voluntad política.*

N. R.: Bueno, pero analicemos porqué. Antes esos gerentes podían hacerlo porque no estaba en riesgo su trabajo, hoy las plantas tienen mucho menos estabilidad. A veces la condescendencia tiene que ver con que no te pasan estas cosas, más allá de la solvencia del individuo que también incide.

F. S.: *En estos 20 años de generación de un sentido común crítico frente al Estado, junto con el vaciamiento de las estructuras estatales, se filtró en la cultura de la gente la idea de que lo estatal era malo. ¿Eso también puede incidir en la valoración que tengamos los que nos encontramos en el universo estatal frente a lo privado?*

N. R.: Sí, pero no es de los últimos 20 años, sino que es de toda la vida. Recuerdo que mi primer trabajo fue en la administración pública y uno también pensaba eso, hasta que trabajé en una empresa privada. Ahí vi que, en muchos casos, la ineficiencia era mayor. Esta es mi experiencia pero creo que en muchos otros casos debe ser igual. Por eso creo que se trata de algo muy viejo.

F. S.: *¿No pensás que esta situación se profundizó en los últimos 20 años?*

N. R.: No, la verdad que no. Quizás he visto una caída pero porque hay mucha gente que se ha ido y no permanece.

F. S.: *Respecto a toda esa grilla de informe de términos, evaluación ex post, etc. ¿Qué grado de utilidad tienen en mejorar el ciclo del proyecto? ¿Se difunden?*

N. R.: No. Yo he visto e hice evaluaciones ex post pero es como una formalidad con la que tenés que cumplir. No sé si después esos informes de evaluación ex post son tomados en el diseño de un nuevo proyecto. Sí lo son cuando vos tenés continuidad de programas, por ejemplo, el Provincias 2 tomó como referencia las experiencias del Provincias 1.

F. S.: *Entonces, la condición de eficacia es que haya continuidad en la gestión.*

N. R.: Sí, pero además eso facilita que se encuentren los antecedentes de los proyectos. Si no se da la continuidad y tenés que ir a buscar a otra parte, que a veces ni siquiera se sabe adónde se puede ir a buscar, es un trabajo muy complicado.

Entrevista 19

Coordinadora de Unidad Ejecutora Nacional del Programa de Mejoramiento de Barrios – BID

Francisco Sobrero: *¿Cuáles serían las causas por las que esta información preparada no alcanza estándares de calidad satisfactorios?*

P.P.: No sé si no alcanza estándares de calidad satisfactorios, creo que depende quién lo haga.

F. S.: *Es decir, que pensás que es heterogéneo.*

P.P.: Absolutamente heterogéneo. Como experiencia en el programa, hemos tenido evaluaciones de las cuales tenemos un 50% de las que rescatamos muchas cosas y el otro 50% que nos rescatamos nada. Creo que son importantes, pero me parece que nos falta la cultura de las evaluaciones.

F. S.: *Cuando la evaluación ex post no está formalizada, prácticamente, no se hace. ¿Por qué?*

P.P.: No se hacen, es verdad. No sé por qué, supongo que por sobre todas las cosas a la mayoría no les gusta 'andar mostrando las costillas'. Está este tema del prejuicio por el que toman a la evaluación como una auditoría, las confunden pero no son lo mismo porque la evaluación es mucho más global que la auditoría que es más puntual.

F. S.: *Cuando hay evaluación ex post o de términos por parte de los Bancos, ¿se difunde adecuadamente?*

P.P.: No, para nada. No se difunde internamente a nivel país, ni los organismos, al menos el BID que es el que conozco.

F. S.: *En tu opinión, en el ámbito netamente político, cuando los decisores toman una decisión, ¿cuáles son los criterios que pesan y predominan en su valoración aunque no sea formalizada?*

P.P.: En el caso que me toca a mí que son subsidios para provincias y municipios, no hay mucho que pensar, ese es el criterio que predomina.

F. S.: *En ese caso, ¿cómo seleccionan el destino del subsidio?*

P.P.: Es más político, en el sentido amplio.

F. S.: *En general, los proyectos tienen criterios de valoración que no son multipropósito. La evaluación multicriterio no sólo está poco difundida sino que está subvaluada, como que tiene la solidez técnica y el soporte teórico que puede tener una evaluación económico-financiera. ¿Por qué se da esa contradicción entre las cosas que se toman de una manera y la evaluación se hace en base a otros criterios?*

P.P.: Me parece que tampoco hay que meter a todos en la misma balanza. Hay decisores políticos que también toman en cuenta los criterios objetivos y creo que ha habido un crecimiento en cuanto a la dirigencia política a nivel gubernamental, municipal y provincial, donde tienen mucho más en cuenta los criterios de priorización técnicos que políticos. En las grandes ciudades o en algunos municipios más pequeños se ve el crecimiento en cuanto a la cuestión técnica de los decisores políticos. Muchas veces convergen la decisión política acuerda con la decisión técnica. En este sentido, me parece importante lo que está pasando.

F. S.: *En los resultados de las decisiones siempre hay tensión entre esos espacios. En tu experiencia, ¿qué termina primando?*

P.P.: Hay una conciliación, pero depende mucho también cuál sea la contraparte.

F. S.: *En general en los documentos de proyectos, ¿hay referencias a alguna mirada estratégica, sea o no formalizada, de la intervención que se va a hacer?*

P.P.: Creo que en esto también se ha dado una vuelta en lo que es la mirada de proyectos, también empezó a verse desde los organismos de financiamiento externo y también al revés, los municipios y provincias están

mirando esa mirada, porque se arma como una especie de cadena. No es el aquí y ahora, sino como seguimos hacia adelante desde aquí.

F. S.: En la actualidad, ¿ese componente se da de manera sustantiva, se analiza y piensa el problema, hay algunos esbozos de planeamiento o se cumple de manera formal?

P.P.: Las que lo ponen arriba de la mesa lo hacen más seriamente y su uno va con el látigo atrás es absolutamente formal. Me parece que pasa lo mismo con las evaluaciones que también pueden ser puramente formales.

F. S.: Vayamos al ciclo del proyecto y sus fases clásicas, ¿cuáles son las principales carencias que notas en la fase de identificación?

P.P.: Falta de información dentro de su propio territorio y, también, pesa mucho más la decisión política con lo cual es más trabajoso conciliar.

F. S.: Las herramientas disponibles actualmente, como el árbol de problemas, matriz de marco lógico, etc. ¿se utilizan?

P.P.: No.

F. S.: ¿Esas herramientas podrían aportar más información a la identificación?

P.P.: Creo que sí, son herramientas sumamente útiles y no se saben utilizar, falta mucha capacitación y aclarar conceptos.

F. S.: ¿Las metodologías que tenemos son las mejores que hay o son rígidas?

P.P.: Son rígidas. Sobre todo con estos proyectos con financiamiento externo los organismos son muy rígidos, tratan de imponer su criterio y, por lo tanto, muchas veces desiste de su propio criterio y trata de cumplir formalmente el de los organismos. Son herramientas, al igual que la evaluación, que si no fueran impuestas sería muy bueno para todos.

F. S.: ¿Qué haría falta para que usemos mejor esas herramientas?

P.P.: por sobre todas las cosas, creo que hay tema cultural y de capacitación. Falta entender que son buenas herramientas e instrumentos y para qué son buenas.

F. S.: ¿Por qué se usan tan poco las evaluaciones multicriterio?

P.P.: No lo sé. Pasa que cuando uno está en la gestión, está en la coyuntura. Nosotros tenemos como distintos proyectos dentro del mismo proyecto, es decir, son como distintas dimensiones y cada una tiene su propia evaluación. más aún, cada uno podría tener su propio marco lógico. Concluir todo eso en uno solo, es difícil.

F. S.: Cuando aparecen diversas propuestas de un municipio o una provincia, allí no se ven las ventajas y desventajas de cada uno. Y, en el caso de que se aprecien, no se hace de manera documentada.

P.P.: No, además, lo que más peso tiene es la obra. En la mayoría de los programas de mejoramiento barrial, la evaluación del tema social da por abajo siempre.

F. S.: ¿Por qué en los programas de intervención social se valoran más los ladrillos?

P.P.: Porque es lo más pesado. Un ladrillo ayuda para cambiar a una familia.

F. S.: ¿Y desde el lado de los decisores locales (intendentes, secretarios de obras públicas)?

P.P.: No han sabido utilizar el programa. Si uno quiere hacer política con este programa es maravilloso.

F. S.: No sólo hacer política, sino cambiar las condiciones de vida de la gente.

P.P.: Sí, absolutamente. Creo que hay algunos funcionarios nuestros de provincias que lo han sabido aprovechar muy bien y, a partir de ahí, han ido incorporando otros programas o haciendo nuevos programas dentro de la misma estructura provincial o municipal.

F. S.: ¿Ha habido efecto demostración?

P.P.: Sí, a nivel provincial pero con ayuda de municipios. Por ejemplo, la Provincia de Chubut.

F. S.: En la formulación, ¿cuáles son las carencias principales que podés encontrar?

P.P.: Las capacidades técnicas, no en cuanto a los profesionales sino más bien en los organismos estatales, y la burocracia en el sentido de rigor formal para decidir y aprobar.

F. S.: ¿Y en las evaluaciones qué cambiarías?

P.P.: nosotros tenemos un área de evaluación y a mí me cuesta mucho imponerla con el resto de los compañeros. El área de evaluación integra un equipo regional y les dije a los evaluadores que le van a tener que poner el pecho ellos.

F. S.: En realidad, ustedes tienen una especie de evaluación jerárquica porque deciden si avanzan o no lo de las áreas inferiores.

P.P.: Pero me refiero al propio proyecto. Tenemos un área de evaluación a la que tuvimos la idea, desde esta gestión, de incorporar los equipos regionales. Creo que la evaluación del programa tiene que ser permanente, acompañando el proceso.

F. S.: ¿Eso está funcionando?

P.P.: Sí cada región tiene su evaluador. De las 5 regiones puedo decir que sólo dos funcionan bien, porque tiene que ver con la cabeza del equipo.

F. S.: Depende mucho de la subjetividad y capacidades propias.

P.P.: Sí, no es fácil.

