
manuales

Los sistemas nacionales
de inversión pública en Argentina,
Brasil, México, Venezuela, y
España como caso de referencia
(cuadros comparativos)

Edgar Ortegón

Juan Francisco Pacheco



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y
Área de Proyectos y programación de inversiones

Santiago de Chile, junio del 2005

Este documento fue preparado por Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco, jefe y experto del Área de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES respectivamente. Los autores agradecen los valiosos aportes de las personas e instituciones que colaboraron en su elaboración y que se mencionan en el resumen.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1680-886

ISBN electrónico: 1680-8878

LC/L.2277-P

LC/IP/L.253

ISBN: 92-1-322668-3

Nº de venta: S.05.II.G.53

Copyright © Naciones Unidas, junio del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Indice

Resumen	7
1. Diferencias básicas entre los estados federales y los estados unitarios	9
2. Presentación de los tres ejes temáticos	13
3. Argentina: descripción de los tres ejes temáticos	15
3.1 Nivel nacional.....	15
3.2 Nivel provincial: el caso ciudad de Buenos Aires	27
4. Brasil: descripción de los tres ejes temáticos	35
4.1 Nivel de la unión	35
4.2 Nivel estadual: caso del estado de São Paulo.....	46
5. México: descripción de los tres ejes temáticos	51
5.1 Nivel nacional	51
5.2 Nivel estadual: el caso del estado de Guanajuato	64
5.3 Nivel municipal: la experiencia de Guadalajara en planificación	73
6. Venezuela: descripción de los tres ejes temáticos	81
6.1 Nivel nacional	81
6.2 Nivel estadual: el caso del estado de Táchira.....	97
7. Diagnóstico y características de los SNIP en Argentina, Brasil, México y Venezuela	104
7.1 Características de los SNIP a nivel nacional: cuadros de comparación analítica multivariada	104
7.2 Características de los SNIP a nivel subnacional: cuadros de comparación analítica multivariada	120

7.3 Características centrales del sistema de planificación en Brasil: cuadro de referencia	131
7.4 Características centrales del sistema de planificación de São Paulo: cuadro de referencia.....	135
8. España como caso especial de análisis	137
8.1 Nivel nacional: el caso español.....	137
8.2 Primer eje temático compartido: coordinación y fuentes de financiamiento.....	138
8.3 La programación económica en el nivel nacional	141
8.4 La programación económica en las comunidades autónomas. El caso andaluz	151
8.5 El caso concreto de la inversión pública.....	159
8.6 Licitaciones públicas: participaciones del capital privado.....	161
8.7 El marco de la licitación en España	162
8.8 Licitación en los países de América Latina	167
9. Conclusiones.....	169
Bibliografía	175
Textos legales	176
Páginas Web	177
Glosario.....	178
Referencias de apoyo	179
Serie Manuales: números publicados.....	181

Índice de cuadros

Cuadro 1 Fuentes de financiamiento del nivel nacional, estatal y municipal	82
Cuadro 2 Contenido de los planes	85
Cuadro 3 Planes de inversión	88
Cuadro 4 Cronograma de la inversión y el presupuesto	89
Cuadro 5 Cronograma de elaboración de los planes.....	89
Cuadro 6 Pasos para la incorporación de un proyecto de inversión en el presupuesto anual..	92
Cuadro 7 Competitividad sostenible.....	156

Índice de figuras

Figura 1 Proceso de elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas (2004-2006)....	23
Figura 2 Arquitectura del sistema de programación de inversiones de la Ciudad de Buenos Aires.....	32
Figura 3 Flujo de transferencias constitucionales	37
Figura 4 Horizontes de planificación	42
Figura 5 Etapas de la elaboración de los programas	45
Figura 6 Calendario en materia de programas y proyectos de inversión (PPI) para efectos del proyecto del presupuesto de egresos de la federación (PEF)	61
Figura 7 Proceso de integración de programas y proyectos de inversión al proyecto de presupuesto de egresos de la federación (PPEF) 2004.....	62
Figura 8 Desarrollo de proyectos de inversión.....	63
Figura 9 Componentes del sistema estatal de planeación de Guanajuato	66
Figura 10 Vinculación de la planeación del desarrollo del estado de Guanajuato al desarrollo nacional y municipal	68
Figura 11 Proceso general para la integración de la propuesta de inversión 2005.....	72
Figura 12 Esquema general de elaboración del PMD	75
Figura 13 El sistema de planificación de Venezuela.....	84

Figura 14 Fases del proceso presupuestario.....	91
Figura 15 Situación plan - presupuesto.....	91
Figura 16 El sistema nacional de inversión pública y su relación con otros sistemas	96
Figura 17 Productos del SNIP.....	97
Figura 18 Flujo comunicacional para el presupuesto.....	150

Índice de gráficos

Gráfico 1 Ciclo de la planificación en el nivel nacional.....	149
Gráfico 2 Planificación y presupuesto en Andalucía.....	159

Resumen

Este trabajo presenta una visión integral sobre el funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) en los cuatro países federales de América Latina (Argentina, Brasil, México, Venezuela) y se pretende –junto a otros dos trabajos ya publicados por el ILPES sobre la situación en los países de América del Sur y Centroamérica– tener un panorama global sobre las características institucionales, metodológicas, operativas e instrumentales más importantes de los SNIP en cada uno de los países analizados.

El examen de los SNIP se desarrolla siguiendo el hilo conductor de tres ejes temáticos: 1) coordinación y fuentes de financiamiento; 2) las funciones básicas de planificación (coordinación, evaluación, prospectiva) y, 3) el ciclo programático determinado por la secuencia entre plan-programación de inversiones-programación presupuestaria y proyectos. El análisis incorpora para cada uno de los países el comportamiento de un SNIP a nivel subnacional (estado o provincia) con el propósito de visualizar su funcionamiento en las instancias intermedias que cuentan con autonomía y alto grado de descentralización en cuanto al manejo de la inversión pública.

El análisis de la información ha seguido un tratamiento uniforme mediante el uso de matrices con variables de múltiple naturaleza a fin de facilitar la comparación y el relevamiento de los principales rasgos en los planos macro, meso y microeconómico. Se espera mediante este enfoque resaltar las instancias de coordinación tanto vertical como horizontal durante el proceso de programación y administración de la inversión.

En la recolección y análisis de la información sobre los respectivos países, participaron activamente con un invaluable apoyo intelectual, Natalia Navarrete Caviedes, Chriss Caballero Jiménez y Guisela Díaz Riquelme, profesionales de la Universidad de Santiago de Chile. En particular, en los casos de México y Brasil colaboró sustantivamente Natalia Navarrete, en los de Argentina y Brasil Chriss Caballero y en los de Venezuela y Brasil Guisela Díaz. De manera especial, queremos dejar constancia del importante apoyo y comentarios recibidos de las siguientes personas: Carlos Tejerina de Argentina, Eduardo Morín del Gobierno de Guanajuato, Miguel Ávila de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, Sergio Gómez del Gobierno de Guadalajara. El Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela suministró oportunamente valiosa información disponible. El trabajo del consultor Diego Dorado constituyó una referencia sustancial sobre Venezuela. El caso de España fue redactado por Ana Haro, estudiante de postgrado de la Universidad Complutense de Madrid. A todos ellos nuestros agradecimientos por su entusiasmo y dedicación.

El estudio demuestra que la extensión del concepto de Sistemas Nacionales de Inversión Pública a los países federales presupone la existencia de determinados factores: En primer lugar, para hablar de Sistema en los mismos términos que lo hacemos en los países unitarios es necesario presuponer la existencia de un sistema nacional de planificación que unifique, estandarice y normalice la programación y administración de la inversión, dentro de un marco claro de fines y propósitos a nivel nacional. De lo contrario, simplemente pueden coexistir sistemas estatales o provinciales para el manejo de la inversión, con plena autonomía en el uso y destino de los recursos, pero sin llegar a conformar un sistema integrado. En segundo lugar, presupone un mínimo de integración entre la programación de inversiones y la programación presupuestaria al menos en los grandes emprendimientos o programas de índole social y económica. Por último, aunque el marco legal y los componentes metodológicos e instrumentales sean muy parecidos entre las dos categorías de países, la diferencia fundamental radica en la fortaleza institucional para coordinar, evaluar y dar seguimiento a la inversión. Es aquí donde son más evidentes las diferencias y donde la eficacia e impacto de los SNIP se hace más notoria.

Por último, para reforzar la visión comparativa entre los países unitarios y los países federales, se ha incluido la experiencia de España y en particular el caso Andaluz. Con todo esto, se espera contar con un documento de referencia actualizado que permita reiniciar el debate, la adopción de reformas pertinentes y el intercambio de experiencias.

1. Diferencias básicas entre los estados federales y los estados unitarios

Para el interés de este trabajo-que no es el de establecer el concepto de Estado- diremos que existe estado donde hay un aparato político de gobierno-instituciones como parlamento o Congreso y funcionarios públicos civiles- que rige sobre todo un territorio dado y donde la autoridad está respaldada por un sistema legal y la capacidad de emplear la fuerza para implantar sus políticas.¹ Todos los estados modernos tienen esta característica y son llamados estados-nación.

Para determinar la forma de un estado pueden seguirse dos criterios: un **criterio político** y un **criterio jurídico**. Desde el punto de vista político se determinará, entonces, un estado como **liberal o socialista, o corporativo o teocrático**, etc. y desde el punto de vista jurídico, el estado revestirá formas diferentes, las cuales se han clasificado en dos grupos: **estado simple** (unitario, donde existe un solo ordenamiento jurídico) y **estado compuesto** (federal, donde existe una coexistencia de ordenamientos jurídicos).

Por **estado unitario** entendemos una forma de organización político administrativa que instaura su actividad entorno a un solo eje, este es, el poder central, atendiendo a una sola jurisdicción de carácter nacional y concentrando el peso de la decisión política en los órganos centrales de la administración.²

¹ El Concepto de Estado, En Sociología. Guiddens, A. pág 435, (2001)

² La cita está basada en los trabajos de Hilton Lobo Campanhole y Adriano Campanhole acerca de las Formas del Estado. Debido a que el texto está en portugués las traducciones de las definiciones no son literales y sólo pretenden captar la idea principal.

Son estados unitarios en la práctica la totalidad de los países latinoamericanos a excepción de Brasil, Argentina, Venezuela y México.

Dentro de esta acepción, el **estado unitario** es aquel en el que la organización jurídica, política y administrativa emana y dependen directamente del poder central. Todas las competencias así como toda la legislación son planificadas desde el nivel nacional y ejecutadas por administraciones que obedecen estrictamente a las directrices de las instituciones centrales. Debido a la complejidad de nuestras sociedades, no existen estados unitarios puros.

En este sentido, el estado unitario, si bien atiende a una legislación de carácter nacional y el peso de la decisión política sigue recayendo en los poderes centrales, concede a los niveles administrativos inferiores ciertas competencias de gestión político-administrativa que rompen con el monopolio decisional de las instituciones centrales y potencian el desarrollo del nivel local e intermedio.

Dentro del este modelo, encontramos también diversos grados de descentralización. Así, debemos distinguir entre desconcentración, descentralización administrativa y descentralización política.

Por desconcentración entendemos la transferencia de competencias decisorias o de servicios, desde el estado hacia diversos órganos, dentro de una misma persona jurídica, manteniendo las relaciones jerárquicas y de subordinación.³

La descentralización administrativa sería la transferencia por parte del estado de la actividad administrativa o del ejercicio de la misma hacia otra persona, normalmente, persona jurídica.⁴

Por último, la descentralización política supondría la transferencia de competencias tanto políticas como administrativas desde el estado a una pluralidad de personas jurídicas de base territorial.⁵ En términos generales, los estados unitarios que han transferido competencias políticas y administrativas del estado a los niveles inferiores adquieren dinámicas de funcionamiento más parecidas a las de los estados federales que a las de sus semejantes los estados unitarios centralizados.

Para terminar con la definición de las formas de organización político-administrativa de los estados, debemos hablar del estado federal. Los países analizados en la presente investigación - Argentina, Brasil, México y Venezuela- pertenecen todos ellos al modelo federal. En los cuatro casos, se trata de modelos de organización que conceden autonomía y, por tanto, personalidad y soberanía jurídica, a los niveles administrativos intermedios e inferiores. En cada caso, la denominación de las diferentes categorías administrativas adquiere un nombre diferente y los niveles de autonomía son igualmente dispares, sin embargo, las dinámicas de funcionamiento se pueden considerar bastante semejantes.

El **estado federal** es aquella forma de organización político-administrativa que se compone por unidades políticamente autónomas que conviven dentro de un marco general representado por las instituciones federales. La característica principal de este tipo de organización es la cohabitación de dos fuentes paralelas y complementarias de derecho público, estas son, la nacional y la estadual. Es precisamente este elemento el que diferencia al estado federal del estado unitario descentralizado; mientras que en este último los niveles intermedios no disponen del derecho a elaborar su propia ley y de participar como unidades autónomas en la elaboración de la constitución nacional, en el estado federal los estados o provincias federadas gozan de autonomía para elaborar su propia legislación y para intervenir en la elaboración de la constitución federal.

³ Campanhole, H y Campanhole, A. Textos sobre las Formas de Estado. Pág. 3

⁴ Campanhole, H y Campanhole, A. Textos sobre las Formas de Estado. Pág. 6

⁵ Campanhole, H y Campanhole, A. Textos sobre las Formas de Estado. Pág. 7

Así, las características principales del estado federal serán:

1. La distribución de poder en dos niveles de gobierno, estos son, el nivel federal y el nivel estadual, actuando de manera complementaria según la distribución de competencias establecida en la constitución.
2. La convivencia de dos fuentes de derecho público, estas son, el estado federal y los estados o provincias federados.
3. La existencia de un sistema judicial que extiende sus competencias al conjunto del estado, asegurando el equilibrio federal y la seguridad del orden constitucional.
4. La articulación del poder legislativo en dos cámaras diferenciadas, una de carácter nacional y otra que permita la representación territorial.
5. Permanencia de los principios fundamentales de federación y los principios republicanos de organización del poder.

Si acudimos al mapa político-administrativo de América Latina, observaremos que la mayoría de los países se organizan de acuerdo al modelo unitario descentralizado. Apenas cuatro países eligieron el modelo federal. Las causas que han llevado a cada país a configurarse como estado unitario o como estado federal son diversas: luchas de élites regionales de poder, heterogeneidad u homogeneidad de las diferentes regiones de un estado, factores sociológicos, económicos, etc.

El caso del federalismo brasileño, a modo de ejemplo, responde a factores naturales y sociológicos. La diferenciación de las regiones es tan grande que desde un principio se concedió, explícita o implícitamente, cierta autonomía a las regiones. Actualmente, se compone de dieciséis estados y un distrito federal, ambas unidades autónomas.

Resulta importante conocer las diferentes formas de organización político-administrativa para poder entender determinados aspectos de la descentralización. En nuestro caso, la idea es comprender cómo incide esta descentralización en los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP). Pretendemos entender cuál es el funcionamiento de los sistemas de inversión pública en estados que cuentan con varios niveles de autoridad, cuáles son los mecanismos de coordinación empleados para alcanzar la armonía y, en definitiva, cómo se planifica y se realiza la inversión pública en los estados federales.

Antes de finalizar esta breve introducción, debemos aclarar que la propia investigación parte con algunas dificultades que pueden condicionar, en cierta manera, los resultados. Así, nos vemos limitados por la relativa disponibilidad de la información y la calidad de la misma. De igual manera, trabajamos con estados de gran heterogeneidad interna cuyos estados federados presentan características económicas y sociales tan dispares que nos resulta complicado obtener una visión unitaria. Otro factor a tener en cuenta es el diferente grado de autonomía existente en cada estado federal que nos dificulta el estudio comparado de los cuatro casos. Finalmente, nos encontramos ante casos muy diferentes de planificar y ejecutar la inversión pública por lo que el estudio comparativo se encuentra, en determinadas ocasiones, con barreras básicas que dificultan la percepción unitaria de la inversión.

2. Presentación de los tres ejes temáticos

Cuando hablamos de los ejes temáticos de la inversión nos referimos básicamente a tres temas: la coordinación y fuentes de financiamiento de la inversión pública, la vigencia de las funciones básicas de la planificación, y finalmente el eje Plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos. Con el estudio de estos ejes se intenta definir tres aspectos, primero visualizaremos los recursos con los cuales se financia la inversión pública, segundo como se desarrollan en cada país las funciones básicas de la planificación (prospectiva, evaluación y coordinación), y finalmente el eje planificación-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos nos servirá como guía para entender el proceso desde el momento que se planifica hasta que se ejecutan los proyectos.

La **coordinación y fuentes de financiamiento de la inversión pública** hace referencia a los recursos económicos y financieros que otorgan respaldo material a la implementación de los programas y proyectos. Para el caso de los países federales, se debe hacer la distinción entre los recursos que ingresan al fisco a nivel nacional y los recursos de los estados. En el marco de los procesos de reforma y modernización de los estados, la coordinación y el financiamiento de la inversión en América Latina se ha transformado en un eje fundamental que involucra significativos cambios y que busca cierta coherencia con otras reformas a las políticas públicas.

En general, las estrategias no afectan un sólo campo de la actividad estatal, sino que son parte integrante de un proceso que requiere reformas en sus distintas dimensiones (política, administrativa y financiera), por lo tanto, lo que se pretende no es el logro de algunos de los aspectos mencionados, sino la búsqueda de una visión articuladora que los involucre a todos.

Las **funciones básicas de la planificación** hacen mención fundamentalmente a tres tareas: la prospectiva, la coordinación intra e intersectorial y al seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos. Por **prospectiva** se entiende al esfuerzo por incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales. La **coordinación** hace referencia a la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas, políticas y la regulación de los mercados. Finalmente, la **evaluación** se enfoca en el establecimiento de modelos de gestión pública orientados a resultados, y a la implementación de un sistema de indicadores de desempeño.⁶

Últimamente, la discusión sobre las funciones ha incluido el tema de la concertación estratégica, es decir, la capacidad de la sociedad civil para ponerse de acuerdo alrededor de grandes objetivos y alcanzar los consensos necesarios con participación de todos los involucrados.

En último lugar, se debe considerar el **eje programático** ya que los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) son parte de un proceso mucho más amplio que eleva a la planificación como su eje principal. Esquemáticamente, este eje se puede visualizar a través de las siguientes fases:

Primera fase, la planificación: es el eje estructurante del sistema mediante la cual se busca garantizar la orientación de las inversiones públicas hacia claros objetivos de desarrollo que conduzcan al bienestar de la población. Generalmente, estos objetivos son plasmados en los planes nacionales de Desarrollo, y su desagregación en los niveles inferiores de gobierno.

- 1) **Segunda fase,** la programación de las inversiones: corresponde al proceso de identificación de los programas y proyectos que serán considerados en los diversos Planes y que por lo tanto, accederán al presupuesto. Cada país utiliza distintas metodologías para preparar los planes operativos anuales.
- 2) **Tercera fase,** la programación presupuestaria: se refiere esencialmente al proceso presupuestario. Una vez que se han definido los programas y proyectos de inversión a ejecutar, éstos se incorporan a los instrumentos de planificación financiera a fin de contar con los recursos necesarios para su ejecución.
- 3) **Cuarta fase,** los proyectos: corresponde al conjunto de actividades y recursos relacionados estratégicamente para alcanzar un objetivo de desarrollo concreto y determinado en el tiempo.

En las siguientes páginas se detalla cada uno de los elementos recién definidos, revisando primero los tópicos a nivel nacional y luego, a nivel de cada estado.⁷ Es importante destacar que la información aquí presentada fue obtenida a través de contactos directos que se vinculan con el tema de la inversión, planificación y presupuesto en cada uno de los países y de las páginas oficiales de las entidades gubernamentales que tienen competencias en las áreas de planificación y presupuesto, por tal motivo es posible que existan elementos que no han sido considerados.

⁶ CEPAL, "Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación: Compendio de Experiencias exitosas", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. La Habana, Cuba, noviembre del 2000.

⁷ Es importante destacar que el nivel intermedio recibe distintos nombres dependiendo del país que se trate. Así en Argentina recibe el nombre de nivel provincial, en Brasil nivel estatal y en México y Venezuela estatal.

3. Argentina: descripción de los tres ejes temáticos

3.1. Nivel nacional

A) Primer eje temático: coordinación y fuentes de financiamiento

En el marco de los procesos de reforma y modernización de los estados, la coordinación y el financiamiento de la inversión en América Latina se ha transformado en un eje fundamental que involucra significativos cambios y que busca cierta coherencia con otras reformas a políticas públicas. En general, las estrategias no afectan un sólo campo de la actividad estatal, sino que son parte integrante de un proceso que requiere reformas en sus distintas dimensiones (política, administrativa y financiera), por lo tanto, lo que se pretende no es el logro de algunos de los aspectos mencionados, sino la búsqueda de una visión articuladora que los involucre a todos.

De acuerdo al objetivo de este estudio, se expondrán la coordinación y el financiamiento de la inversión en los países de régimen federal de la región sumado a la descripción del caso español.

La constitución de la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa de republicana federal para lo cual dispone de veintitrés provincias además de la ciudad autónoma de Buenos Aires y más de dos mil municipios. Cada una de las provincias cuenta con una Constitución que determina, entre otras cosas, el gobierno provincial la división territorial y administrativa interna.

En el ámbito de las competencias, Argentina define para cada uno de sus niveles, las respectivas materias que les corresponden desarrollar. Es así como el nivel nacional conserva las competencias de defensa nacional, relaciones exteriores, política monetaria y cambiaria, transporte interprovincial y reglamentación del comercio entre provincias, correos y telecomunicaciones.

Asimismo, el nivel provincial (junto con el nacional) administra la educación superior, medicina preventiva, seguridad, desarrollo económico, vivienda, energía eléctrica y gas.

Por último, el nivel local, apoyado por las provincias, se encarga de la educación (preescolar, primaria y secundaria), atención primaria de salud, caminos regionales y locales, agua y alcantarillado, control de contaminación e incendios. Exclusivamente, a los municipios les corresponden, la recolección y eliminación de residuos sólidos, calles y desagües locales, parques, mercados, cementerios y planificación y control del uso de la tierra.⁸

I) Financiamiento y distribución de recursos de origen nacional a provincias

Entre 1984 y 1987 Argentina sufre un gran desorden financiero derivado de la fuerte presión que ejercían las provincias frente al gobierno nacional para obtener recursos. Esta situación impulsa a promulgar en el año siguiente la Ley 23.548, que regula el esquema de coparticipación federal de los recursos fiscales con el fin de establecer un cierto orden en los distintos niveles de gobierno. Si bien se trataba de una norma de carácter transitoria, pese a algunas modificaciones, ésta aún se encuentra vigente. Posteriormente, se han fijado pactos fiscales que regulan la materia y leyes como las N° 25.400 del año 2001 y la Ley N° 25.570 del 2002.

En la actualidad Argentina cuenta con un sistema de financiamiento y distribución que se presenta de la siguiente forma:⁹

- a) Coparticipación federal de impuestos: la masa coparticipable está compuesta por el IVA, ganancias, transacciones financieras y otros. El monto recaudado por los gravámenes se distribuye de la siguiente forma, según Ley N° 23.548:
 - Tesoro nacional: 40,24%
 - provincias: una distribución primaria a las provincias (incluida Tierra del Fuego) 57,36% y una distribución secundaria según Ley N° 23.548.
 - Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N): 1%
 - Gobierno de la ciudad de Buenos Aires: 1,4%
- b) Impuesto al Valor Agregado: este impuesto se distribuye al régimen nacional de previsión social, con un 11% y al financiamiento de la masa coparticipable bruta con el restante 89%.
- c) Impuesto a las Ganancias: se destina un 64% a la masa coparticipable bruta, un 20% al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (S.I.J.P) y la diferencia se reparte entre el fondo conurbano bonaerense, el fondo de infraestructura básica social y los A.T.N.
- d) Impuesto a los Bienes Personales: la distribución se realiza en un 93,7% según la Ley N° 23.548 (dirigida al tesoro nacional, fondo A.T.N y las provincias) y el resto a las Cajas de Previsión provinciales y Municipales.
- e) Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural: los impuestos derivados del gas natural se dirigen en un 21% al SIJP y el 79% restante se destina según Ley N° 24.699 (correspondiente a Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento) al Tesoro nacional, las provincias y al Fondo nacional de la Vivienda (FONAVI). Además,

⁸ Ver Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos". LC/L.948 Julio de 1996.

⁹ Las cifras presentadas corresponden al año 2003 y son proporcionadas por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción de Argentina. Ver www.mecon.gov.ar

el S.I.J.P. recibe la totalidad de los ingresos por gravámenes establecidos a los demás combustibles.

- f) Régimen simplificado para pequeños contribuyentes: los impuestos recaudados por este concepto se distribuyen entre las provincias (30%) y el sistema de seguridad social nacional (70%).

II) Financiamiento y distribución de recursos de origen provincial a municipalidades

Con el fin de presentar el sistema de financiamiento del nivel local se ha tomado el caso de las Municipalidades pertenecientes a la provincia de Buenos Aires por ser la mayor en superficie, población y Producto Geográfico Bruto (PGB). En este ámbito y según lo dispuesto en la Ley N° 10.559 se puede afirmar que:

Las municipalidades de la provincia reciben por concepto de coparticipación el 16,14% de los ingresos por impuestos que percibe la provincia. Estos gravámenes corresponden a los aplicados a los ingresos brutos, inmobiliario, automotores, sellos, tasas retributivas de servicios y coparticipación federal de impuestos.

El importe resultante de la aplicación de este porcentaje será distribuido de la siguiente forma:

- a) El 58% entre todas las municipalidades. La cantidad que reciba cada comuna dependerá del volumen de su población, capacidad tributaria “per cápita” y superficie del partido.¹⁰
- b) El 37% entre las municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud.
- c) El 5% entre las municipalidades que cubrieran servicios o funciones transferidas por aplicación del Decreto-ley 9.347/79.

B) Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación

La República Argentina no posee un sistema de planificación definido como tal, así tampoco dispone de una normativa específica que regule la materia, sin embargo, existen instrumentos de planificación de corto, mediano y largo plazo que buscan, dar sentido y coherencia a la labor pública y establecer objetivos y metas de acuerdo a la visión futura que poseen.

Si bien, el Decreto 1283 del año 2003, crea el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, las funciones y competencias que a éste le asigna se limitan a áreas y temáticas específicas de la gestión pública, entre las que se encuentran; transporte, comunicaciones, minería, energía, saneamiento y en las obras públicas, vivienda, obras de explotación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos, actividad vial y por último, la planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolide el federalismo.

El citado Decreto, además realiza la fusión de los Ministerios de Economía y de Producción en una sola cartera otorgándole competencias, en todo lo inherente a la política económica y de producción, la administración de las finanzas públicas, industria, agricultura, ganadería, pesca, comercio, relaciones económicas, financieras y fiscales con las provincias y la ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, le fija al Ministerio formular y evaluar la ejecución del Plan Nacional de Inversiones Públicas y del Presupuesto General de la Administración Nacional, lo que demuestra la jerarquía que posee dicha institución ya que tiene a cargo dos instrumentos fundamentales de la planificación nacional.

¹⁰ Para mayor detalle ver Ley N° 10.559, Artículo 1°.

I) Instrumentos y horizontes de la planificación

i) Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT)

En el ámbito de las funciones y competencias del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de acuerdo al interés manifiesto del Gobierno Argentino por solucionar los conflictos y desequilibrios territoriales y sociales existentes en el país, se le encomendó a este organismo la definición y puesta en marcha de una política de estado de desarrollo territorial para el mediano y largo plazo que permitiera reordenar el territorio nacional. Así surgió la política nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT), que consiste en **“guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino y construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo... constituye una política transversal que se inspira sobre la base de las necesidades reales y concretas de la población”**.¹¹ El modelo territorial que se pretende construir en el horizonte temporal del año 2016, se ha denominado "Argentina 2016".

La PNDT crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT) como estrategia básica de intervención permanente, cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel nacional, provincial y local. El SiNDOT es el instrumento operativo a través del cual se implementa la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial. Este Sistema pone en marcha tres componentes básicos que deben garantizar el logro de los objetivos de la política, estos componentes son:

El Plan Estratégico Territorial nacional (PET): el PET es un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas, desarrollados en forma concurrente por el gobierno nacional, las provincias y los municipios, orientados a cumplir con el modelo de país definido por la política nacional del desarrollo y ordenamiento territorial.

El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT): genera la información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos.

Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio: define las normativas y las reglas de juego de la planificación y los proyectos en marcha.

ii) Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP)

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas desarrolla un conjunto de procedimientos y actividades. Entre ellos se cuenta el Plan Nacional de Inversiones Públicas, elaborado anualmente por la Dirección Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Producción para un período de dos años. Esta actividad se encuentra regida por la Ley N°24.354 y su respectiva reglamentación.

El Plan Nacional de Inversiones Públicas es el conjunto de programas y proyectos de inversión pública que han sido propuestos para su ejecución. Los montos consignados en el Plan tienen carácter presupuestario para el primer año de ejecución del mismo, pero carácter indicativo para los años subsiguientes, los cuales deben ser confirmados de acuerdo a las leyes de Presupuesto que se sancionan para cada ejercicio. El primer año de ejecución del Plan coincide con las asignaciones presupuestarias fijadas por la Ley de Presupuesto. El proceso de formulación del PNIP será detallado más adelante.

¹¹ Argentina 2016. Política y Estrategia nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

iii) Presupuesto General de la Administración Nacional

Los presupuestos comprenden todos los recursos y gastos previstos y muestran el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para el período presupuestario.

La formulación y ejecución del presupuesto es anual y está a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP).

La ONP (dependiente del Ministerio de Economía y Producción) es el órgano rector del sistema presupuestario y tiene entre sus competencias, las siguientes:¹²

- Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;
- Formular y proponer al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del sector público nacional;
- Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración nacional;
- Dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del estado;
- Analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la administración nacional y proponer los ajustes que considere necesarios;
- Analizar los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del estado y presentar los respectivos informes a consideración del poder ejecutivo nacional;
- Preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido;
- Aprobar, juntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional preparada por las jurisdicciones y entidades que la componen;
- Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del sector público nacional y difundir los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y municipalidades;
- Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria de la administración nacional e intervenir en los ajustes y modificaciones a los presupuestos;
- Evaluar la ejecución de los presupuestos.

C) Tercer eje temático: ciclo programático (Plan - programación de inversiones – programación presupuestaria- proyectos)

I) Plan Nacional de Inversiones Públicas

La Ley N° 24.354, que crea el SNIP, establece en su artículo primero que sus objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).

El Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), como ya ha sido mencionado, contiene un conjunto de programas y proyectos que han sido propuestos para su ejecución y su elaboración es de responsabilidad de la Dirección Nacional de Inversión Pública dependiente del Ministerio de Economía y Producción. El PNIP representa una actividad fundamental para el funcionamiento y desarrollo del SNIP.

La elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas se inició en 1996 y se ha mantenido en forma ininterrumpida hasta la actualidad. El Plan vigente, correspondiente al período 2004–2006, es la novena oportunidad en que se elabora este instrumento, sin embargo, presenta

¹² Ley N° 24.156 de 1992. “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del sector público nacional”.

modificaciones importantes de contenido y procedimiento respecto de versiones anteriores que apuntan a fortalecerlo como instrumento de planificación y gestión participativa de la Inversión Pública Nacional.¹³

II) Programación de la inversión

Tal como se mencionó anteriormente, el primer año de todos los planes de inversiones públicas coincide con las partidas presupuestarias del presupuesto anual elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto. El presupuesto y el Plan son enviados al Congreso nacional para su análisis. En esta etapa pueden surgir modificaciones al original que posteriormente son revisadas por la ONP. De estas últimas revisiones surge el decreto de distribución de las partidas presupuestarias que estarán vigentes en el año en curso.¹⁴ Estos créditos a su vez pueden sufrir modificaciones a lo largo del año para corregir desvíos, atender demandas no previstas o por cambios en la proyección de ingresos. Los propios organismos pueden realizar compensaciones de créditos entre programas, entre subprogramas, entre proyectos de un mismo programa o entre obras y partidas de un proyecto. Asimismo, se pueden compensar créditos entre la administración central de una jurisdicción y sus entes descentralizados o entre entidades de una misma jurisdicción. El procedimiento descrito anteriormente puede generar en consecuencia un cambio de perfil en la inversión pública programada.

- *Ejecución de la inversión*

El seguimiento de la ejecución se basa principalmente en analizar la gestión de la inversión a través de dos relaciones:

- La asignación de cuotas con relación al crédito vigente anual, es decir, la restricción financiera que enfrentan los organismos.
- La ejecución de la inversión a través de la relación entre montos devengados y cuotas asignadas. Las cuotas son asignadas por la Oficina Nacional de Presupuesto a cada organismo por inciso y fuente de financiamiento para que éste finalmente distribuya entre sus programas, proyectos y actividades.