F. S.: ¿El evaluador tiene algún poder para llamar la atención sobre algún tema y que se revise?

P.P.: Sí, esa es la idea. Están trabajando todos juntos, pero depende mucho quién esté comandando el equipo y el resto de los compañeros. No es fácil, entra juego mucho la subjetividad. Vos evaluador, ¿cómo te plantas para evaluar un problema?

F. S.: En los documentos de proyectos cuando aparece una propuesta, ¿aparecen distintas alternativas a lo largo de todo el documento y en todos los niveles?

P.P.: Nosotros hemos empezado a trabajar con alternativas en el programa. Como resultado de evaluaciones, hemos tomado las recomendaciones que han salido y hemos incorporado alternativas en cuanto a solución de proyectos. En cuanto a elegibilidad de proyectos, siempre hay un plan B.

F. S.: Las alternativas de primer orden, en general, son explícitas. Pero, después, se toman otras alternativas que también son importantes y suelen no documentarse.

P.P.: Después de las evaluaciones nosotros las hemos tomado y lo integramos en este programa en el reglamento operativo, teniendo más en cuenta lo que es la sostenibilidad, debilidad, etc.

F. S.: Si tuvieras que hacer una evaluación sobre los expertos respecto a su grado de independencia y profesionalismo, ¿qué opinión se merecerían?

P.P.: Hay absolutamente de todo.

F. S.: ¿Puede ser una fuente de disminución de calidad de los proyectos el escaso involucramiento de los profesionales?

P.P.: Creo que sí. Nosotros hemos tenido una experiencia bastante fea cuando estuvimos negociando el préstamo con un tema económico que es el costo-eficiencia. En esa ocasión, me terminé peleando con quien era el consultor económico contratado por el BID, por un lado, porque tenía una soberbia intelectual que no podía discutir ni admitir nada que no fuera lo que él quería.

F. S.: El eje sería que los proyectos debieran tener un determinado estándar costo-eficiencia.

P.P.: Claro, pero dependía cómo tomabas el costo-eficiencia, porque había una serie de contradicciones.

F. S.: Las visiones teóricas centradas en el análisis beneficio-costos, que son predominantes en los organismos, ¿su uso dogmático puede ser un obstáculo para que se utilicen métodos multicriterio y se parecen más a los criterios con los que razona quien decide?

P.P.: Sí, totalmente. En el momento del calor de la negociación se dicen muchos sí, pero se sabe que no van a cumplir y hay que buscar la manera de interpretar las cosas.

F. S.: Ahí subyace otra situación. El Banco es prestamista y, como tal, discute las condiciones de los préstamos que están formalizadas. Pero, además, los Bancos imponen criterios de política.

P.P.: Claro, por eso que nosotros en este programa no hacemos nada adentro del lote, porque si no el Banco iba a monitorear lo que hacíamos adentro del lote, con lo cual iba a monitorear y evaluar lo que hacen los programas federales.

F. S.: ¿No te parece que hay que retomar soberanía en los criterios de decisión de política?

P.P.: En mi experiencia personal me ha tocado estar en todas misiones de los Bancos cuando el (PROMEBA 1) se ha ido cambiando y estoy en el programa desde los inicios. Desde que se empezó la negociación con el (PROMEBA 1) no estaba directamente la mesa, pero estaban los equipos técnicos y fui pasando por todas esas instancias. Eso fue un momento político, en los '80, en el que a los Bancos se les decía: sí, sí. Pero creo que si uno se para frente a los organismos, la relación cambia muchísimo.

F. S.: Además, ahora los Bancos tienen mecanismos de seducción.

P.P.: Sí, es fantástico, además, los equipos del Banco cuando firman un proyecto tienen como un premio. Entonces, cuando nos enteramos nos cerraron un montón de cosas, aunque depende mucho también de las negociaciones y de quién esté al frente.

F. S.: ¿Predomina aún una cultura de demasiada pasividad en la negociación?

P.P.: Es que no hay muchos, 'el BID es el BID'. Hay un montón de organismos que dan ganas de entrar para intentar modificar algo.

F. S.: *¿Crees que la falta de tiempo es una dificultad para mejorar la calidad de los proyectos?*

P.P.: Es muy difícil mejorar algo que ya esté andando, porque para enderezar hay que parar.

Anexo 20

Entrevistas a Expertos y decisores de Sistemas de Inversión Pública de Chile, Perú y Ecuador.

Aclaración: Las transcripciones se realizaron respetando el lenguaje verbal y el tono coloquial con el que fueron respondidas. En el caso de palabras o grupos de palabras que no pudieron registrarse claramente se indica “xxxx”, una vez que se comprueba que no altera significativamente el contenido transcrito. Por la misma razón no se realizan correcciones de sintaxis.

num	Rol
1	Experto de CEPAL, autor de numerosas publicaciones sobre SNIP en Latino América. Economista
2	Director de SNIP – Perú. Administrador
3	Director SNIP – Ecuador. Economista

Entrevista 1

Experto de CEPAL, autor de numerosas publicaciones sobre SNIP en Latino América. Economista

Francisco Sobrero: *La evaluación multicriterio que está considerada como un criterio menor, no tiene el lustre de las evaluaciones financieras.*

JFP.CEPAL: Un enfoque de eficiencia que básicamente que es el enfoque que se ha utilizado últimamente.

F. S.: *Básicamente por eso. Sin embargo hay algunos métodos que disminuyen la subjetividad como el proceso analítico operativo, algunos mecanismos de mejorarla y sin embargo acá en la universidad argentina solo de 66 programas de estudio que revisamos de la materia evaluación de proyectos lo encontramos en una solamente: la evaluación multicriterio. Como que no hay un reconocimiento, como que no es materia de análisis.*

¿Esto está emparentado con esta mirada unidisciplinar que vos mencionabas?

J.F.P: Yo creo que sí, que existe una tendencia a eso ¿no?. Creo que porque tiene algunos fundamentos que ya tienen un tiempo, que son muy sólidos y también desde el punto de vista que más lejos puede ser más rápido, ahora no se si más preciso. Siempre es imprecisa, que me diga que el VAN que va a salir es \$12341,56, va a tener un aumento de riquezas en esa dimensión, tendría que revisarlo, qué está pasando por tu cabeza. Sobre los otros elementos también no son tan precisos, me parece, y también están menos desarrollados. Creo que es un ámbito de la evaluación multicriterio que permite incorporar variables distintas de las económicas y competencia de ponderación de elementos pero para poder llevar acabo un esfuerzo de evaluación de multicriterios me parece que las estructuras también debieran tener una adecuación para poder llevar acabo.

Digo... porque normalmente la evaluación de multicriterio depende mucho del peso que le das a cada variable y de las variables que vas a incorporar o no incorporar dentro de la evaluación.

Lo que yo veo del tema de incorporación de esta metodología y la adecuación de la estructura, de los organismos encargados de formular xxxx justamente adecuarse a...que hay que consensuar criterios que se van a incorporar dentro de la evaluación, de tal manera de poder comparar proyectos del mismo ámbito.

De cuanto pesan xx y segundo un compromiso a mantener, por un tiempo o por lo que sea, la validez de esos criterios. Atendiendo a una cosa, que algunos criterios son razonablemente útiles en un momento, pero en un momento dejan de ser útiles. Entonces ¿cuándo se adecuan, cuándo cambian estos criterios? ¿Cómo se modifican y quién los sostiene? Tiene que incorporar básicamente la mirada ,no solo del xxx o quien dice como va a ser la formulación de xxxx sino de todos los actores que componen un sistema de administración publica, va mucho más allá del interlutor ...eso hay que consensuarlo, eso puede llevar un trabajo pero no creo que hoy con la metodología, los métodos y los instrumentos informáticos –básicamente– dan más velocidad o validaciones por los diferentes actores respecto a cuanto vale una cosa u otra cosa.

Es una consulta más que puede ser valida y darle un poco más de reflejo de un resultado que con cierto éxito hay que tomar la decisión que...digo, siempre debe ser político tanto el político tiene por lo menos en la democracia que conocemos cierta representación o dice tener cierta representación o presuponemos que tiene.

Sí obviamente habría que tener adecuaciones, desde mi punto de vista de las estructuras que manejan y de las estructuras mentales de quienes participan en el proceso de ese tipo.

F. S.: *¿Cuando decís estructuras mentales estamos pensando en el sistema de creencias de los expertos, en información académica??*

J.F.P: Cuando hablo de estructuras mentales estoy pensando que a una persona la adaptan para poder tomar decisiones del ámbito económico y obviamente que va a privilegiar los instrumentos del ámbito económico y no otros instrumentos del ámbito sociológico. Si a alguien lo forman en el ámbito sociológico va a preferir instrumentos que vengan del ámbito sociológico. Creo que va a tener más conocimientos de esos instrumentos que de los otros.

F. S.: *Se siente más cómodo y más seguro.*

J.F.P: En las decisiones sobre actuaciones que tengan que ver con mi pensamiento que tengan que ver con el ámbito social, creo que hay que hacer algo en ese aspecto donde quien interviene o quien va a decidir o quien va a recomendar una decisión debe tener una amplitud mayor de visión que solamente la de xxx

F. S.: *Una visión no sesgada en lo disciplinario.*

J.F.P: Yo creo que por ahí va la cosa.

F. S.: *Vinculado con eso, los de SMITHs?? Generalmente han estado...muy relacionados o dependientes de la hacienda. Hay de todo un poco, pero esa es la experiencia argentina. En Chile está en el xxx, Brasil es otra historia. En general cuando aparece vinculado a lo hacendal aparece como una variable de los temas presupuestarios hacendales. ¿Eso significa una restricción en cuanto a la mirada? Porque en general los hacendalistas dicen el termino de hay plata o no hay plata.*

J.F.P: Claro, yo creo... el tema de la eficiencia no?...pero seria bueno revisar algunos autores por ahí dicen que la eficiencia es parte del sistema no implica que el sistema sea eficiente. Tomar una sola parte del sistema y hacerlo eficiente... no se si lo va hacer eficaz o de calidad. Podemos tener un sistema muy eficiente y tener un millón de personas en las calles reclamando porque esa parte o sector no esta funcionando bien. Caso nuestro.

Habría que preguntarse que pasa. Porque esas sensaciones pequeñas van haciendo un todo en un momento dado que redundan en reacción de la población. O sea lo ideal es anticiparse a esas reacciones porque ahí hay una perdida de eficiencia, un esfuerzo que la gente hace por salir a marchar. También podría ser medido económicamente.

Ahora si eso lo incorporaste en el flujo o no, diríamos –xxxx todas las variables para medir tu flujo xxxx dudas que pasan, como se resuelven. Yo creo que tiene que ver un poco con lo que se propone...

F. S.: *Sí, con lo que decía antes: el xxx, objetivos nacionales, visión de país.*

J.F.P: Tiene que haber ese ajuste sino es muy difícil xxxx es una visión de proyectos muy buena en términos técnicos pero no creo que es buena en ver la política en términos de inversión

F. S.: *Ahí aparece el otro problema que es como articularla.*

J.F.P: Te recalco, mi opinión es que muchas veces el sistema político y el sistema disciplinario, o el tema social y el tema disciplinario van por vías separadas y la intervención en los temas sociales son multidimensionales y particularmente los temas de inversión que son para un gobierno el brazo de actuación por vía más rápida, más cercano...no es hacer más de lo mismos sino tener otra unidad de actuación ...donde hubo un montón de resultados ...pero para hacer eso hay que tener una visión multidireccional más que unidireccional.

F. S.: *Vinculado con esto...en los años 80 y 90 se disemino en la periferia, en América Latina en la administración publica, en la gestión publica las ideas de las llamadas las nuevas gerencias publicas, en el sentido de entender a los funcionarios como actores racionales con intereses egoístas que buscaban ... que de alguna manera tendía a explicar las decisiones con las mismas razones que se explican las decisiones en el sistema de mercado. Y eso si bien no alcanzo a implantarse porque no funciona. Por un lado por las resistencias que hubo del aparato burocrático y por otro lado por las propias limitaciones del enfoque, de entender el estado como un gran gerenciador de bienes públicos. Eso ocurrió en los 80 y 90, en el mismo período que aparecían los smiths? Que algunos de ellos apareció en las áreas de hacienda. En tu opinión, ¿qué incidencia tuvo esa fuerte presión conceptual, doctrinaria, ideológica en que la evaluación de proyectos tuviera este sesgo en este sentido?*

J.F.P: Lo que te digo...la muerte de estos sistemas y mucha resistencia. Sobre todo del ámbito político. Yo creo que la perdida de fuerza de los smiths en esa época tuvo su xxx xxxx sin embargo lo concreto es tomar una vuelta....

Xxxx cómo resolvemos este problema social, general xxx cual es la mejor manera, si la nueva gerencia pública da resultados o no da resultados...ya lo veremos. O ya lo vimos. Finalmente la gente esta pidiendo cosas en las calles

.

J.F.P: Yo creo que hay algo sobre... eficientismo, digo eficientismo porque no quiero decir que el aparato publico no tenga que ser eficiente. Digo, hay una sensación de la eficiencia sobre la eficacia, sobre la calidad o sobre el modo de quebrar los bienes y servicios y eso tiene que ver más con xxxx que con la evaluación. Una evaluación siempre puede ser buena de proyectos xxxx pero puede tener gente en las calles reclamando

.

J.F.P: Ahí hay una cosa que de pronto me recorre por la cabeza que **son tres visiones distintas de cómo son los gobiernos**. Yo diría que en America Latina ... uno podría tipificar los gobiernos latinoamericanos o la acción de los gobiernos latinoamericanos como los gobiernos directores o el aparato publico director: el que decide , el que dice la verdad y la verdad dicha por un aparato publico xxxxx por lo tanto hay una razonabilidad del aparato publico , que predomina xxxxx

Hay otro tipo de gobierno que uno podría categorizar como el gobierno negociador digo aquel gobierno que tiene voluntad de hacer cosas, tiene una visión de sociedad y negocia las acciones con otros grupos de poder distinto a la ciudadanía xxxxxxxxxxxxxxxx el rechazo que sucede en mi país y en otras partes, la gente ya no cree en los políticos, en la política.

Y un tercer tipo de gobierno que no creo que exista –pero seria interesante que lo hubiera– que yo lo llamo catalizador: un gobierno, un estado que permite el desarrollo de la sociedad porque el desarrollo finalmente no lo hacen los gobiernos, no lo hacen los estados; lo hacen las personas... los pueblos, xxx muchas veces los pueblos van por delante de las decisiones políticas y de las decisiones económicas. ¿Como el estado reconoce los procesos sociales o los consensos que están incubándose en distintas partes de la sociedad y pueden impulsarlo con acciones que propendan a esa visión de sociedad que se esta construyendo día a día por las personas, por los grupos, incluso los partidos políticos ..¿Como eso se puede impulsar? En termino de darle un mayor dinamismo a las acciones de desarrollo que xxxx muchas veces son consensos aunque no se comuniquen, si eso se puede hacer creo que eso llevaría xxxxx

Creo que finalmente los pueblos son los que hacen el desarrollo xxxxxxxxxxxx eso no se si se esta haciendo..En el discurso sí, pero xxxxxxxxxxxx

Si hablamos que los pueblos hacen el desarrollo, uno debería plantearse, los discursos políticos que apelan al pueblo xxxxxx

.

J.F.P: xxxxxxxxxxxx enfoque de eficiencia que presupone que si hay beneficios social no importa donde caigan suponemos que o es posible que alguien milagrosamente va a dar parte de lo suyo para otro y eso existe...

J.F.P: No porque los procesos de acumulación...

.

J.F.P: Claro, nosotros hemos notado que forzando el análisis bajo ese gran supuesto veremos que no es así, entonces si no es así, tendríamos que ver cual seria la forma de manejarlo. Y ahí yo vuelvo otra vez a ver otro tipo de análisis que puede incorporarse, no digo que no se haga ese análisis, digo que hay que incorporar ese análisis ...ahora, ¿Cuál es el problema?? Si yo incorporo más dimensiones analíticas puede que los procesos se hagan más “ineficientes”, por lo menos en parte del proceso. Los procesos tridimensionales pueden ser más largos, más costosos pero puede ganarse la relación y eso habría que balancear...ese balance tiene que ser previo a la decisión de cómo vamos a manejar el tema xxxxxxxx como consenso.

Y lo segundo, que tiene que ver con el capital humano que tu tienes que formar, tener para eso.

Y lo tercero, aquí hay una decisión en todos los niveles de la administración del estado que es necesario hacerlo y poner los recursos necesarios para hacerlo. Tu puedes generar instrumentos de evaluación: ex antes , de proyectos...de cualquier intervención, muy complejos, muy bonitos y pocos muy precisos y tal vez que incluya todas las variables...entonces un proceso muy pesado y te requiere muchos recursos.

Ahora lo que hay que hacer si uno decide por esa vía es poner los recursos que haya que poner, para eso, dentro de las posibilidades del gasto xxxxxxxxxxxx y desde las autoridades tomar conciencia de que hay que hacerlo y no abandonarlo porque en el fondo, yo creo, tiene que ver con su propia gestión. Muchas veces en la realidad, en los municipios, en chile sobre todo..los municipios pequeños tienen posibilidad de presentar proyectos pero no tienen capacidad para desarrollar los proyectos o no suficiente. xxxxxxxxxxxxxxxx el señor que esta encargado de los proyectos esta haciendo miles de otras cosas –apagando incendios del quehacer diario– y no esta resolviendo....

J.F.P:

Tienen más recursos humanos o recursos económicos XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

...tiene que ser definido en toda la estructura y en el manejo

.

J.F.P: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX de los niveles más estratégicos a los niveles más operativos en una concepción de lo que se quiere hacer en termino sociales.

F. S.: Recorriendo ahora un poco Latinoamérica en que lugares...históricamente ha sido Chile y Colombia los países más desarrollados... ¿incluís algún otro?.

J.F.P: Yo creo que en termino de la estructura y de la forma en que se están dando, el dinamismo que tienen...

Perú como paradigma ...al termino de... a diez años de asistencia XXXXXXXXXXXX hoy han hecho un ajuste muy rápido y donde han incorporado dimensiones que no están en todos los sistemas ...están en algunos pero no con la fuerza, salvo Colombia lo tiene también ...que el tema de la adopción de políticas no es igual porque Colombia XXXXXXXXXXXXXXXX

Ahora Perú habla de políticas e inversiones públicas. Tiene una dimensión que se XXXXXXXX que es una dimensión distinta como se maneja la inversión, seguramente van a marcar las tendencias, como van a ser las políticas a nivel local de la inversión, que va a primordial. Vamos a enfocarnos en los más pobre, no se todavía como lo van a manejar. Pero ahí hay temas de políticas: donde voy a poner los recursos.... es un gran avance, están mirando en la inversión como un conjunto: proyectos, proyectos.

J.F.P: Ellos tienen un sistema de planificación más que un sistema de inversión, ellos lo

F. S.: Son historias distintas pero hay algo en común

J.F.P: Está claro, ahí hay el direccionamiento que tiene, un tema que esta mal en el corazón de los políticos, objetivo social, los objetivos del gobierno ..hasta donde esta dispuesto el estado a mostrar firmeza, a mostrar autoridad cuando tiene que poner limites a la propia tendencia del capitalismo periférico a generar desigualdad y asimetría.

F. S.: También esta en que todo proceso de desarrollo implica romper privilegios y los privilegiados no son de quedarse con las manos atadas

F. S.: Acá hemos comprobado que no es así.

F. S.: Los procesos de acumulación van a contrapelo con el derrame

F. S.: Claro...entonces se fortalece la asimetría porque los municipios más formados, más vistos, más capacitados están en condiciones de xx más fondos.

J.F.P: ven mucho más global.

Y el otro país que es muy interesante, que lo conocí muy de cerca es Republica Dominicana. Que reinicia su XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX tiene todo un sistema prácticamente integrado, tiene todo un sistema informático XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX inversión aparece en el presupuesto xxx con una voluntad de inclusión.

F. S.: Hay un trabajo en Nuria Cunill que presento ahora que toma ejemplos de Chile, precisamente estos

F. S.: Brasil tiene la historia del planeamiento...

Entrevista 2

Director de SNIP - Perú

DS: Nosotros somos el Sistema Nacional de Inversión Pública que ya tenemos una década.