III) Programación presupuestaria

El Presupuesto General de la Administración Nacional constituye una herramienta fundamental de la política fiscal que el Gobierno prevé desarrollar de acuerdo con las metas impuestas para cada año. La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) es el organismo dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto (de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción) encargado de elaborar el Presupuesto Anual. Las etapas del proceso de formulación son las siguientes:

- Las distintas instituciones de la Administración Pública nacional envían sus anteproyectos de presupuesto a la ONP.
- La ONP estudia los anteproyectos y realiza un exhaustivo análisis de los resultados de los años anteriores y de las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno.
- Sobre la base de los estudios anteriores, la oficina formula el proyecto de ley de presupuesto que es remitido antes del 15 de septiembre al Congreso de la nación. En la etapa de formulación del presupuesto y en forma previa a su entrega al Congreso interviene la jefatura de gabinete y el presidente de la nación.
- Luego, en el Congreso el proyecto de ley pasa por una etapa de análisis, revisiones y posibles modificaciones.

¹³ El proceso de elaboración del PNIP 2004-2006 se detallará más adelante.

¹⁴ Esta facultad ha sido delegada en el Jefe de Gabinete de Ministros.

- Por último el Congreso aprueba el proyecto de ley.
- Proceso de elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas¹⁵ (PNP)

La definición de los proyectos de inversión a incorporar en el Plan Nacional de Inversiones Públicas se funda en el ámbito técnico en la concurrencia de tres instancias:

- El organismo responsable de cada proyecto.
- La Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) como órgano responsable del SNIP.
- La Oficina Nacional de Presupuesto

En el ámbito político, la decisión final acerca de los proyectos a incorporar responde a la conducción superior de cada Jurisdicción.

A continuación se describe la secuencia de tareas realizadas para llegar a la identificación de los proyectos de inversión:

a) *Elaboración del documento preparatorio del Plan Nacional de Inversiones Públicas*

Las tareas de elaboración del Plan se inician con un documento preparatorio (de uso interno) que realiza la DNIP, referido al marco macroeconómico y a la evolución del stock de capital y de la inversión pública del país. El documento brinda un marco de referencia, cuyas principales conclusiones se incorporan en el Plan.

b) *Relevamiento de la demanda de inversiones*

Con el fin de relevar la demanda de inversiones se realiza una comunicación a todos los organismos nacionales donde se solicita indicar cuáles proyectos de inversión deben incluirse en tal concepto. Ello se materializa mediante la incorporación de una identificación específica en el Banco de Proyectos de la Inversión Pública (BAPIN II).¹⁶

El relevamiento de la inversión correspondiente a organismos no presupuestarios y empresas públicas se realiza también a través del Banco de Proyectos, en un procedimiento análogo al empleado para la Inversión Presupuestaria. En este caso, no existe priorización de demanda. Se trata mayormente de decisiones de inversión financiadas con recursos propios de cada entidad. Debe señalarse, a título complementario, que los presupuestos de estas entidades requieren aprobación del Ministerio de Economía y Producción, a partir de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley N° 24.156 de administración financiera. Al respecto, se indica a las mismas que la información incorporada al BAPIN II como proyectos de inversión a ejecutar debe ser consistente con la correspondiente a los presupuestos mencionados.

c) *Priorización de los proyectos, por parte de la DNIP*

A partir de la demanda relevada, la DNIP procede a la priorización técnica de los proyectos de inversión, identificando cinco categorías de prioridad. En función de las importantes restricciones presupuestarias previsible, la misma se funda en otorgar prioridad a los proyectos en ejecución, como así también a los proyectos cuyo propósito básico es la reposición de capacidad vencida. Esta priorización es transversal a los organismos comprendidos, en función de la cobertura del Presupuesto nacional.

¹⁵ Basado en el proceso de elaboración del PNP 2004-2006.

¹⁶ Indicación "Demanda 2004 -2006" en el Campo "Planes" BAPIN II.

d) Instrumentación de la participación de las provincias argentinas en la priorización de proyectos

La Ley 24.354 plantea, en su artículo 12, que, como una etapa en el proceso de confección del PNIP, se debe solicitar la opinión de los Gobiernos provinciales respecto de las inversiones integrantes del Plan que se realizan en sus territorios.

De acuerdo a los objetivos planteados por la Secretaría de Política Económica de impulsar el trabajo en red entre los organismos nacionales y las provincias y en cumplimiento del citado artículo, es que, por primera vez desde la sanción de esta Ley, la Dirección Nacional de Inversión Pública envió a las provincias la demanda de inversión real directa para su opinión y comentarios como parte del proceso de elaboración del PNIP 2004 – 2006. El procedimiento implementado fue elevar una nota a cada una de las provincias, donde se solicitaba dicha opinión sobre los proyectos postulados como demanda al Plan Nacional de Inversiones Públicas 2004 – 2006, presentando el listado de proyectos de inversión real directa de cada jurisdicción con la cobertura alcanzada, luego de la priorización de los organismos nacionales y la asignación de techos presupuestarios.

El resultado obtenido como respuesta de las provincias fue que sólo cinco provincias no remitieron opinión alguna a lo solicitado, mientras que las restantes 19 enviaron su respuesta. De las 19 provincias que remitieron su opinión, ninguna presentó objeciones al listado de proyectos remitido por la DNIP. Sin embargo se observaron comentarios y sugerencias sobre proyectos puntuales. Las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan y Santa Fe han presentado en forma adicional listado de proyectos de inversión prioritarios para las mismas y que han presentado para su ejecución con financiamiento provincial, por transferencias u otros. Otras provincias han realizado observaciones sobre el orden de prioridad preferido por ellas o inquietudes sobre determinados proyectos, como el caso de La Pampa con el Acueducto del Río Colorado o Santiago del Estero y la reparación de los Monumentos Históricos.

La DNIP se ha comprometido con las provincias a enviar, del mismo modo que lo ha hecho con la demanda, el listado de proyectos de inversión real directa que finalmente se han incorporado al PNIP para su conocimiento y como inicio de un trabajo conjunto a desarrollarse durante todo el año, tanto para el seguimiento del Plan 2004-2006 como para el proceso de confección de los planes de inversión sucesivos.

Este trabajo se complementa con las tareas que se están realizando con las provincias en función de su integración formal al Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

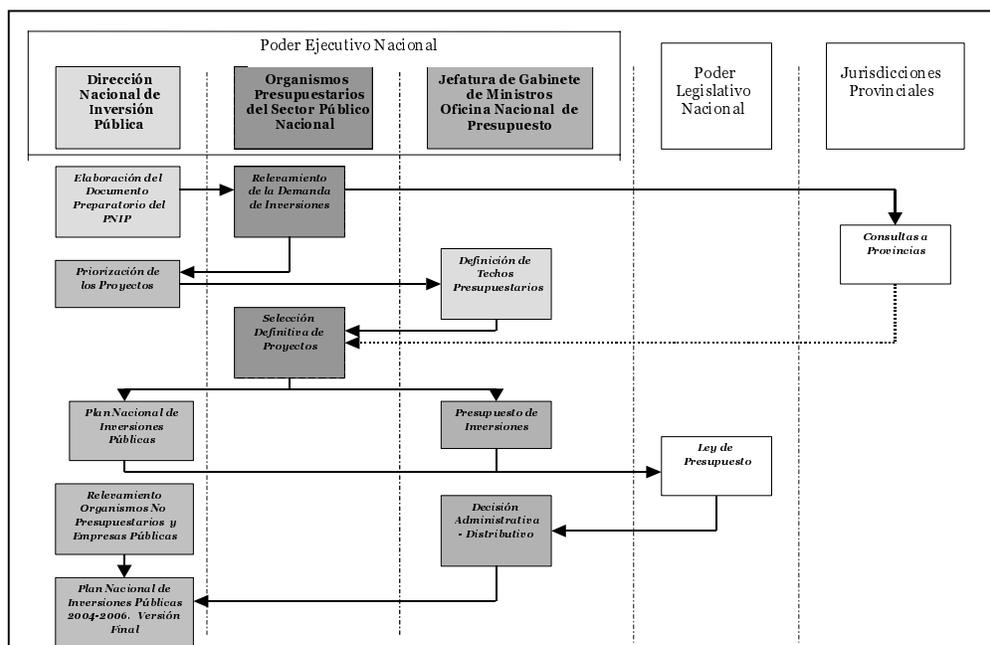
e) Definición de techos presupuestarios

La priorización de la demanda, realizada por la DNIP es remitida a la Oficina Nacional de Presupuesto, la que a su vez procede a ratificar los techos presupuestarios correspondientes. Los mismos, en general, contemplan la priorización realizada por la DNIP y en particular, en lo referente a los proyectos de primera y segunda prioridad.

f) Selección definitiva de proyectos, en el nivel político de cada organismo

Los techos presupuestarios anuales en definitiva son asignados a los distintos proyectos por las áreas políticas responsables de cada jurisdicción.

Figura 1
Proceso de elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas (2004-2006)



Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública. Ministerio de Economía y Producción.

II) Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP): banco de proyectos de inversión

i) Banco de proyectos de inversión (BAPIN II): nivel nacional

Se entiende por Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Argentina (SNIP) al “conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas y el mantenimiento y actualización del inventario de proyectos de inversión pública”.¹⁷ De acuerdo a esta definición y según el objetivo central del SNIP¹⁸ surge la necesidad de iniciar y actualizar permanentemente un inventario de proyectos de inversión pública denominado Banco de Proyectos de Inversión.

El órgano responsable del Banco de Proyectos de Inversión es la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) de la Secretaría de Política Económica, la cual le corresponde organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos y desarrollar e implementar un sistema que proporcione información adecuada, oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero y sustantivo de las inversiones públicas. Dicho sistema debe permitir el seguimiento de los proyectos de inversión pública individualmente y del Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria.

En este contexto, el inventario de proyectos se configuró en 1996 a través del Banco de Proyectos de Inversión Pública denominado BAPIN I.

Este Banco, si bien presentaba ventajas interesantes en cuanto a la recopilación de información, en la práctica funcionó parcialmente. El sistema brindaba información sobre proyectos de inversión física, apoyaba la evaluación ex ante de los proyectos y estaba concentrado en el nivel nacional exclusivamente. Las distintas oficinas del sector público remitían su información en formularios específicos a la DNIP y ésta se encargaba de procesar y administrar la base de datos operada manualmente por sus funcionarios.

¹⁷ Ley N° 24.354 de 1994. Artículo 2°.

¹⁸ Ver Objetivos Definidos para el SNIP. Cuadros de Comparación Análítica Multivariados.

A fines del 2002, la Secretaría de Política Económica decidió implementar un nuevo sistema de información que contemple los proyectos de inversión pública identificados por los organismos responsables, denominado BAPIN II y que supera largamente al sistema anterior. Dicha entidad puso en marcha el nuevo sistema mediante reuniones con los funcionarios de los organismos de mayor volumen de inversión de la Administración Pública Argentina. Para ello se llevaron a cabo reuniones con la presencia de funcionarios de las distintas reparticiones. En éstas se puso de manifiesto el papel central que le corresponde al Banco de Proyectos en la formulación y coordinación de políticas públicas nacionales y provinciales.¹⁹

ii) Características del BAPIN II

El análisis detallado del software que respalda el SNIP de Argentina (BAPIN II) permite identificar una serie de virtudes e innovaciones en cuanto a su estructura, diseño, características y fortalezas que a continuación se mencionan:

1. Aporta información integrada sobre proyectos de inversión física y social, abarcando la totalidad del ciclo de vida de los proyectos. Por tal razón, viabiliza la evaluación ex ante, concomitante y ex post de cada obra.
2. Involucra a todos los niveles jurisdiccionales; nación, provincias, municipios y eventualmente, al sector privado.
3. Brinda información sobre programas, subprogramas, proyectos y actividades e incorpora los programas con organismos internacionales de crédito.
4. Incorpora clasificaciones presupuestarias a nivel institucional, de finalidad y función para ofrecer uniformidad al usuario y permitir futuras interfases con la Oficina Nacional de Presupuesto.
5. Su diseño recoge la estructura y características del marco lógico lo que permite incorporar con mayor precisión los objetivos centrales del proyecto, efectos directos, impactos, productos, actividades, programación presupuestaria, indicadores, medios de verificación y supuestos. Este diseño también permite adelantar un análisis dinámico de involucrados para resaltar la participación ciudadana y la forma en que los interesados intervienen en todas las fases del proyecto. La incorporación de la metodología de marco lógico es altamente valorable, ya que permite un diseño que resuelve tres problemas que se presentan generalmente en la preparación y evaluación de proyectos. Primero, corrige la planificación demasiado imprecisa (que se traduce en proyectos de objetivos múltiples y cuyos componentes no se relacionan claramente con las actividades) y la ausencia de una imagen clara de los objetivos y metas que el proyecto debe lograr si es ejecutado con éxito. En segundo lugar, suprime la responsabilidad gerencial ambigua, ya que permite identificar claramente a los garantes de cada etapa de los proyectos. Y finalmente, elimina las evaluaciones excesivamente controversiales que se producen ante la inexistencia de metas claras y frecuentes desacuerdos acerca de lo que busca un proyecto.
6. Desde el punto de vista operativo los proyectos son cargados desde las oficinas iniciadoras en forma inmediata (on line) utilizando el organigrama de la Administración, donde la DNIP es la oficina evaluadora central. De esta manera, se descentraliza la carga de datos y permite que los mismos se incorporen al sistema en el lugar en que se generan.
7. Desde el punto de vista tecnológico se trata de una base de datos relacional (SQL Server) que permite el manejo de grandes cantidades de registros y brinda seguridad e integridad de información.
8. Se trabaja en un entorno Windows, lo que se tramita a través de un modo visual, más intuitivo y amigable para el usuario.

¹⁹ Ver Plan Nacional de Inversiones Públicas 2004 – 2006. Anexo 4. Dirección Nacional de Inversión Pública. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción. abril del 2004.

9. El esquema cliente - servidor es de tres etapas y se hace uso de Internet para la actualización y publicación de la información lo que ofrece transparencia y mayores posibilidades de divulgación.

III) Banco de proyectos de inversión (BAPIN II): nivel provincial

Durante la implementación del SNIP y del BAPIN II a nivel nacional, la Dirección Nacional de Inversión Pública invitó a todas las jurisdicciones a participar en el proceso e incorporarse a éste. Para ello se efectuaron diversas reuniones en ciudades como Iguazú, Mendoza, Rafaela, Calafate y Jujuy. Con el mismo objetivo, a mediados del 2003, se convocó a todas las jurisdicciones en el Ministerio de Economía y producción, donde los organismos nacionales transmitieron las experiencias resultantes de la carga de proyectos efectuadas hasta el momento.

• Convenios de adhesión al SNIP

Para dar cumplimiento a los objetivos propuestos en materia de inversión pública, el Ministerio de Economía impulsa una nueva iniciativa que consiste en la suscripción de un convenio de adhesión al SNIP entre el estado nacional (representado por el Ministro de Economía) y las provincias (representadas por el Gobernador). Dicho documento se sanciona considerando que las provincias manifiestan su interés en implementar un Sistema de Inversiones Públicas, compatible con el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y por tanto, el estado nacional pondrá a disposición de éstas, las herramientas, experiencia y conocimiento en materia de gestión del SNIP (incluyéndose en este concepto al BAPIN II), además de la capacitación y asistencia técnica²⁰ necesaria para implementar un sistema compatible al utilizado en el nivel nacional.

El convenio de adhesión contempla los siguientes compromisos:

- Al estado nacional le corresponde poner a disposición de la provincia el BAPIN II. Con ello debe suministrar los elementos informáticos necesarios, proporcionar capacitación para la puesta en marcha del sistema y asistencia técnica durante su implementación. Asimismo debe brindar capacitación en materia de evaluación de proyectos de inversión.
- La Dirección Nacional de Inversión Pública debe asumir las tareas técnicas necesarias para el cumplimiento del convenio.
- Anualmente, el estado remite a la provincia el anteproyecto del Plan Nacional de Inversiones Públicas, para su análisis y opinión.²¹ Cada jurisdicción debe informar sobre todos los proyectos que se realicen para lo cual dará acceso a la Dirección Nacional de Inversión Pública al inventario de proyectos correspondiente.
- La vigencia del convenio es de un año a partir de su ratificación por ambas partes, siendo prorrogable el mismo en forma automática.

• La marcha de los convenios en las provincias

Para conocer el proceso de implementación del Sistema de Inversiones Públicas y del BAPIN II en las jurisdicciones, el Ministerio de Economía y Producción realiza diversos encuentros de las provincias de Argentina donde se convoca a cada uno de los responsables de las áreas de inversión pública de las mismas. En estas instancias se pone de manifiesto el nivel de desarrollo del proceso y las dificultades que se presentan y que son inherentes al inicio de una nueva forma de acceder al presupuesto de la nación mediante ideas de proyectos.

De acuerdo a las experiencias presentadas y los resultados arrojados en los encuentros es posible delinear un panorama nacional sobre la ejecución del Sistema de Inversiones Públicas y del BAPIN provincial.

²⁰ La asistencia brindada por el Estado nacional es instrumentada a través del Programa de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (FOSIP – Préstamo BIRF 3958-AR).

²¹ Según lo establecido en el Artículo 10 del Decreto 720/95.

En primer lugar, la heterogeneidad, desniveles y modalidades de implementación presentan un variado abanico de dificultades, avances, reformas, iniciativas, contribuciones y resultados que ratifican un compromiso explícito con la política y el instrumental que se ofrece para mejorar la calidad de la inversión, la eficiencia del gasto y la equidad en la asignación de los recursos. El hecho de que las provincias no tengan un desarrollo homogéneo en cuanto a la puesta en marcha del Banco de Proyectos no puede ser interpretado como una limitante u obstáculo para consolidar exitosamente un Sistema nacional en el mediano y largo plazo. Se trata de provincias con características y dotaciones desiguales, con beneficiarios dispares y con actores políticos y técnicos que tienen expectativas, roles y carencias también diversas. Por lo tanto, no corresponde exigir un desarrollo uniforme por corresponder a un proceso gradual de consolidación de mediano y largo plazo. Se trata de dar inicio a una nueva forma de administrar y programar la inversión pública y por lo tanto conlleva romper patrones antiguos de comportamiento, modificar inercias que presuponen acciones y caminos no siempre iguales. Por lo demás, esta situación se da tanto en los países unitarios como federales.

En segundo lugar, las dificultades se pueden catalogar en cuatro tipos:

- a) Las de índole operacional se refieren en su mayoría a la carencia o tropiezos para desarrollar adecuada y oportunamente uno o varios de los componentes básicos del sistema: la instalación del software del Banco de Proyectos con el equipamiento mínimo; la realización de cursos de capacitación con sus tres módulos; la familiarización con las metodologías sobre preparación y evaluación de proyectos y la aprobación del marco legal compatible con la Legislación Presupuestaria, el sistema de administración financiera y la Reforma Administrativa Municipal de cada provincia. Por tratarse de un proceso dinámico y participativo, vulnerable al ciclo económico y a las fluctuaciones de las finanzas públicas se espera que las actividades de capacitación pasen a ser permanentes, se realicen en sus distintos niveles y estén orientados una determinada población objetivo. De esta manera, se evita caer en la tentación de dar por terminada la tarea de la capacitación con la realización de unos pocos cursos.
- b) Las de índole institucional están en relación con la falta de unidades, departamentos u oficinas responsables y capaces de administrar y mantener el sistema dentro de una clara delimitación de funciones y tareas con el objeto de evitar roces u obstáculos.
- c) Las de índole político-técnico donde la falta de diálogo y consenso inicial entre las instancias legislativas, ejecutivas y tecnocráticas impiden una visión compartida sobre las bondades del sistema y la necesidad de un compromiso colectivo para el trabajo en equipo sistemático.
- d) Las de índole humana donde las labores de sensibilización, divulgación, promoción y comunicación con los involucrados se identifican como fundamentales para generar las alianzas y las sinergias a favor del sistema. Dentro de esta tipología de acciones se destacan aquellas encaminadas a incluir e involucrar efectivamente a los beneficiarios de los proyectos a fin de facilitar la identificación de problemas, las alternativas y las soluciones más pertinentes acordes con los indicadores más relevantes de desarrollo humano y necesidades básicas. Todo esto, con el propósito de contar con un auténtico sistema alimentado por la “demanda” antes que por la “oferta”.

Es importante resaltar una serie de consideraciones adicionales y que podríamos llamar Supra Sistema las cuales hacen referencia a diferentes clases de problemas:

- a) Una carencia de Plan o de lineamientos estratégicos que contenga de manera explícita la visión de país, provincia o municipio con un claro orden de prioridades, de necesidades básicas, de acciones primordiales o programas estratégicos que orienten a los proyectos y les brinden un marco de referencia hacia el cual deben converger las acciones y los recursos.

- b) Por tratarse de un sistema complejo, las sinergias y los encadenamientos intra e interinstitucionales son básicos a fin de evitar la descoordinación y duplicación de esfuerzos. El revelado de la ruta institucional que debe seguir el proyecto a lo largo de las fases de preinversión, inversión y operación para culminar entregando los bienes y servicios en los plazos, cantidades y calidades establecidos es crucial para la credibilidad del sistema y su normal funcionamiento. La claridad sobre este reordenamiento institucional facilitaría la identificación de responsables y dar el seguimiento físico y financiero oportuno a cada proyecto. Hoy en día se tiene una organización confusa que carece de definiciones precisas en torno a ámbitos de competencia, jerarquías y relaciones, y la cual tiene, además, una pretensión centralista que en nuestro régimen sociopolítico resulta desmedida y, por desmedida impracticable.
- c) Dado que el desarrollo institucional no sólo implica instituciones sino también normas, valores, procedimientos, criterios y comportamientos sociales, el promover una “cultura de proyectos”, de redes sociales y de capital social conlleva una tarea de sensibilización sobre la necesidad de reasignar recursos para crear una sociedad más justa, más solidaria, más participativa, más representativa y más transparente. Estos son conceptos o premisas que los Bancos de Proyectos han dejado de lado para convertir la herramienta en una simple solución tecnocrática de planificación ilusoria sin tener en cuenta que se trata de un proceso político y por lo tanto conflictivo, con referencias sociales concretas y, en consecuencia, de “dolientes” que se identifican con problemas y carencias específicas. Por estas razones, el concepto de metaevaluación es la explicación de la evaluación como un proceso social complejo como red de acciones del más diverso orden donde no sólo cuentan las acciones prácticas y operativas del cálculo sino también las acciones de retroalimentación y aprendizaje en un ámbito más general y comprensivo.
- d) Finalmente, teniendo en cuenta que en el fondo se trata de un sistema de información para la toma de decisiones en materia de inversión pública, también se hacen presente algunas inquietudes sobre las posibilidades de acceso, consulta y decisión en línea para todos los usuarios de la manera más simple y expedita a fin de evitar procedimientos tradicionales engorrosos, instancias burocráticas con exceso de papeleo y consultas que conllevan tiempo y recursos innecesarios. Si el sistema coadyuva a resolver paulatinamente estas prácticas antiguas, el respaldo y adhesión que el mismo generará es la mejor garantía sobre su sostenibilidad y utilidad.

3.2. Nivel provincial: el caso ciudad de Buenos Aires

A) Planificación

El plan estratégico es un instrumento de planificación que diseña una visión integral sobre la ciudad que se quiere construir sobre la base de objetivos que consigan alcanzar los niveles de calidad de vida deseadas por la ciudadanía. Se trata de un Plan de acción, elaborado de forma participativa para un horizonte de 10 años. Tal como dice la Declaración Congreso anual del CIDEU, de Rosario de 2001 “el Plan Estratégico es una herramienta de gobernabilidad en la medida en que, a través de la participación y del consenso de los ciudadanos, contribuye a una mayor eficacia en la gestión del desarrollo deseado por el conjunto de actores implicados”.

Como se ha dicho, el Plan estratégico se establece como un instrumento de planificación participativa que se manifiesta a través del Consejo del Planeamiento Estratégico (COPE), órgano creado por la constitución de la ciudad de Buenos Aires en 1996. El Consejo es de carácter consultivo y constituye un ámbito para formular recomendaciones de políticas públicas para la ciudad mediante Planes estratégicos consensuados. Además cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley, puede solicitar dictámenes, estudios e investigaciones a la oficina de gobierno para el cumplimiento de sus objetivos, elabora su propuesta de anteproyecto y coordina la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los planes estratégicos consensuados.

El COPE funciona principalmente a través de la Asamblea General, su órgano rector, que está formada por diversas organizaciones de la sociedad civil que se encuentran registradas y que cumplen con determinados requisitos de admisión de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 310 que crea el Consejo de Planeamiento Estratégico. En la actualidad componen la asamblea alrededor de 160 ONG's que se reúnen dos veces al año, sin embargo, más frecuentemente participa el comité ejecutivo integrado por miembros elegidos por la propia asamblea.

I) Coordinación del plan estratégico

El poder ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires creó la Oficina de Coordinación del Plan Estratégico como organismo de enlace entre el Consejo de Planeamiento Estratégico y el Jefe de gobierno de la ciudad. El objetivo de la oficina es asistir al consejo en la conformación y puesta en marcha de los planes estratégicos y brindar asesoría técnica a las organizaciones que integran el Consejo.²²

i) Proceso presupuestario

La Oficina de Gestión Presupuestaria es la responsable de elaborar el presupuesto, siendo a su vez el órgano rector del sistema presupuestario del sector público de la ciudad. El proceso de formulación presupuestario sigue las siguientes etapas:

1. El poder ejecutivo determina anualmente los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Ley de presupuesto general. A tales fines, practica una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas de la ciudad y de su desarrollo. Define las prioridades que enmarca la política presupuestaria en general y los proyectos o programas de inversiones públicas, en particular.
2. La Oficina de Gestión Presupuestaria recibe los anteproyectos elaborados por las distintas jurisdicciones y entidades de la ciudad, define los techos presupuestarios por cada una de éstas, solicita las prioridades sectoriales, realiza los ajustes necesarios y prepara el Proyecto de Ley de presupuesto general.
3. El poder ejecutivo presenta el Proyecto de Ley de presupuesto general a la legislatura, antes del 30 de septiembre del año anterior al de vigencia.
4. El poder legislativo analiza el Proyecto de ley y si corresponde, lo aprueba. Si al inicio del ejercicio financiero no se encuentra aprobado dicho Proyecto, rige el que estuvo en vigencia el año anterior (situación que suele ser excepcional).

ii) Presupuesto participativo²³

La elaboración del Presupuesto de la ciudad autónoma de Buenos Aires, al igual que su Plan estratégico, contempla un fuerte componente participativo. Así lo determina la constitución de la ciudad, en su artículo 52 cuando establece “el carácter participativo del presupuesto” dejando en manos de una ley regulatoria la fijación de los “procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”, sin embargo dicha ley aún no ha sido sancionada.

Asimismo, la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del sector público manifiesta que “el presupuesto de la ciudad de Buenos Aires, tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta de la población en el proceso de elaboración y seguimiento”.

En el transcurso del año 2002, el gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, a través de la Secretaría de Descentralización y Participación ciudadana, puso en marcha una prueba piloto de Presupuesto Participativo (PP) denominado “Plan de Prioridades Barriales 2002”, un proceso de

²² Ver Decreto 1213/00.

²³ Ver Friedrich Eber Stiftung. “Gestión Municipal Participativa. Experiencias de Argentina – Brasil – Chile – Uruguay”. Santiago, 2003.

democracia participativa, voluntaria y universal que sirve para el debate, elaboración, control y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones.

iii) Instancia de participación

La participación de los ciudadanos en el PP es de carácter directo y voluntaria y privilegia el espacio local y de proximidad. El sistema contempla las siguientes instancias de participación:

- Ciclo de las asambleas barriales
- Foros regionales.
- Consejo de presupuesto participativo.
- Paritarias regionales

El Ciclo de las asambleas barriales es el núcleo principal del sistema de participación. Está concebido como un ámbito democrático, participativo y de construcción de ciudadanía. Las asambleas barriales funcionan con una metodología de trabajo participativa que garantiza la intervención efectiva de todos los vecinos y lo hacen en un lugar público dentro de la geografía de cada área barrial.

El proceso de asambleas consta de diferentes etapas que consisten en: informarse sobre el desarrollo del proceso, conocer y enriquecer el diagnóstico participativo (elaborado por el foro regional del PP), elaborar proyectos para el desarrollo local, definir y elegir las prioridades presupuestarias de cada comunidad.

Las asambleas barriales funcionan con la participación de los vecinos y las organizaciones no gubernamentales y se organizan en comisiones por núcleos temáticos (desarrollo urbano local, desarrollo socioeconómico, educación, salud y cultura y deporte). En cada comisión se elige un representante o delegado temático.

Las propuestas de interés ciudadano se deciden en el cierre de la asamblea donde se eligen dos consejeros del PP quienes elaboran la matriz presupuestaria que se incorpora al proyecto de ley de presupuesto general que el poder ejecutivo envía al legislativo para su aprobación.

B) Sistema de programación de inversiones (SIPRIN)

La idea de poner en funcionamiento un Sistema de Programación de las Inversiones (SIPRIN) para el gobierno de la ciudad de Buenos Aires no es original ya que existen modelos similares a nivel nacional y en algunas provincias de Argentina. En el caso de la ciudad, el proyecto toma cuerpo a partir del convenio de préstamo BID – GCBA, uno de cuyos componentes apunta al fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública y creación de un fondo de reinversión. En el marco de dicho convenio, los objetivos específicos del SIPRIN son los siguientes:

- a) Incrementar la rentabilidad social de las inversiones.
- b) Asignar de manera eficiente los recursos.
- c) Orientar y mejorar la formulación y evaluación de proyectos sobre la base de los requerimientos de inversión detectados en las distintas áreas del gobierno, en dirección a su eficaz ejecución.
- d) Disponer de un portafolio de proyectos clasificados de manera comparativamente homogénea.
- e) Contar con un flujo permanente y actualizado de información sobre proyectos con distinto grado de maduración.
- f) Establecer un orden de prioridad entre aquellos proyectos que se encuentren formulados correctamente y que sean rentables desde un enfoque social de la inversión.

- g) Identificar la viabilidad financiera de los mismos, ya sea con recursos propios o provenientes de organismos multilaterales de crédito, como así también de transferencias de la nación y otras fuentes de financiamiento.
- h) Facilitar el seguimiento de la ejecución de los proyectos en sus distintas etapas: preinversión, inversión y operación.
- i) Mantener información homogénea sobre el grado de avance de los proyectos que se están estudiando o elaborando, cualquiera sea el estado y etapa en que se encuentran.
- j) Constituir una herramienta de integración entre los distintos subsistemas (secretarías, subsecretarías, direcciones generales, etc.) que participan en la gestión de la inversión pública.
- k) Facilitar el seguimiento y evaluación ex-post de los proyectos.
- l) Apoyar la sistematización y organización del proceso de gestión de la inversión pública, de manera que las funciones de decisión, asesoramiento y control se cumplan, de manera sistemática, sobre bases conceptuales y metodológicas homogéneas.

l) Organización del SIPRIN ²⁴

La Legislatura vinculada al funcionamiento del gobierno ciudadano que interviene en la aprobación del Plan Plurianual de Inversiones está inspirada en la constitución de la ciudad de Buenos Aires, sancionada por la convención constituyente de la ciudad de Buenos Aires en octubre de 1996. Asimismo, las disposiciones fundamentales respecto del sistema de inversión pública están contempladas en la Ley 70, promulgada en agosto de 1998, y el decreto reglamentario N° 1000.

El órgano rector de los sistemas de gestión pública es la Oficina de Gestión Pública (OGEPU)²⁵ dependiente de la Secretaría de Hacienda y Finanzas de la ciudad. Esta entidad es la receptora de todos los proyectos generados por los sectores, y actúa armonizando las necesidades con las restricciones financieras, generando como producto principal, el Plan plurianual de inversiones.

Las funciones de la OGEPU, en relación con la inversión pública abarcan todas las actividades principales relacionadas con el ciclo de los proyectos: desde la elaboración de metodologías para su formulación, seguimiento del cumplimiento de las mismas, criterios para su selección e inclusión en el presupuesto, monitoreo de la ejecución, mantener actualizado el inventario (y por extensión Banco) de Proyectos, formular anualmente el Plan de Inversiones Públicas, e informar trimestralmente a la legislatura sobre la marcha de los proyectos en ejecución o etapas previas. De todas estas responsabilidades queda determinado que el Banco de Proyectos del SIPRIN debería tener dependencia funcional de la OGEPU.²⁶

Además existen oficinas sectoriales de inversión denominadas oficinas de gestión sectorial (OGESE), encargadas de materializar como proyectos de la jurisdicción las políticas definidas en el Plan General de Acción de Gobierno, el Plan Estratégico y el Plan Urbano Ambiental. Las OGESE actúan como interfase entre las necesidades públicas, planteadas, entre otros ámbitos, a través de los Centros de Gestión y Participación, u otras organizaciones ciudadanas y los documentos que definen los planes y acciones del gobierno.

En las OGESE nacen los proyectos de Inversión de cada Jurisdicción y en la OGEPU residen los controles técnicos y financieros sobre los mismos que determinan su inclusión en el presupuesto. Las OGESE deben velar por el cumplimiento del cronograma de ejecución de los proyectos y están también encargadas de la evaluación ex post de los mismos.