Digamos la principal fortalece que hemos tenido en esa década es desarrollar y fortalecer la preinversión. Sin embargo aún nos parece que es insuficiente porque a partir de los últimos dos años, nosotros consideramos que la inversión tenemos que verlo en el marco del ciclo del proyecto y lo que hemos estado actuando es fundamentalmente en la preinversión.

El ciclo proyecto es preinversión, inversión y posinversión.

Pero eso hemos hecho en los 10 años, más la preinversión. Pero nos damos cuenta que nos falta ante de la preinversión; lo anterior que es la programación y la planificación.

Entonces, fortalezas tenemos en la preinversión, tenemos como 15 guías metodológicas, tenemos un banco de proyectos relativamente fuerte, público; entran todo tipo de proyectos. Pero nuestra debilidad es: qué cosa está entrando ahí.

Es un buen sistema, es público, está diversificado.

A partir del 2007 al haber una presión política, nuestro sistema que estaba centralizado se descentraliza la declaración de viabilidad por el proceso de centralización de nuestro país.

El SNIP peruano ahora tiene como tres tomadores de decisión: 1) el gobierno nacional, 2) los gobiernos regionales y 3) los gobiernos locales.

La aprobación de los proyectos está en tres niveles de gobierno.

Si bien es cierto que somos uno de los países que ya ha descentralizado el sistema, sin embargo esa mirada, esa estrategia que se ha llevado también nos convierte en una debilidad porque los proyectos que se presentan, la mayor parte no son de la calidad esperada. A pesar que tenemos instrumentos, tenemos metodologías no lo aplican bien los usuarios porque los presidentes regionales, los gobiernos locales y los ministros cambian a los responsables de los que evalúan los proyectos. O sea, está descentralizado, el alcalde dice: *“quiero que me apruebes este proyecto”*, que puede ser malo pero él quiere que lo apruebes y si no lo apruebas... lo bota. Tiene la facultad.

Por eso tenemos en 2009: 25.000 proyectos aprobados por año declarados viables. Es un montón. En el 2010 tenemos 22.000 proyectos declarados viables y probablemente en el 2011 bordearemos los 20.000.

Y esto es porque la aprobación está en los gobiernos locales, regionales y en el gobierno central.

¿Pero cuál es el reto que nosotros empezamos a trabajar desde hace ya un año? Es que evitemos la atomización de la inversión. Es decir, no nos sirve tener 25.000 proyectos o 20.000, podemos tener la mitad de esos proyectos pero mucho más articulados, integrados con una visión de desarrollo pero de montos mayores.

Tenemos una debilidad en la programación y una debilidad estratégica. Eso que nos hace tener proyectos muy chicos. Al ser descentralizado el SNIP, la debilidad es que tienes proyectos muy chicos, atomizados, no articulados y no con una visión de desarrollo.

Entonces, frente a eso, la otra debilidad que tenemos es la programación. No tenemos una visión estratégica, si bien es cierto se habla...pero no planificada, organizada.

Y para nosotros es muy importante que exista otra instancia. Nosotros la llamamos “sistemas administrativos”. En nuestro país hay 11 sistemas administrativos, que es el sistema de planificación, de presupuestos, de contrataciones...que no están integrados. Por eso, cuando se ejecuta una inversión se vuelve densa. Coordinamos en los últimos meses con presupuesto e inversión...casí de la mano van pero si eso no está articulado con una visión de mucho más de arriba es más que todo una coordinación de gentes, de personas xxx. Nosotros simplemente vinculamos, coordinamos pero no está amarrado. Y eso tiene que ver, pensamos en un futuro, ojala se pueda hacer...lo que ha hecho Colombia.

Colombia fusionó todos sus sistemas con una visión estratégica desde la programación, el seguimiento, la evaluación. Para nosotros todavía tiene que ver una decisión eso y una mirada pero mientras tanto lo que hacemos es vincular –nada más– los sistemas administrativos.

Francisco Sobrero: Jesús, la pregunta tres que está vinculado con esto. ¿Frente a la habitual tensión entre la lógica de los expertos “dan criterios técnicos” y la de los decisores centrada en sus objetivos y necesidades políticas y personales o colectivas, ¿Qué se puede hacer para armonizar?

D. S.: Muy interesante tu pregunta. A veces a los técnicos les falta un poquito de conocimiento político también, en la flexibilidad. A veces un técnico dice: *ay! ese proyecto es político y por lo tanto no podemos hacer*, entonces como no se puede hacer y no le das ninguna salida porque tiene que ser de acuerdo a los requisitos xxxx entonces el político dice: *no lo vas hacer? Se exonera, Lo saco!....* y eso que lo sacas se convierte en la gran cantidad de los proyectos de los políticos....proyectos grandazos.

Mientras que a los proyectos chiquitos le exiges, tienes 20.000 proyectos que están ahí....mientras que los proyectos grandazos te pueden determinar el 25% o 30% de la inversión pública están exonerados.

“Exonerados: se eximen de evaluar”.

Ahí tenemos por ejemplo: el tren eléctrico, una gran represa.

F. S.: ¿Quién decide esa posibilidad de exonerarlo?.

D. S.: El presidente de la República tiene la facultad. Le pide a los ministros. Xxx

Los políticos tienen sus tiempos y quizás ahí los técnicos no respondieron.

¿Qué es lo que estamos haciendo nosotros frente a eso...en los últimos 5 meses digamos?...como sabemos que eso siempre va haber, yo le propuse al Viceministro de Economía, le dije: “*no tenemos un fondo de pre inversión*” para hacer los estudios estratégicos que requiere el país. Entonces, hemos puesto en la ley de presupuesto para el próximo año, un fondo de preinversión.

Pues, como le digo esta descentralizado, cada uno de acuerdo a su presupuesto hace el proyecto que quiere. Los sectores, los ministros...

F. S.: ¿Y el SNIP está descentralizado y quién toma las decisiones sobre lo que trabaja el SNIP en cada región?

D. S.: El alcalde. El presidente regional. Él decide que proyectos hacer, nosotros aprobamos con metodologías, con capacitación pero él decide.

xxx nos envían el proyecto, si esta mal...lo desactivamos, lo eliminamos. Entonces, como es un presupuesto público no le da plata.

F. S.: Y ahí...¿Cuál es la reacción del alcalde?

D. S.: Patalea...xxx

F. S.: Lo ayudan a mejorarlo, pero la elección inicial fue de él...

D. S.: Exactamente. Hemos descentralizado, pero a través del sistema informático todavía controlamos la calidad de los proyectos.

Respondiendo tu pregunta: ¿Cómo respondemos y nos adelantamos a los decisores políticos? Porque sabemos que el proyecto les interesa. Entonces ¿qué hacemos?, empezamos a trabajar ya en esos perfiles de proyecto, con este fondo, nos adelantamos porque sabemos que ese proyecto lo va a pedir y vamos con algunas regiones coordinando con sus equipos técnicos para ayudarles a hacer los proyectos de la mejor manera más estratégica. Porque sabemos que va a tener peso político, entonces ya estamos trabajando, nos adelantamos. Y cuando viene el tema... ya tiene el perfil aprobado mínimo...entonces cuando viene...ya lo metiste...ya le ganaste al proyecto.

F. S.: Entonces él ve una respuesta proactiva, no un rechazo

D. S.: Exactamente. Entonces, ¿Cuál es el reto nuestro?...el que sea exonerado es culpa de nosotros, porque no hemos adelantado y hemos hecho una propuesta razonable de los costos y de estrategias ...armando equipos. Esa es ahora nuestra actitud.

Entonces para eso tenemos que tener buen equipo de gente, y la gente muy buena esta afuera, por eso los estamos trayendo. Buscándole pagarle mejor.

La satisfacción personal no es solamente ganar un poquito más plata, la satisfacción personal es también promover, hacer y tomar decisiones de lo que tu crees que es bueno para el país.

Hemos traído así a tres. Esa gente con formación, ahora está.

Queremos tener una masa crítica de muy buena profesión, y en eso estamos para fortalecernos más y hemos coordinado con la CAFF? para realizar cursos virtuales y diplomados.

Hemos iniciado el año pasado un curso de evaluación de proyectos y ahora estamos iniciando un curso especializado en asociación pública-privada. ¿Por qué público-privada? Porque esa es la otra línea que se viene fuerte y hay decisión del gobierno pero a nosotros también nos parece interesante que sea provecho xxxx y quiere promover las acciones públicas-privadas en los sectores sociales en la salud y educación pero si esto no se maneja bien hay un lobby muy fuerte de las empresas. Entonces, uno como estado tiene que decir: “muy bien, me parece muy bien la asociación público-privado pero ese no es el objetivo...es el medio”, el objetivo es un rendimiento de calidad para eso si lo puedo realizar a través de la asociación público – privado, muy bien! Pero no es porque quiero hacerlo, np es así como a veces en algunas cosas se plantea xxx

Pero para esa decisión política lo que necesitamos es formar gente porque ya saben de inversión pública pero ahora tienen que manejar muy bien toda la parte de contrato, toda la parte de riesgos, toda la parte de análisis con más estilo privado... la gestión específica. Vamos a iniciar un curso con la CAFF de 31 participantes, 22 son del gobierno peruano. Le pedimos a la CAFF porque nosotros hemos promovido la constitución de la RED de América Latina; y los otros son de Venezuela, Paraguay, México, Guatemala.

Quizás ahora la fortaleza es que hay un buen sistema de metodologías que estamos mejorando permanentemente. Un banco de proyectos que es fuerte.

F. S.: Volviendo a la relación entre decisores políticos y expertos, éstas metodologías que conocemos, que terminan poniendo el acento en el desempeño financiero.

Todos los cursos de evaluación un poco el eje es esa corriente de fondos, análisis y demás; donde no aparecen –por ejemplo– con su jerarquía los métodos xx .

¿Es una limitación o no esa metodología para vincularse más con el decisor político que en realidad sus objetivos son diversos?... el no razona en termino de tasa de retorno.....¿cómo ves eso?. Hay como una contradicción aparente...

D. S.: xxx ahí lo que uno tiene que hacer es, pues, si ese proyecto...digamos hay una decisión y con tal evaluación no es rentable, entonces se lo busca complementar –otros componentes– para que pueda ese proyecto de alguna manera justificarse su inversión. Digamos, una represa se combina con una central eléctrica de tal forma que ahí me haga rentable el proyecto o algún otro proyecto como una carretera se complementa muy bien con uno de electrificación.

En lo posible que traten de vincularse con otro proyecto, pero a su vez...si la decisión está lo que buscamos es mitigar el riesgo, ya sabemos que está, pero lo que tenemos que saber es cuánto de eso se puede optimizar en términos de costos.

F. S.: Completando esta pregunta...los métodos multicriterios no son adoptados ¿no?

D. S.: No son adoptados en general y también no se conocen mucho en profundidad. Quizás falta un mayor conocimiento de esas posibilidades.

F. S.: Ya que estamos en este aspecto metodológico, el otro gran ausente ha sido la identificación. Porque la gente viene con la idea: “quiero hacer este camino, quiero hacer este centro de salud” y todo lo otro ya esta subsumido en esa idea y como que no ha habido un esfuerzo de parte nuestra de desglosar más el problema para trabajar más en la etapa de identificación...¿eso se ve también en Perú?

D. S.: xxx Javier Arrugas, brillante Vice Ministro de nuestro país que ha estado en varios períodos de gobierno y él a mi jefe le decía: “antes del proyecto quiero el banco de ideas” y mi jefe, en ese tiempo, no le entendía a que se estaba refiriendo. Después de 10 años entendió que es lo que quería decir. Se refería a que antes de avanzar con la pre -inversión, necesito un banco de buenas ideas del proyecto, priorizadas.

Tener antes de la elaboración del perfil, cuáles son esas buenas ideas que están en el banco de proyectos y pasa al siguiente nivel. Chile ha avanzado en eso. Podría ser muy interesante. “Esta idea interesante ya pasa a ser el perfil” ¿Qué es lo que pasa si no ocurre eso? Realizas el perfil y si el perfil tiene decisiones políticas...sigue corriendo. Lo puedes matar antes.

Entonces, ¿dónde lo matamos? en las ideas. Eso es lo que nos falta, operacionalizar. Entonces, ¿cómo hacemos para tener antes del banco de proyectos...el punto cero: el banco de ideas?. El banco de ideas correcto → me activa, entonces paso al perfil. Mataría muchos proyectos y ahorraríamos un montón de plata. No lo tenemos, lo hemos pensado. Veo que esto se esta dando una gran importancia y creo que habría que trabajarlo.

F. S.: En la red hay una especie de foro..

D. S.: Si. También nos falta, siendo realistas, más practica. Esto es un proceso, no es de la noche a la mañana. Xxx. También debemos quizás organizarnos y la mejor forma de organizarnos es la cooperación. De intercambiar, xxxx y creo que es bueno de dos a tres veces por año juntarse. Es importante, de avanzar con las buenas practicas, cuáles son los problemas, de intercambiar los sistemas de evaluación xxxxx

Yo lo que estoy promoviendo allá es, como hemos trabajado mucho en la preinversión pero nos hemos olvidado las políticas y la programación. Entonces, estamos en el proyectito pero a veces ese proyecto no tiene sentido.

F. S.: Pero a veces el problema que esta detrás, a lo mejor le estamos pegando al costado porque no hubo un adecuado análisis. En realidad el banco debería ser un banco de problemas públicos.

A veces quien expone un problema muchas veces expone el síntoma y adentro hay una madeja de cosas que hay que desentrañar para saber donde exactamente...

D. S.: Yo creo que una cosa que podemos sugerir como sistemas de inversión pública: los proyectos de inversión no se hacen 3 o 5 años. Si yo quiero hacer un tren eléctrico, una gran central, una red de puertos o aeropuertos –que tienen que ver con la competitividad– ...esos son varios años.

Yo creo que lo que podríamos hacer es que los gobiernos, los sistemas de inversión pública...es hacer un plan de inversiones de por lo menos 10 años siendo razonables...este es el programa de inversiones para diez años.

Y decirles a las multilaterales: “este es un programa de inversiones para los próximos 10 años”, “y ayúdenos ustedes cuando viene un nuevo gobierno”. No es que yo re invento la pólvora. El desarrollo pasa por ahí.

Entonces, la mejor forma de garantizar la inversión pública es que el conjunto de multilaterales xxxx. Entonces el proyecto ya se queda amarrado. Los márgenes a un gobierno se le estrechan.

XXXXXXXXXXXXXX

En Brasil tuvieron la inteligente concepción de poner la aprobación del presupuesto público en la constitución por 4 años a la mitad de cada gobierno. Entonces un gobierno a la mitad, aprueba los proyectos, con sus presupuestos para cuatro años. Entonces sigue la programación de proyectos xxxx Brasil tiene toda una red de proyectos grandes.

Eso nos ayuda mucho a ser mucho más coherente con la inversión pública. Si los sistemas son débiles, creo que las multilaterales también xxx

Porque lo que yo veo es que cada multilateral llama su matriz de políticas y lo presenta a cada gobierno xxxx

F. S.: Jesús, hoy decías que hay un 25% aproximadamente de la inversión pública que se exonera – que son los grandes proyectos– y el resto son pequeños proyectos (de montos)...y esos pequeños proyectos, son los proyectos clásicos, digamos: proyectos de agua, de salud, de educación? Casi son rutinarios ¿y por eso avanzan con mayor facilidad?

D. S.: Claro, ya están de alguna manera estandarizados: la obra, la construcción. Entonces, el promedio en el sector regional es casi un millón de dólares, por proyecto.

El proyecto regional tiene mayor envergadura. Y el sector nacional se acerca, estará en un millón y medio en promedio.

¿Cuál es el reto para nosotros?, que los gobiernos locales en el sector nacional compitan con los proyectos que le tocan hacer en el gobierno local. ¿Que significa? Por ejemplo, estamos promoviendo proyectos de sistema de innovación, más grandes, más estructurados, competitivos...pero a nivel nacional.

Un programa que es de pequeñas y medianas segregaciones con los gobiernos regionales pero tu pones el cofinanciamiento para apuntar en aquellas zonas potenciales. Estamos coordinando y le hemos dicho a la CAFF que nos ayude a tener claro y definir una política de inversión de transportes, porque hay ciudades que están creciendo y de acá a 4 años esas ciudades ya es imposible por el crecimiento urbano y de los automóviles, entonces necesitamos ya empezar a trabajar desde ahora...mecanismos de transportes rápido y masivo. Ya trabajarlo, porque sino de acá a dos años viene el político y te dice si no sale...lo exonera.

F. S.: Volviendo un poco a los actores, la inversión va de la mano del manejo presupuestario o la restricción presupuestaria.

Acá en la Argentina pasa que el SNIP –de alguna manera– ha sido creado de una manera de poner en caja presupuestaria ...un sistema que esta asociada la programación presupuestaria más que asociado el planeamiento a la programación. ¿Cómo es en Perú?

D. S.: Igual. Presupuesto es uno de los sistemas más fuertes en nuestro país y tiene sus fechas, sus tiempos. Incluso se programa los proyectos para el próximo año, lo que dice el presupuesto. Dentro del límite que da el presupuesto.

¿Quién dice que este proyecto debe ir o no? No lo dice el sistema de inversión pública, lo dice el presupuesto. Porque le da un techo, y le dice: “se va el pliego ...yo pongo este proyecto,...xx”

F. S.: O sea que la jerarquización la hacen ustedes pero ellos la...

D. S.: La propuesta la hace el pliego, el gobierno regional o el sector y el presupuesto público lo mira y dice muy bien: “este proyecto te doy tanto, este no tiene...no te doy”.

F. S.: ¿Es una oficina técnica o técnica política?

D. S.: Digamos...le da más en función: “por que te voy a dar más plata, si tu el año pasado ejecutaste muy poco” es más una decisión técnica presupuestal, de ejecución. No sabe si el que presentó el proyecto es bueno o malo.

F. S.: Basada en la tradición de ejecución... o sea que alguien que es gastador va andar bien, independientemente de la calidad del gasto

D. S.: Exactamente.

Entonces. lo que hemos dicho ahora, el presupuesto público va muy bien pero ahora vamos a trabajar contigo de la mano: somos socios. Y vamos nosotros a cuidar la inversión pública. Nosotros sí sabemos que proyecto es bueno y que proyecto es malo. Pero la decisión que tu le vas a dar plata la vamos a tomar nosotros. En conjunto.

F. S.: O sea que en los proyectos regionales o locales...nosotros tenemos un decisor importante que es el alcalde (el presidente regional) que dice: “bueno esto lo sako o sino lo exonero”...ahí tenemos un filtro.....eso viene al Ministerio de Economía y Finanzas y Presupuesto Público cuando le quiero dar plata ...pero el ¿SNIP intervino antes?

D. S.: Solamente en la aprobación del proyecto y ahí se quedo, para que se le dé el presupuesto.

¿Aqué fecha le doy o cuánto le doy? Eso le corresponde al presupuesto.

F. S.: *¿El presupuesto es un segundo filtro?*

D. S.: Si, es un segundo filtro. xxx

Ahora es más afianzada esa relación.

F. S.: *Ahora..el presidente regional ¿es un cargo político, electivo?*

D. S.: Sí, se elige por cuatro años.

F. S.: *y el director de presupuesto ¿es un cargo técnico? ¿Técnico de carrera?*

D. S.: El director general y los técnicos de abajo son puestos de confianza. Pero el Ministerio de Economía tiene una tradición...es el Ministerio que no cambia a sus funcionarios. **Hace diez años son los mismos funcionarios.**

F. S.: *Entonces puede darse la contradicción que un decisor político, tome una decisión y sea bochada por un experto técnico. Sería alguien de presupuesto... ¿puede ser eso? ¿Ocurre?*

D. S.: No ha ocurrido hasta la fecha, pero digamos que si son proyectos malos el Ministerio de Economía y Finanzas puede –no digo complicarle la vida–, pero si ponerlo un poquito más difícil...hasta que hagan bien las cosas.

Se quejan, los presidentes regionales se quejan.