²⁴ Manual de Procedimientos para Usuarios del Banco de Proyectos del SIPRIN. I Etapa. Fortalecimiento del Sistema de Inversiones de la ciudad de Buenos Aires. Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Hacienda y Finanzas.

²⁵ Ver Entidad rectora. Cuadros de comparación analítica multivariados.

²⁶ No obstante, la institucionalización del SIPRIN se hizo efectiva por Decreto Reglamentario 1233 (2004) de la Ley 70 a través de la creación de la Oficina de Inversión Pública y Planificación con dependencia directa de la Secretaría de Hacienda.

Siguiendo el espíritu participativo enunciado en la constitución de la ciudad, los proyectos no sólo pueden nacer en los organismos del gobierno de la ciudad, encausados por la OGESE respectiva, sino que está abierta la posibilidad para que cualquier vecino de Buenos Aires o agrupación de los mismos, presente proyectos de inversión que tiendan a satisfacer necesidades de la población que se vinculen con las responsabilidades del sector público. Al respecto se propone que toda propuesta sea canalizada a través de la OGESE pertinente.

Como ya se dijo, la OGEPU tiene la responsabilidad de presentar el Plan de inversiones para el próximo ejercicio. Como algunas inversiones exceden el año calendario para su ejecución, la OGEPU, sobre la base de las informaciones proporcionadas por las OGESE, tiene la obligación de preparar el Plan plurianual de inversiones públicas, donde se consignan las erogaciones comprometidas para la ejecución de los proyectos en un horizonte de tres años. Conocidos los resultados de ejecución de cada ejercicio presupuestario, el Plan plurianual se reformula, teniendo en cuenta el avance efectivo de cada proyecto de arrastre e incorporando los nuevos proyectos aprobados. Las fuentes de financiamiento para cada proyecto deben estar precisadas en los formularios respectivos, cuyo contenido se detalla más adelante.

La oficina de Inversión Pública y Planificación (OIPP) es la responsable en la generación de metodologías y procedimientos para seleccionar los mejores proyectos y estimular una eficiente ejecución del presupuesto de inversiones. Asimismo, es la responsable de la administración del Banco de Proyectos de Inversión (BPI), herramienta imprescindible para administrar la masa de información que será generada con todos los proyectos identificados, en ejecución y ejecutados por las oficinas sectoriales.

Por último, el SIPRIN se completa con la administración del fondo de preinversión, que asignará fondos para realizar estudios que permitan no sólo identificar los proyectos de más alta calidad, sino también materializar la inversión pública.

i) Implementación del SIPRIN

La implementación del SIPRIN se concibió como un proceso que abarca varias etapas que a continuación se exponen:

Primera etapa:

- a) Revisar y completar el inventario de proyectos
- b) Incorporar los proyectos relevados
- c) Asistir a las distintas áreas sobre ciclo de vida de proyectos
- d) Diagnosticar sistemas informáticos
- e) Capacitar las unidades ejecutoras en identificación y preparación de proyectos
- f) Determinar criterios para efectuar selección de proyectos

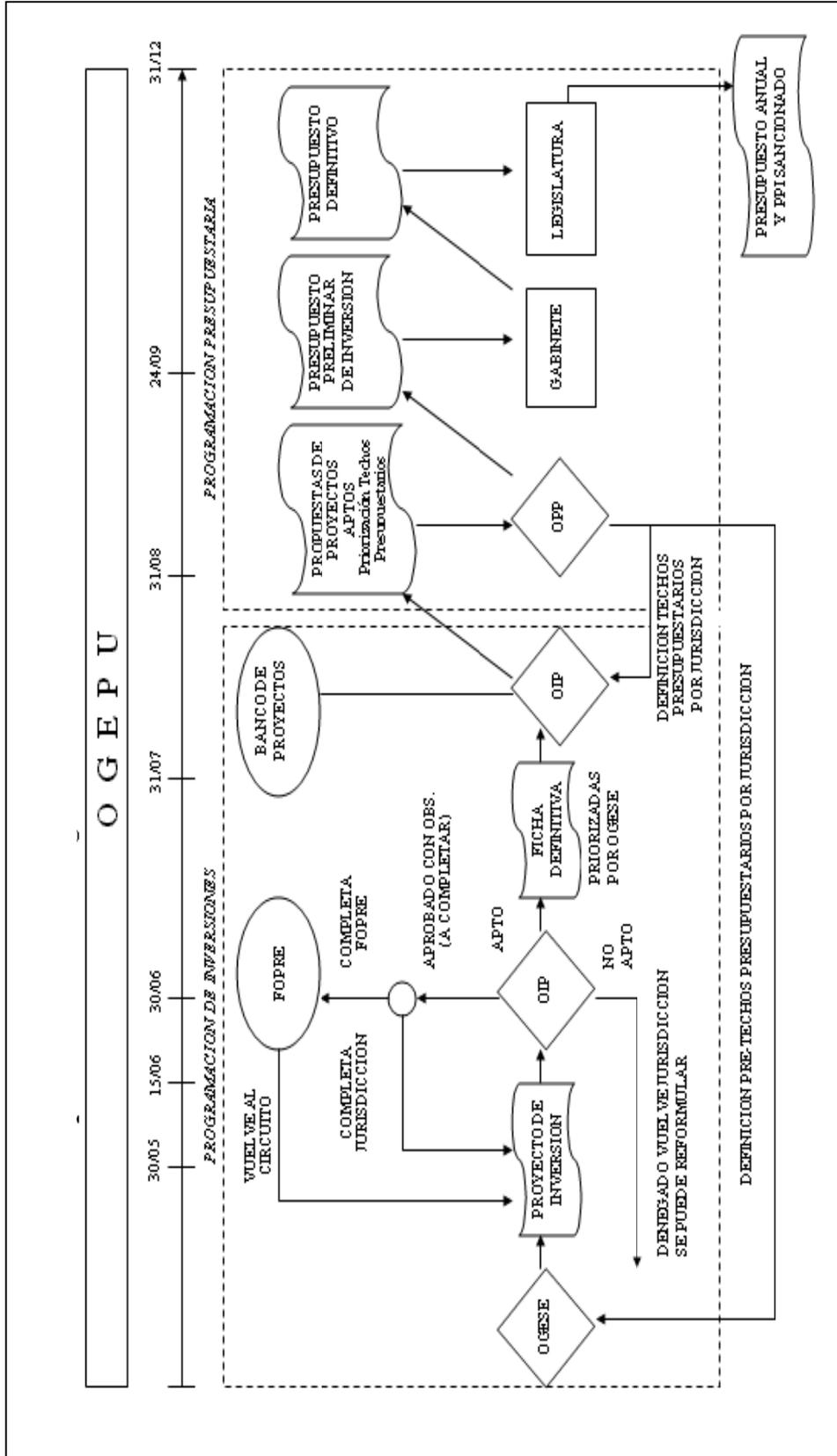
Segunda etapa:

- a) Elaborar manual normas y procedimientos
- b) Actualizar la guía para identificación, formulación y presentación de proyectos
- c) Finalizar el reglamento operativo del fondo de preinversión
- d) Relevar estudios de preinversión por jurisdicción
- e) Terminar el diseño del nuevo sistema operativo

Tercera etapa:

- a) Incorporar procedimientos de monitoreo de proyectos
- b) Desarrollar metodologías para evaluación ex – post de proyectos ejecutados
- c) Elaborar un programa de capacitación compatible con los requerimientos del Sistema
- d) Elaborar la estrategia de presentación y difusión del SIPRIN

Figura 2
ARQUITECTURA DEL SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES



Fuente: Programa de apoyo institucional, Reforma Fiscal y Plan de inversiones de la ciudad de Buenos Aires, Contrato de Préstamo BID-GBCBA 1107/OC-AR.

ii) *Funcionamiento del sistema de programación de inversiones*²⁷

1. Presentación de proyectos al SIPRIN

- a) Todas las iniciativas de inversión que soliciten financiamiento público deben ingresar al Sistema de Programación de Inversiones (SIPRIN) para su análisis técnico-económico.
- b) Las iniciativas de inversión pertenecientes a las empresas y sociedades del estado en las que participa el GCBA en más del 50% de su paquete accionario, deberán ingresar al SIPRIN con carácter opcional.
- c) La presentación de las iniciativas nuevas de inversión al SIPRIN, deberán dirigirse a la Secretaría de Hacienda y Finanzas, adjuntando:
 - Nota de elevación del responsable de la jurisdicción que respalde la solicitud de la iniciativa de inversión;
 - La Ficha básica de inversión (FIBI).
 - Los antecedentes de respaldo de la iniciativa de inversión.
- d) La FIBI es generada por el SIPRIN y presenta un formato único que es aplicado para todas las iniciativas de inversión y todas las jurisdicciones. La FIBI es un informe ejecutivo de los principales antecedentes de una iniciativa de inversión, cuyo contenido presenta información relativa a la identificación básica de cada proyecto, obra o estudio básico. Dicho informe contiene:
 - Identificación de la obra.
 - Objetivos, justificación y beneficios.
 - Relación con otras obras.
 - estado de avance en que se encuentra.
 - Estudios realizados.
 - Cronograma de inversión.
 - Costo de operación y mantenimiento.
 - Modalidad de ejecución.
 - Fuentes de financiamiento.
 - Indicadores de resultados.
 - Generación de empleo directo durante la ejecución y la operación.

Los montos de la FIBI deben expresarse en una misma unidad monetaria.

- e) Todas las solicitudes de financiamiento para una iniciativa de inversión pública deberán verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas por la Evaluación de Impacto Ambiental.
- f) El Sistema de Programación de Inversiones (SIPRIN) administra un Banco de Proyectos de Inversión al que ingresan todas las alternativas de inversión presentadas por las jurisdicciones, tanto las que solicitan financiamiento presupuestario como aquellas que se presentan con carácter informativo.

iii) *Análisis técnico económico*

- a) La función de análisis técnico-económico de las iniciativas de inversión nuevas que se presentan al SIPRIN corresponde a la Secretaría de Hacienda y Finanzas. Dicha entidad remite a cada jurisdicción el resultado de la evaluación de la iniciativa a través

²⁷ Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la ciudad de Buenos Aires. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Hacienda y Finanzas.

de un dictamen técnico-económico suscripto por la Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera.

- b) El análisis técnico económico se basa en el puntaje que se asigna según la matriz de criterios de selección y que da lugar a la siguiente calificación:
 - **AA:** Recomendado como aprobado y apto.
 - **AB:** Observado por falta de información o no cumple con alguno de los requisitos.
 - **ABP:** No recomendado y derivado al área de preinversión.
 - **BB:** No recomendado por ser objetado técnicamente.
- c) Toda iniciativa que implique endeudamiento requerirá la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Finanzas, la cual debe ser incluida en los antecedentes de la iniciativa de inversión.

3. Seguimiento de la ejecución física y financiera de los proyectos de inversión

Se ha previsto que el sistema releve periódicamente el avance físico de los proyectos como consecuencia del enfoque presupuestario adoptado por la Secretaría de Hacienda y Finanzas desde el año 2000. En este sentido se han asignado las siguientes responsabilidades:

- a) La Secretaría de Hacienda y Finanzas (SHyF) realiza el seguimiento de la ejecución financiera de las iniciativas de inversión, a partir de la información suministrada por el Sistema Integrado de Servicios (SISER).
- b) Las jurisdicciones deben informar trimestralmente al área de inversiones de la SHyF, el avance físico de todas las iniciativas de inversión para su incorporación al Banco de Proyectos de Inversión.
- c) Es responsabilidad de las jurisdicciones mantener actualizada la información relacionada con la ejecución física - financiera de las iniciativas de inversión. Toda información errónea que se ingrese al sistema puede afectar significativamente el proceso de análisis técnico - económico a cargo del área de inversiones.
- d) Toda vez que se presenten, en el desarrollo de la ejecución, modificaciones en la cantidad de obras civiles originalmente previstas, se deberá informar en el avance físico respectivo.

4. Brasil: descripción de los tres ejes temáticos

4.1. Nivel de la unión

A) Primer eje temático: coordinación y fuentes de financiamiento²⁸

Brasil desde fines del siglo pasado es una República Federal con tres niveles de gobierno: Central, Estadual y Municipal.²⁹

Luego de una larga dictadura militar (desde 1964) y en vías de una redemocratización del país, se promulga en 1988 la Constitución Política Federal (CP) que se convierte en el marco fundamental de un nuevo régimen político que tuvo una influencia determinante sobre los sistemas tributario y fiscal, debido a que los diversos actores sociales y políticos entendían que la democracia exigía una mayor participación y fortalecimiento de los niveles subnacionales y un gobierno federal con menos atribuciones.

En el tema fiscal, se dispone que los gobiernos estaduais y locales gocen de mayor autonomía financiera y es así como se le fueron otorgadas competencias exclusivas a fin de que cuenten con bases económicas sólidas y amplias, las ejerzan con gran libertad y participen en la recaudación de impuestos de niveles

²⁸ Descentralización Fiscal en América Latina, Balance y Principales Desafíos, CEPAL/GTZ.

²⁹ El territorio de Brasil está dividido en 26 estados, un distrito federal y 5.500 municipios.

superiores. También se le confiere la capacidad de fijar y cobrar importantes tarifas y contraer empréstitos incluso externos.

Cabe destacar que estas facultades no comprometen en absoluto la autonomía de los gobiernos subnacionales ya que el traspaso de recursos desde el nivel central no está sujeto a condicionamientos respecto del destino que se fije para éstos.

I) Sistema tributario³⁰

La constitución política brasileña define claramente las competencias que en materia de impuestos poseen cada uno de los niveles de gobierno. Entendiendo en primer lugar que resulta difícil, dada la disponibilidad de información, diferenciar claramente cuáles de estos recursos se destinan específicamente a la inversión pública, segundo, que la inversión pública se financia en su mayoría con los recursos de los presupuestos de los distintos niveles de gobierno, y tercero que los presupuestos se sustentan en su mayoría con los recursos provenientes de los impuestos; hemos considerado relevante esclarecer en éstas páginas las competencias de cada uno de los niveles de gobierno en materia impositiva y sus respectivos mecanismos de transferencia definidos desde la propia constitución política.

i) Impuestos de la unión

De acuerdo a lo establecido en el artículo 153 de la CP son de competencia de la Unión los siguientes impuestos:

- Importación de productos extranjeros
- Exportación de productos nacionales o nacionalizados
- Renta o ganancias de cualquier naturaleza
- Productos industrializados
- Operaciones de crédito, cambio y seguro o relativas a títulos y valores inmobiliarios
- Propiedad territorial rural
- Grandes fortunas

ii) Impuestos de los estados y el distrito federal

El artículo 155 de la CP señala como competencia de este nivel de gobierno los siguientes impuestos:

- Transmisiones por causa de muerte y donaciones
- Operaciones relativas a la circulación de mercancías y prestaciones y servicios de transporte interestatal e intercomunal. (ICMS).
- Propiedad de vehículos automotores

Recargos: De hasta un 5% de lo que fuese pagado a la Unión, por personas físicas o jurídicas domiciliadas en los respectivos territorios (impuesto a la renta).

iii) Impuestos de los municipios

Es competencia de los municipios el establecimiento de los siguientes impuestos según el artículo 156 de la CP:

- Propiedad predial y territorial urbana
- Transmisión "Inter Vivos", por cualquier acto oneroso, de bienes muebles, por naturaleza o acción física, y de derechos reales sobre inmuebles, excepto los de garantía, así como la cesión de derechos o su adquisición.
- Ventas al por menor de combustibles líquidos y gaseosos, excepto el gasóleo
- Servicios de cualquier naturaleza.

³⁰ Constitución política del año 1988.

iv) *Mecanismos de reparto o transferencia de los Ingresos tributarios:*

A los estados y distrito federal (art. 157):

- 100% de los impuestos recaudados por la Unión sobre rentas y ganancias, retenidos a los estados, sus organismos autónomos y por las fundaciones (desde la fuente de sus funcionarios).
- 20% nuevos impuestos establecidos por la Unión.

A los municipios (art. 158):

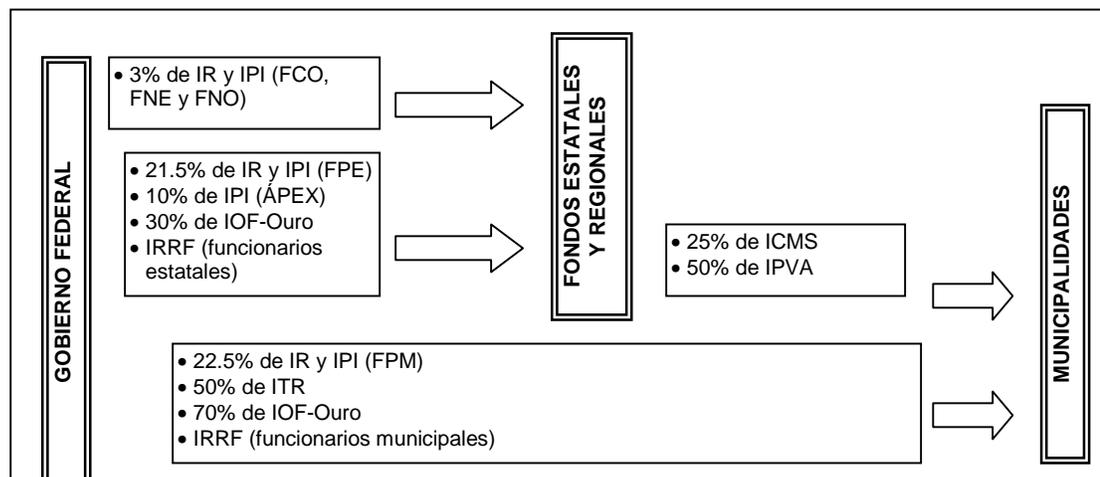
- 100% de los impuestos recaudados por la Unión sobre rentas y ganancias, retenidos a los estados, sus organismos autónomos y por las fundaciones (desde la fuente de sus funcionarios).
- 50% del impuesto sobre propiedad territorial rural.
- 50% del impuesto sobre propiedad de vehículos.
- 25% del impuesto de circulación de mercancías y servicios de transporte interestatal e intermunicipal (ICMS).

Además el artículo 159 de la CP señala que la Unión entregará:

1. Un 47% del producto de la recaudación de impuestos sobre rentas y ganancias, de la siguiente forma:
 - 21,5% al Fondo de participación de los estados y del distrito federal (FPE).
 - 22,5% al Fondo de participación de los municipios (FPM)
 - 3% para la aplicación de programas de financiación del sector productivo de las regiones del norte, noreste y centro-oeste.
2. Un 10% del producto de la recaudación del impuesto sobre productos industrializados a los estados y el distrito federal. De esto los estados y el D.F. deberán entregar el 25% a los municipios.

Tal como señaláramos en la introducción de este tema, Brasil se caracteriza por otorgar elevados grados de autonomía a los gobiernos subnacionales, lo que se ha podido comprobar mediante la composición de su sistema tributario que brinda un sólido respaldo financiero a cada uno de ellos. Esta realidad, explica en gran medida el grado de libertad con que los estados llevan a cabo el tratamiento de la inversión pública, hecho que podrá ser visualizado más adelante (ver Figura 3).

Figura 3
FLUJO DE TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES



Fuente: CEPAL, Brazil. "Fiscal Federalism in Latin America. From Entitlements to Markets", Eduardo Wiesner (Washington D.C., 2003).

FCO:	Fondo de Financiamiento del Centro Oeste (<i>Fundo de Financiamento do Centro-Oeste</i>)
FNE:	Fondo de Financiamiento del Nor Este (<i>Fundo de Financiamento do Nordeste</i>)
FNO:	Fondo de Financiamiento del Norte (<i>Fundo de Financiamento do Norte</i>)
FPE:	Fondo de Participación de Estados (<i>Fundo de Participação dos Estados</i>)
FPEX:	Fondo de compensación de la exportación de productos industrializados (<i>Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados</i>)
FPM:	Fondo de participación de municipios (<i>Fundo de Participação dos Municípios</i>)
ICMS:	Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (<i>Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços</i>)
IOF-Ouro:	Impuesto sobre operaciones financieras en transacciones de oro (<i>Imposto sobre Operações Financeiras nas Transações com Ouro</i>)
IPI:	Impuesto sobre Productos Industrializados (<i>Imposto sobre Produtos Industrializados</i>)
IPVA:	Impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (<i>Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores</i>)
IR:	Impuesto a la Renta (<i>Imposto de Renda</i>)
IRRF:	Impuesto a la Renta retenido en la Fuente (<i>Imposto de Renda Retido na Fonte</i>)

B) Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación

Una vez que se ha señalado la estructura de la principal fuente de recursos de la Unión y de los estados, nos corresponde adentrarnos en el tema de las funciones básicas de la planificación, que nos permitirá entender a grandes rasgos el funcionamiento del sistema de planificación brasileño.

I) Prospectiva

i) Organismos vinculados a la planificación

El artículo 4^a de la ley N° 10.180 señala la existencia de un Sistema de Planificación y Presupuesto Federal conformado por los siguientes organismos:

- Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, como órgano central;
- Órganos sectoriales: son las unidades de planificación y presupuesto de los ministerios, de la Abogacía general de la Unión, de la Vice presidencia y de la casa Civil.
- Órganos específicos:³¹ son aquellos vinculados o subordinados al órgano central del sistema, cuya misión esta dirigida hacia las actividades de planificación y presupuesto.

La Ley en su artículo N° 2, asigna al sistema las siguientes funciones:

- Formular la planificación estratégica nacional;
- Formular los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social;
- Formular el Plan plurianual, las directrices presupuestarias y los presupuestos anuales;
- Gerenciar los procesos de planificación y presupuesto federal;
- Promover la articulación con los estados, el distrito federal y los municipios, velando por la compatibilización de las normas de los diversos Sistemas, de los planes federales, estatales, distrital y municipal.

³¹ Los órganos sectoriales y específicos están sujetos a la supervisión técnica del órgano central del sistema, sin perjuicio de la subordinación al órgano en cuya estructura administrativa estén integrados. Las unidades de planificación y presupuesto de las entidades vinculadas o subordinadas a los ministerios y órganos sectoriales están sujetas a las orientaciones, formativas y supervisión técnica del órgano central y del respectivo órgano sectorial.

ii) Principales instrumentos del sistema de planificación

- Para el período de ocho años, el instrumento existente es el *Portafolio de los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo*, que contiene una planificación indicativa cuyo principal fin es la convergencia de las decisiones del sector público y privado,
- Para el período de cuatro años, se elabora el Plan plurianual, y
- Finalmente para el período de un año se elabora el presupuesto anual.

Sin lugar a dudas el principal de estos instrumentos es el Plan Plurianual de la Unión (PPA) que establece las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal, y en donde se deciden las inversiones más importantes dentro del proyecto de desarrollo del país.

El Plan plurianual fue instituido en la Constitución Federal de 1988 (artículo 165, párrafo 1°), que establece que el Gobierno Federal deberá presentar al PPA al Congreso nacional antes de finalizar agosto del primer año de la administración. El Congreso tiene plazo hasta finalizar ese año para examinar la propuesta del ejecutivo. El PPA orienta la elaboración de los presupuestos de la Unión durante los cuatro años próximos, incluyendo el primer año del gobierno siguiente, y el organismo encargado de su elaboración es el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

iii) Instrumentos del proceso de planificación

La constitución federal establece que los instrumentos fundamentales del proceso de planificación son:

- a) El Plan plurianual: Comprende la asignación de recursos para el período de cuatro años, reúne todas las acciones del gobierno junto a las de los actores públicos y privados.
- b) Ley de directrices presupuestarias (LDP): Se elabora anualmente y establece las reglas generales para la elaboración del presupuesto del año siguiente.
- c) Ley de presupuesto anual: Se elabora conforme a las directrices y prioridades establecidas en la LDP.

II) Coordinación

En materia de coordinación la ley N° 10.180 señala que será competencia de las unidades de planificación del sistema “coordinar la elaboración de los proyectos de ley del Plan plurianual, de sus ítem, metas y prioridades de la Administración Pública Federal, integrantes del proyecto de ley de directrices presupuestarias, así como de sus alteraciones, compatibilizando las propuestas de todos los poderes, órganos y entidades integrantes de la administración pública federal con los objetivos gubernamentales y los recursos disponibles”.

Respecto de las distintas unidades de presupuesto la ley establece que éstas deberán “coordinar, consolidar y supervisar la elaboración del proyecto de ley de directrices presupuestarias y ley de presupuestos de la Unión...”

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión por su parte es el encargado de coordinar y gestionar el sistema de planificación y presupuesto de la federación, siendo responsable de articular las funciones de planificación de los distintos ministerios.

III) Evaluación

La evaluación de los programas es un componente esencial en el proceso de la inversión pública, ya que permite incorporar a cada nuevo proceso la experiencia y lecciones adquiridas anteriormente.

En Brasil tanto el Plan Plurianual como todos sus programas son sometidos a evaluación anual de desempeño. Esta evaluación se destina al perfeccionamiento de la gestión y es realizada de

forma participativa por los gerentes, gestores sectoriales y el Ministro de Planificación, y su resultado es la emisión del informe anual de desempeño.

Asimismo, la ley citada anteriormente establece que los órganos que integran el sistema de planificación serán responsables de:

- Realizar el seguimiento físico-financiero de los planes y programas, así como su evaluación de eficacia y efectividad, a fin de reforzar el proceso de asignación de los recursos públicos, la política de gastos y la coordinación de las acciones del gobierno.
- Asegurar que las unidades administrativas responsables de la ejecución de los programas, proyectos y actividades de la administración pública federal mantengan rutinas de seguimiento y evaluación de sus programas.
- Acompañar y evaluar la ejecución presupuestaria y financiera, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos.

C) Tercer eje temático: ciclo programático (Plan - programación de inversiones - programación presupuestaria - proyectos

I) Visión estratégica del gobierno

Brasil es un país de larga tradición en el área de la planificación, ya desde los años cuarenta los diferentes gobiernos la han utilizado como herramienta fundamental para conseguir sus objetivos. A partir del año 1996 y bajo el gobierno de Fernando Enrique Cardoso, se comenzaron a elaborar planes plurianuales que son instrumentos que contienen toda la visión y los proyectos que desea concretar el gobierno durante su período presidencial.

Actualmente y bajo el mandato del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, se está ejecutando el Plan Brasil Para Todos (2004-2007), cuya orientación estratégica se basa en la búsqueda de un crecimiento sustentable, mayor empleo e inclusión social.³²

II) Crecimiento sustentable, empleo e inclusión social

La elaboración del Plan Plurianual (PPA) 2004-2007, incorpora un modelo de desarrollo de largo plazo, que promueve la realización de profundas transformaciones estructurales e incorpora un fuerte componente de participación de la sociedad en su elaboración.

Los principales problemas que se pretende enfrentar son la concentración de la renta, la exclusión social y la baja creación de empleos. Conjuntamente, se incluyen programas de emergencia que siempre son necesarios y que tratan la problemática del analfabetismo, trabajo infantil y mortalidad infantil.

El PPA 2004-2007, incorpora en síntesis cinco dimensiones o áreas de acción:

- a) Dimensión social: Tiene por objetivo la inclusión social, la redistribución de la renta y la priorización de los sectores más vulnerables.
- b) Dimensión económica: Tiene por objetivo promover el crecimiento del ingreso y la ampliación del empleo en calidad y cantidad.
- c) Dimensión regional: Tiene por objetivo impulsar una política de desarrollo regional y el fortalecimiento de la planificación territorial en el sector público.
- d) Dimensión ambiental: Su objetivo esta dirigido a alcanzar una mayor justicia social e integra el derecho a un ambiente saludable.
- e) Dimensión democrática: Tiene por objetivo el fortalecimiento de la ciudadanía y la garantía de los derechos humanos (políticos, sociales y civiles) y la transparencia del sector público.

³² Orientación Estratégica del Gobierno: Crecimiento Sustentable, Empleo e Inclusión Social. Plan Brasil. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, mayo, 2003.

III) Plan

- *El sistema de planificación*

La implantación del nuevo modelo de planificación, presupuesto y gestión en la administración pública de Brasil, exigió una reorganización administrativa en el gobierno federal. Por lo cual, en el año 1999 se comprendió la necesidad de fusionar los Ministerios de Planificación y Presupuesto con el de Administración y Reforma del estado, creando el nuevo Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. El objetivo fue integrar las acciones del gobierno en las tres áreas, hasta aquel momento esparcidos por los dos ministerios. El primero que se encargaba del trabajo de planificación a mediano y largo plazo así como la elaboración de los presupuestos de la Federación. El segundo cuidaba de la reforma del estado, gerencia de recursos humanos y materiales.

El proceso de planificación se caracteriza por un conjunto de conceptos, estructuras y procedimientos cuyo objetivo principal es implementar las decisiones del gobierno que van en beneficio del crecimiento económico y desarrollo del país.

El sistema de planificación y presupuesto federal está constituido por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, órgano central, y por los organismos sectoriales que son las unidades de planificación y presupuesto de los ministerios, Abogacía general de la Unión y la casa civil, todos sujetos a la normativa y supervisión del órgano central.

Los órganos sectoriales del sistema ejercen su función incorporando las unidades de planificación de las entidades vinculadas al ministerio. De esta forma se obtiene la articulación de las funciones de planificación sectorial (formulación, seguimiento, evaluación y control) y su implementación; la integración de la actividad gubernamental y la consonancia de sus acciones contenidas en el Plan Plurianual (PPA).

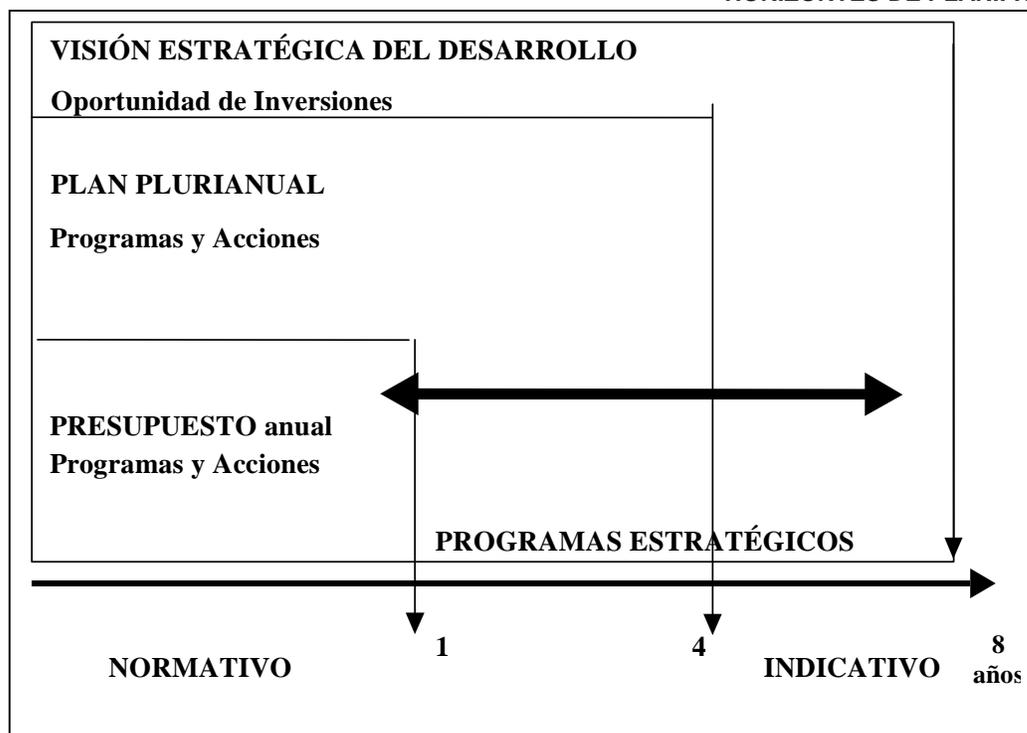
Para completar la gestión del proceso de planificación es importante la participación organizada de los gobiernos estatales y municipales junto con el apoyo de la sociedad civil. Es así, como la planificación económica y social presentada en el PPA 2004-2007 fue fruto de la participación tanto de la sociedad civil como de las distintas esferas del gobierno. Se realizaron foros de participación social en 26 estados y en el distrito federal, con la presencia de más de 4700 personas, representando a 2170 entidades de la sociedad brasileña. Asimismo, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social se reunió en varias oportunidades para discutir y hacer propuestas al PPA. Al respecto, las disposiciones sobre el PPA 2004-2007 señala que el poder ejecutivo podrá firmar compromisos con los estados, distrito federal y municipios en forma de Pactos de Concertación³³ definiendo atribuciones y responsabilidades de las partes en vista a la ejecución del Plan Plurianual y sus programas. También, el poder ejecutivo promueve la participación de la sociedad civil organizada en la evaluación y las alteraciones del Plan.

³³ Los Pactos de Concertación contienen los programas y acciones que contribuyen al logro de los objetivos del Plan Plurianual en el nivel estadual y sub-regional y definen las condiciones en que la Unión, los Estados, el distrito federal, los municipios y la sociedad civil organizada participan en el ciclo de gestión del Plan.