F. S.: *y la lógica de decir que mejore el proyecto, ¿es la lógica de que tenga una minima calidad en la preparación?*

D. S.: Siii.

F. S.: *¿o la lógica de que tenga un rendimiento financiero importante?*

D. S.: La decisión es que tenga una minima calidad en la preparación del proyecto y la evaluación financiera es una de esas partes pero no es la única.

Se toman otros criterios también: que sean sostenibles, que estén en el marco de la política pública, que ayude a solucionar una brecha

F. S.: *Eso es lo que toma la gente de presupuesto cuando lo analiza y ¿ustedes también, obviamente?*

D. S.: Claro claro pero para nosotros todos esos criterios están cuando el proyecto es viable. Si el presupuesto está viable, el presupuesto ya esta garantizado, ya lo hemos revisado.

F. S.: *En el proceso de materialización de la inversión, ¿cuáles son las principales fortalezas y debilidades que se pueden atribuir a los decisores?*

¿Como ves el mundo de los decisores? Los presidentes regionales, los alcaldes, los ministros?

D. S.: Si un presidente regional y un ministro –que ahora está ocurriendo en nuestro país– es un decisor político pero que tiene una base técnica....hace muy bien.

Tenemos por ejemplo dos casos: el presidente regional de San Martín es ahorita el mejor gobierno regional porque es un economista que ha sido un oficial de proyectos trabajando en el fondo Perú– Canadá y se ha reelegido. Tiene el 99% de la inversión, se consigue más plata y tiene una mirada de 10 años de desarrollo.

F. S.: *¿y por que consigue más plata?*

D. S.: Porque se busca, se endeuda. Tiene un buen equipo gerencial. Porque es un tipo que sabe de proyectos. Sabe de gestión y es político. Ya tuvo una primera gestión y la segunda la esta haciendo muy bien hasta ahora.

Y el Vice Ministro de Hacienda de Presupuesto Público del gobierno anterior ahora es presidente regional de Amazonas –de otro gobierno regional– y le esta yendo muy bien, ¿por que? Porque conoce el manejo. El es el técnico que ahora toma decisiones políticas.

Como que son casos raros ¿no?.

Digamos, la fortaleza de un político es si es que es técnico, la hace muy bien.

Segundo, caso de Lambayeque, que no es un técnico el presidente regional, sino que es un político que se rodea de un equipo técnico, la hace muy bien. ¿Por qué? Porque confía, toma las decisiones de lo que puede hacer pero todos sus cuadros técnicos lo ha elegido mediante concurso publico.

Los decisores tienen fortaleza en la medida que tengan espertis técnico para tomar sus decisiones o se rodeen de un buen equipo técnico para tomar sus decisiones.

Lo mismo sucede con los ministros que se rodean de buenos equipos técnicos. Eso ha ocurrido mucho en el gobierno de Toledo.

Entonces es eso, que un político, serio..escoga su grupo..y pueda promover temas políticos.

F. S.: ¿y en el resto que ocurre?... los que no tienen ni equipo ni posibilidad.

D. S.: Le va muy mal porque no sale reelegido y esta más preocupado por los problemas de corrupción. Termina mal, con denuncias...a veces por querer hacer lo que el cree y no respeta ciertos procedimientos...tarde o temprano termina en problemas judiciales.

F. S.: Una pregunta sobre ¿la función de planeamiento o lo que sea parecido a eso?

D. S.: Esa es una falencia, una debilidad que tenemos aun en nuestro país.

En el año 91-92 se eliminó el Instituto Nacional de Planificación. Esa función se le derivó al Ministerio de Economía y Finanzas a mediados de los 90m, en la oficina que se llama Oficina de Inversiones.

Antes que aparezca el SNIP era oficina de inversiones.

F. S.: ¿Antes del 91 de quien dependía?

D. S.: Del instituto Nacional de Planificación. Era como una institución más, que hacia los grandes proyectos.

En sí nuestro país eran pocos y grandes proyectos.

Entonces cuando desaparece ese encargo, alguien lo tenía que hacer y lo asume el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Oficina de Inversiones y se dedica fundamentalmente, como en esa época como no teníamos plata, no teníamos recursos hacemos la inversión publica con endeudamiento.

Entonces esta oficina era la que preparaba los proyectos de endeudamiento u otros proyectos que venían en ejecución para que continúen. Eso funcionó hasta el 99.

En el 2000 se crea el SNIP se crea, se trabaja...donde participé yo y en el 2010 empieza a funcionar.

De ahí a la fecha no tenemos una instancia de planificación. El SNIP se sigue desarrollando crecientemente pero no sabemos a que rubro ni a donde vamos.

Entonces nos falta lo estratégico, la planificación y los niveles de pobreza –si bien es cierto, se reducen– pero seguimos con grandes bolsones de pobreza rural en las sierras, es alrededor del 55% de pobreza rural.

Entonces tenemos pobreza extrema en la sierra del 25%.

A nivel de país estamos avanzando muy bien., pero si uno lo ve por regiones la cosa no está tan bien.

Entonces eso que nos falta es empezar a mirar una estrategia más importante de programación y de inversión y de mejor combinación de proyectos. Nosotros ahora lo llamamos "proyectos estratégicos con visión territorial".

Entonces el gobierno de Toledo crea ese plan, el de planeamiento estratégico, pero eso se diseña pero no se avanza mas.

En el gobierno de García, lo empieza a crear pero no se relaciona operacionalmente con cada región. Lo que se encarga fundamentalmente es dar lineamientos y de sacar un documento que lo llama "el plan del bicentenario" (sus objetivos) pero no implementar la planificación en cada uno de ellos. Están los lineamientos, la inversión...pero no operacionaliza. Eso es lo que nos falta.

Tenemos oficinas, pero ¿que es lo que me falta?, lo otro que me vincule pero que trabaje ya, que me operacionalice lo que esta ya en el nivel nacional, como es en cada región. Eso es lo que nos falta.

Ese es un tema pendiente. Esperemos que la nueva administración trate de trabajar con eso y conseguir cuadros que no es fácil.

Un profesional de planificación, no es una persona de presupuesto, es una persona que tiene una visión de desarrollo que tiene gran parte de conocimiento de inversión pública, que conoce los problemas sectoriales. Planificador es un tipo con visión, con formación.

F. S.: Una actividad que estuvo ausente durante 20 años en todo América Latina.

D. S.: Pasa que en nuestro país, como esos cargos son políticos...algunos jefes de planificación incluso son abogados...entonces no hacen..y su visión es de abogados.

Algo así tiene que hacer para planificación, es estructurar mis funciones, mí perfil de puesto y como voy a relacionar mi estructura...que hay que armarla! No tenemos. Pero con una visión distinta y para eso la formación es clave. Que se convierte en lo que llamamos el desarrollo de capacidades.

El rol de la cooperación. Ahí creo que la cooperación es fundamental con las universidades. Formar cursos, diplomados, maestrías, etc..

F. S.: Otra pregunta...en otros países de América Latina, a partir de los 90, comenzaron a surgir los tanques de pensamiento como EEUU y Canadá.

En general vinculados a sectores económicos, y estos sectores también operaban como los impulsores de ciertos proyectos incluso muchas veces generaron capacidades y se encargaban ellos mismos de hacer los estudios. Había una especie de xxxx de la acción pública en manos de grupos prestigiados de las universidades extranjeras, de las universidades locales...ese fenómeno ¿ocurrió en Perú?

D. S.: En nuestro país el tema no es tan visible.

Para el caso de inversión publica lo que si hacemos es...son estudios mediante concursos a universidades y empresas consultoras.

xxxNos han hecho una correlación del estudio: la inversión publica y los servicios sociales.

Entonces la inversión de los sectores tiene una correlación negativa con los servicios públicos.

Los gobiernos regionales, de los 25 que tenemos, una proporción importante tiene correlación negativa. Y los gobiernos locales, curiosamente cuando uno ve que hoy esta muy atomizada cuando lo hace tiene correlación positiva. ¿Qué quiere decir? Por más que proyecto chiquito que haga, le esta solucionado el problema a la comunidad.

En este caso la Universidad del Pacífico ha contribuido a darnos ese xx y ese lineamiento; y lo otro es una empresa prestigiosa en nuestro país: que es la empresa poio? que empezó a analizar como mejorar las cuestiones de los gobiernos locales. Y nos diseño mecanismos que los llamamos "el comité regional de inversiones".

Hizo un piloto, nos diseñó la propuesta, promovió el piloto. Y ahora hemos promovido a todos los gobiernos regionales el comité regional de inversiones.

Es un comité que promovimos por normas y el presidente regional se reúne con todos sus gerentes más nosotros. Y le decimos estos son los proyectos importantes que tienen que avanzar pero ...además te hacemos el seguimiento de estos proyectos.

Bueno, ya se institucionalizo a través de esta empresa que hizo.

Nosotros los que hemos hecho es masificarla.

Entonces, en lo nacional lo que tenemos es una universidad privada prestigiosa: la Universidad del Pacifico y una empresa consultora que tiene cobertura internacional en cooperación con el BIT?

F. S.: La pregunta iba...así como hay por ejemplo en Estados Unidos la fundación editay?, acá esta la fundación Mediterránea , Fundación FIDE? Por citar algunas de las más grandes...que a veces vinculadas a cierto tipo de empresas promovían cambios orientados en las creencias de esos grupos y sectores... una especie de meterse en el aparato estatal para meter otra lógica.

D. S.: No, en mi país no hay. Quizás el sistema de inversión publica es muy acotado, muy difícil meterse.

Entrevista 3

Director SNIP - Ecuador

DSE: En realidad, el sector es importantísimo. Casualmente, estuve en una mesa que versaba sobre las energías renovables, y en el sector energético nosotros tuvimos que volver a levantar todo, fue terrible. En el Ecuador en inicios de los años 90 ya comenzó esta influencia, que venía desde el Consenso de Washington, de desmontar las capacidades de planificación e intervención del Estado, de proponer la iniciativa pivada y demás. En el sector eléctrico hubo una consecuencia práctica que fue la modificación de la Ley del Régimen del Sector Eléctrico. Esta Ley lo primero que hizo fue entrar y había una institución, que era el INECEL (Instituto Ecuatoriano de Electrificación), que era un instituto que tenía rectoría sobre todo, desde las prácticas; las políticas; el control; la supervisión.