IV) Horizontes de planificación

Tal como se señalará anteriormente, existen tres horizontes de la planificación de Brasil. Para el período de ocho años, el portafolio de los Ejes Nacionales de Integración y desarrollo ofrece un conjunto de oportunidades de inversiones técnicamente seleccionadas, tanto para el sector público como para el sector privado nacional y extranjero. El Plan Plurianual es el instrumento de planificación para un período de cuatro años. Los Presupuestos de la Unión representan el compromiso de gastos para el horizonte de un año, considerando los recursos de la Unión, e incluyendo previsión social y las inversiones de las empresas controladas por el gobierno, y finalmente los programas estratégicos que integran el Plan con el presupuesto.

Figura 4
HORIZONTES DE PLANIFICACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

- *Instrumentos del proceso de planificación*

La Constitución Federal establece los instrumentos fundamentales del proceso de planificación, estos son:

- Plan Plurianual (PPA)
- Ley de directrices presupuestarias (LDO)
- Ley de presupuesto anual (LOA)

Estas leyes son de iniciativa exclusiva del poder ejecutivo y son apreciadas por las dos casas del Congreso nacional en forma de régimen común.

- *Plan plurianual (PPA)*

El Plan Plurianual es un instrumento de planificación definido en la constitución federal que comprende la asignación de recursos para un período de cuatro años. En este contexto, se unen todas las acciones del gobierno, junto con las de socios públicos y privados que contribuyen a los objetivos de los programas. El conjunto de programas es orientado por los macro-objetivos definidos en la Orientación Estratégica del Presidente de la República, presentada anteriormente.

El Plan Plurianual vigente para el período 2004-2007 lleva el nombre Plan Brasil de Todos: Participación e Inclusión y contiene los propósitos que en su mandato el Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva pretende alcanzar. En síntesis, son tres los mega proyectos que se incluyen:

- Inclusión social y reducción de las desigualdades sociales.
- Crecimiento con generación de trabajo empleo y renta, ambientalmente sustentables y reductor de las desigualdades.
- Promoción y expansión de la ciudadanía y fortalecimiento de la democracia.

El perfeccionamiento del proceso de planificación y presupuesto del sector público ha llevado a una nueva dimensión gerencial y a la figura del programa como el elemento integrador entre el Plan, el presupuesto y la gestión.³⁴

- *Programa*

El Programa es un instrumento de organización de la acción gubernamental. Es entendido como un conjunto articulado de acciones (proyectos, actividades y operaciones especiales) y una composición de entidades y personas involucradas en su realización. Los programas actúan como el elemento integrador entre la planificación y el presupuesto, establecen un lenguaje común para las actividades de elaboración, revisión y elaboración del Plan Plurianual, la definición de prioridades y metas en la Ley de directrices presupuestarias, la elaboración de presupuestos anuales y la programación presupuestaria y financiera.

En el ambiente del programa son articuladas y explicitadas las alianzas o asociaciones entre el sector público, la iniciativa privada y las organizaciones sociales. El programa sirve también de referencia para la evaluación de la gestión pública y proporciona transparencia y visibilidad necesaria al control social.

El nacimiento de un programa ocurre en el momento en que se identifica un problema o demanda de la sociedad, que el gobierno precisa resolver o atender. Las acciones de los programas pueden ser tanto proyectos y actividades que integran los Presupuestos de la Unión, como compromisos de entidades públicas o privadas cuya ejecución le dé consistencia al programa, contribuyendo para alcanzar los resultados.

El programa debe contar con los siguientes atributos:³⁵

- Órgano responsable
- Unidad responsable
- Nombre
- Objetivo
- Población objetivo
- Justificación
- Objetivo sectorial asociado
- Desafío asociado
- Tipo de programa (finalístico, de servicios al estado, gestor de políticas públicas o apoyo administrativo)
- Horizonte de tiempo
- Estrategia de implementación
- Valor anual (de las acciones presupuestarias y no presupuestarias)
- Indicador
- Acción

V) Fases de elaboración y revisión de los programas

³⁴ Ver Decreto N°2.829 de octubre de 1998.

³⁵ Ver Manual de Elaboración de Programas. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas, Brasilia, mayo 2004.

La elaboración y revisión de los programas se realiza por medio de tres fases: el análisis de programación actual, la definición cualitativa de los programas y la cuantificación de los recursos por programas y acciones.

1. Análisis de la programación actual

Consiste en el análisis de los programas actualmente vigentes en el ámbito de cada ministerio, en el intento de subsidiar la revisión de los programas del PPA 2004-2007. Para colaborar en esta actividad se constituyen grupos de trabajo coordinados por los ministerios, que podrán contar con representantes de la Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas (SPI), Secretaría de Presupuesto Federal (SOF), Departamento de Coordinación y Control de las Empresas Estatales (DEST), Secretaría de Gestión (SEGES) e Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

2. Fase cualitativa

- a) Proposición sectorial cualitativa: las secretarías ejecutivas son las responsables de conducir el proceso de elaboración y revisión de los programas en cada ministerio. La primera etapa del proceso corresponde a la definición de los programas de naturaleza presupuestaria y no presupuestaria sobre responsabilidad del ministerio de modo de atender a las orientaciones estratégicas del Plan. Como instrumento auxiliar del proceso, el Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación del Plan Plurianual (SIGPLAN) dispone del Catastro de Programas y Acciones vigente con el fin de permitir la alteración, exclusión e incorporación de nuevos programas.

En la segunda etapa las Subsecretarías de Planificación, Presupuesto y Administración (SPOA) y las demás unidades presupuestarias (UO) utilizan, vía Internet, el catastro de programas y acciones disponibles en el SIGPLAN para detallar los atributos de los programas y para definir las acciones que constituyen la propuesta cualitativa del órgano para los proyectos de ley de revisión del PPA 2004-2007 y de ley presupuestaria del año 2005. Luego, la Secretaría Ejecutiva envía dicha propuesta al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP).

- b) Validación de la propuesta cualitativa: terminada la etapa de propuesta sectorial el MP (por intermedio de la SPI y DEST) realiza la validación cualitativa de las propuestas ministeriales según la orientación estratégica del gobierno y su consistencia metodológica. También se evalúa la duplicidad de funciones con otros ministerios en busca de un mismo objetivo. Por último los organismos involucrados y el MP realizan las adecuaciones y ajustes necesarios.

3. Fase cuantitativa

- a) Proposición sectorial cuantitativa: concluida la etapa cualitativa, cada ministerio es informado sobre el valor presupuestario y la previsión asignación de recursos disponibles para el período 2005-2008.

La captación de la propuesta cuantitativa del período, tanto de las acciones presupuestarias como de las no presupuestarias, es realizada íntegramente por el Sistema de Datos Presupuestarios (SIDOR).

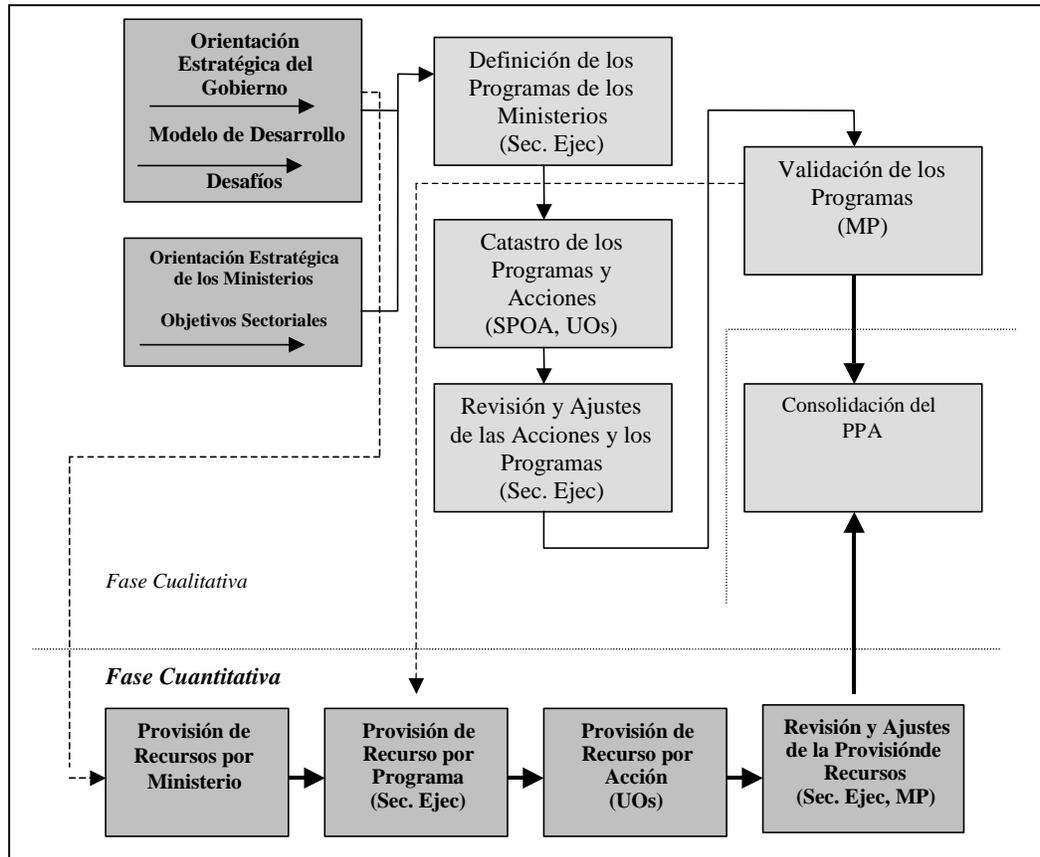
En una primera etapa, las Secretarías Ejecutivas proceden a distribuir los valores por programas y por unidades presupuestarias (UO), correspondiéndole a éstas distribuir los montos por acción. Primero se debe asignar recursos a las acciones que no fueron concluidas el año anterior. El excedente estará disponible para nuevos proyectos.

Terminada esta etapa, les corresponde a las Secretarías Ejecutivas verificar el grado de convergencia entre las propuestas presentadas por las UO y las prioridades del ministerio, procediendo los ajustes necesarios, para enviar la propuesta sectorial al MP.

- b) Validación de la propuesta cuantitativa: enseguida, corresponde a SPI, SOF y DEST del MP analizar la consistencia de las informaciones presentadas, a la luz de las prioridades del gobierno, y a su compatibilidad con el límite de los recursos disponibles para el conjunto de programas y acciones propuestos.

Figura 5

ETAPAS DE LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS



Fuente: Manual de Elaboración de Programas. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas, Brasilia, mayo 2004.

- **Ley de directrices presupuestarias**

La Ley de directrices presupuestarias (LDP) se elabora anualmente, estableciendo las reglas generales para la elaboración del Presupuesto del año siguiente. En ella está el Anexo de Metas Fiscales, que contiene entre otros:

- a) Las metas anuales, en valores corrientes y constantes, relativas a ingresos, gastos, resultado nominal y primario y montante de la deuda pública, para el servicio al que se refieran y para los dos siguientes, siendo en la práctica, metas trienales;
- b) La evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior;
- c) La evolución del patrimonio neto, el origen y la aplicación de los recursos de privatizaciones, si los hubiere; y
- d) Estimación y compensación de la renuncia fiscal y del margen de expansión de los gastos obligatorios de carácter continuo.

Al respecto, el artículo 165 de la Constitución política señala que la Ley de directrices presupuestarias "...comprende las metas y prioridades de la administración federal, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero siguiente. Así mismo, orienta la elaboración de la ley anual de presupuesto, dispone sobre las alteraciones en la legislación tributaria y establece las políticas de aplicación de las agencias financieras oficiales de fomento".

VI) Ley de presupuesto anual

El proyecto de Ley Presupuestaria Anual (LPA) para la Unión, estados, distrito federal y municipios se elabora en atención a las directrices y prioridades establecidas en la ley de Directrices Presupuestarias.

La LPA debe contener anexado el estado de compatibilidad del presupuesto con los objetivos y metas definidos en el Anexo de Metas Fiscales de la LDP.

La ley de presupuesto anual comprende los ingresos provenientes de:

- Los poderes de la Unión, sus fondos, órganos y entidades de la administración directa e indirecta, inclusive de las fundaciones instituidas y mantenidas por el poder público.
- Los presupuestos de inversión de las empresas en que la Unión, directa o indirectamente, tenga la mayoría del capital social con derecho a voto, y
- Los presupuestos de seguridad social, incluyendo todas las entidades y órganos a ella vinculados y la administración directa o indirecta, de los fondos y fundaciones mantenidas por el poder público.

4.2. Nivel estadual: caso del estado de São Paulo

I) Planificación y programación económica

La programación económica de los Estados de Brasil se asemeja bastante a la del nivel federal. Cada estado cuenta con una serie de recursos que gestionará para satisfacer las demandas de su ciudadanía. Para gestionar estos recursos se lleva a cabo un complicado proceso de planificación que se enlaza directamente con el proceso presupuestario. La inversión pública, al contrario de otros países o estados en los que se configura como un sistema, se inscribe en los estados brasileños dentro del marco de la planificación. El Plan Plurianual y las consiguientes adaptaciones anuales en los documentos presupuestarios se presentan como los ejes vertebradores de la economía, de la programación y de la inversión.

La programación económica del Estado de São Paulo está coordinada por la Secretaría de Economía y Planificación. La función básica de este órgano es la de organizar y administrar el sistema de planificación sectorial-regional del estado, promoviendo la articulación de los diversos órganos de Gobierno en la formulación de políticas públicas de desarrollo económico y social.³⁶ Dentro de esta función, le corresponde a la Secretaría la coordinación y elaboración del Plan Plurianual y las consiguientes leyes presupuestarias. Asimismo, la Secretaría gestionará el Programa Estadual de Desestatización, que es un programa que acerca el capital privado a las funciones del sector público.

Para acompañar la labor coordinadora de la Secretaría de Economía y Planificación, se han ido gestando diferentes órganos y sistemas complementarios. Así, encontramos la Fundación Sistema Estadual de Análisis de Datos (SEADE), la Empresa Paulista de Planificación Metropolitana SA o el Instituto Geográfico y Cartográfico (IGC). Encontramos también diferentes sistemas de procedimiento y gestión como el Sistema de Monitoreo de los Programas y Acciones del Plan Plurianual (SIMPA), Sistema Integrado de Administración Financiera para los estados (SIAFEM) y el Sistema Presupuestario Empresarial (SOE). Finalmente, cabe destacar la participación de los agentes sociales que, a través de audiencias públicas, opinan acerca de los programas y permiten una mayor eficacia de la planificación.

Al igual que en el nivel federal, la planificación de la economía en el Estado de São Paulo se articula a partir de tres instrumentos: el Plano Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley de Presupuesto (LOA).

II) Plan plurianual

Tal y como afirma el artículo 174 de la Constitución del Estado de São Paulo, el Plan Plurianual es el documento que establece las directrices, objetivos y metas de la administración pública estadual para la realización de gastos de capital y otros relativos a programas de duración continuada.³⁷ El Plan Plurianual se constituye como el instrumento principal capaz de coordinar los esfuerzos y recursos del estado con el fin de dar salida a las demandas de la ciudadanía.

La elaboración del Plan Plurianual es una competencia exclusiva de cada estado. A partir de los recursos propios, el estado elabora su propia programación económica. Por su parte, la Unión realiza cada cuatro años una visión estratégica de gobierno. En ésta, se establecen las directrices de gobierno generales para el conjunto del país. Si bien se trata de una proyección general a largo plazo, las directrices aquí marcadas servirán a los estados para realizar su correspondiente planificación. Además, los estados podrán asumir las funciones y responsabilidades que le asigne el Plan Plurianual Federal a través de los Pactos de Concertación

El Plan Plurianual del Estado de São Paulo es elaborado por la Secretaría de Economía y Planificación. Ésta es la encargada de recibir las propuestas sectoriales de cada Secretaría y configurar el proyecto de Plan plurianual que deberá ser aprobado por el parlamento estadual. El Plan Plurianual programa la actividad económica del estado durante cuatro años. El último Plan, acorde con los planes plurianuales de la Unión, se extiende desde el año 2004 al año 2007.

El Plan Plurianual 2004-2007 está compuesto por una exposición de motivos en la que se relata la justificación y los valores del Plan. A continuación, se realiza una breve proyección futura de la economía de Brasil y de la economía Paulista. Se analiza la previsión de comportamiento de los indicadores económicos y se configura el escenario futuro donde deberán ponerse en práctica los diferentes programas. El siguiente punto planifica la acción económica del gobierno por regiones, realizando propuestas de desarrollo y mejora de la situación. Finalmente, se realiza la planificación estadual por sectores en la que se propondrán los programas de inversión posibles y necesarios para cada sector.

³⁶ www.planejamiento.sp.gov.br

³⁷ Constitución del Estado de São Paulo, aprobada el 5 de octubre de 1989.

III) El programa

El programa se presenta como la unidad fundamental del Plan. El programa es la unidad básica de la planificación que articula en una misma estructura los objetivos estratégicos del gobierno, las entidades ejecutoras de dichas estrategias y los recursos necesarios para la eficiente resolución del problema. La elaboración de programas se realiza en el ámbito de cada Secretaría y se compone de una triple fase: Análisis de la programación actual, fase cualitativa y fase cuantitativa.

En la primera fase, se analizan los proyectos vigentes con el fin de revisar el Plan y adaptarlo a las nuevas circunstancias. Se percibirán los incipientes problemas y se elaborarán nuevos programas.

En la fase cualitativa, las unidades presupuestarias de cada Secretaría elaboran los futuros programas de inversión. Cada programa consta de los siguientes apartados:

- Órgano responsable
- Unidad responsable
- Nombre
- Objetivo
- Destinatarios del programa
- Justificación
- Objetivo sectorial asociado
- Desafío asociado
- Tipo de programa
- Horizonte de tiempo
- Estrategia de implementación

Los programas elaborados son enviados a la Oficina de Planificación de cada Secretaría. Ésta se encargará de realizar los ajustes pertinentes y enviará el conjunto de programas a la Secretaría de Economía y Planificación. La Secretaría de Economía y Planificación validará los programas una vez haya observado que no se han producido duplicidades ni incoherencias.

Finalmente, en la fase cuantitativa cada Secretaría es informada de la cantidad de recursos que dispone para sus programas. Las Unidades Presupuestarias de cada Secretaría se encargarán de realizar la distribución de los fondos. Una vez cerrada la programación económica, ésta será enviada de nuevo a la Secretaría de Economía y Planificación. La Secretaría de Economía y Planificación, con todos los datos obtenidos de las fases anteriores, ajustará y cerrará el Plan Plurianual. Dicho Plan será enviado al parlamento para que sea aprobado y alcance categoría de ley.

El programa se convierte en la unidad de enlace entre la planificación y el presupuesto. A través de los programas y sus correspondientes acciones se adapta la programación del Plan a los gastos reales de cada año. El Plan Plurianual 2004-2007 estructura sus programas en cinco temas:

- Gestión pública
- Desarrollo regional y metropolitano
- Desarrollo social
- Desarrollo en infraestructura
- Desarrollo económico y sustentable³⁸

Desde el año 2004, la Secretaría de Economía y Planeamiento del Estado de São Paulo funciona con un sistema de evaluación y revisión continuo de la ejecución de programas que facilita enormemente la actualización del Plan y la consecuente expresión en los presupuestos del estado. Se trata del Sistema de Monitoreo de los Programas y Acciones del PPA-SIMPA.

³⁸ Portaria CPA-1, de 26/7/2004, coordinadora de la planificación y validación.

El PPA-SIMPA se constituye como una base de información sobre los programas. La actualización de los programas se realiza mensualmente, percibiendo las metas que se han cumplido y los posibles fallos de la programación. Así, a la hora de realizar la Ley de directrices presupuestarias que servirá de guía para la elaboración del presupuesto, la Secretaría de Economía y Planificación tendrá los datos actualizados y podrá realizar la consiguiente adaptación a los documentos presupuestarios. El órgano dentro de la Secretaría de Economía y Planificación encargado del seguimiento del PPA-SIMPA es la Coordinadora de Planificación y Evaluación. Por su parte, cada Secretaría deberá designar un responsable encargado de ir actualizando los programas correspondientes a sus secretarías y órganos vinculados a las mismas.

IV) Programación presupuestaria

a) Ley de directrices presupuestarias

El artículo 174.2 de la Constitución de São Paulo establece que la Ley de directrices presupuestarias es aquella que comprende las metas y prioridades de la Administración Pública estadual, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero subsecuente, orienta la elaboración de la Ley de presupuesto anual, decide sobre las alteraciones en la legislación tributaria y establece la política de aplicación de las agencias financieras oficiales de fomento.³⁹

La Ley de directrices presupuestarias es elaborada por la Secretaría de Economía y Planificación. Esta ley abre la puerta a la revisión del Plan Plurianual. En ella se establece el escenario financiero-fiscal del estado y se concreta el nivel de ingresos con el que cuenta el gobierno para la administración del territorio.

El anexo de las metas y prioridades permite a la Secretaría de Economía y Planeamiento enlazar los resultados del seguimiento continuado de los programas del Plan Plurianual con la programación económica de futuro presupuesto. Así, a partir del escenario financiero-fiscal del año correspondiente y de los resultados observados en la evaluación mensual del plan, se podrá concretar en la Ley de presupuesto la asignación final de los recursos.

Cabe aclarar que el Plan Plurianual no es un Plan estático. La revisión de sus programas es fruto de la adaptación a las circunstancias de cada año. El procedimiento para realizar la correspondiente revisión es idéntico al seguido en la elaboración de los programas. Así, una vez realizada la reforma es preciso que ésta sea aprobada por ley.

b) Presupuesto

La Ley de presupuesto se encarga de concretar las directrices y las metas procedentes de las etapas anteriores. A través de esta ley, se asignan los recursos económicos definitivos y se especifican los programas que van a recibir financiación.

La Secretaría de Economía y Planificación sigue siendo el órgano encargado de la elaboración del proyecto de Ley presupuestaria. Se trata ésta de la última fase de la programación económica.

El proyecto de ley será presentado al parlamento del estado al final del ejercicio económico vigente. Por mayoría absoluta, el Parlamento aprobará el documento económico que vertebrará la actividad económica del estado durante todo un año.

³⁹ Constitución del Estado de São Paulo, aprobada el 5 de octubre de 1989.

5. México: descripción de los tres ejes temáticos

5.1. Nivel nacional: organización política de México

México es una república representativa, democrática y federal, gobernada bajo las leyes de la constitución política promulgada en 1917. El nombre oficial del país es Estados Unidos Mexicanos.

Las partes integrantes de la Federación son 32 entidades federativas (estados): Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

En México los estados son una entidad jurídica política, miembros de los estados Unidos Mexicanos, en los términos de la constitución política de la nación, por su incorporación al Pacto Federal. Éstos son libres, soberanos e independientes en su administración y gobierno interiores.

El poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial:

- **Poder legislativo**

Está depositado en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La primera de ellas se renueva en su totalidad cada tres años y la segunda se renueva en su totalidad cada seis años.

- **Poder judicial**

Se deposita el ejercicio del poder judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

- **Ejecutivo**

El ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Es elegido por votación directa y permanece seis años en el cargo por única vez, ya que no existe la reelección.

El Gabinete Legal está compuesto por: Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP), Secretaría de la Defensa nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría Particular, Coordinación General de Opinión Pública e Imagen, Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia (SSP), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Consejería Jurídica del ejecutivo Federal, Jefe del Estado Mayor Presidencial (EMP), Coordinación General de Comunicación Social

Por su parte, cada estado cuenta con poder ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo reside en un “Gobernador”, el cuál es elegido por votación popular y dura en su encargo seis años, en el caso del Estado de Guanajuato.

A) Primer eje temático: coordinación y fuentes de financiamiento

Tal como se ha señalado, resulta complejo dada la disponibilidad de información, identificar los recursos que financian específicamente los proyectos de inversión pública en los países, por tal motivo, al igual que como se hizo en Brasil, se identificaran mas bien las fuentes de ingresos de cada uno de los niveles de gobierno, lo que resulta válido considerando que los proyectos se financian en su mayoría con los recursos destinados para este objeto en los presupuestos de cada entidad subnacional.

I) Ingresos del gobierno federal

Debido a que no disponemos de un texto legal que señale claramente cuáles son los ingresos de la Federación, se ha tomado como referencia para identificar la fuente de financiamiento del nivel nacional, la Ley de ingresos de la Federación para el año fiscal 2004, que muestra la composición del Presupuesto de ingresos de México.⁴⁰ En términos generales el presupuesto presenta la siguiente estructura:

- a) Impuestos
 - ✓ Sobre la renta
 - ✓ Al activo
 - ✓ Al valor agregado
 - ✓ Especial sobre producción y servicios
 - ✓ Sobre tenencia o uso de vehículos
 - ✓ Sobre automóviles nuevos
 - ✓ Sobre servicios de interés público
 - ✓ A los rendimientos petroleros

⁴⁰ Ley de Ingresos de la Federación para el año fiscal 2004.

- ✓ Al comercio exterior
- ✓ Accesorios
- b) Contribuciones de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica
- c) Derechos:
 - ✓ Derechos que presta el estado en funciones de derecho público
 - ✓ Por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público
 - ✓ Derechos sobre la extracción de petróleo
 - ✓ Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo
 - ✓ Derecho adicional sobre la extracción de petróleo
 - ✓ Derecho sobre hidrocarburos
- d) Contribuciones no comprendidas precedentemente causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago
- e) Productos:
 - ✓ Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público
 - ✓ Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado

Aprovechamientos (entre ellos multas, indemnizaciones, reintegros, provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica).

II) Ingresos de organismos y empresas

- a) *Ingresos propios de organismos y empresas*
 - ✓ Petróleos Mexicanos
 - ✓ Comisión Federal de Electricidad
 - ✓ Luz y fuerza del centro
 - ✓ Instituto Mexicano del Seguro Social
 - ✓ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del estado.
 - ✓ Otros ingresos de empresas de participación estatal
- b) *Aportaciones de seguridad social*

III) Ingresos derivados de financiamientos

- a) *Ingresos derivados de financiamientos*
 - ✓ Endeudamiento neto del Gobierno Federal (interno, externo)
 - ✓ Otros (diferimiento de pagos)
 - ✓ Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo

IV) Ingresos de los estados

Al igual que en el nivel nacional, la composición del presupuesto de ingresos de los estados no ha sido definida genéricamente de acuerdo con la información que para efectos de este trabajo se dispone, por tal razón y a fin de conocer como se compone el presupuesto de ingresos de los estados, se ha tomado como referencia la Ley de ingresos del Estado de Jalisco. La composición del presupuesto nos permitirá identificar entre otros aspectos, los impuestos que son de competencia de los estados.

- *Impuestos*
 - Sobre transmisiones patrimoniales de bienes muebles
 - Sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales
 - Impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados
 - Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal no subordinado
 - Impuesto sobre nóminas
 - Impuesto sobre hospedaje
 - Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase
 - Impuesto sobre enajenación de boletos de rifas y sorteos

- **Derechos**
 - Registro público de la propiedad y de comercio
 - Archivo de instrumentos públicos y archivo general del estado
 - Autorizaciones para el ejercicio profesional y notarial
 - Servicios en el ramo de la vialidad, tránsito, transporte y su registro
 - Certificaciones, expediciones de constancias y otros servicios
 - Servicios diversos
- **Productos**
 - Arrendamiento, venta, explotación y enajenación de bienes propiedad del estado.
 - Rendimientos e intereses, capital e inversiones del estado
 - Trabajos gráficos y editoriales
 - Productos no especificados
 - Fotocopiado de libros registro público del a propiedad y de comercio.
 - Resultados de la operación de establecimientos y empresas del estado
 - Venta de formas valoradas y tarjetas
 - Ingresos derivados de fideicomisos y concesiones
- **Aprovechamientos**
 - Participaciones federales
 - Fondo general participable
 - Coordinación en derechos
 - Fondo de fomento municipal
 - Impuesto especial sobre producción y servicios (tabaco y licores)
 - Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
 - Impuesto sobre automóviles nuevos
 - Aportaciones federales
 - Educación básica y normal
 - Servicios de salud
 - Infraestructura social estatal
 - Infraestructura social municipal
 - Fortalecimiento municipal
 - Fondo de aportaciones múltiples (infraestructura de educación básica e infraestructura de educación superior)
 - Alimentación y servicio social
 - Seguridad pública
 - Fondo de aportación para educación tecnológica y de adultos (educación tecnológica y educación para los adultos)
 - Programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas (PAFEF)
 - Universidad de Guadalajara
 - Ingresos extraordinarios

V) Ingresos de los municipios

Al igual que en los casos anteriores, se tomará la Ley de Ingresos del municipio de Jiménez⁴¹, a fin de conocer la composición del Presupuesto de Ingresos del nivel municipal.

i) Contribuciones:

- Impuesto predial.
- Impuesto sobre el ejercicio de actividad
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.ades mercantiles.
- Impuesto sobre espectáculos y diversiones públicas.
- Impuesto sobre enajenación de bienes muebles usados.

⁴¹ Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez.

- Impuesto sobre loterías, rifas y sorteos.
- Contribuciones especiales.
- Derechos por la prestación de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, rastros, alumbrado público, mercados, aseo público, seguridad pública, panteones, tránsito, previsión social)
- Derechos por expedición de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- Derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del municipio.

VI) Ingresos no tributarios

- **Productos**
 - Provenientes de la venta o arrendamiento de lotes y gavetas de los panteones municipales.
 - Provenientes del arrendamiento de locales ubicados en los mercados municipales.
- **Aprovechamientos**
 - Ingresos por transferencia.
 - Ingresos derivados de sanciones administrativas y fiscales.
- **Participaciones**
- **Ingresos extraordinarios**

Banco nacional de obras y servicios públicos (BANOBRAS)

El Banco Nacional de Obras y Servicios públicos (BANOBRAS), es una institución con personalidad jurídica y patrimonio propio. Éste tiene como objetivo financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada de infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos federales, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país

Sus objetivos específicos son:

- Financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos a los gobiernos estatales, municipales y sus organismos desconcentrados.
- Promover la inversión y el financiamiento privados en proyectos de infraestructura y servicios públicos.
- Apoyar el fortalecimiento financiero e institucional de los gobiernos locales.
- Mantener una administración con criterios de eficiencia y buen gobierno.

De acuerdo con su reglamento orgánico, el Banco Nacional de Obras y Servicios públicos, en su carácter de Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, presta el servicio de banca y crédito sujeto a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en su Ley orgánica.

BANOBRAS contribuye a que México y los gobiernos locales cuenten con las instituciones y los instrumentos necesarios para evaluar y financiar sus proyectos de inversión, mediante la asistencia técnica y financiamiento del Banco. De hecho en su Ley orgánica, del 20 de Enero de 1986, se establece que con el fin de procurar la eficiencia y competitividad de los sectores encomendados en el ejercicio de su objeto, está facultado, entre otras cosas, para:

- Financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y

administración de reservas territoriales y ecológicas, así como obras y servicios públicos realizados con sus financiamientos.

- Otorgar asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales, financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos.
- Con el propósito de apoyar a los Gobiernos Estatales y Municipales en el cumplimiento de su mandato en la prestación de los servicios públicos con calidad, así como promover la asociación público-privada en el desarrollo de infraestructura básica, el Gobierno Federal encargó a BANOBRAS la operación del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA).

El FINFRA ofrece diferentes instrumentos de asociación con el sector privado a través de:

i) Inversiones

Complementan las aportaciones de capital de los inversionistas privados participando como accionista temporal.

ii) Apoyos

Participación con recursos no recuperables en aquellos proyectos de baja rentabilidad financiera pero de alta rentabilidad social.

iii) Fondo de financiamiento de estudios

Fondo para financiar la elaboración de estudios técnicos, financieros, socioeconómicos y legales que sustenten la viabilidad y solicitud de recursos que le sean presentados.

iv) Sistema nacional de coordinación fiscal

Es importante destacar que en México existe una Ley de coordinación fiscal,⁴² que tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y distrito federal, estableciendo la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.

La ley establece que las entidades federales pueden adherirse al sistema celebrando un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito público, por medio del cual acceden a una participación en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale la ley. Las entidades federativas que optan por coordinarse, renuncian a sus derechos de concesiones, permisos, autorizaciones, u obligaciones que condicionan el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios.

El sistema nacional de coordinación fiscal está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito público y es integrado además por los siguientes organismos:

La reunión nacional de funcionarios fiscales, integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad.

- La comisión permanente de funcionarios fiscales, formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito público y por ocho entidades.
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- La Junta de Coordinación Fiscal, se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

⁴² Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978.

v) *Mecanismos de transferencia*

La Ley de coordinación fiscal establece la existencia de dos mecanismos de transferencia de los recursos hacia los estados y municipios:

1. Fondo general de participaciones que se constituye con el 20% de la recaudación federal participable⁴³ que obtenga la federación en un ejercicio. Este fondo se distribuye conforme a los siguientes criterios:
 - El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad.
 - El 45.17%, de acuerdo a la aplicación del coeficiente de participación.
 - El 9.66% restantes en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las letras a y b.
2. Aportaciones federales: son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, distrito federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley. Los fondos son los siguientes:
 - Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.
 - Fondo de aportaciones para los servicios de salud.
 - Fondo de aportaciones para la infraestructura social.
 - Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal.
 - Fondo de aportaciones múltiples.
 - Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.
 - Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal.

B) Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación

I) Función de prospectiva

La planificación nacional en México se encuentra normada a través de la Ley de planeación, del 05 de Enero de 1983, la cual determina el cauce que deben seguir las acciones de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con esta ley, se entiende planeación como “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

Sostiene además, que mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias, y prioridades, se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

Tal como se mencionó anteriormente, la programación nacional está a cargo del Ejecutivo Federal, el cual debe conducirla. La SHCP es el organismo encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los Gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados. También forman parte de las funciones de la SHCP todas las actividades relacionadas con la presupuestación de los diferentes programas y proyectos.

⁴³ Será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito público también debe proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, y elaborar los programas especiales que señale el presidente de la república.

La Ley de planeación mexicana establece también el funcionamiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, del cual forman parte las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a través de las unidades que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Al formar parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática las entidades paraestatales deberán:

- Participar en la elaboración de los programas sectoriales mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto.
- Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones en el programa sectorial correspondiente.
- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales.
- Considerar el ámbito territorial de sus acciones atendiendo las propuestas de los gobiernos estatales, a través de la dependencia coordinadora de sector.
- Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo.
- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

II) Función de coordinación

Respecto a la función de coordinación, la Ley de Planeación Nacional establece que las disposiciones contenidas en ella tienen por objeto establecer las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas.

La SHCP tiene atribuciones para coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.

Le corresponde a la SHCP llevar las relaciones entre el ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de financiamiento; proponer las asignaciones sectoriales de financiamiento y participar en las de gasto; y emitir los lineamientos generales conforme a los cuales deban formularse los programas financieros de las entidades paraestatales.

Además se presenta la instancia en que el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de los estados la coordinación que se necesite para que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, colaboren en el ámbito de sus jurisdicciones, para que las acciones de la Federación y los estados se planeen de manera conjunta. En estos casos, los estados deben a su vez considerar la participación que corresponda a los municipios.

Para estos efectos el Ejecutivo Federal podrá realizar convenios con los gobiernos de las entidades federativas en los siguientes temas:

- Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.
- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los

municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.
- La elaboración de los programas regionales.
- La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Respecto de la coordinación entre el nivel estatal y el municipal, en el caso del estado de Guanajuato, el poder ejecutivo estatal y los ayuntamientos pueden convenir entre ellos, la coordinación que se requiera, a efecto de que participen en la planeación del desarrollo del estado y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y competencias.

Asimismo, pueden convenir la realización de acciones previstas en los planes y programas a que se refiere la Ley de planeación para el Estado de Guanajuato. El poder ejecutivo puede también celebrar convenios de coordinación con otras entidades federativas, para la planeación del desarrollo de las regiones interestatales.

Estos convenios se sustentan en los criterios del Sistema nacional de Planeación Democrática y del Sistema Estatal de Planeación.

Ahora bien, en lo referente a la coordinación a nivel de municipios, éstos, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Tratándose de la asociación de municipios del estado con los de otra entidad federativa, deberán contar con la previa aprobación del Congreso del estado.

III) Función de evaluación

En la Ley de planeación nacional se establece como una de las atribuciones de la SHCP el verificar la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

Por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, el gobierno del presidente Fox, pretende impulsar un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del poder ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas

El Sistema Nacional de Planeación Participativa contempla tres grandes procesos: la planeación estratégica, el seguimiento y control, y el mejoramiento organizacional

Se pretende también crear un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central es el Sistema nacional de Indicadores que mediría el avance del Plan Nacional de desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias. Cada secretaría y organismo descentralizado deberá definir sus objetivos, así como los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos. El Sistema nacional de indicadores se convertirá así en un elemento clave para que la acción del gobierno constantemente se evalúe y se corrija, aplicando las medidas pertinentes cuando el indicador señale una desviación del Plan.

C) Tercer eje temático: ciclo programático (Plan-programación de inversiones - programación presupuestaria – proyectos)

I) Plan

El proceso de planeación estratégica del desarrollo de la federación se estructura en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazo.

A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento base de la planeación del ejecutivo federal con un horizonte de seis años (2001-2006), y presenta los principios del gobierno y sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción de la administración pública federal y es presentado para su análisis y discusión al Congreso.

El Plan Nacional de Desarrollo, señala los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica y da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Estos programas se constituyen en los mecanismos operativos para lograr los objetivos y metas planteadas, en este caso para el año 2006. Las categorías de programas poseen las siguientes características:

Programas sectoriales: se sujetan a las previsiones contenidas en el Plan y especifican los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de actividades del sector administrativo de que se trate. Contienen asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

- Programas institucionales: los deben elaborar las entidades paraestatales se sujetan a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustan, en lo conducente, a la ley que regula su organización y funcionamiento.
- Programas regionales: se refieren a las regiones que se consideran prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas de sector.
- Programas especiales: estos se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

II) Programación de inversiones

En relación a la programación de inversiones, la entidad coordinadora de cada sector presenta una cartera de programas y proyectos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Comité de Coordinación de Inversión Pública, los que organizan la información y presentan una propuesta de Programa Multianual de Inversión. Este es revisado por el gabinete, que lo entrega al ejecutivo Federal, el que a su vez lo presenta a la cámara de diputados. Esta lo autoriza y lo comunica a la entidad coordinadora del sector.

Las funciones del Comité de Coordinación de Inversión Pública que lo constituye la presidencia de la república, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Controladoría y Desarrollo Administrativo (SEDOCAM), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y dependencias y/o entidades de la administración pública federal, están referidas a:

- Analizar y proponer criterios para dar prioridad a la realización de programas y proyectos de inversión.
- Analizar los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.
- Evaluar esquemas alternativos de inversión que pueda impulsar el sector público.
- Participar en el seguimiento a los acuerdos tomados por la Comisión Gasto Financiamiento en materia de inversión.

El documento de planeación de programas y proyectos de inversión (documento de planeación) es el instrumento, por medio del cual, las dependencias y entidades de la administración pública federal definen los objetivos, estrategias y prioridades del mediano plazo en materia de inversión, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de él se desprendan, así como en aquellos documentos de análisis, prospectiva, planes de negocios o programas multianuales, que de manera normal o recurrente elaboran.

III) Programación presupuestaria

En relación al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), este es el instrumento que especifica el monto y el destino de los recursos que el gobierno requiere para obtener los resultados comprometidos y demandados por la sociedad.

El proyecto de PEF, presenta de manera sistemática y ordenada la información consolidada y desagregada del gasto público, de los objetivos propuestos, los programas y proyectos a desarrollar y los resultados a alcanzar de las diferentes instituciones del gobierno federal.

Cuando el presidente envía a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que deberán elaborarse para la ejecución del Plan nacional de desarrollo.

En relación a la inclusión de los programas y proyectos de inversión al Presupuesto de Egresos de la Federación, se presenta el siguiente calendario:

Figura 6
CALENDARIO EN MATERIA DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN (PPI) PARA EFECTOS DEL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF)

Actividad / Mes	<i>Junio</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>	<i>Sept.</i>	<i>Octubre</i>	<i>Nov.</i>
Registro en cartera de los PPI		—				
Recepción de los documentos de planeación		—				
Identificación de nuevos proyectos de inversión		—	—	—	—	
Emisión de guía para concertación de PPI			—	—	—	
Concertación de PPI			—			
Revisión del PPI en el Comité de Inversión	—	—	—	—	—	
Emisión de Guía para registro en cartera						
Registro en cartera de PPI para inclusión en PEF						

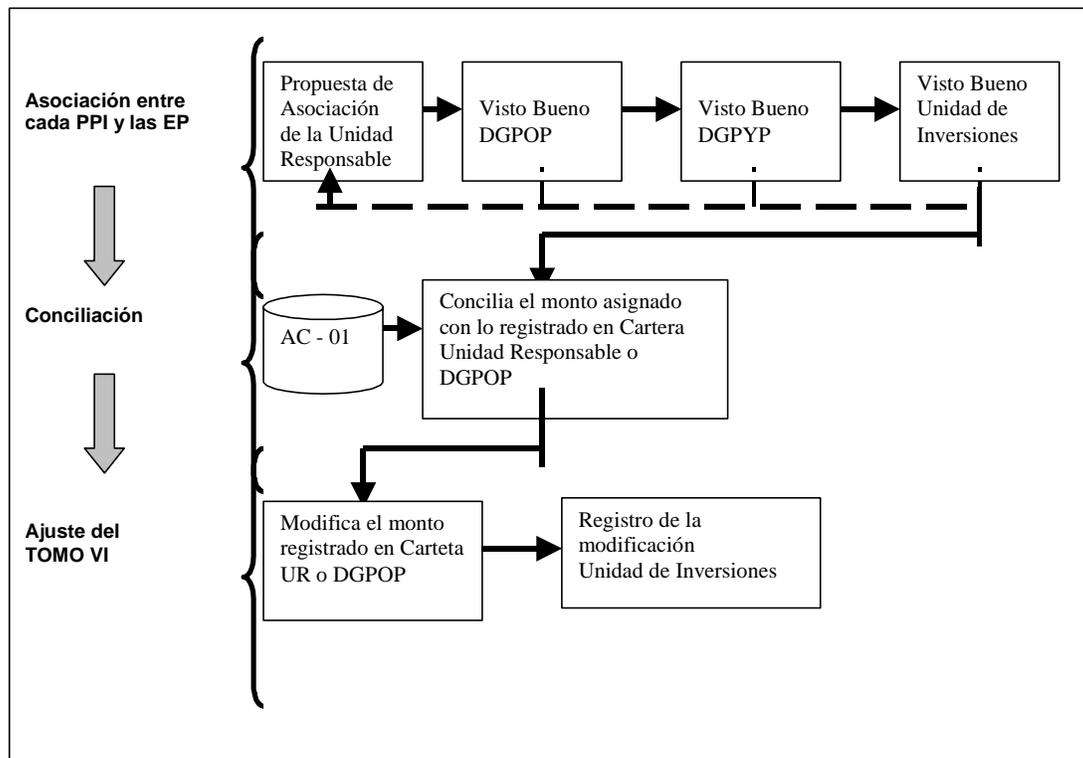
Fuente: www.shcp.sse.gob.mx

Es importante mencionar que este año 2004, por primera vez, se vincularon los Programas y Proyectos de Inversión (PPI) con las Estructuras Programáticas (EP), con lo que se aseguraba que el total de gasto de programas y proyectos de inversión tuviera un análisis costo beneficio.

La unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presenta el siguiente diagrama que muestra cuál es el proceso de integración de los programas y proyectos de inversión al presupuesto de egresos de la federación:

Figura 7

PROCESO DE INTEGRACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PPEF) 2004



Fuente: Extraído de "Lineamientos para el registro en cartera y para la integración de los PPI al PPEF 2005". Unidad de Inversiones. Secretaría de Hacienda y Crédito público.

UR: Unidad responsable.

DGPOP: Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Secretaría de Economía. Dirección General de Programación y Presupuesto. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomo VI: En su primera versión se incluía a todos los proyectos de inversión con recursos asignados. En la actualidad son todos los proyectos y programas susceptibles de tener asignación presupuestaria.

IV) Proyectos

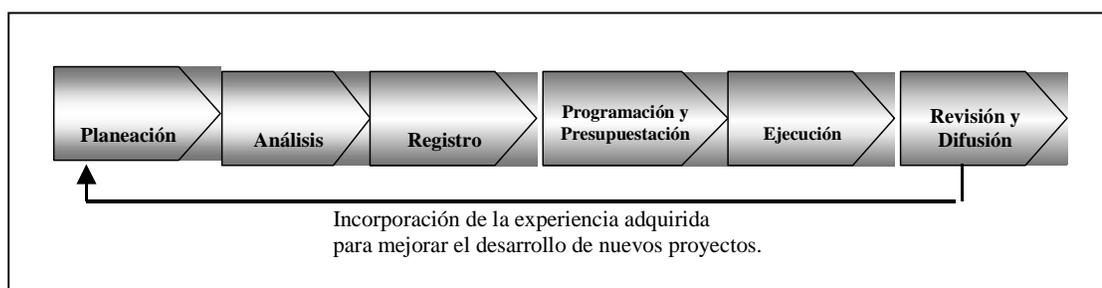
El proceso que siguen los proyectos de inversión de la federación, consta de las siguientes etapas:

- a) **Planeación:** en esta etapa se pretende lograr una mejor planeación del gasto de inversión. El instrumento utilizado es el Documento de Planeación, el cual fue mencionado en el párrafo anterior, cuyo objetivo es identificar y jerarquizar los programas y proyectos de inversión a desarrollarse en el mediano plazo. Este documento debe actualizarse cada año.

- b) **Análisis:** su objetivo es que todos los programas y proyectos cuenten con una evaluación costo – beneficio. Los instrumentos utilizados en esta etapa son, en primer lugar, el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos CEPEP que busca fortalecer su papel en la capacitación de los funcionarios públicos. En segundo lugar se encuentra el Comité de coordinación de la inversión cuyo objetivo es opinar sobre posibles complementariedades entre proyectos, evitar duplicidades, y considerar nuevas modalidades de inversión. Por último se encuentra el Dictamen Externo, el cual es obligatorio para proyectos de hidrocarburos, eléctrica, transporte e hidráulica.
- c) **Registro:** pretende contar con una base de datos de programas y proyectos permanente y única. Los dos instrumentos utilizados en esta etapa son la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, la cual sólo puede registrar proyectos que cuenten con un análisis costo-beneficio, y en segundo lugar se encuentra la Clave de Identificación.
- d) **Programación y presupuestación:** su objetivo es vincular la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión e integrarlos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Los instrumentos utilizados son la Concertación de los Programas y Proyectos de Inversión e integración en el proyecto del PEF. En segundo lugar se encuentra el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación al cuál sólo se incorporan los proyectos que cuenten con el análisis costo-beneficio.
- e) **Ejecución:** esta etapa tiene como fin evitar retrasos en la ejecución de programas y proyectos de inversión. Los instrumentos utilizados son los Oficios de Inversión y el hecho de que los proyectos incorporados por la Cámara de Diputados en el proceso de autorización del PEF deban presentar su análisis costo-beneficio en los primeros dos meses del año.
- f) **Revisión y difusión:** su objetivo es verificar el cumplimiento de las metas de los programas y proyectos. Los instrumentos en esta etapa son: Evaluación ex–post, la cual dará seguimiento a los proyectos para comparar los beneficios observados con los planeados, en segundo lugar se encuentra la Auditoría Superior de la Federación, la cual debe verificar que la ejecución sea congruente con la evaluación que se realizó. Por último, está la Difusión de los Análisis costo – beneficio y la cartera, los cuales se deben poner a disposición de la opinión pública por internet.

Figura 8

DESARROLLO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN



Fuente: Nuevo Sistema de Inversión Pública. Unidad de Inversiones. Secretaría de Hacienda y Crédito público Proyectos PIDIREGAS.

Existe una modalidad diferente de proyectos de inversión que son los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).

Los PIDIREGAS, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, son un componente muy importante de la inversión en capital de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

La distinción entre gastos PIDIREGAS y No-PIDIREGAS es importante en términos presupuestales, ya que la designación de PIDIREGAS garantiza que el financiamiento de un proyecto no sufrirá recortes de presupuesto.

El gobierno mexicano aprueba la designación de ciertos proyectos de infraestructura en PIDIREGAS. Esta designación implica que estos proyectos son tratados como rubros fuera del balance de Petróleos Mexicanos en el presupuesto anual, hasta la entrega del proyecto terminado o hasta que, de conformidad con el contrato correspondiente, entren en vigor las obligaciones de pago de Petróleos Mexicanos.

Los PIDIREGAS son financiados mediante las operaciones realizadas por el PEMEX Project Funding Master Trust o directamente por un contratista y deben estar autorizados en el presupuesto aprobado por el Congreso de la Unión.

Estos proyectos tienen tres etapas:

- El gobierno mexicano designa el proyecto como PIDIREGAS y autoriza el gasto del sector privado en su desarrollo
- Terceros construyen el PIDIREGAS y lo entregan a Petróleos Mexicanos.
- Petróleos Mexicanos, con la autorización del gobierno mexicano, paga el monto que se le debe a los contratistas para recibir el proyecto terminado. Asimismo, se registra como un pasivo el monto total de la deuda contratada para financiar el proyecto

La estructura legal de los PIDIREGAS está definida por la Ley general de deuda pública y la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal.

5.2. Nivel estatal: el caso del estado de Guanajuato

Los estados mexicanos son, de acuerdo a la constitución, libres, soberanos e independientes en su administración y gobierno interiores. Por esto, en el Estado de Guanajuato se cuenta con un presupuesto que se puede distribuir -según criterios establecidos- con plena autonomía, respondiendo a su sistema estatal de planeación y a las demás leyes estatales.

Esto significa que existen altos grados de autonomía en cuanto a la planificación estatal, la programación de inversiones y la evaluación y ejecución de los proyectos respecto de la federación, en lo referido a los recursos provenientes de su presupuesto.

Es importante mencionar que este estado se presenta como un caso especial dentro de México debido a que, en materia de inversión, son el único estado que cuenta con una unidad especializada que es la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Además este es un estado que ha contribuido de manera importante a la profesionalización de la inversión pública.

A) Las funciones básicas de la planificación en el estado de Guanajuato

I) Prospectiva

En relación a la planificación, tanto el poder ejecutivo del estado como los ayuntamientos, aplican las disposiciones presentes en la Ley de planeación, en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, en lo referente a la integración, organización y funcionamiento de los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipales, así como a los planes y programas municipales se atenderá a lo dispuesto en la Ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato.

En Guanajuato existe un Sistema estatal de planeación, el cual cuenta con las siguientes estructuras de participación:

- Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato: de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de planeación, éste es un órgano técnico y consultivo, auxiliar del poder ejecutivo en materia de planeación.
- Se considera técnico porque analiza y evalúa los distintos conceptos o temas del desarrollo y sus implicaciones en el estado desde una visión sistémica e integral, con base en estudios y procesos metodológicamente sustentados. Se considera consultivo porque es el mecanismo que permite conocer a través de la consulta social, la opinión y sentir de la sociedad con respecto a los distintos tópicos de la planeación del desarrollo del estado, promoviendo la participación de la sociedad. Se considera auxiliar porque es un organismo que propone estrategias conjuntas, sociedad y gobierno, que permitan el logro de los objetivos de la planeación del desarrollo desde la generación y seguimiento hasta su evaluación.⁴⁴
- Consejos de Planeación de Desarrollo Municipales⁴⁵: son organismos técnicos y consultivos, auxiliares de los ayuntamientos en materia de planeación, y forman parte de la estructura de participación del Sistema Estatal de Planeación. Sus atribuciones son:
 - a) Fungir como órgano de consulta en materia de planeación del desarrollo del municipio ante los gobiernos federal, estatal y municipales.
 - b) Elaborar la propuesta del Plan municipal de desarrollo.
 - c) Asesorar en la evaluación y actualización del Plan municipal de desarrollo.
 - d) Participar en la elaboración, evaluación y actualización del Plan de gobierno municipal y de los programas derivados del mismo.
 - e) Proporcionar asesoría técnica para la instrumentación en el ámbito municipal, del Plan Nacional de Desarrollo, los programas federales, el Plan Estatal de Desarrollo, el Plan Municipal de Desarrollo, el Plan de Gobierno Municipal y los programas que se deriven de este último.
 - f) Promover la celebración de convenios tendientes a orientar los esfuerzos para lograr los objetivos del desarrollo integral del municipio.
 - g) Propiciar vínculos de coordinación con otras estructuras de planeación para el desarrollo de los municipios, con el objeto de intercambiar programas y proyectos para el desarrollo sustentable de las regiones intermunicipales.

En cuanto a los instrumentos de planificación, el Sistema Estatal de Planeación cuenta con:

- a) **Plan Estatal de Desarrollo:** contiene las prioridades y objetivos para el desarrollo de la entidad por un período de al menos veinticinco años, debe ser evaluado y actualizado cuando menos cada cinco años, procurando la concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Estatal de Desarrollo es aprobado por el gobernador del estado a propuesta del Consejo de Planeación del Estado.
- b) **Plan de Gobierno del Estado:** contiene los objetivos, metas y estrategias que sirven de base a las actividades del poder ejecutivo, para asegurar el cumplimiento del Plan estatal de desarrollo.
- c) **Programas Regionales:** Se elabora para impulsar el desarrollo de cada región de la Entidad, en función de los objetivos y estrategias fijados en el Plan Estatal de Desarrollo y en el Plan de Gobierno del Estado.

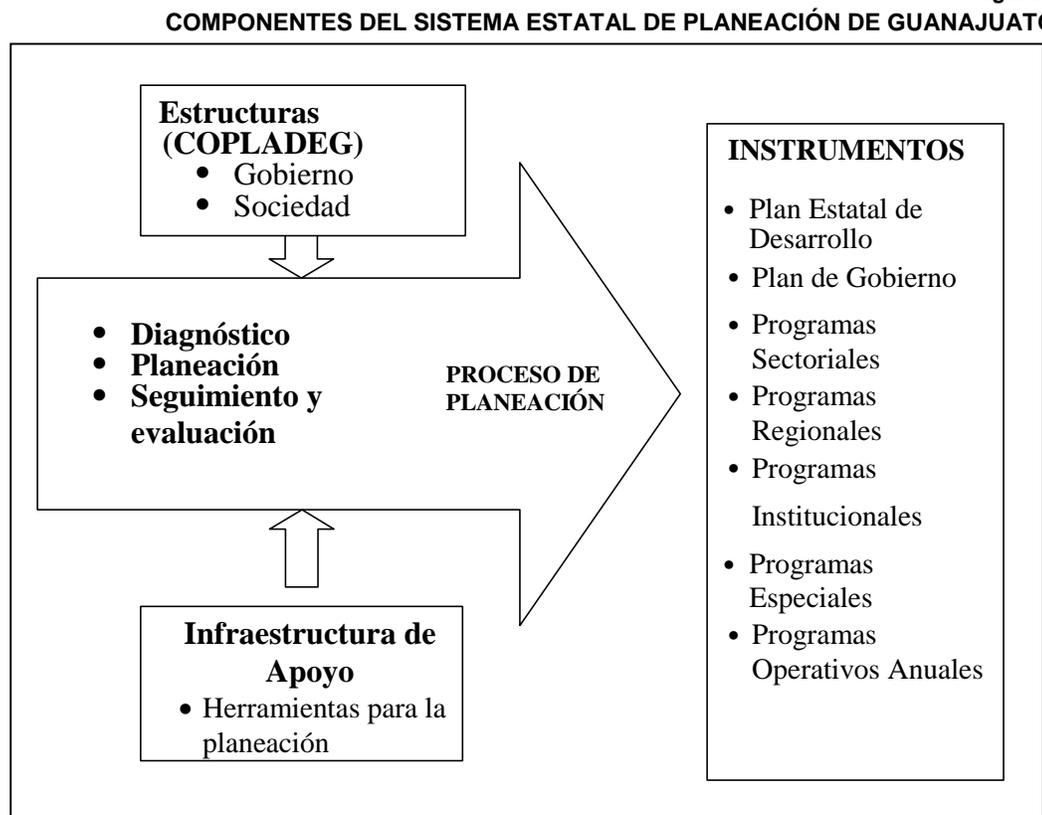
⁴⁴ Extraído de www.guanajuato.gob.mx

⁴⁵ Decreto N° 530. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

- d) En la elaboración de los programas regionales deben participar los municipios de la región correspondiente, a efecto de que se tomen en consideración sus necesidades y propuestas de solución.
- e) **Programas sectoriales:** Los programas sectoriales se sujetan a los lineamientos contenidos en el Plan estatal de desarrollo y en el Plan de gobierno del estado y rigen el desempeño de las dependencias y entidades del poder ejecutivo comprendidas en el sector de que se trate.
- f) **Programas institucionales:** Los programas institucionales se sujetan a los lineamientos contenidos en el programa sectorial correspondiente, son elaborados por las dependencias y entidades del poder ejecutivo con la asesoría del Consejo de planeación para el desarrollo del Estado de Guanajuato y sometidos a la aprobación de sus respectivos órganos de gobierno. Estos programas se comunican a la Secretaría coordinadora de sector para su conocimiento.
- g) **Programas especiales:** Los programas especiales son aprobados por el titular del poder ejecutivo, deben referirse a la atención de un tema o área geográfica estratégicos y pueden contener acciones a realizar por una o varias dependencias y entidades del poder ejecutivo.

Los programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales tienen vigencia durante la gestión del titular del poder ejecutivo que los apruebe y deben ser actualizados anualmente.

Figura 9



Fuente: Unidad de Planeación e inversión estratégica del Estado de Guanajuato.

II) Coordinación

En cuanto a la función de coordinación, es importante mencionar que en Guanajuato existen una serie de planes y programas que especifican las acciones que serán objeto de coordinación y concertación entre el poder ejecutivo del estado, el poder ejecutivo federal, los ayuntamientos y la sociedad.

Por su parte, el Sistema estatal de planeación de Guanajuato debe asegurar que se guarde congruencia entre la planeación del desarrollo del estado, la planeación del desarrollo de los municipios y también con el Sistema nacional de Planeación Democrática

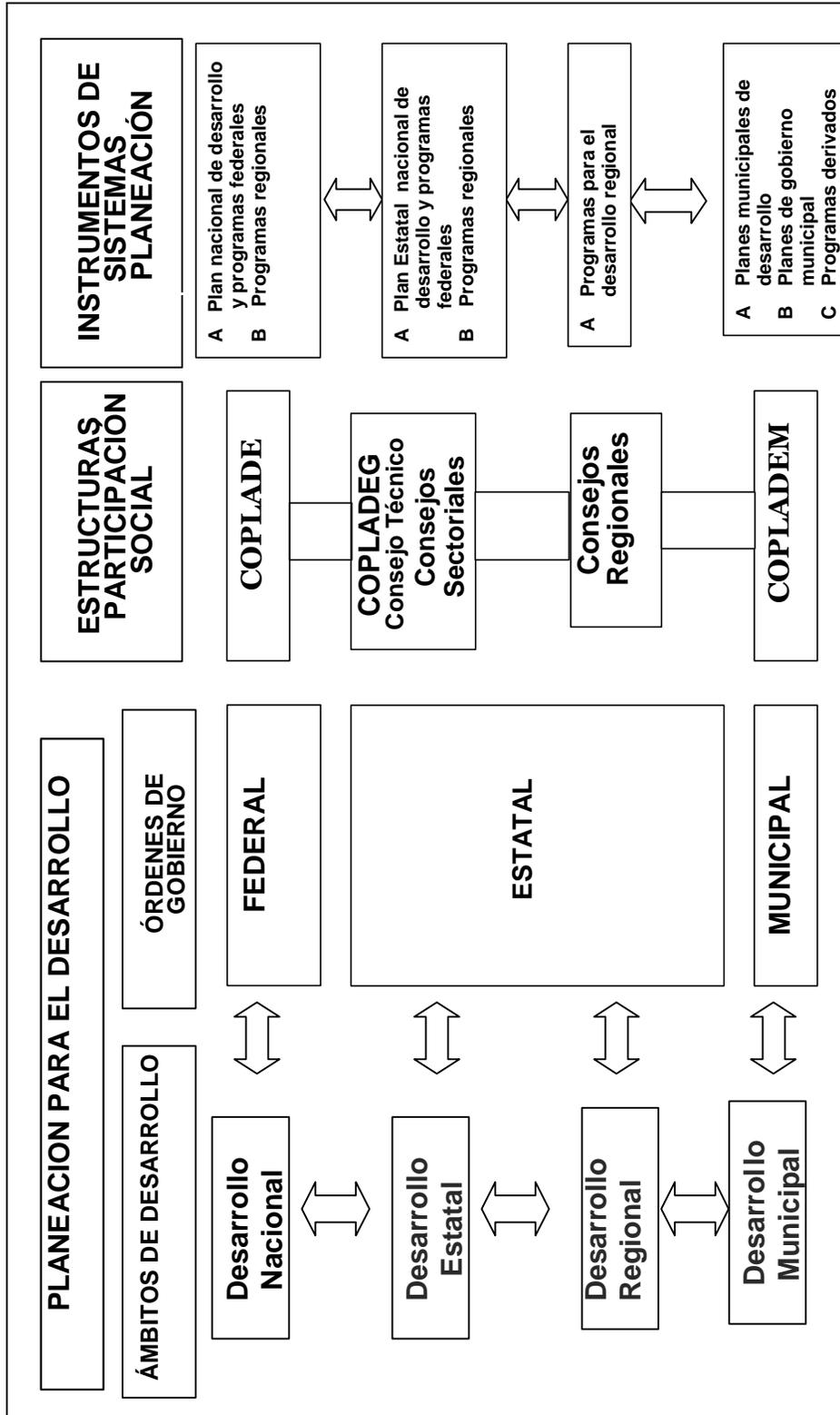
Por su parte, el ejecutivo Federal puede convenir con los Gobiernos de las Entidades Federativas, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos Gobiernos participen en la Planeación nacional del Desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos estos casos se deberá considerar la participación que les corresponda a los municipios.

Esta participación de los Gobiernos Estatales en la Planeación nacional se dará en los siguientes aspectos:

- Participando en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.
- Procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales, y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.
- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.
- La elaboración de los programas regionales.
- La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Finalmente, podemos apreciar que el diseño de la planificación del desarrollo del estado de Guanajuato se vincula tanto con la planificación del desarrollo nacional como también municipal.

Figura 10
 VINCULACIÓN DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DEL ESTADO DE GUANAJUATO AL DESARROLLO NACIONAL Y MUNICIPAL



Fuente: Unidad de Planeación e inversión estratégica del Estado de Guanajuato.

III) Evaluación

Respecto de esta función la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica (UPIE) presenta dentro de sus principales actividades de seguimiento las siguientes:

- Diseñar e instrumentar el sistema de seguimiento de los proyectos de inversión.
- Integrar los cronogramas de proyecto en todo su ciclo de inversión, y dar seguimiento a los avances físicos y financieros de los mismos.
- Monitorear las metas de los proyectos e identificar los entregables.
- Precisar la distribución territorial de los proyectos en los distintos municipios.
- Registrar acuerdos y negociaciones relevantes.
- Coordinar y validar el proceso de cambio de metas en caso de presentarse.

El objetivo de la realización del seguimiento es contar con información detallada y oportuna del proyecto durante su ejecución, detectando retrasos y/o problemas de los proyectos en cada una de sus etapas, con el fin de poder proporcionar información actualizada y validada por los distintos entes de Gobierno.

Para el año 2004 se diseñó el proceso de seguimiento para todos los proyectos de inversión, en donde se busca tener un mayor acercamiento con los enlaces de planeación y en especial con los líderes de proyectos. Durante este mismo año se está instrumentando una ficha de seguimiento, como una herramienta que facilite el manejo de la información en esta etapa de seguimiento y que suministre información importante para la etapa de programación.

Ahora bien, en la etapa de análisis de cierre del proceso de inversión se utilizan los siguientes indicadores:

- Cumplimiento de metas, que busca identificar el cumplimiento del programa respecto a su programación de metas, lo óptimo es que el programa ejerza según su planeación, o que tenga una variación mínima.
- Uso global de recursos, cuyo objetivo es verificar la eficiencia en el ejercicio de los proyectos. Un proyecto bien diseñado, debe ejercer según su programación.
- Indicador de costos medios (ICME's), relaciona las metas con los recursos, y su función consiste en verificar que el tamaño de recursos programados para un programa respecto a un nivel de metas, también programado, se mantenga a lo largo del tiempo, es decir, que en las modificaciones y el ejercicio final, lo óptimo será que el ICME's se mantenga constante.
- Ritmo de ejercicio, mide la diferencia entre lo que se ejerce en el último trimestre del año vs. lo que se programó para ese mismo período.
- Economías, mide las economías de los proyectos respecto a su cumplimiento.
- Pasivos, identifica el nivel de apasivamiento de los proyectos.

Respecto de la evaluación financiera, la Ley del presupuesto general de egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal del 2004, establece en su artículo 54 que la Secretaría de Finanzas y Administración realizará periódicamente la evaluación financiera del ejercicio del presupuesto en función de su calendarización. A su vez establece que la Secretaría de la Gestión Pública analizará y evaluará los objetivos y metas de los programas aprobados.

Ésta misma Secretaría, en el ejercicio de las atribuciones de fiscalización, auditoría, control y vigilancia que le son conferidas y los acuerdos de coordinación con la Secretaría de la Función

Pública, debe comprobar el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en Ley del Presupuesto general de egresos de las dependencias⁴⁶ y entidades.⁴⁷

B) Ciclo programático (Plan-programación de inversiones - programación presupuestaria – proyectos)

Respecto del ciclo programático de la inversión pública en Guanajuato, es importante mencionar que en este estado el tratamiento de la inversión pública se encuentra inmerso en el Sistema Estatal de Planeación. Sin embargo, durante el año 2004 se encontraba en proceso de diseño el Sistema de Planeación de la Inversión.