La Ley escindió todo esto y al partirlo, puso la labor del Estado sólo en el control, la regulación, en el manejo de una empresa como Transelectric y obviamente también en ciertos sistemas de manejo de distribución. En la generación eléctrica, y ahí vino el problema, en la práctica la Ley creó un sistema de procedimientos y limitaciones que decía que el Estado no podía invertir directamente en generación eléctrica, sino que lo que podía hacer el Estado era impulsar a través del sector privado. Esta ley entró en vigencia en 1996 y luego, diez años más tarde, en 2006 vimos las consecuencias. La matriz energética en Ecuador en los '90 era el 80% hidroeléctrica y 20% térmica. Después del '96 se dieron los diez años de desinversión y en 2006 la matriz energética del Ecuador era 40% hidroeléctrica –es decir que había bajado a la mitad–, el 45% térmica y la diferencia era interconexión, es decir, energía importada de Colombia y Perú.

Entonces, hubo un retroceso tremendo, fueron diez años en que se suponía que la institucionalidad estaba armada para que venga la inversión del sector privado y no había que planificar. Lo que pasó en la práctica fue que ni el Estado ni el sector privado invirtieron, lo cual fue el peor de los escenarios porque crecía la demanda de consumo eléctrico, dañando la composición de la matriz energética y exponiendo al país altísimos costos fiscales de energía, a déficit de energía, a dependencia de energía de otros países, por todo esto es que esta debilidad fue muy marcada.

Desde el 2007 se ha intentado recupera la institucionalidad, se ha creado el Instituto Nacional de Preinversión, en el sector eléctrico particularmente se volvió a generar una institucionalidad concentrada, incluso esto arrojó consecuencias institucionales porque hay cláusulas constitucionales para el tema del manejo eléctrico.

Todo esto se ha ido superando, por eso creo que la principal debilidad en cuanto a la inversión es no tener una capacidad técnica, operativa, de planificación, de gestión, para tener un buen portafolio de proyectos que nos permita utilizar los recursos que tenemos disponibles para invertir, así como gestionar financiamiento.

El segundo tema de debilidad es el aspecto de no tener esquemas simplificados de acceso al financiamiento y de adecuada coordinación entre las entidades del Estado. En general, el Ecuador en estos últimos años es un país que tiene acceso al financiamiento, que puede y de hecho lo estamos haciendo muy paquetes de inversión, pero a veces se desconocen los canales, las posibles fuentes, los distintos factores y, entonces, entramos en un círculo vicioso: cuando tenemos el financiamiento no están los estudios de los proyectos disponibles, y cuando se tienen los estudios de los proyectos el esquema de financiamiento es tan complejo que se demora en llevar a la práctica.

Una debilidad adicional también es la necesidad de balancear entre los diferentes recursos de inversión que sostienen el canal del Estado, es decir, no se contaba con una metodología, con una posibilidad de análisis, porque si manejo el presupuesto del Estado tengo que decidir cuánto destino en gastos de defensa para comprar armamentos, cuánto va a vacunas, cuánto va en energía eléctrica, etc.

En realidad, las metodologías que se utilizaban son aquellas que tratan de homogeneizar todas esas inversiones y a veces son muy difíciles de de comparar entre sí, entonces se necesitan otros argumentos como el multicriterial para saber cómo es una buena composición de un clúster de inversión más que una metodología muy reduccionista que trata de homogeneizar todas las iniciativas de inversión y ponerlas comparables cuando en muchos casos no lo son.

Lo que hay que buscar es un balance y tener un portafolio viable, que responda a las necesidades del país y que también busque tener un nivel de rendimiento conjunto óptimo. Todo esto de no tener estudios, institucionalidad adecuada y una buena inversión, es una de las debilidades. La segunda debilidad es no tener una claridad en los esquemas de financiamiento y unos procesos ágiles para acceder a ellos. La tercera debilidad es el tema de las metodologías que a veces eran muy reduccionistas y no permitían ver la importancia de la participación de determinado proyecto en un portafolio de inversión pública.

Francisco Sobrero: Ese espacio que no ocupó el Estado cuando se desarticuló y les hizo perder la capacidad de generar proyectos, ¿fue ocupado por actores privados, fundaciones o instituciones vinculadas a los procesos de inversión?

D.S.E.: Se dieron varias cuestiones. En el campo de los negocios fueron ocupados por el sector privado, pero de manera muy nociva, generando muy buenos negocios para dichos sectores pero perjudiciales para la inversión. Un ejemplo concreto, es que en el tiempo de la desinversión del sistema eléctrico crecieron los negocios de las generadoras térmicas privadas, crecieron los negocios de importación de diesel y de gas. Si bien ocuparon ese espacio económico generando muy buenos beneficios para esas empresas, lo cierto es que la matriz energética y el presupuesto general del Estado sufrió. ¿Por qué? Porque los costos unitarios de generación aumentaron, dado que la generación térmica es mucho más cara que la generación hídrica y, además, tuvimos más contaminación y más deficiencia de energía.

Por otro lado, se dio un proceso que ha sido muy duro para el Ecuador, muy difícil, que fue de una institucionalidad paralela hecha por ONG's, y organismos internacionales. Muchos de estas ONG's, organismos internacionales y organismos multilaterales de crédito estaban acostumbrados a que en el país manejaban una agenda de políticas públicas, pero a partir del gobierno de Rafael Correa y la Constituyente del 2008, el Estado les dijo: 'Ustedes no han ganado ninguna elección, ustedes no hacen política pública, sino que están aquí para cooperar'.

Esto fue un tema bastante difícil en política y, actualmente, el Estado está en el proceso de recuperar esa rectoría sobre las políticas públicas y en ordenar los negocios de ciertos sectores en donde se puede hacer negocios, y eso está bien, pero no se puede hacer negocios generando pérdidas para toda la sociedad.

F. S.: He visto al presidente Correa pronunciarse muy fuerte contra alguna ONG ue, más allá de su discurso, en definitiva era subvencionada por la misma petrolera que estaba causando daño en el Ecuador. Sin embargo, no tenía conocimiento de esta institucionalidad paralela que mencionaste, ¿podrías desarrollar en qué casos es visible?

D.S.E.: En esta época nosotros teníamos unos programas que existen en todos los países y que son los programas de alimentación y nutrición. Básicamente, estos programas tienen dos finalidades: que los niños de 0 a 5 años tengan los suplementos nutricionales para que los mantengan en un nivel de nutrición adecuada, y los niños mayores de 5 años que van a la escuela darles un desayuno y una comida escolar para mejorar su nivel de glucemia, lo cual le va a permitir tener un mejor rendimiento en las clases e incentivar la presencia en las escuelas.

Obviamente, estos programas requieren de una compra importante de suplementos nutricionales y de alimentos dado que son a nivel nacional, las cuales representan pares de decenas de millones de dólares. Pero en esta época, como el Estado tenía que reducirse, no podían tener personal ni entidades, la posibilidad de hacer estas compras se dificultaban. A esto se sumó que la Ley que teníamos de contratación pública estaba obsoleta, lo cual fue otro problema porque la pérdida de institucionalidad no sólo fue de los equipos, la gente, los departamentos, las instituciones, sino también que nadie hacía normativas ni actualizaba las leyes.

Entonces, teníamos una ley vieja de contratación pública que estaba diseñada para la compra y adecuación de infraestructura pero que tenía unos plazos que eran absolutamente inmanejables para la compra de perecibles, que son los alimentos. La solución fue que, como el Estado no lo podía hacer porque no tenía las capacidades y no debía crecer, entonces que lo hagan las Naciones Unidas. Entonces, esta tarea la asumió el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas pero poniéndole una condición al Estado: los gastos de la operación administrativa van a cobrar una tarifa sobre las compras para hacerlo desde el PMA, y así se hizo durante años. En los peores de los años, el Ecuador llegó a pagar 7 millones de dólares anuales al PMA por la administración de la compra de alimentos.

Cuando entró el actual gobierno les dijo: 'Muchas gracias, pero nosotros tenemos que tener la posibilidad de hacerlos desde el Estado'. Entonces, se acabó esta situación, fue un proceso duro que a muchos no le gustó, es decir, no les gustaba a los proveedores ni al mismo PMA quienes se resistieron y sostuvieron que iba a ser un fracaso.

De todos modos, se creó una pequeña unidad que se llama Programa de Provisión de Alimentos la cual funcionó durante dos años. Alguno de los argumentos del gobierno era que el Estado tiene que tener la capacidad de llevar a cabo un programa de este tipo. Entonces, se creó el Programa, se cambió la Ley de contratación pública y no teníamos que pagar 7 millones de dólares anuales, sino que la operación del Programa cuesta alrededor de 250 mil dólares. Si vamos de 7 millones a 250 mil dólares, el Estado ahorró muchísimo. Segundo, el porcentaje de precios que se pagaba en los productos cayó un 30%. Aquí se puede ver un caso puntual en donde esta institucionalidad paralela en primer lugar se armó bajo el argumento de la eficiencia y de la transparencia, pero no fue transparente ni eficiente y encima tenía precios malos. Esta experiencia en el Ecuador es un ejemplo de que el Estado no siempre es el que hace peor las cosas.

F. S.: Vinculado con todo esto, ¿en qué período, entre los años '80 y '90, tuvieron mayor predominio las ideas del Consenso de Washington?

D.S.E.: A nosotros nos golpeó más entre los '90 y el año 2000.

F. S.: ¿Cuándo fue la dolarización?

D.S.E.: En enero del año 2000 entró en vigencia la dolarización.

F. S.: ¿Los '90 fue un período de gobiernos institucionales débiles?

D.S.E.: Al comienzo no fue así. Los '90 se debieron en dos: la primera mitad que fue la de los social-demócratas y de la derecha independiente, gobiernos que acabaron sus períodos electorales y los cumplieron plenamente. A partir de la segunda mitad de los '90 se dio la elección de Bucaram que cayó al poco tiempo y luego se vino una sucesión de gobiernos débiles. La culmine de la crisis fue con Mahuad, cuando se dio la crisis del sistema financiero que fue muy fuerte en el Ecuador y tuvo grandes repercusiones. Esta inestabilidad se mantuvo hasta el actual gobierno. Básicamente la inestabilidad en la administración pública, en autoridades, fue desde Bucaram hasta el presidente interino Palacios. Este período cubre casi 10 años, desde 1996 hasta 2006.