I) Plan

En cuanto a la planificación en Guanajuato, el organismo encargado de la planificación estatal es la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, la cuál tiene entre sus tareas fundamentales:

- Qué son el sustento para los procesos de elaboración, evaluación y actualización de los instrumentos de planeación.
- La Unidad se aboca a promover el funcionamiento del sistema Estatal de Planeación y dar seguimiento a la propuesta de inversión del poder ejecutivo.

En materia de planeación sus atribuciones son las siguientes:

- Representar al poder ejecutivo en el COPLADEG, Consejo de Planeación del Estado de Guanajuato.
- Conducir con las autoridades federales, estatales y municipales, la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas estatales, promoviendo la participación de los sectores social y privado.
- Promover y coordinar, la elaboración, ejecución y evaluación de los programas regionales y sectoriales, así como de los proyectos específicos.
- Emitir y aplicar las políticas que aseguren la congruencia entre los planes y programas de las dependencias y entidades del poder ejecutivo con el Plan de Gobierno.

De acuerdo con el Art. 12 de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, existe un Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato el cual es un órgano técnico y consultivo, auxiliar del poder ejecutivo en materia de Planeación. El COPLADEG tiene la atribución de coordinar el funcionamiento y conformación del Sistema Estatal de Planeación a través del Secretario Técnico.

En el artículo 21 de esta ley se definen los cuatro componentes básicos del Sistema Estatal de Planeación:

i) Estructuras de participación

Es la Estructura Institucional del Sistema Estatal de Planeación la que asocia a los actores que confluyen en los procesos de la planeación del desarrollo del estado, articula sus formas de organización y los mecanismos de participación en los procesos de planeación. Estas estructuras se materializan en el Consejo de planeación para el desarrollo del estado.

ii Proceso de planeación

Es la secuencia ordenada de operaciones y actividades, que tienen como finalidad garantizar que los planes, programas, proyectos y acciones que se generen y ejecuten al interior del Sistema Estatal de Planeación, tengan impacto en el desarrollo del estado, a través de la congruencia con las

⁴⁶ Las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de Justicia del Estado.

⁴⁷ Las Paraestatales que con tal carácter determina la Ley Orgánica del poder ejecutivo para el Estado de Guanajuato.

necesidades y capacidades actuales del estado y congruencia entre sí con otros instrumentos generados tanto en el Sistema nacional de Planeación, como en el Sistema Municipal de Planeación.

iii) Instrumentos de la planeación

Los instrumentos son la expresión material del proceso de planeación; ya sea planes, programas, proyectos, leyes, informes, etc.; y consignarán visiones, misiones, prioridades, objetivos, metas, estrategias, acciones, políticas y medidas operativas que serán aplicadas para la atención de las prioridades del desarrollo del estado.

Los instrumentos se clasifican en términos generales de la siguiente manera:

Estratégicos:

- De largo plazo:
 - Plan Estatal de Desarrollo
- De mediano plazo:
 - Plan de gobierno del estado.
 - Programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales.

Operativos:

- De corto plazo
 - Presupuesto de egresos
 - Programas operativos anuales

La diferencia entre los instrumentos del sistema, se refiere a la función que desempeñarán en el proceso de planeación del desarrollo del estado y al tipo de actividades que realizan los distintos responsables para su integración, desde la definición del alcance temporal, hasta la desagregación anual de los objetivos y las metas.

iv) Infraestructura de apoyo

Se integra por el conjunto de sistemas, herramientas técnicas, metodologías e información en general utilizados durante la ejecución del propio proceso de planeación del desarrollo, estos son facilitados por las instituciones de Gobierno y cuyo objetivo es precisar, facilitar y dar calidad a los procesos de planeación.

II) Programación de inversiones

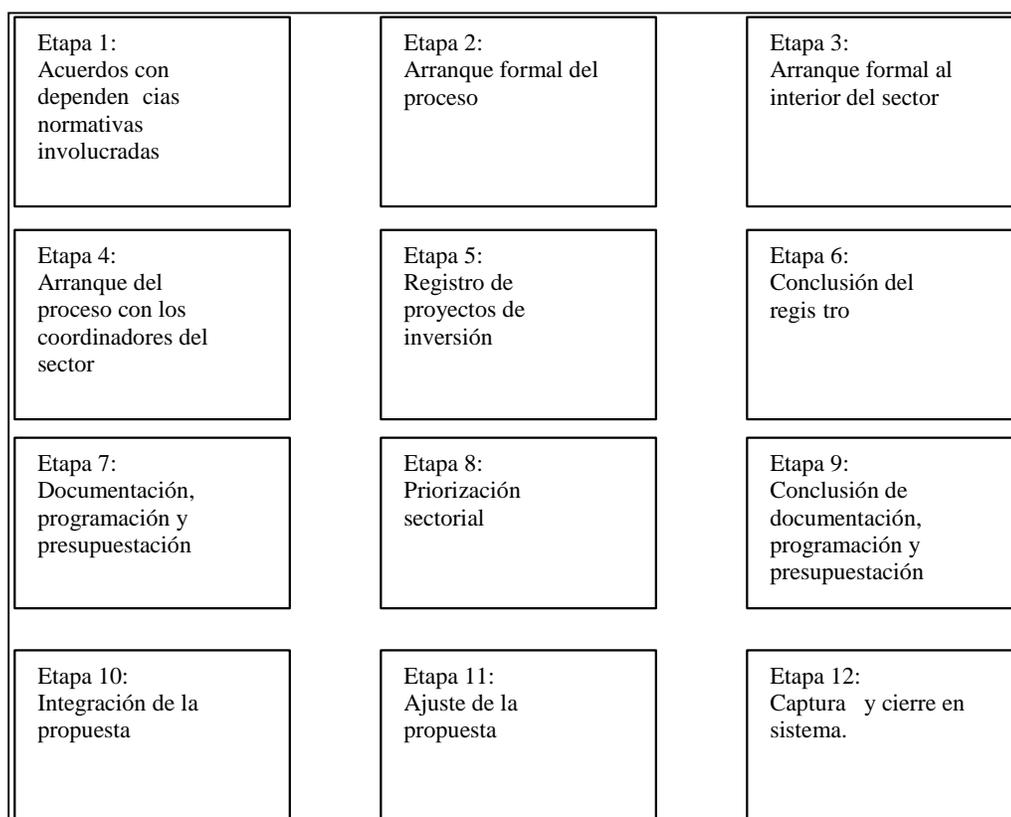
Respecto de la programación de inversiones, la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica (UPIE) presenta las siguientes actividades principales:

- Coordinar el proceso de elaboración de la propuesta de inversión anual, conforme a las etapas de cada proyecto y con visión de cierre al 2006.
- Integrar la propuesta de inversión y someterla a la aprobación del ejecutivo del estado.
- Identificar y presentar a la Secretaría de Obra Pública la propuesta de inversión sobre infraestructura para la preparación de los estudios, proyectos y presupuestos correspondientes.
- Prevenir, conjuntamente con los coordinadores de sector, las acciones que perjudican la preparación y programación de los proyectos.
- Apoyar a las dependencias y entidades que lo soliciten en la identificación, formulación, preparación y priorización de sus proyectos respecto a la atinencia del Plan de gobierno.

Ahora bien, respecto del proceso general para la integración de la propuesta de inversión, en Guanajuato se presenta el siguiente esquema:

Figura 11

PROCESO GENERAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PROPUESTA DE INVERSIÓN 2005



Fuente: "Manual para la integración de la propuesta de inversión 2005". Gobierno del Estado de Guanajuato. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.

Las unidades involucradas en cada una de estas etapas son las siguientes:

- **Etapa 1:** Consiste en los acuerdos con dependencias normativas involucradas: Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, Secretaría de Finanzas y Administración y Secretaría de Obra Pública.
- **Etapa 2:** Consiste en la preparación de la presentación del proceso de integración de la inversión en Gabinete Ampliado: Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, Secretaría de Finanzas y Administración.
- **Etapa 3:** Consiste en la definición de la mecánica de trabajo y de comunicación al interior del sector. sector involucrado.
- **Etapa 4:** En que se entrega el manual de integración de la propuesta de inversión (UPIE), se explica y aclara la mecánica de operación (UPIE – sector involucrado), se define el cronograma de trabajo y mecánica de comunicación al interior del sector (sector involucrado) y se presenta el proceso de integración a los líderes de proyecto, enlaces de coordinación sectorial y enlaces de planeación (UPIE – sector involucrado).
- **Etapa 5:** De registro de los proyectos de inversión en que intervienen las dependencias y entidades, el sector involucrado y la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.
- **Etapa 6:** En que concluye el registro de proyectos de inversión, está a cargo de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.

- **Etapa 7:** De documentación, programación y presupuestación de los proyectos de inversión, en que intervienen las dependencias y entidades, el sector involucrado y la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.
- **Etapa 8:** De priorización sectorial en que participan los sectores involucrados y la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.
- **Etapa 9:** De conclusión de la documentación, programación y presupuestación, que está a cargo de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.
- **Etapa 10:** La UPIE integra las propuestas de los proyectos de inversión en un solo documento para su presentación al gobernador del estado.
- **Etapa 11:** De ajuste de la propuesta en que participan la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, el sector involucrado y las dependencias.
- **Etapa 12:** De captura en el sistema, en que participan el sector involucrado, las dependencias y entidades, la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, la Secretaría de Finanzas y Administración y el Congreso.

5.3. Nivel municipal: la experiencia de Guadalajara en planificación

El objetivo de esta investigación ha sido exponer una figura de cómo los países federales organizan y llevan a cabo el tratamiento de la inversión pública, analizando para ello su institucionalidad a nivel federal y tomando un estado como caso de referencia. A pesar de esto, y dada la información que se dispone consideramos importante destacar el esfuerzo que se ha realizado en el Ayuntamiento de Guadalajara con el fin de mejorar y enriquecer su proceso de planificación en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo (PMD). En las siguientes páginas haremos referencia a los aspectos más relevantes en el proceso del diseño del Plan y la metodología utilizada, en la convicción de que ello nos permite enriquecer el presente trabajo. Se debe destacar que la información aquí expuesta fue extraída del Plan Municipal de Desarrollo 2004-2006, elaborado en forma participativa entre el equipo técnico-profesional del municipio, sectores sociales, gubernamentales, grupos civiles y ciudadanos, conducidos todos ellos por la Dirección de Planeación del Ayuntamiento de Guadalajara.

A) Plan municipal de desarrollo 2004-2006

El primer aspecto importante de recatar en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo es el enfoque de planificación participativo e influyente que han incorporado sus realizadores, estableciendo que para alcanzar el éxito es necesario contar con instrumentos y dispositivos de intervención más consistentes y mejor consensuados con los empleados municipales y los ciudadanos.

El Plan cuenta con una batería de instrumentos metodológicos y de gestión más precisos y mejor integrados, define con mayor consistencia las finalidades y metas de la agenda de gobierno, así como las estrategias y programas para hacerlos realidad, incorporando además, instrumentos de control y seguimiento más precisos relacionados con la administración de las inversiones y el gasto municipal. Al respecto, se prescribe el establecimiento de un reglamento de egresos que determine reglas claras para definir el destino de las inversiones y los montos relativos al gasto general. Igualmente, se considera la implantación de un esquema proporcional de inversiones que defina los porcentajes en que se destinarán los recursos a los diferentes rubros que componen la actividad gubernamental y garantice el efectivo cumplimiento de los propósitos.

El Plan conlleva además una teoría de cambio social, pues trata de modificar la realidad rompiendo inercias y generando innovaciones que resultan críticas para que una comunidad

mantenga vitalidad y futuro. Se pretende en este sentido, alcanzar una correlación estrecha entre gobernar y planear, entendiendo que gobernar es dar rumbo y conducción; y planear es concatenar decisiones, acciones y recursos para dar concreción efectiva a la tarea de gobierno.

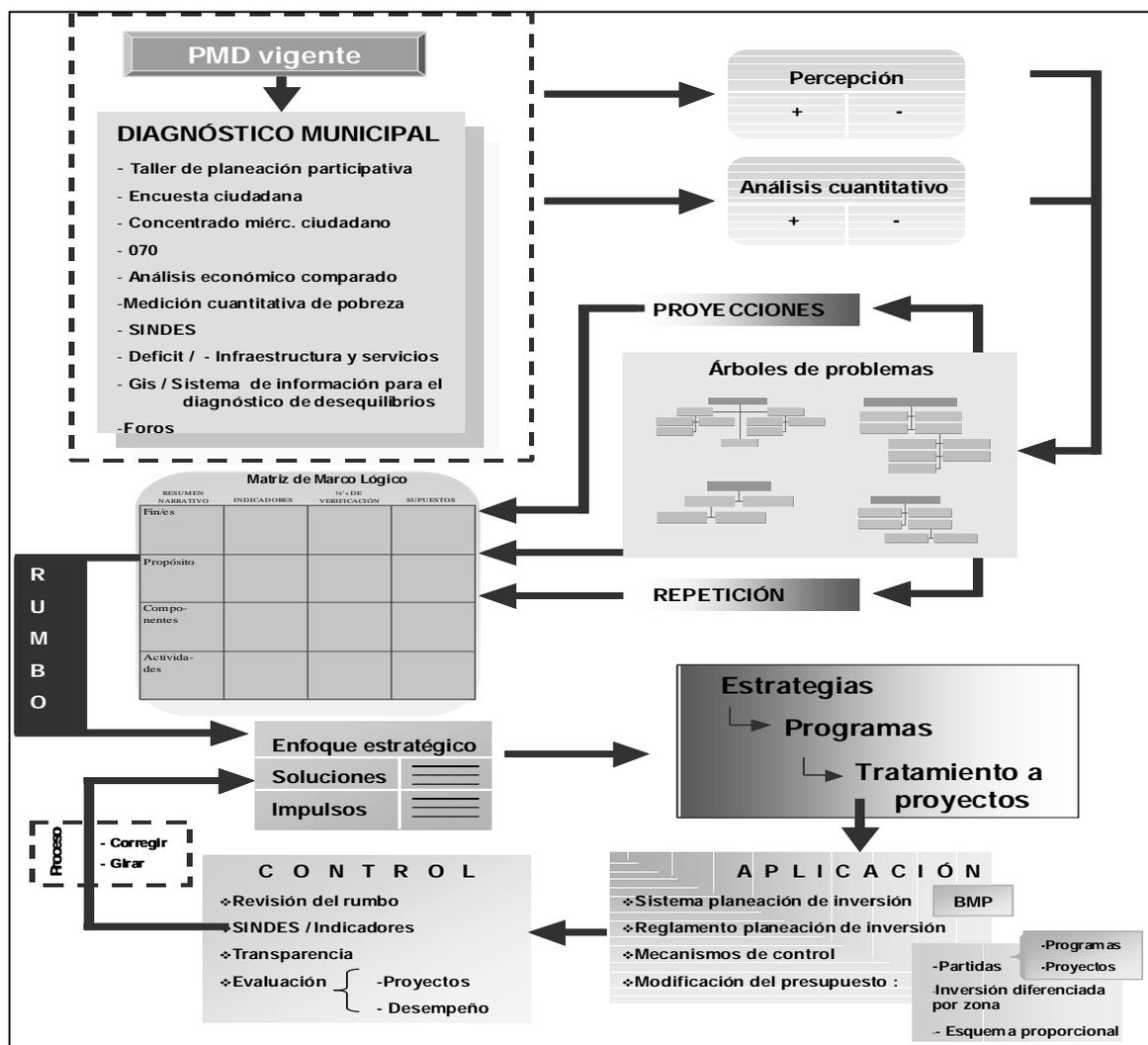
En definitiva lo que se ha buscado es superar el rompimiento de los anteriores marcos de entendimiento entre intereses públicos y privados, en donde sobrevino una etapa caracterizada por fenómenos de consecuencias negativas tales como; crecimiento desmesurado y no planificado, especulación, incapacidad de proveer servicios e infraestructura al ritmo demandado por la sociedad y desintegración social. Hoy se busca que Guadalajara recupere su destino de urbe moderna, civilizada, bien ordenada y pujante; asistiendo a un proceso de rearticulación del estado en el plano local, emprendiendo profundas transformaciones en las instituciones, agencias, procesos y prácticas.

La elaboración del Plan se enmarca dentro de un proceso eminentemente participativo, ejemplo de ello es la realización de una serie de talleres de planeación participativa que convocó a más de cien líderes de opinión de universitarios, asociaciones de profesionales, empresarios, funcionarios, miembros del Ayuntamiento y otros. Posteriormente, desde el municipio se realizaron una serie de diagnósticos y confección de agenda de gobierno, a cargo de los funcionarios del gabinete de la presidencia municipal. De igual modo y conforme a lo establecido en la Ley de planeación del estado de Jalisco y sus municipios, en marzo del 2004 el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal organizó foros de consulta a fin de recoger de manera oficial mediante urnas, los puntos de vista, necesidades y propuestas de los ciudadanos, organismos civiles, privados, sociales, entre otros.

Conjuntamente con la información recolectada con estas acciones de planeación, el Plan considera los resultados de la aplicación de instrumentos técnicos, entre los que se puede mencionar la Encuesta ciudadana marzo 2004,⁴⁸ el Programa Miércoles ciudadano y 070. Así como también, análisis orientados a definir la oferta y demanda objetiva de servicios municipales e infraestructura, estudios de comparación georeferencial de provisión de servicios e infraestructura, estudios para determinar la naturaleza de los problemas cruciales de los municipios y ejercicios de diseño de estrategias, programas, proyectos e instrumentos de medición y evaluación del desempeño.

⁴⁸ Consiste en la aplicación de un cuestionario longitudinal, con 110 preguntas a una muestra estratificada de 2.800 personas seleccionadas de entre las siete zonas en que se divide la ciudad.

Figura 12
ESQUEMA GENERAL DE ELABORACIÓN DEL PMD



Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2004-2006, Dirección de Planeación del Ayuntamiento de Guadalajara.

A partir del Esquema General del PMD, se ha considerado que para efectos de análisis desde un punto de vista sistémico es posible identificar siete módulos o etapas:

1. Diagnóstico
2. Árbol de problemas
3. Matriz de marco lógico
4. Enfoque estratégico
5. Estrategias, programas y proyectos
6. Aplicación
7. Control

La etapa de diagnóstico considera un exhaustivo y detallado informe de la realidad del Ayuntamiento que consideró la aplicación de metodologías cualitativas y cuantitativas, de donde se pudo extraer las percepciones positivas y negativas de la ciudadanía, permitiendo al municipio una valoración cuantitativa de los déficit y superávit existentes. La segunda etapa del *Árbol de problemas* vino a reforzar el diagnóstico realizado y a ordenar la información recogida de la etapa anterior, sumando además insumos propios otorgados por la metodología. Luego, la información

fue procesada y ordenada en la **Matriz de marco lógico**, en donde se establecieron claramente los fines, propósitos, componentes y actividades, permitiendo la definición de soluciones a partir de un **Enfoque estratégico**. Estas soluciones permiten a su vez la elaboración de las **Estrategias, programas y proyectos** del municipio.

Una vez definidas las acciones a ejecutar, se ideó un Plan de ejecución o **aplicación** que considera cuatro elementos básicos: el Banco de Proyectos Municipal, el Reglamento de Plantación e Inversión, Mecanismos de Control y la Modificación del Presupuesto. Finalmente, el proceso culmina con la Etapa de **control** cuyos resultados o salidas retroalimentan las soluciones, es decir, las Estrategias, Programas y Proyectos.

De estas etapas, se especificara con mayor precisión lo realizado en el diagnóstico y la aplicación o ejecución de los programas y proyectos, que contienen elementos importantes respecto del tema central de la investigación.

I) Etapa de diagnóstico

Esta organizado a partir de tres estrategias de análisis; Primero, una valoración por parte de los ciudadanos y comunidad en general, acerca de los problemas, desafíos y capacidades y oportunidades de Guadalajara, quienes en diversos foros y por medio de la aplicación de distintos instrumentos permitieron definir la expresión de conjunto de las aspiraciones de conducción gubernamental. Segundo, considera un estudio referenciado geográficamente, y comparativo por zonas mediante la utilización de mediciones cuantitativas, acerca de las condiciones objetivas que presenta el municipio en términos de su infraestructura instalada, comparada con los requerimientos de los ciudadanos, así como con estándares y normas de cumplimiento. Y tercero, un balance general de las condiciones estructurales tanto de la ciudad considerada en su aspecto de entorno del gobierno municipal (urbanístico, social, económico y político), así como de la propia estructura interna de éste (análisis de dependencias).

i) Percepción sobre la ciudad: sus problemas aspiraciones y desafíos

Tal como se señalará, el diagnóstico levantado consta de tres aspectos básicos de los cuales el primero pretende esclarecer la percepción de la ciudadanía respecto de la ciudad, para lo cual se utilizaron seis herramientas:

Propuestas de los ciudadanos expresadas en el año 2003: Es el resultado de la consulta popular y debates recogidos durante el período de elección del alcalde. Indudablemente, el proceso electoral es un medio útil y válido que permite conocer las necesidades y demandas de los ciudadanos. Específicamente se consideraron aquellas propuestas de campaña que tuvieron mayor eco en la población.

Taller de planeación participativa: La presidencia municipal realizó cinco talleres que convocaron a las organizaciones sociales, académicos, asociaciones de profesionales, funcionarios del ayuntamiento, profesionales de medios de comunicación y empresarios.

Encuesta ciudadana domiciliada: Esta encuesta fue aplicada al comienzo de la presente administración municipal y su objetivo fue medir la percepción de los ciudadanos en cuanto a la calidad de los servicios y la infraestructura municipal.

Foros de consulta: Consistió en un sondeo de opinión sobre temas que afectan a la ciudadanía. Estos estudios de opinión se realizaron en entrevistas a la población en diversas zonas de la ciudad de Guadalajara por medio de urnas itinerantes y a través de la página de internet del ayuntamiento.

Programa miércoles ciudadano: Es un dispositivo ideado para acercar a los ciudadanos con sus autoridades, sobre todo en lo relacionado con la presentación directa y personalizada de peticiones y solicitudes de atención específica.

Programa 070: Consiste en la habilitación de una línea telefónica, considerada como un mecanismo para facilitar la comunicación expedita entre los ciudadanos y las dependencias municipales encargadas de atender demandas de atención y solución de problemas específicos.

ii) La medición de la ciudad: variables sustantivas, la oferta y demanda de la infraestructura y los servicios.

Análisis estadístico comparado de medición cuantitativa de pobreza: La Dirección de planeación, puso en marcha un estudio que identifica como uno de sus objetivos centrales la pobreza. En este sentido, se hizo hincapié en la necesidad de disponer de información que permita cuantificar a la población que vive en situación de pobreza y marginación, conocer su perfil sociodemográfico y económico y ubicarla geográficamente.

Panorama económico comparado: Se realizó una comparación entre el municipio de Guadalajara y los restantes municipios de la zona metropolitana desde el punto de vista socioeconómico. La medición tiene como fin caracterizar en términos relativos al municipio de Guadalajara en materia de educación, empleo y condiciones de su población.

Demanda de infraestructura y servicios y su proyección en el territorio: Consiste en un completo análisis georeferencial de los servicios e infraestructura del ayuntamiento.⁴⁹ En total son cincuenta las variables consideradas.

Medición del nivel de cobertura relativa de servicios municipales en las zonas administrativas del municipio de Guadalajara: Se diseñó un indicador que permitiera caracterizar el estado relativo de las zonas en cuanto a su cobertura en infraestructura municipal, y en los principales servicios prestados conforme a los lineamientos del artículo 115 constitucional sobre las obligaciones de los municipios en México.

iii) Árbol de problemas

Una de las metodologías que se han venido aplicando durante los últimos años por parte de organismos internacionales de ayuda al desarrollo, es la del análisis de problemas como paso previo para el diseño de políticas públicas, programas y proyectos específicos. El objetivo es tener la mayor claridad posible sobre la naturaleza de los problemas y/o los asuntos críticos que se quiere resolver, en términos de la identificación de sus causas y determinaciones, de manera que a la hora de implementar programas y proyectos se tenga la mayor certeza posible de atacar problemas y causas reales que inciden efectivamente en la realidad en la que se desea intervenir.

En el caso de Guadalajara, se desarrolló un ejercicio de análisis y construcción de árboles de problemas, en el que participaron directores y mandos medios de las dependencias más importantes del municipio. Los resultados alcanzados permitieron identificar cadenas de causalidades de los problemas considerados como centrales para la ciudad y el gobierno municipal.

II) Etapa de aplicación

Son cuatro los instrumentos que hemos considerado importantes de destacar dentro del proceso de ejecución de programas, aplicación de recursos y evaluación de los rendimientos de las dependencias municipales

i) Banco municipal de proyectos

El Banco Municipal de Proyectos se aplicó desde la administración municipal anterior y ahora se trata de consolidar de forma más sistemática e institucionalizada. El banco consiste en una metodología de planeación de las decisiones de inversión que busca ser racional y sustentada en

⁴⁹ El detalle de los mapas y los resultados del estudio puede verse en el Plan Municipal de Desarrollo 2004-2006.

criterios muy claros para identificar aquellos proyectos que son rentables socialmente y discriminarlos de los que no lo son.

El banco de proyectos opera a la manera de un portafolio de posibilidades de inversión pública. Durante la presente administración, para instrumentar el Banco de Proyectos y dotarlo de mejores herramientas metodológicas de trabajo, la preparación de proyectos sigue la metodología de marco lógico, la cual permite una claridad mucho mayor acerca de los fines, propósito, componentes, actividades, indicadores, medios de verificación y supuestos, de los distintos proyectos y programas. Particularmente, en forma gradual se aplica este criterio a los proyectos cuyo monto de inversión supere los 10 millones de pesos.

ii) Presupuestación en partidas, programas y proyectos

Se argumenta la implantación de un esquema de integración del presupuesto público del municipio: la presupuestación basada no sólo en partidas de gasto, sino en programas y proyectos por dependencia y/o unidad de trabajo del Ayuntamiento. El ejercicio por partidas genera tendencias a la irracionalidad administrativa porque incentiva gastar recursos por el simple hecho de hacerlo a medida que transcurren los meses del año y sin una relación productiva con programas de trabajo o proyectos específicos. Se trata, siempre, de gastarse todo el recurso asignado pues de otro modo se tiene que regresar el dinero a la tesorería municipal y disminuye el promedio histórico que sirve de base para la presupuestación del próximo ejercicio, lo que no sucede cuando los recursos se asignan con arreglo a un determinado proyecto y/o un determinado programa. No se busca suprimir de forma completa el criterio de presupuesto por partidas, ya que, en muchos casos, sí se justifica. Empero, lo fundamental es motivar el diseño de proyectos y programas adecuados, y que el aprovisionamiento de recursos para realizarlos sea una consecuencia lógica de la calidad de los mismos.

iii) Modelo de distribución de la inversión por zonas bajo criterios diferenciales y de equidad

Lo que se busca es equilibrar la proporción de la inversión pública en función de las necesidades diferenciales de cada zona, las cuales se derivan de sus características específicas. Se trata de diseñar una asignación de recursos inteligente y sensible a las distintas necesidades de cada zona. Para lograrlo, se identificaron cuatro variables que sirvieron de criterio para conocer las necesidades de inversión de cada zona, y que a la vez permiten orientar la toma de decisiones del ayuntamiento en lo referente a los recursos.

Las variables son las siguientes:

- Nivel económico o incidencia de pobreza. Se tiende a otorgar más recursos e inversiones a las zonas que presenten un menor desarrollo económico o una mayor incidencia de pobreza.
- Grado de dotación relativa de infraestructura y servicios. Al igual que la anterior variable, las zonas que muestran mayores carencias de infraestructura y servicios tenderán a recibir mayores recursos.
- Población. Otro criterio a tomar en cuenta a la hora de la asignación de los recursos es el del tamaño de la población. Se procura que las zonas más pobladas reciban una mayor cantidad de recursos.
- Territorio. La dimensión espacial se toma en cuenta como criterio de diferenciación del monto de las inversiones. Se propone favorecer aquellas zonas de mayores dimensiones.

Ejemplo de asignación:

Para la estimación de un primer indicador asociado con las variables antes descritas se procedió a asignar un peso relativo a cada una de las cuatro variables. Actualmente está en proceso de investigación la definición del valor de los ponderadores de cada una de las variables, de tal manera que su definición no pierda sentido de objetividad. Mientras tanto, para esta presentación de

resultados, se ha considerado que el peso relativo de las cuatro variables es idéntico, de manera que el ponderador δ_i asociado a cada una de ellas será del 25%.

Matemáticamente, la función propuesta se puede expresar de la siguiente forma:

$$\text{PESO RELATIVO DE CADA ZONA} = \left[\text{Porcentaje de Hogares Pobres} * \delta_1 \right] + \left[\text{Porcentaje de Extensión Territorial} * \delta_2 \right] + \left[\text{Porcentaje de Población} * \delta_3 \right] + \left[\text{Índice de Déficit Relativo de Servicios} * \delta_4 \right]$$

Mediante la fórmula anterior se obtuvo el peso relativo para cada una de las siete zonas administrativas, a partir del cual se estimó el porcentaje que representa cada uno sobre la sumatoria total de los pesos relativos, de tal manera que pudo estimarse un porcentaje de asignación.

iv) *Esquema proporcional de inversión por asignatura municipal y por zona*

Hasta ahora, la distribución de las inversiones municipales por rubro de actividad o asignatura municipal se ha ejecutado sin contar con criterios definidos y claros. Aquí se propone diseñar y aplicar un esquema de inversión proporcional por asignatura municipal y por zona municipal. Empero, es importante añadir que no se trata simplemente de llevar a cabo una distribución proporcional del gasto, sino de ejercerlo de tal modo que su aplicación tienda a propiciar que las zonas y rubros de actividad dejen de mostrar desequilibrios entre sí y tiendan a un balance.

6. Venezuela: descripción de los tres ejes temáticos

6.1. Nivel nacional

A) Primer eje temático: coordinación y fuentes de financiamiento

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina y a pesar de ser un país federal, la República Bolivariana de Venezuela comenzó bastante tarde su proceso de descentralización político-administrativa, debido principalmente al carácter centralizador que le otorga su dependencia de la renta petrolera y a su constante búsqueda de la unidad nacional, amenazada tantas veces por las diversas guerras civiles que el país ha sufrido. Sólo a finales de 1989 y a consecuencia de fuertes presiones políticas se promueven reformas que buscan la elección directa de alcaldes y gobernadores, con el fin de diversificar el poder y superar su concentración en cúspides partidarias.

Actualmente, la situación fiscal de los estados y municipios no es muy alentadora, prácticamente dependen en un 90% de las transferencias intergubernamentales para financiar sus gastos, de esta situación sólo escapan algunos grandes municipios que disponen de actividades económicas de importancia.⁵⁰

El mecanismo de transferencias establecido en la ley se sustenta básicamente en dos mecanismos de repartición: el situado constitucional y el situado municipal.⁵¹

⁵⁰ CEPAL/GTZ, Descentralización Fiscal en América Latina, pág. 238, julio 1996.

⁵¹ Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

a) Situado constitucional: Corresponde al 20 % de los ingresos ordinarios estimados en el presupuesto de la nación. Se distribuye de la siguiente forma: 30% por partes iguales entre los estados y el resto en función de la población. La transferencia de estos recursos es incondicional, automática y gratuita.

b) Situado municipal: Corresponde al 20 % de los ingresos ordinarios estimados de cada estado. Se distribuye de la siguiente forma: 50% por partes iguales entre los estados y el resto en función de la población. La transferencia de estos recursos es en teoría condicionada a la inversión en infraestructura social.

En materia de inversiones, de acuerdo a lo señalado en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder público (LOD), el ejecutivo nacional y las gobernaciones de los estados elaboran anualmente un Plan Coordinado de Inversiones en cada entidad federal, que es financiado con aportes conjuntos de recursos contemplados en las respectivas leyes de presupuesto. La ley establece además que las gobernaciones deben destinar a sus programas de inversión como mínimo el 50% del Situado Constitucional.

Cuadro 1

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL NIVEL NACIONAL, ESTADAL Y MUNICIPAL

PODER NACIONAL:

Conforme a lo señalado en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, los ingresos pueden ser ordinarios y extraordinarios.

De acuerdo a los que se observa en las leyes anuales de Presupuesto la composición de los ingresos de la nación en términos generales es la siguiente:

Ingresos ordinarios

1. Petroleros

1.1. Tributarios

- Impuesto sobre la renta, operadoras y comercializadoras
- Impuesto sobre la renta, otras filiales y petróleos de Venezuela S.A (PDVSA).

1.2. No tributarios

- Ingresos empresariales y de la propiedad
- Renta de hidrocarburos (explotación del petróleo, explotación del gas y impuesto superficial)
- Dividendos de PDVSA

2. No Petroleros

2.1. Tributarios

- Impuesto sobre la renta (hierro, otros minerales y otras actividades)
- Impuestos sobre la propiedad (impuesto sobre herencias, legados y regalos y sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos)
- Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales (Impuesto de importación: ordinaria y de bultos postales)
- Impuestos internos sobre bienes y servicios (Impuestos generales sobre ventas e impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes y Otros impuestos)

2.2. No tributarios

- Ingresos empresariales y de la propiedad
- Tasas (servicios de aduana, servicio de capitanía de puertos, servicio de telecomunicaciones, servicio de riego y Drenaje, bandas de garantía, cápsulas y sellos, servicio de transporte, timbres fiscales, servicios sociales y administrativos, multas por varios ramos, varios)

Ingresos extraordinarios

1. No petroleros

- Tributarios (impuesto a los débitos a cuentas mantenidas en instituciones financieras)
- No tributarios (utilidades netas anuales del Banco Central de Venezuela).

PODER ESTADAL

Según lo establecido en el artículo 12 de la LOD, son ingresos del estado los siguientes:

- El Situado constitucional,

Ingresos adicionales del país o de planes y proyectos especiales que le sean consignados de conformidad a la ley,

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Los aportes o contribuciones diferentes al Situado Constitucional que el Poder nacional les asigne con ocasión de la transferencia de servicios específicos de conformidad a la ley*.

- Los que provengan de la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y los que generen la administración de sus bienes**.
- Los que provengan de la recaudación de la prestación de los servicios públicos que los estados asuman,
- Los derivados de la administración y Explotación de las obras de infraestructura de su jurisdicción,
- Los provenientes de operaciones de crédito público, y
- Los ingresos por concepto de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estatal.

PODER MUNICIPAL

Según lo señalado en el artículo 11 de la Ley del Régimen Municipal (LRM) son ingresos ordinarios del municipio.

- Los impuestos y tasas municipales;
- Las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales, Fisco Municipal de conformidad con la ley;
- Los ingresos producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal;
- El producto de la administración de los bienes y servicios municipales;
- Los proventos que satisfagan al municipio, los Institutos Autónomos, empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del municipio;
- Los dividendos que les correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier genero;
- El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en el ordinal 2° del artículo 110 de la LRM;
- Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito.
- El situado municipal que le corresponde de acuerdo con la Ley; y,
- Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

Además según lo señala el artículo 112 de la misma ley, son ingresos extraordinarios:

- Las contribuciones especiales previstas en Ley nacional;
- El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia;
- El precio de la venta de los tejidos y demás bienes inmuebles municipales;
- Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor; y
- Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estatales.

* Cabe destacar que la LOD señala que el Poder Nacional deberá transferir progresivamente a los estados la prestación de servicios de competencia concurrente de éstos mediante la firma de un convenio.

** Ramos de papel sellado, timbres y estampillas, y venta de especies fiscales y demás ingresos.

B) Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación**I) Prospectiva**

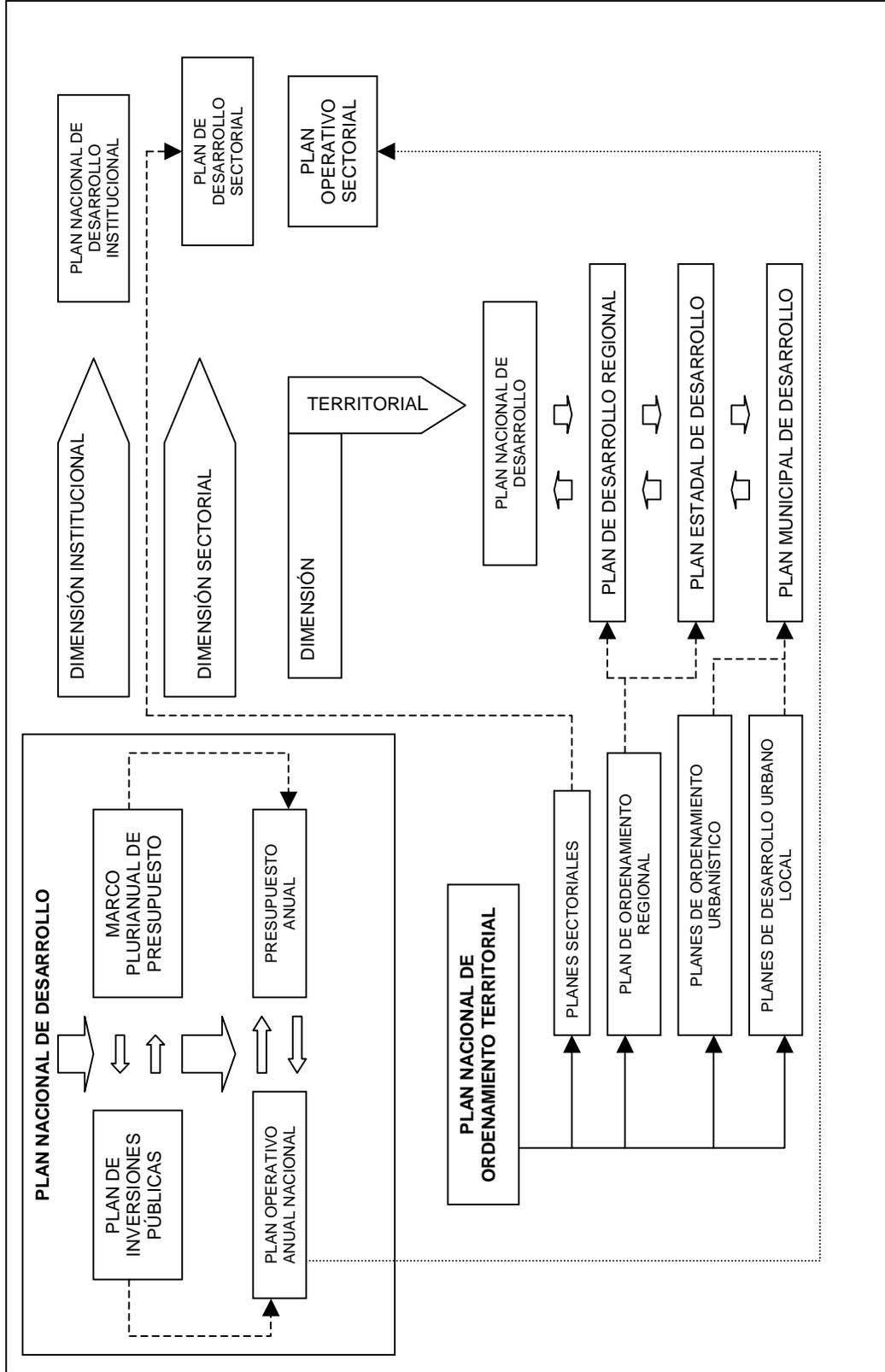
La función de prospectiva en Venezuela es responsabilidad del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) que es el órgano rector del sistema de planificación del país. Según lo establecido en la Ley de la Administración Pública Central (LAPC)⁵² el MPD tiene la responsabilidad en materia de planificación de:

- Regular, formular y dar seguimiento a las políticas de planificación y desarrollo institucional.
- Formular las estrategias de desarrollo económico y social de la nación, y la preparación de las proyecciones y alternativas.
- Proponer los lineamientos de la planificación del estado y de la planificación física y espacial en escala nacional.

En el siguiente cuadro se presenta esquemáticamente el sistema de planificación, considerando, las dimensiones institucional, sectorial y territorial. Los instrumentos de planificación presupuestaria (Marco Plurianual y Presupuesto Anual) se explicarán con detalle en las siguientes páginas.

⁵² Decreto N° 1.634, del 8 de enero del 2002.

Figura 13
EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DE VENEZUELA



Fuente: Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversiones Públicas. CEPAL/ILPES, Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Planificación de Venezuela. Caracas, enero del 2002.

Como se observa en el esquema, el sistema de planificación Venezolano está fundamentado en la elaboración de planes en los distintos sectores y niveles de gobierno, estos instrumentos están definidos en la Ley Orgánica de Planificación (LOP).⁵³ En el siguiente cuadro se presentan los planes, organismos responsables de su elaboración y definición de su contenido.

Cuadro 2
CONTENIDO DE LOS PLANES

Plan nacional de Desarrollo (PND)	Presidente de la República y Ministerio de Planificación	Define los objetivos, estrategias, políticas, medidas, metas y proyectos que orientan la acción del gobierno en el período constitucional. Es elaborado por el Presidente de la República, una vez que la Asamblea nacional haya aprobado las líneas generales del Plan de desarrollo económico y social de la Nación, presentadas en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.
Plan Operativo Anual nacional (POAN)	Ministerio de Planificación	Define los programas y proyectos estratégicos que llevará a cabo el ejecutivo nacional. Debe responder a las directrices contenidas en el PND, así como las orientaciones financieras y de disciplina fiscal establecidas por el ejecutivo nacional en el marco plurianual de presupuesto y en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público.
Plan nacional de Desarrollo Institucional (PNDI)	Ministerio de Planificación	Define los objetivos, estrategias, políticas, medidas, metas y proyectos para el desarrollo y modernización de la Administración Pública. La formulación del Plan nacional de Desarrollo Institucional debe hacerse en coordinación con los órganos y entes competentes de los distintos niveles territoriales de gobierno y el apoyo del Consejo Federal de Gobierno.
Plan de nacional de Desarrollo sectorial (PNDS)	Gabinete Ministerial	Define los objetivos, estrategias, políticas, medidas, metas y proyectos para el desarrollo de los diferentes sectores económicos y sociales. El Gabinete Ministerial de cada ministerio debe someter a la consideración y aprobación del MPD, sus Planes nacionales de Desarrollo sectorial.
Plan de Desarrollo Regional (PNDR)	Ministerio de Planificación	Define los objetivos, estrategias, inversiones, metas y proyectos para el desarrollo regional del país a corto, mediano y largo plazo. La formulación del PNDR debe hacerse en coordinación con los órganos y entes competentes de los distintos niveles territoriales de gobierno y el apoyo del Consejo Federal de Gobierno.
Plan Estatal de Desarrollo (PED)	Gobernador	Expresa las directrices de gobierno de cada uno de los estados, para el período de cuatro años de gestión. En su formulación deberá tomarse en consideración lo dispuesto en las líneas generales del Plan de desarrollo económico y social de la Nación, el PND y el correspondiente PDR.
Plan Municipal de Desarrollo (PMD)	Alcalde	Expresa las directrices de gobierno de cada uno de los municipios, para el período de cuatro años de gestión. En su formulación debe tomarse en consideración lo dispuesto en las líneas generales del Plan de desarrollo económico y social de la Nación, el PND, el PDR y el PED respectivo.

⁵³ Ley Orgánica de Planificación, Publicado en la Gaceta Oficial N° 5.554 del 13 de noviembre del año 2001.

II) Coordinación

En materia de coordinación intersectorial el MPD, según lo establecido en la LAPC, tiene la responsabilidad de coordinar y compatibilizar los diversos programas sectoriales, estatales y municipales, así como las actividades de desarrollo regional. Además, conforme a lo establecido en la LOP le corresponde coordinar el PND, POAN, PNDI y el PDR. Respecto de los PNDS, es atribución del Gabinete Ministerial asegurar la coherencia, consistencia y compatibilidad de los planes y programas de cada Ministerio y sus respectivos órganos y entes adscritos.

Con el objetivo de asignar las cuotas presupuestarias a estos planes, cada uno de los órganos de la administración pública debe elaborar su respectivo Plan Operativo (PO), donde se concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar en el año fiscal correspondiente, en conformidad al POAN.

El POAN formulado por el MPD es presentado a la Asamblea nacional por el Ministerio de Finanzas (MF) en la misma oportunidad en que se realiza la presentación formal de la Ley de Presupuesto (LP). La formulación del POAN debe hacerse en coordinación con los órganos y entes de la Administración Pública nacional, y sus contenidos sirven como base de cálculo para la estimación y distribución racional de los recursos presupuestarios, con excepción de las empresas del estado. El Plan debe indicar los órganos responsables de implementar las directrices estratégicas y los resultados que deben alcanzar las instituciones involucradas en su ejecución. Además, con el objeto de ajustar los proyectos y acciones con los lineamientos y directrices previstos en la estrategia de desarrollo regional, los órganos deben tomar en consideración las condiciones regionales y locales. Los órganos y entes de la administración pública, con excepción de las empresas del estado, deben establecer en sus respectivos planes y proyectos de presupuesto, las responsabilidades, los servicios que prestan, las metas y las cuotas presupuestarias contempladas en el POAN. La aprobación de las cuotas presupuestarias, esta sujeta a las capacidades institucionales de ejecución y demás evaluaciones de consistencia sectorial, intersectorial y territorial, que realice el MPD. Las cuotas presupuestarias correspondientes deben imputarse en coordinación con el MPD y la Oficina Central de Presupuesto.

En el ámbito regional, la LOP establece que los organismos regionales deben elaborar sus planes en coordinación con las gobernaciones y alcaldías que conforman la región, además deben coordinar sus planes y programas con los entes de la administración pública nacional a fin de promover el desarrollo regional.

Con el objetivo de asegurar la articulación y coordinación a nivel estatal la LOP señala que “los planes, políticas, programas y proyectos de los órganos y entes estatales deberán articularse al Plan Estatal de Desarrollo elaborado por el Gobernador”. En este mismo sentido, la ley establece que el Consejo de Planificación y Coordinación de políticas Públicas de cada estado deberá asegurar la coordinación en la elaboración y seguimiento del PED, así como de los programas que se ejecuten en el estado y garantizar que los PED están debidamente articulados con los planes nacionales y regionales correspondientes.

En el ámbito municipal la citada ley establece que “los planes, políticas, programas y proyectos de los órganos y entes municipales deberán articularse con el Plan Municipal de Desarrollo elaborado por el Alcalde”. Por otra parte, al Consejo Local de Planificación Pública tiene la responsabilidad de asegurar la coordinación en la elaboración y seguimiento del PMD y de los programas y acciones que se ejecuten en el municipio. Asimismo le corresponde garantizar que los PMD estén articulados con los PED.

III) Evaluación

El artículo 12 de la LOP señala que la planificación debe ser perfectible, por lo cual se definen cuatro tipos de evaluación:

- La evaluación de resultados se entiende como la valoración de los órganos de la planificación, que les partime comprobar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan.
- El control social se refiere a la participación de la sociedad en la supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas, y la proposición de correctivos, cuando se estimen necesarios.
- Seguimiento a la trayectoria, se refiere a la potestad de los órganos de evaluar si las acciones implementadas conducen al logro de las metas y objetivos establecidos en el Plan, o si deben ser modificadas.
- Medición de impacto, se refiere al seguimiento de las acciones de la planificación a fin de conocer sus efectos en el logro de la imagen objetivo.

Al respecto, en el nivel nacional le corresponde al MPD hacer seguimiento a las políticas de planificación y a los distintos planes nacionales (PND, POAN, PIP, PNDI, PNDR), evaluar, hacer seguimiento y controlar los diversos planes sectoriales, estatales y municipales, así como a las actividades de desarrollo regional. El Gabinete Ministerial por su parte, tiene la responsabilidad de evaluar el impacto de los planes sectoriales y el cumplimiento de los objetivos, con el fin de introducir los correctivos que sean necesarios.

Los órganos de la administración pública deben informar al MPD acerca de sus programas de inversión, planes operativos y sus respectivos presupuestos. Así mismo, y para efectos de evaluar la ejecución y cumplimiento del POAN los organismos y entes ejecutores correspondientes están obligados a entregar al MPD todos los datos requeridos y los medios de verificación de la información suministrada.

En el ámbito estatal, le corresponde al Consejo de Planificación y Coordinación hacer el seguimiento del PED, así como de los programas y acciones que se ejecuten en el estado.

En el nivel municipal el Consejo Local de Planificación Pública debe realizar el seguimiento del PMD y de los programas y acciones que se ejecuten en el municipio.

Finalmente, respecto del tema del control social la ley señala que los órganos y entes de la administración pública están obligados a suministrar a los sectores sociales, información amplia y oportuna sobre sus planes de desarrollo y demás programas y proyectos a objeto de que éstos puedan dar su opinión y elaborar propuestas.

C) Tercer eje temático: ciclo programático (Plan-programación de inversiones - programación presupuestaria – proyectos)

I) Planes de inversión

Tal como se mencionó, el sistema de planificación se basa esencialmente en la elaboración de planes que coordinados debieran permitir el trayecto desde unas determinadas condiciones iniciales hasta una imagen objetivo, que representa el conjunto de proposiciones deseables a futuro para un periodo determinado, elaboradas por los órganos de planificación en los distintos niveles de gobierno.

Específicamente, en materia de inversión existen seis tipos de planes que incorporan las divisiones sectoriales y territoriales del país.

Cuadro 3
PLANES DE INVERSIÓN

Plan	Descripción
Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP)	Es el instrumento técnico metodológico en el cual se plasman los programas y proyectos de inversión prioritarios del estado que orientan y resultan la expresión operativa fundamental del PND en coherencia con el PNDI, PNDR y los PNDS, en un período de seis años. Forma parte del Plan nacional de Desarrollo.
Plan de Inversión sectorial (PIS)	Instrumento técnico metodológico en el cual se plasman los programas y proyectos de inversión prioritarios a realizar en cada sector económico en coherencia con el PND en un período de seis años Es parte del Plan nacional de Desarrollo sectorial.
Plan de Inversión Institucional (PII)	Es el instrumento técnico metodológico en el cual se plasman los programas y proyectos de inversión prioritarios de un organismo en especial coherencia con el PND, en un período de seis años. Forma parte del Plan nacional de Desarrollo Institucional.
Plan de Inversión Regional (PIR)	Es el instrumento técnico metodológico en el cual se plasman los programas y proyectos de inversión prioritarios de una región en coherencia con el PND, en un período de seis años. Es parte del Plan nacional de Desarrollo regional.
Plan de Inversión Estatal (PIE)	Instrumento técnico metodológico en el cual se plasman los programas y proyectos de inversión prioritarios de cada estado que orientan y resultan la expresión operativa fundamental del Plan Estatal de Desarrollo en coherencia con el PND, para un período de cuatro años. Este Plan es parte del Plan Estatal de Desarrollo.
Plan de Inversión Municipal (PIM)	Es el instrumento técnico metodológico en el cual se plasman los programas y proyectos de inversión prioritarios de cada municipio que orientan y resultan la expresión operativa fundamental del Plan Municipal de Desarrollo en coherencia con el PND, para un período de cuatro años. Este Plan es parte del Plan Municipal de Desarrollo.

II) Programación de inversiones

La identificación de los programas y proyectos a ser considerados en los distintos instrumentos mencionados, se inicia con la identificación de un problema o necesidad que demanda de los órganos gubernamentales (de orden local, estatal o nacional) generen acciones que busque solucionar el problema o la carencia. Para esto el Ministerio de Planificación y Desarrollo dispone de una metodología que permite a los organismos involucrados preparar el programa o proyecto de inversión, que luego deberá ser registrado en el Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP)

Los programas y proyectos a incluir en cada uno de los instrumentos, debe estar registrado en el Sistema de Información de Inversión Pública, antes de las siguientes fechas:

Cuadro 4
CRONOGRAMA DE LA INVERSIÓN Y EL PRESUPUESTO

Instrumento	Fecha máxima de registro en el SNIP	Observaciones
Planes de inversión del orden nacional: • Plan Nacional de Inversión Pública • Plan de Inversión Sectorial • Plan de Inversión Institucional • Plan de Inversión Regional	Antes del 31 de marzo del primer año de cada período constitucional	Para la elaboración de estos instrumentos, se aceptará el registro de ideas de programas o proyectos, siempre y cuando éstas no sean programadas para ejecutar en un tiempo inferior a 2 años.
Plan de Inversión Estadal		
Plan de Inversión Municipal		
Marco Plurianual de Presupuesto		
Presupuesto Anual de Inversión	Deben estar incluidos en el Plan de Inversión	No se pueden incluir programas o proyectos a nivel de ideas.
	Los programas o proyectos deben estar debidamente registrados antes del 1 de febrero del año anterior al que se programa (Decreto 2850 de 1993)	

Fuente: Manual de Normas y Procedimientos para la asignación de recursos a programas y proyectos de inversión pública, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, noviembre del 2003.

Todos los programas y proyectos deben ser formulados por la entidad competente quien debe presentarlo al órgano de planificación del nivel de gobierno correspondiente, para su posterior registro en el sistema. En el caso que se demanden recursos del presupuesto nacional, éstos deben presentarse al MPD. Si por el contrario, se demandan recursos al nivel estadal o local, deben ser presentados por las entidades responsables a la Dirección de Planificación del estado o municipio, y luego ser registrados en el subsistema estadal o municipal.

Una vez que los proyectos han sido registrados y son susceptibles de ser realizados por la administración pública, se procede a lo que se denomina programación de las inversiones, que consiste en incorporar estos proyectos a los diferentes instrumentos de planificación de recursos detallados en el apartado anterior, además de su incorporación al marco plurianual de presupuesto y al presupuesto anual.

Cuadro 5
CRONOGRAMA DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES

28 de febrero (1° año período constitucional)	El MPD, debe expedir las orientaciones generales del Plan de desarrollo, las que sirven de base para la elaboración de los planes de inversión y el PND.
31 de marzo	Vence el plazo para el registro de los planes de inversión en el SIIP.
10 de abril	El MPD, remitirá a cada uno de los organismos, la lista definitiva de los programas y proyectos que han quedado debidamente registrados, para que éstos sean los únicos a considerar en la elaboración de los planes de inversión.
15 de mayo	Todas las instituciones del nivel nacional deben remitir al MPD, el Plan de inversión institucional correspondiente.
31 de mayo	Las Corporaciones regionales donde exista, o directamente la Dirección General de Planificación y Desarrollo Regional, deberán presentar el Plan de inversiones de cada región al MPD
15 de junio	Con base en los planes de inversión institucionales y los planes de inversión regionales, los organismos y entes que conforman los distintos sectores, deberán reunirse para elaborar el Plan de inversión de cada uno de estos sectores, para ser entregado al MPD

(continúa)

Cuadro 5
CRONOGRAMA DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES
(conclusión)

30 de junio	Una vez recibidos los planes de inversión sectoriales, el MPD en coordinación con las oficinas de planificación de cada Ministerio, procederán a elaborar el Plan Nacional de Inversión Pública, que deberá ser presentado para su consideración al Concejo de Ministros y al Concejo Federal de Gobierno
5 de julio	MPD presenta el Plan Nacional de Inversión Pública al Presidente de la República para su aprobación. Una vez aprobado por éste, deberá incluirse en el Plan nacional de Desarrollo que debe ser presentado a la Asamblea nacional durante el tercer trimestre, siempre del primer año del período constitucional.
30 de septiembre	Paralelamente las instituciones, corporaciones regionales, y Ministerios responsables, deben ajustar los planes de inversión institucionales, regionales y sectoriales, respectivamente al Plan Nacional de Inversión Pública aprobado por el Presidente de la República y remitir la versión definitiva al MPD

Fuente: Manual de Normas y Procedimientos para la asignación de recursos a programas y proyectos de inversión pública, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, noviembre del 2003.

III) Programación presupuestaria

El sistema de planificación está constituido por diversos instrumentos, cada uno de los cuales cumple una función específica. Dentro de ellos, al POAN le corresponde la concreción de los planes de largo y mediano plazo.

Uno de los componentes del POAN es el presupuesto del sector público, a través del cual se procura la definición concreta y la materialización de los objetivos de dicho sector.

De esta forma, se puede vislumbrar entonces dos instrumentos básicos del sistema de planificación y programación de Venezuela.

- a) **Plan operativo anual:** Instrumento de Gestión de apoyo a la acción pública, que contiene las directrices a seguir: áreas estratégicas, programas, proyectos, recursos y sus respectivos objetivos y metas, así como la expresión financiera para acometerlas.
- b) **Presupuesto:** Es la expresión financiera para apoyar la ejecución de las acciones contempladas en el POAN.

Las siguientes figuras muestran las fases del proceso presupuestario, y la situación plan-presupuesto:

Figura 14
FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO



Fuente: Página Oficial de la Oficina Nacional de Presupuesto de Venezuela, www.onapre.gov.ve

Esquemáticamente el proceso de programación presupuestaria queda establecido de la siguiente forma:

Figura 15
SITUACIÓN PLAN - PRESUPUESTO



Fuente: Página Oficial de la Oficina Nacional de Presupuesto de Venezuela, www.onapre.gov.ve

i) Marco plurianual de presupuesto

El marco plurianual de presupuesto es un instrumento de planificación financiera creado por la Ley orgánica de administración financiera del sector público, en el que se deben establecer los límites máximos del gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos anuales para un período de tres años.

Al igual que el presupuesto anual, en materia de gastos, está dividido en tres secciones: gastos de operación de la administración nacional o gastos corrientes; obligaciones financieras; y gastos de inversión o de capital.

La parte correspondiente a inversiones, debe estar perfectamente relacionada con los planes de inversión, por lo que su elaboración considera sólo los programas o proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas.

ii) Presupuesto anual

A más tardar el 15 de octubre, el gobierno nacional debe presentar a la Asamblea Nacional para su aprobación en proyecto de Ley de presupuesto anual, el cual incluye la totalidad de gastos corrientes, obligaciones financieras y gastos de capital a realizar por el gobierno en una vigencia fiscal.

La sección correspondiente a gastos de inversión o capital debe estar en perfecta sintonía con los planes de inversión aprobados y publicados por las entidades, y con el marco plurianual de presupuesto aprobado; y sólo puede incluir los programas y proyectos registrados antes del 1 de febrero del año anterior al que se va a programar el presupuesto.

Cuadro 6

PASOS PARA LA INCORPORACIÓN DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN EN EL PRESUPUESTO ANUAL

Fecha	Actividad	Organismos	Oficina Nacional de Presupuesto	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Planificación y Desarrollo	Banco Central	Vicepresidencia de la República	Presidencia de la República	Asamblea Nacional
	Definición de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social				X				
	Elaboración del plan de inversiones del organismo	X							
	Consolidación del plan de inversiones				X				
	Elaboración coordinada del proyecto de Ley del plan plurianual de presupuesto			X	X	X			
	Identificación de las necesidades sectoriales	X							
	Formulación de programas y proyectos de inversión	X							
1 de febrero	Presentación de los proyectos de inversión a incluir en el proyecto de Ley de Presupuestos	X							
	Elaboración del listado de proyectos de inversión a ser incluidos en el proyecto de Ley de Presupuesto, acompañado de la respectiva opinión de factibilidad				X				

(continúa)

Cuadro 6

Fecha	Actividad	Organismos						
		Oficina Nacional de Presupuesto	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Planificación y Desarrollo	Banco Central	Vicepresidencia de la República	Presidencia de la República	Asamblea Nacional
	Definición de los proyectos a incluir en el proyecto de Ley de presupuesto a presentar en la Asamblea Nacional						X	
	Elaboración del cronograma de formulación del presupuesto	X						
	Elaboración del presupuesto restringido	X						
	Emitir el concepto del presupuesto restringido		X	X				
	Informe semestral de seguimiento y evaluación del marco plurianual de presupuesto		X	X				
	Elaboración de la propuesta de lineamientos de presupuesto y cronograma de formulación	X						
	Informar al Presidente del avance del marco plurianual de Presupuesto					X		
	Elaboración del Informe global de evolución del presupuesto y marco plurianual de presupuesto					X		
Antes 30 de junio	Fijación de los lineamientos para la formulación del proyecto de Ley del Presupuesto						X	
	Divulgación de las normas e instrucciones para la elaboración del presupuesto	X						
15 de julio	Presentación del proyecto de Ley del marco plurianual de presupuesto (solo en 1° y 4° año de gobierno) Recibe el informe global de evolución del presupuesto del año anterior y el marco plurianual de presupuesto		X					X
	Elaboración del anteproyecto de presupuesto y envío a la Oficina Nacional de Presupuesto	X						
15 de agosto	Plazo máximo para sancionar el proyecto de Ley del marco plurianual de presupuesto							X
	Consolidación del Proyecto de Ley de Presupuesto	X						
15 de octubre	Presentación del proyecto de Ley de Presupuesto a la Asamblea Nacional						X	
	Recibe el proyecto de Ley del presupuesto anual							X
	Presenta el Plan Operativo Anual nacional a la Asamblea		X					
	Recibe el Plan Operativo Anual nacional							X
15 de diciembre	Fecha máxima para aprobar la Ley de Presupuesto							X
	En caso de no aprobar la AN en el proyecto de presupuesto, se decreta la reconducción parcial (hasta el 31 de marzo)						X	

(continúa)

Cuadro 6 (conclusión)

Fecha	Actividad	Organismos							
			Oficina Nacional de Presupuesto	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Planificación y Desarrollo	Banco Central	Vicepresidencia de la República	Presidencia de la República	Asamblea Nacional
30 de diciembre	Fecha máxima para decretar la distribución del presupuesto aprobado (10 días desde la aprobación de la Ley)							X	
31 de marzo	Plazo máximo para aprobar el proyecto de Ley de presupuesto, incluida la reconducción. En caso de no aprobarse se procede automáticamente a la reconducción de todo el año								X

Fuente: Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Venezuela, ILPES/CEPAL/BID. Caracas, Venezuela, enero del 2002.

iii) Seguimiento de las inversiones

Para realizar el seguimiento de las inversiones del país, se ha diseñado el Informe semestral de seguimiento al Plan de Inversiones, que permite conocer al estado y a la opinión pública el avance alcanzado con las inversiones y con el Plan de desarrollo. Este informe debe presentarse en dos versiones cada semestre:

- Informe consolidado de las inversiones adelantadas por órganos adscritos al gobierno nacional.
- Informe consolidado de las inversiones adelantadas por todos los órganos que conforman al sector público.

Para adelantar estos informes, todas las entidades que ejecutan programas y proyectos de inversión pública, sin importar el origen de los recursos (ordinarios, extraordinarios, cooperación, nacionales, estatales, municipales, entre otros) deben informar el avance alcanzado con estos, al MPD, quien tiene la obligación de presentarlos al presidente de la república y al gabinete económico.

iv) Principales características del SNIP

Para el caso de Venezuela, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas se creó en 1993 mediante el decreto 2850, asignándole funciones a la oficina central de coordinación y planificación de la presidencia de la República (CORDIPLAN), relacionadas con la administración y coordinación del SNIP.

El modelo conceptual establecido por el decreto 2850, según la visión de la del MPD se limitó a servir de apoyo al proceso presupuestario del orden nacional, restando importancia a la necesidad de articular las inversiones con los instrumentos de planificación. Los nuevos desarrollos normativos, exigieron por tanto eliminar este sesgo y redefinir el SNIP, considerándolo como un subsistema del sistema nacional de planificación.

A continuación se ilustra a grandes rasgos el marco conceptual del nuevo SNIP a cargo del MPD. Es importante mencionar que el SNIP se encuentra en una primera etapa de implementación y en consecuencia sólo están incorporados al sistema los proyectos del nivel nacional y sus órganos adscritos.

Nueva definición del SNIP

“El sistema se concibe como el conjunto de principios, normas, procedimientos y métodos de la administración pública debidamente armonizados y dirigidos a la planificación, coordinación, orientación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los programas y proyectos de inversión a realizarse con recursos públicos, que desarrolle, incremente, mejore o reponga la existencia de capital físico y/o capital humano mediante recursos asignados por el sector público”.⁵⁴

Esta nueva definición otorga al sistema los siguientes cinco elementos estructurantes, que han sido definidos por el MPD:

La **articulación institucional**, el SNIP se articula con el sistema presupuestario y el de crédito público, coordinados por el MF, el sistema de control interno, coordinado por la superintendencia de la auditoría interna y la vicepresidencia de la república, el proceso de descentralización, coordinado por el Ministerio del Interior y Justicia y con el Sistema Nacional de Planificación, coordinado por el MPD, donde este último sistema debe prevalecer en su concepción y diseño.

El **planificación**, existe una clara la dependencia del SNIP respecto del Sistema Nacional de Planificación y de cada uno de sus instrumentos. El SNIP vela porque cada una de las inversiones este articulada y considerada en los diferentes planes de desarrollo.

El **ciclo de vida de las inversiones**, plantea la dimensión temporal del sistema, dejando de manifiesto que es responsabilidad del SNIP acompañar a las inversiones durante las fases de preinversión, inversión y operación.

La **fuentes de recursos** hace referencia a la totalidad de los recursos públicos usados en desarrollar, incrementar, mejorar o reponer el capital físico y/o capital humano, lo cual implica su sumatoria a nivel local, estatal, regional y nacional.

El **impacto en el desarrollo** se da como resultado de las variaciones cuantitativas y cualitativas que tengan las inversiones en el capital físico y humano.

El sistema como articulador de sistemas

El SNIP es un subsistema dentro del Sistema nacional de planificación, que está conformado también por el sistema de administración financiera de la nación. El siguiente esquema muestra la relación del SNIP con otros sistemas.⁵⁵

⁵⁴ Marco Conceptual del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, noviembre del 2003.

⁵⁵ Ver Sistemas vinculados en cuadros de comparación analítica multivariados.

Figura 16

EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON OTROS SISTEMAS



Fuente: Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversiones Públicas. CEPAL/ILPE, Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Planificación de Venezuela. Caracas, enero del 2002.

i) Componentes y productos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas

El Ministerio de Planificación y Desarrollo ha definido cinco componentes o subsistemas del SNIP: institucional y procedimental (normas), capacitación, metodologías y asistencia técnica, sistemas y aspecto territorial.⁵⁶ Estos componentes debieran permitir el desarrollo de los siguientes productos de acuerdo a las etapas del ciclo de vida de las inversiones:

Para la fase de preinversión

- Asistencia técnica en la formulación y evaluación de proyectos.
- Plan de inversiones.
- Área de inversiones del marco plurianual de presupuesto.
- Área de gastos de inversión del presupuesto anual.