F. S.: Todo lo que ocurrió en este período coincide, se solapa, con lo que ocurrió en otros países latinoamericanos.

D.S.E.: Sí, aunque algo un poco rezagado porque a nosotros el neoliberalismo nos entró más tarde.

F. S.: El papel del burócrata del Estado, formado en la universidad, está muy ligado –sobre todo en los economistas– al pensamiento dominante de la nueva idea de gestión pública, con lo cual pretendían hacer funcionar al aparato estatal como un gran mercado. Esa debilidad que manifestó el Estado para permitir que fuera copado por estas ideas, ¿también tiene que ver con el proceso de formación, es decir, con el sistema de creencias que terminan teniendo los profesionales y que evidentemente vienen con una matriz de pensamiento muy adecuada para adoptar estas ideas sin ninguna actitud crítica?

D.S.E.: Yo diría que sí. Recuerdo una frase del famoso nobel de economía Joseph Stiglitz quien decía que: 'La forma que se enseña economía en las universidades en EE.UU. es una evidencia del triunfo de la ideología sobre la ciencia'.

Recuerdo cuando yo era estudiante de pregrado de economía había una discusión que se denominaba 'El sesgo epistemológico sobre la economía neoclásica' y que no entendía muy bien cuando era estudiante, pero años más tarde entendí bien que había un sesgo grande. Sin embargo, yo diría que no sólo es esto sino que eso era un factor muy importante que contribuía porque de otra parte también hubo un mal uso del Estado, un uso que desprestigió mucho al Estado del parte del aparato burocrático.

En el Ecuador, incluso, el concepto de servidor público se usaba de modo negativo, la palabra que se usa es: 'pipón' que significa quien se gana su sueldo sin hacer mucho. Además, había mucha evidencia de 'pipones' lo cual se confabuló con toda esta formación que también tenían nuestros profesionales que venían a la práctica como autoridades. Entonces, había una percepción social de que el Estado era ineficiente, que había abuso entre sus funcionarios, lo cual era parte del problema. Pero, por otro lado, también estaba este fortalecimiento de las ideas o de su direccionamiento político desde la formación académica. Ambas cuestiones confluyeron y lograron algo inédito: que el Estado debía reducirse, era algo ineficiente e incluso estaba mal visto y peyorativo.

Yo me reía mucho porque si uno ve todas estas corrientes de pensamiento económico vienen de nuestro continente de un país hegemónico que es EE.UU. Si uno ve cómo es la realidad en ese país, es muy distinta, porque una de las economías más reguladas del mundo. Es decir, se levanta a la mañana, prende el foco y sabe que detrás de esa luz que le está llegando ahí con energía eléctrica tiene la Comisión Federal de Regulación de la Energía.

Si abres la casa y tomas un alimento sabes tienes detrás la Administración Federal de Alimentos. Por eso digo que es una de las economías más reguladas del mundo, porque a diferencia de lo que ocurre en América Latina donde ser funcionario público no está bien visto, en EE.UU. es un tema de que la mejor gente va ahí y de hecho los procesos de selección son así; en EE.UU. las entidades públicas eligen los mejores estudiantes de las mejores universidades, y ser un funcionario público da prestigio en la hoja de vida. Es decir, tenemos un mundo al revés.

F. S.: Esa tensión que hay entre los expertos, tanto en lo económico como en lo ingenieril, que tienden a hacer valer sus perspectivas disciplinarias individuales como fuente de racionalidad, y la lógica del dirigente político; el decisor, que tiene como elemento de decisión sus objetivos que pueden o no coincidir con los objetivos de la sociedad. Esa tensión que a veces no se resuelve bien porque los equipos técnicos son muy autosuficientes, donde la verdad está en los resultados de la tasa de retorno o en la alternativa tecnológica más eficiente, y la lógica de decisión política a veces puede ser más imprecisa, más imperfecta, pero con el gran angular mirando todo. ¿Cómo se resuelve esa tensión?

D.S.E.: Creo que debe resolverse con un entendimiento claro de hasta dónde va la técnica y hasta dónde va la política. George... lo definía muy bien, él decía que primero hay que entender que toda aplicación técnica se hace bajo la base del diseño de unos objetivos políticos. Entonces, lo primero que hay que hacer es definir los objetivos políticos. Una vez que esto se tiene claro, la técnica tiene que estar al servicio de cómo alcanzar mejores objetivos.

El problema que se da muchas veces es el de una mala delimitación, hay técnicos que empiezan a utilizar la técnica como un instrumento para cuestionar una decisión política, cuando lo más honesto sería dejar la técnica de lado y cuestionar el objetivo político. Esto también es parte de la práctica, pero mí me gusta separar y decidir poniendo en cancha las cosas. La técnica debe dar los datos, herramientas más eficientes, pero no tiene que acercar soluciones ni definir objetivos.

Creo que se puede superar en la medida que se quiera, pero siempre un criterio técnico viene escondido detrás de una posición política. Por esto es mejor transparentar, es decir, si yo pongo técnicamente esto es porque es desde esta posición política, desde este punto de vista. El error es que muchas veces se lo deja como implícito y en la práctica resulta que no es lo que la gente necesita ni lo que votó.

F. S.: En la Argentina y en algunos otros países, los sistemas de evaluación siguen siendo centrados en las variables económicas y los sistemas de evaluación multicriterio, más allá de que pueden ser más subjetivos o imperfectos, abren más la mirada dependiendo de la cantidad de variables que analicen y sin embargo no se enseñan en las universidades.

D.S.E.: Sí, hay una deficiencia general de formación y al momento de implementarlos resulta difícil encontrar personal. En Ecuador la experiencia es que nos esforzamos muchísimo, sobre todo en evaluaciones de impacto.

Por ejemplo, se creó una Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación que no alcanza a evaluar y hacer seguimiento a todos los proyectos e iniciativas del sector público pero sí de una buena parte de aquellos que tienen mayor trascendencia. Precisamente, uno de los desafíos que se tiene es el de formar personal pensando en las metodologías multicriterio, sobre todo para que estos resultados se incorporen a la toma de decisiones porque el ciclo del proceso que se necesita para hacer una evaluación de impacto depende de la metodología, de una metodología experimental. Imagínate lo que es levantar una línea de base entre muchas otras cosas, y luego obtener resultados mucho después, a veces no es lo más deficiente porque el ciclo fiscal es mucho más rápido, las decisiones se toman antes de tener los resultados de la evaluación y eso genera problemas.

Por esto creo que es bueno tener un sistema y, sobre todo, tener un sistema de diferentes metodologías y aproximaciones que permitan tener criterios cada momento. Obviamente, los criterios más duros que son los de las evaluaciones de impacto, preferentemente hechos con metodologías de carácter experimental –que son las que a mí más me interesan– deberían poder tomarse en cuenta una vez que estén listas porque muchas veces no se toman en cuenta.

En ocasiones, algunas metodologías dicen que determinado proyecto es un desastre pero políticamente es un proyecto que, primero, está interiorizado en ciertas ideas y, segundo, beneficia a cierto grupo el cual lo defiende.

De este modo, la evaluación queda muy lejos. Entonces, hay que fusionar los resultados de la evaluación a la toma de decisión política y contar con diferentes metodologías que permitan tener criterios para los diferentes momentos del proceso. Uno de los problemas es que no hay estandarización de criterios, porque las instituciones públicas tienen un criterio, los bancos de Estado otros y las empresas privadas otros. Por esto sería importante estandarizar criterios de evaluación.

F. S.: *Cuando la decisión está tomada en relación a un proyecto pero la evaluación dice otra, ¿qué es lo que cambia? La decisión no cambia, se manipulan los resultados de la evaluación cuando hay que hacerlo coincidir, lo cual lo convierte en el peor de los mundos. En relación al SNIP, ¿cuáles son los resultados o avances de la experiencia? ¿En qué les ha sido útil y qué debilidades se pueden mencionar?*

D.S.E.: El primer SNIP se llamaba igual y se creó en Ecuador en el año 2005, pero fue un sistema demasiado débil –en realidad no era un sistema sino una herramienta–, el cual se planteó sobre unos supuestos de eficiencia y automatización que simplificaba mucho la realidad de las capacidades de cada ejecutor y en la práctica se volvió un volumen de información inservible.

Ese SNIP se cayó por su propio peso y se empezó a tratar de construir algo nuevo en el 2008, pero ahora con una segmentación distinta. Primero se trabajó en cambiar la normativa, se creó una ley orgánica que además no sólo cambió el sistema de inversión pública sino que cambió la articulación entre la planificación y el manejo de presupuesto público.

Ahí se hizo un código en planificación y finanzas públicas, es decir, se tuvieron reglas en todo lo que es el sistema de inversión pública a ese nivel de ley orgánica, lo cual le dio mucho respaldo.

Luego, se dio un tema importantísimo que es el dilema que es tener inversión. La inversión se levantó más ya en términos de la herramienta informática, del procedimiento de un banco de proyectos aislado de las herramientas de procesos informáticos del Ministerio de Finanzas que son quienes manejan el presupuesto.

Obviamente, eso genera incompatibilidad porque las decisiones de inversión se cristalizan en asignaciones presupuestarias y el tener sistemas que tienen bases informáticas de diálogos distintos, genera descoordinación. Lo que estamos haciendo ahora es tratar de introducir todas las decisiones de inversión en una base de datos compartida y vamos a congeniar con la del Ministerio para hacer el presupuesto. Esto todavía no lo tenemos funcionando, pero es la idea de ir en este sentido y, finalmente, hacer estas evaluaciones de inversión sobre la base de balancear buenos portafolios.

La debilidad de los SNIP es que, al igual que las metodologías de evaluación de proyectos, tienen acciones muy reduccionistas y no piensan en cómo balancear bien un portafolio sobre las decisiones y necesidades de un país sino que piensan en cómo comparar tasas de retorno entre diferentes proyectos que muchas veces tenían metodologías tan disímiles para generar una tasa de retorno que, en realidad, esas tasas de retorno no servían.

F. S.: *En realidad, la tasa de retorno por sí sola dice muy poco.*

D.S.E.: Sí, porque es un criterio muy pobre.