Para la fase de inversión o ejecución

- Informe de seguimiento físico – financiero al Plan de inversiones.

Para la fase de operación

- Evaluación anual de la ejecución de las inversiones en el presupuesto.
- Informe de seguimiento al plan de inversiones.

⁵⁶ Ver detalle en anexo de cuadros comparativos.

Figura 17
PRODUCTOS DEL SNIP



Fuente: Nuestro Marco Conceptual, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, noviembre del 2003.

6.2. Nivel estatal: el caso del estado de Táchira

A) Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación

l) Prospectiva

La Dirección de Planificación, Proyectos y Presupuesto (DP) es el órgano rector del sistema presupuestario y de planificación estatal, y tiene como objetivo principal realizar de manera eficiente, la dirección, coordinación, programación, control y ejecución del proceso de planificación estatal, además de:

- Direccionar, motorizar y consolidar el proceso de planificación del desarrollo del estado.
- Formular el proyecto de presupuesto, en base a los requerimientos y necesidades de la población.
- Seleccionar y canalizar, hacia las diversas fuentes de financiamiento, los proyectos que solucionen las necesidades de las comunidades y que tengan impacto regional.
- Asegurar el cumplimiento de la misión, objetivos, planes, programas y metas de la gestión de gobierno, a través del control de gestión.

Para llevar a cabo estos objetivos la Ley de administración del estado (LAE) encomienda a esta dirección las siguientes funciones:

- Asesorar al gobernador del estado en planificación del desarrollo social, económico y de la administración pública estatal.
- Servir de unidad de enlace entre la Gobernación y el Ministerio de Hacienda, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y de la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE).

- La recepción, control, revisión y procesamiento de información de las diferentes dependencias del ejecutivo del estado, supervisando, coordinando y asesorando las distintas etapas preparatorias del presupuesto.
- Formular el Plan trienal de desarrollo económico y social del estado, el Plan trienal de inversiones y sus respectivos planes operativos.
- Elaborar el proyecto de Ley de presupuesto.
- Proponer al ejecutivo del estado, convenios y acuerdos con los municipios, organismos y empresas del sector público y privado en relación con los programas de inversión para el equipamiento físico.
- Coordinar actividades de desarrollo regional con la finalidad de asegurar el cumplimiento por parte de los organismos de la administración pública nacional, la Corporación de desarrollo regional, las empresas del estado y demás entes de la administración descentralizada nacional y regional, las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica.
- Llevar el registro y control de los proyectos de inversión pública para el Estado Táchira.

El sistema de planificación en el ámbito estatal utiliza como instrumento principal el Plan Estatal de Desarrollo que es elaborado por el gobernador en coordinación con el Consejo de planificación y coordinación de políticas públicas, con los organismos regionales y con los Consejos locales de planificación pública correspondientes.

En materia de inversión, se elabora en el estado el Plan de Inversión Estatal (PIE) que es el instrumento en el cual se plasman los programas y proyectos de inversión prioritarios del estado que orientan y resultan la expresión operativa fundamental del Plan Estatal de Desarrollo en coherencia con el PND, para el período de cuatro años.

Por otra parte, Táchira, como estado fronterizo, promueve de manera especial el desarrollo de los municipios adyacentes a la línea demarcada como límite internacional, por este motivo, además de la elaboración de los instrumentos de planificación definidos en la ley, el Consejo Estatal de Frontera debe elaborar cada año un plan de inversiones públicas, con la participación de la sociedad civil radicada en la zona fronteriza y, previa aprobación del Consejo de Planificación y Coordinación de políticas Públicas.

II) Coordinación

De manera de contar con planes articulados, la ley establece la elaboración de planes coordinados de inversión que son concertados en la convención de gobernadores y posteriormente son sometidos a la aprobación del presidente de la república en Consejo de Ministros. El Ministro de Hacienda y los gobernadores luego los incorporan a los proyectos de Ley de presupuestos a fin de que sean aprobados respectivamente por el Congreso y las asambleas legislativas.

Igualmente el Gobernador con la asesoría de la DP debe coordinar los programas de inversión anualmente con los municipios, a fin de integrarlos al Plan coordinado de inversiones del estado.

En este mismo sentido, y tal como se señaló, la LOP establece que los planes, políticas, programas y proyectos de los órganos y entes estatales deben articularse al Plan Estatal de Desarrollo, correspondiéndole al Consejo de Planificación y Coordinación asegurar la coherencia en la elaboración del PED, así como de los programas que se ejecuten en el estado y garantizar que los PED estén debidamente articulados con los planes nacionales y regionales correspondientes.

III) Evaluación

La LOP establece que el Comité de Planificación y Coordinación (presidido por el gobernador e integrado los alcaldes y por los jefes de las oficinas nacionales y regionales con jurisdicción en el estado) es el responsable de evaluar y controlar los programas y acciones que se ejecuten en el estado.

Además la Constitución política del Estado de Táchira señala que el gobernador debe presentar al Consejo Legislativo durante el primer semestre de cada año el informe anual de gestión del año precedente y una evaluación semestral del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en los planes coordinados de inversión y las líneas generales del Plan de desarrollo socioeconómico del estado en los términos y condiciones establecidos en la ley.

C) Tercer eje temático: ciclo programático (Plan-programación de inversiones - programación presupuestaria – proyectos)

A diferencia del resto de los países federales analizados, el sistema de inversión pública de Venezuela es bastante más homogéneo y centralizado, los principales elementos y procesos del sistema están definidos desde el nivel central y es el único de los cuatro países en donde se habla directamente de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas. A pesar de esto y considerando que la implementación del SNIP comenzó recién en noviembre del año 2003, para elaborar esta parte del trabajo se ha tomado información definida desde el sistema a nivel central y también algunos elementos específicos del Estado de Táchira.

Los estados como entes descentralizados deciden de forma autónoma en cuanto al tema de inversión pública, las gobernaciones son libres para decidir que proyectos ejecutar, procurando su concordancia con los distintos planes de desarrollo, local, estatal, regional y nacional.

En materia de inversiones el artículo 17 de la LOD, establece que se entiende por programa de inversión exclusivamente los siguientes:

- a) Programas de desarrollo agropecuario y nivel estatal y regional, los cuáles comprenden la construcción de caminos de penetración rural, de obras de riego, otras obras de aprovechamiento de aguas y saneamiento de suelos.
- b) Programas de desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico, especialmente la construcción y dotación de centros educacionales, tomando en cuenta los niveles y modalidades del sistema educativo vigente, e igualmente los programas sociales de atención familiar y al niño en situación irregular.
- c) Programas de salud y asistencia social, especialmente los nutricionales; la construcción y dotación de edificios médico-asistenciales; la construcción de acueductos rurales; la construcción y financiamiento de viviendas de interés social.
- d) Programas de reordenación de las áreas urbanas y marginales.
- e) Programas de promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo de la industria, especialmente a la pequeña y mediana industria del turismo, así como la asistencia técnica y capacitación profesional del personal necesario para dichos fines.
- f) Programas de construcción y mantenimiento de vías de comunicación y servicios de transporte.
- g) Programas para la conservación, mantenimiento, reconstrucción y reposición de las edificaciones e instalaciones públicas.
- h) Programas de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

I) Fuentes de financiamiento

Para financiar estos proyectos, los estados recurren básicamente a tres fuentes de recursos: Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAAE), Situado Constitucional.

En el cuadro que se presenta a continuación se detallan los recursos que administran estos entes, cómo se distribuyen sus fondos y finalmente el tipo de proyectos que financian.

DES
<p>Recursos que administra</p> <ul style="list-style-type: none"> • El monto de una partida de la Ley de Presupuesto anual, cuya suma es aprobada por la Asamblea nacional en un porcentaje no inferior al quince por ciento (15%), y que es equivalente al ingreso real estimado por concepto del producto del Impuesto al Valor Agregado; • Los recursos provenientes de los préstamos de organismos internacionales, para los proyectos cuya ejecución es aprobada por el ejecutivo nacional para dicho Fondo; • Los ingresos previstos en las programaciones de cooperación técnica, cuya administración le sea encomendada por el ejecutivo nacional destinados al desarrollo regional, estatal o local, para apoyar los procesos de descentralización; • Los beneficios que obtenga en la gestión de los programas de financiamiento e inversiones dirigidos a las políticas de desarrollo promovidas por el Fondo; • Los recursos que le asignen el ejecutivo nacional, los Gobiernos estatales o municipales y los aportes de instituciones privadas, y los beneficios que obtenga como producto de sus operaciones financieras y de la colocación de sus recursos previstos en esta ley. <p>Distribución de los recursos</p> <p>El fondo administra y distribuye de manera condicionada, una proporción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) establecida anualmente por el ejecutivo nacional, no inferior al 15%. Del total de estos fondos, el 2% se destina a los gastos de funcionamiento del Fondo. Una vez descontada tal proporción, se distribuye de la siguiente manera: 60% para los estados, y 40% a los municipios del país.</p> <p>La distribución de las proporciones antes indicadas entre las diversas entidades se hace tomando en cuenta la población, el tamaño del territorio y el Índice de Compensación Interterritorial (el cual es diseñado por el FIDES y los organismos nacionales rectores en materia de desarrollo y política social). De esta manera, los fondos se distribuyen en las siguientes proporciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 45% Población. • 10% Extensión territorial. • 45% Índice de Compensación Interterritorial (ICI).⁵⁷ <p>Tipo de proyectos que financia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios correspondientes a competencias concurrentes y exclusivas, efectivamente transferidas a los estados, municipios y el distrito federal. • Servicios desconcentrados administrativamente que se encuentren en la etapa de cogestión previa la transferencia. • Servicios prestados por la República y sus Institutos autónomos, transferidos bajo el régimen de encomienda a los estados, municipios y el distrito federal. • Los gastos operativos que se causen en la elaboración de los Programas de Transferencia de acuerdo a la Ley Especial, que al efecto dicte el Directorio ejecutivo. • Gastos correspondientes a la implementación del servicio de justicia de Paz. • Servicios públicos competencia de las entidades, entre otros.

⁵⁷ Corresponde al cálculo de la alícuota para la distribución del 45% de los Recursos FIDES a los Estados y municipios.

LAAE
<p>Recursos que administra</p> <p>Corresponde a un porcentaje del monto de los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario, originados de los tributos previstos conforme a la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas; los cuales son asignados a los estados en la forma que la ley señala.</p> <p>A los ingresos fiscales recaudados por este concepto se deduce el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional.</p> <p><i>Distribución de los Recursos</i></p> <p>Asignaciones económicas especiales derivadas de hidrocarburos</p> <p>Del total que corresponda a los estados por concepto de asignaciones económicas especiales derivadas de los hidrocarburos, se destina un 70% para aquellos en cuyo territorio se encuentren situados hidrocarburos, y el 30% restante se distribuye entre los estados en cuyo territorio no se encuentren estos bienes.</p> <p>El monto de la asignación económica especial de los estados en cuyo territorio se encuentren situados los hidrocarburos, se distribuye con base en los siguientes porcentajes y criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 70% en proporción a la contribución fiscal que se genera en cada estado. • 20% en proporción a la población. • 5% en proporción a la extensión territorial. • 5% se aparta para distribuirlo en estados en cuyo territorio se realicen procesos de refinación de hidrocarburos y los procesos petroquímicos. <p>En los estados donde no estén situados hidrocarburos, la distribución se realiza con base en los siguientes porcentajes y criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 90% en proporción a la población. • 5% en proporción a la extensión territorial. • 5% se aparta para distribuirlo en estados en cuyo territorio se realicen procesos de refinación de hidrocarburos y los procesos petroquímicos. <p>Asignaciones económicas especiales derivadas de las minas</p> <p>El monto de las asignaciones económicas especiales de los estados en cuyos territorios se encuentren situados yacimientos mineros, se distribuye proporcionalmente a la contribución fiscal que se genera en cada estado.</p> <p>Tipo de proyectos que financia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recuperación, protección, conservación y mejoramiento ambiental de las áreas objeto de explotación y explotación de minas e hidrocarburos; • Recuperación, protección, conservación y mejoramiento ambiental de las áreas donde se realicen actividades tales como: procesamiento de hidrocarburos, refinación, criogénico, petroquímico, empresas de aluminio, del acero y procesamiento de otros minerales; Financiamiento a la investigación aplicada en el área científico-tecnológica, para el desarrollo del agro y de la pequeña y mediana industria; • Infraestructura y dotación de equipos en el sector médico-asistencial y programas de medicina preventiva; • Infraestructura y dotación de equipos en el sector educativo, a nivel de preescolar, básica y especial, además de los programas de aprendizaje, capacitación y mejoramiento técnico para el trabajo; • Consolidación y mejoramiento de la vialidad, infraestructura sanitaria y sistemas de transporte público en la región; • Programas de protección y recuperación del patrimonio cultural edificado y mantenimiento y construcción de la infraestructura cultural y deportiva; • Programas de construcción de viviendas para los sectores populares y clase media; • Construcción y/o mejoramiento de la infraestructura agrícola.
SITUADO CONSTITUCIONAL
<p>Recursos que administra</p> <p>Corresponde al 20% de los ingresos ordinarios estimados en el presupuesto de la nación</p> <p>Distribución de los recursos</p> <p>30% por partes iguales entre los estados y el resto en función de la población. La transferencia de estos recursos es incondicional, automática y gratuita, por lo tanto puede financiar cualquier tipo de proyectos de iniciativa del ejecutivo estatal</p> <p>Tipo de Proyectos que financia</p> <p>Incondicional</p>

II) Programación de las inversiones y programación presupuestaria

La Constitución política del Estado de Táchira define dos instrumentos de planificación económica:

- a) **Presupuesto de inversión fiscal:** Es elaborado por el ejecutivo estatal, el gobernador lo presenta al Consejo Legislativo, previa consideración del Consejo de Planificación y

Coordinación de Políticas Públicas. Este presupuesto se conforma con el 50% del situado constitucional, 50% de los ingresos propios del estado y 50% o el porcentaje que indiquen las leyes nacionales de los demás ingresos fiscales, y tiene como finalidad atender de manera prioritaria, las necesidades colectivas en educación, salud, cultura, ciencia, tecnología, recreación, deportes, vialidad rural e infraestructura de servicios sociales fundamentales. Este presupuesto es aprobado por el Consejo Legislativo.

- b) **Presupuesto de ingresos y gastos públicos:** Es elaborado por el gobernador quien presenta el proyecto al Consejo Legislativo, previo análisis de su composición financiera, objetivos y metas por parte del Consejo de Planificación y Coordinación de políticas Públicas, de conformidad con las políticas y programas de desarrollo socioeconómico previstos en el Presupuesto de Inversión Fiscal. Este presupuesto es aprobado cada año por el Consejo Legislativo. La distribución de los ingresos, gastos e inversiones se hace estrictamente de conformidad con el Presupuesto de Inversión Fiscal y cuando sus estimaciones no correspondan con las previsiones cualitativas y financieras del presupuesto de inversión fiscal, el Consejo Legislativo lo devuelve al ejecutivo del estado, acompañado de un análisis minucioso, para que sea reformado.

La identificación de los programas y proyectos a ser considerados en los distintos instrumentos de planificación, se inicia con la identificación de un problema o necesidad que demanda del órgano gubernamental acciones que busquen solucionar el problema o la carencia. Para esto el MPD dispone de una metodología que permite a los organismos involucrados preparar el programa o proyecto de inversión. Sin embargo, a pesar de que esta metodología se encuentra disponible en la página web del SNIP, cada estado dependiendo de la fuente de financiamiento que vaya a utilizar usa una metodología específica.

Una vez que el proyecto ha sido formulado por las entidades responsables, deben ser presentados a la DP, para luego ser registrados en el subsistema estatal de Información de Inversiones Públicas a cargo de la misma dirección.

Los programas y proyectos a incluir en el presupuesto anual del estado deben estar adecuadamente registrados en el sistema y contar con el concepto de vialidad emitido por la Sala Técnica del Consejo Estatal de Planificación.

El cronograma de elaboración del Plan Estatal de Inversiones debe cumplir con las mismas fechas definidas para el caso de la elaboración del Plan Nacional de Inversiones Públicas.⁵⁸

III) El rol de ministerio de planificación

Un último elemento que se debe abordar es la relación que existe entre los estados y el MPD. Al respecto, se puede mencionar que el Ministerio de Planificación y Desarrollo, a través de las Corporaciones Regionales de Desarrollo Regional (órganos adscritos al MPD) coordina y compatibiliza los diversos programas sectoriales, estatales y municipales. En total existen ocho corporaciones y sus autoridades son designadas por el presidente de la república. Las corporaciones son:

- CORPOANDES: cubre los Estados: Táchira, Mérida y Trujillo.
- CORPOCENTRO: cubre los Estados: Aragua, Carabobo, Miranda.
- CORPOLLANOS: cubre los estados: Apure, Barinas, Guarico y Cojedes.
- Corporación Venezolana de Guayana (CVG) cubre los estados: Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro.
- CORPOZULIA: cubre el Estado Zulia
- Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO): cubre los Estados: Lara, Yaracuy, Falcón, Portuguesa y las Dependencias Federales.
- La región oriental que son los estados: Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre no tienen corporación y son atendidas en forma mixta por la CVG y el propio Ministerio de Planificación.

⁵⁸ Cronograma expuesto en la página 87.

Cuando se estaba terminando la elaboración de este estudio, el Gobierno Nacional promulgó “El Nuevo Mapa Estratégico”, el cual, entre otros méritos, destaca la importancia de la planificación estratégica y concentra la atención en 10 grandes objetivos como bases para una nueva orientación del desarrollo económico y social:

1. Avanzar en la conformación de la nueva estructura social.
2. Articular y optimizar la nueva estrategia comunicacional.
3. Avanzar en la construcción del nuevo modelo democrático de participación popular.
4. Acelerar la creación de la nueva institucionalidad del Estado.
5. Activar una estrategia integral contra la corrupción.
6. Desarrollar una nueva estrategia electoral.
7. Acelerar la construcción de un nuevo modelo productivo.
8. Continuar instalando la nueva estructura territorial (ejes de desarrollo territorial, polos de desarrollo).
9. Profundizar y acelerar la conformación de la nueva estrategia militar nacional.
10. Impulsar el nuevo sistema internacional multipolar.

Entre las nuevas ideas, se destaca el concepto de núcleo de desarrollo endógeno, como mecanismo para aprovechar al máximo las potencialidades internas del país. También, en materia de identificación, selección y evaluación de proyecto se han establecido nuevos criterios, nuevos incentivos y nuevas fuentes de financiamiento (Fondespa, Bandes, Fides). Junto al énfasis en la necesidad de contar con presupuestos participativos, los nuevos criterios de aprobación de proyectos incluyen factores tales como información, transformación del modelo, empleo, participación, nivel de preparación, vínculos con el plan nacional, cofinanciamiento y retorno de la inversión. A cada uno de estos criterios se le asigna un determinado puntaje que los evaluadores tendrán que tener en cuenta en el momento de tomar las decisiones.

Todo esto, junto a la Ley Especial de Endeudamiento Anual y la Ley de Asignaciones Especiales, conforman un nuevo escenario para el sistema nacional de inversiones públicas. De esta manera, es de esperarse que el sistema se readecue y se flexibilice ante los nuevos lineamientos a fin de cumplir un rol protagónico dentro de las prioridades del Gobierno Central.

7. Diagnóstico y características de los SNIP en Argentina, Brasil, México y Venezuela

7.1. Características de los SNIP a nivel nacional: cuadros de comparación analítica multivariada

PAÍS	DEFINICIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA
ARGENTINA	<p>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.</p> <p>Fuente: Ley 24.354, Artículo 2°.</p>
MÉXICO	<p>Definición de Programa y Proyecto de Inversión</p> <p>Proyecto de inversión: las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinados a obra pública en infraestructura, así como la construcción, adquisición y modificación de inmuebles, las adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos proyectos, y las rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura de inmuebles.</p> <p>Programas de inversión: las acciones que implican erogaciones de gasto de capital no asociadas a proyectos de inversión.</p> <p>Fuente: "Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión". Secretaría de Hacienda y Crédito público.</p>
VENEZUELA	<p>Son los gastos que aumentan el acervo de capital fijo disponible para la economía.</p> <p>Fuente: CEPAL-ILPES-BID, "Consultoría para el Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversión Públicas de la República Bolivariana de Venezuela", elaborado por Diego Dorado. Caracas, Venezuela, diciembre 2001- enero, 2002.</p>

PAÍS	MARCO LEGAL DEL SNIP
ARGENTINA	<p>El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es creado por la Ley N° 24.354 promulgada el 22/8/1994.</p> <p>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).</p> <p>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.</p>
MÉXICO	<p>En relación a este tema, en México la Inversión Pública no posee un texto legal específico, sin embargo existe normativa al respecto de la cual se desprenden lineamientos para su funcionamiento.</p> <p>“Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de Septiembre de 2002.</p> <p>Sección II. Programas y proyectos de inversión</p> <p>Art. 84: Establece que las dependencias deberán elaborar anualmente un documento de planeación, que identifique los programas y proyectos de inversión en proceso y a realizarse en años futuros. En este documento se debe acreditar que dichos programas y proyectos de inversión guardan congruencia con los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidas en el Plan nacional de Desarrollo, así como en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de él se desprendan y que se apegan a la normatividad aplicable Este documento debe enviarse a la Unidad de Inversiones.</p> <p>Art. 85: Establece que la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión se integrará con los proyectos que cuenten con Análisis Costo y Beneficio correspondiente. El análisis costo y beneficio del programa o proyecto de inversión deberá mostrar que éste es susceptible de generar, por sí mismo, beneficios netos positivos bajo supuestos razonables, independientemente de cuál sea la fuente de los recursos con los que se financie dicho programa o proyecto. Además determina que las dependencias podrán solicitar a la Unidad de Inversiones la actualización de la Cartera.</p> <p>Art. 86: establece que para efectos de la inclusión de los programas y proyectos de inversión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), las dependencias deberán elaborar el análisis costo y beneficio de los nuevos programas y proyectos de inversión, así como de aquellos cuyo alcance se modifique.</p> <p>Art.87: la unidad de inversiones podrá solicitar a las dependencias información adicional. Las dependencias deberán comunicar mediante oficio a la Unidad de Inversiones las modificaciones en el alcance y las cancelaciones de los programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera. La unidad de inversiones podrá negar o cancelar el registro en la Cartera de Programas y proyectos de inversión si considera que este no cumple con los lineamientos establecidos.</p> <p>Art. 89: Establece que la Unidad de Inversiones emitirá lineamientos para:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La determinación de los requerimientos de información que deberá contener el documento de planeación. II. La elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión. III. Los formatos que se utilizarán para el registro en cartera y para integrar los programas y proyectos de inversión al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. IV. Los requisitos que deberán cumplir quienes dictaminen sobre el análisis de evaluación de los proyectos de inversión V. Los criterios generales a que se sujetará la emisión del dictamen sobre el análisis de evaluación de los proyectos de inversión <p>Art. 90: la Unidad de Inversiones difundirá, mediante la página electrónica de la Subsecretaría de Egresos, la cartera de programas y proyectos de inversión y los análisis costo y beneficio de aquellos autorizados en el Presupuesto de Egresos.</p> <p>Art. 91: las dependencias deberán informar a la Secretaría sobre el desarrollo de los programas y proyectos de inversión, mediante el sistema de información, incluyendo la comparación de los beneficios considerados en el análisis costo y beneficio con base en el cual se les asignaron los recursos, con aquellos efectivamente generados, así como sus avances físicos y financieros.</p> <p>Sección III: Oficinas de inversión</p> <p>Art.92: el gasto de inversión destinado a realizar obras públicas u otros programas y proyectos de inversión o la adquisición de bienes de capital se autoriza mediante los documentos presupuestarios siguientes:</p>

PAÍS	MARCO LEGAL DEL SNIP
MÉXICO	<p>I. El oficio de autorización especial de inversión. Emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito público, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales.</p> <p>II. El oficio de inversión financiada. Emitido por el servidor público que designe el titular de la dependencia coordinadora del sector.</p> <p>III. El oficio de liberación de inversión. Emitido por el Oficial Mayor de la dependencia o por el servidor público que designe el titular de la dependencia.</p> <p>IV. El oficio de autorización de inversión. Emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito público a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales.</p> <p>SECCIÓN V: Inversiones Financiadas con Crédito Externo Determina, en términos generales, que los programas y proyectos de las dependencias autorizados por las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales podrán ser financiadas con crédito externo. Las dependencias serán las responsables de definir los programas y proyectos que deseen ejecutar con crédito externo, así como gestionarlo con la Dirección general de crédito público, quien decidirá el monto y la fuente de financiamiento.</p> <p>SECCIÓN VI: Programas y proyectos financiados con crédito multilateral.</p> <p>SECCIÓN VII: Adquisiciones Financiadas con líneas de crédito bilateral.</p> <p>SECCIÓN VIII: De los donativos provenientes del exterior.</p> <p>Fuente: "Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de Septiembre de 2002.</p>
VENEZUELA	<p>Ley Orgánica de Planificación / Artículo 18 (Gaceta extraordinaria No.5.554 del 13-nov-200), en la cual se establece como competencias del Ministerio de Planificación y Desarrollo las siguientes: "..... <i>Elaborar, coordinar y hacer seguimiento del Plan nacional de Desarrollo, del Plan Operativo Anual nacional, del Plan de Inversiones Públicas, del Plan nacional de Desarrollo Institucional y del Plan nacional de Desarrollo Regional.....</i> "</p> <p>Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central Nº 253, (Gaceta Oficial Nº 36.775 de fecha 30/08/1999). La creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo responde a la necesidad de lograr una adecuada coordinación general de las actividades que desarrolla el estado en los campos económico, social, territorial e institucional. La planificación como actividad pretende introducir una visión racional del proyecto nacional para lograr la mayor satisfacción de las necesidades de los habitantes</p> <p>Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional, (fecha de creación: 09/11/1999), se establecen como competencias fundamentales de este Despacho: ".....participar en la formulación de políticas y lineamientos para la planificación del Desarrollo Regional, la ordenación del territorio y la protección del ambiente, coordinar la formulación de la política nacional en materia de inversión pública, de acuerdo a las prioridades establecidas por el ejecutivo nacional y orientar las inversiones públicas en los estados y municipios; elaborar y hacer seguimiento del Plan de Inversiones Públicas..... Identificar las fuentes de financiamiento del Plan de Inversiones..... Determinar conjuntamente con los entes públicos involucrados, los programas de inversiones públicas que serán incluidos en el proyecto de Ley para la contratación, ejecución de operaciones de crédito público, participar en la formulación del presupuesto nacional para orientar la distribución de la Inversión Pública, participar en la promoción de inversiones del sector privado y estimular su compatibilidad y complementariedad con los planes de Inversión Pública"</p> <p>Funciones de la Dirección General de Planificación de Inversiones para el Desarrollo Regional en el ámbito del control y seguimiento de proyectos con financiamiento público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Realizar la coordinación y seguimiento de los entes ejecutores de programas e instrumentos de inversión y demás actividades que fortalezcan el desarrollo regional.</i> • <i>Coordinar los proyectos de inversión pública multilateral, bilateral y cooperación técnica internacional destinados a fortalecer el desarrollo regional.</i> • <i>Participar en la formulación de estrategias para el financiamiento del Plan de Inversiones.</i> • <i>Analizar e inventariar los programas y proyectos de la inversión pública.</i> <p>Normas para la inclusión de proyectos de inversión pública. Decreto 2.850 (Gaceta Oficial Nº 35.187 de fecha 6 de abril de 1993).</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Artículo 3: Se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública</i> • <i>Artículo 4: El órgano rector del Sistema de Inversión Pública es la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República</i> • <i>Artículo 7: A los fines de realizar el seguimiento del volumen y orientación del proceso de Inversión Pública, los organismos sujetos a las disposiciones de este Decreto deberán enviar..... la relación del estado físico financiera de sus programas y proyectos de Inversión Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.</i> • <i>Artículo 8 y 9: Las modificaciones a los programas y proyectos de Inversión Pública y las solicitudes de financiamiento para éstos deben ser presentadas ante la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.....</i> <p>Fuente: Página Oficial del Sistema de Inversión pública de la República Bolivariana de Venezuela, http://www.snipweb.mf.gov.ve.</p>

PAÍS	OBJETIVOS DEFINIDOS PARA EL SNIP
ARGENTINA	<p>General: Según Artículo 1º de la Ley N° 24354: Crease el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas. Según documento sobre el sistema presupuestario en Argentina: “sus objetivos generales (del SIN) consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión, apoyándose en la creación del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN)”.</p> <p>Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar la productividad de la inversión pública en todo el país, homogeneizando con criterios técnicos de excelencia los procesos de formulación, evaluación y selección de proyectos. 2. Identificar, promover y evaluar proyectos de inversión, registrándolos en un Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) creado al efecto. 3. Seleccionar y proponer proyectos en el Plan de Inversión Pública que aprueba el Parlamento nacional. <p>Fuente: http://www.mecon.gov.ar-folle-textlhtm</p>
MÉXICO	<p>México se encuentra implementando recientemente un sistema de inversión pública, para el cual la Unidad de Inversiones ha establecido los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Lograr una asignación eficiente de los recursos públicos. b) Promover que los servidores públicos utilicen en mayor medida técnicas de evaluación de proyectos. c) Propiciar una asignación de responsabilidades clara y eficaz en el desarrollo de los proyectos. d) Difundir la cartera de programas y proyectos de inversión y los análisis costo beneficio. <p>Fuente: www.shcp.sse.gob.mx</p>
VENEZUELA	<p>El objetivo central del sistema es apoyar el proceso de toma de decisiones alrededor de las inversiones públicas, ofreciéndole objetividad y soporte técnico. El sistema en términos generales persigue además los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientar las inversiones públicas hacia los objetivos de desarrollo planificados por el país, a través de los diferentes instrumentos definidos por el sistema nacional de planificación. • Velar porque los presupuestos de los entes y órganos del sector público, expresen los planes nacionales, regionales, estatales y locales de desarrollo en material de inversión. • Velar por la asignación eficiente, oportuna y eficaz de los recursos públicos. • Fortalecer las capacidades de los gobiernos estatales y locales en material de toma de decisiones en el manejo de las inversiones, en pro de asumir las competencias de gobierno e inversión propias de cada nivel. • Crear conciencia en los funcionarios públicos y en la comunidad en general de la necesidad de planificar las inversiones acorde con los instrumentos que reduzcan la improvisación y subjetividad en el manejo de los recursos públicos. <p>Fuente: Nuestro marco Conceptual SNIP, Ministerio de Planificación y Desarrollo, despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

PAÍS	ENTIDAD RECTORA
ARGENTINA	<p>La Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) es el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). En este sentido, la DNIP tiene como responsabilidad primaria la elaboración de estrategias de inversión pública de mediano y largo plazo compatibles con las metas de crecimiento y desarrollo económico y social. Para este cometido, la DNIP debe evaluar, proponer prioridades y seleccionar los proyectos de inversión pública y elaborar el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Fuente: www.mecon.gov.ar</p>
MÉXICO	<p>La entidad rectora del sistema es la Secretaría de Hacienda y Crédito público, a través de la Unidad de Inversiones de su Subsecretaría de Egresos. La unidad de inversiones tiene como competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrar y administrar la cartera de programas y proyectos de inversión con base en la documentación, determinación de prioridades y programación, que presenten las dependencias y entidades de la administración pública federal respecto de aquellos compromisos, directos o condicionados, que impliquen o puedan implicar gasto de inversión, a nivel sectorial, institucional o regional, independientemente de la fuente de su financiamiento, así como verificar, en coordinación con las instancias competentes, su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan nacional de Desarrollo. • Expedir lineamientos relativos a esquemas y gastos de inversión, así como proponer y emitir criterios para la inclusión de programas y proyectos de inversión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y, en su caso, evaluar dichos programas o proyectos. • Prestar la asesoría que soliciten las dependencias y entidades de la administración pública federal respecto de los lineamientos y criterios antes nombrados. • Analizar, proponer y promover en coordinación con las instancias competentes, modalidades de inversión para programas y proyectos de inversión, con la participación de los sectores público, privado y social en los mismos. • Intervenir, en coordinación con las instancias competentes, en el desarrollo de los programas y proyectos de inversión que impulsen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de promover su ejecución, observando el cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia de inversión. • Efectuar, en coordinación con las unidades administrativas competentes, el seguimiento sobre la rentabilidad social y económica de los programas y proyectos de inversión autorizados por la Cámara de Diputados, e identificados de conformidad con las disposiciones aplicables. • Administrar, en coordinación con las unidades administrativas competentes, los sistemas de información que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones. • Hacer pública, en los términos de las disposiciones aplicables, la información en materia de programas y proyectos de inversión, salvo aquella que la dependencia o entidad interesada haya señalado como de carácter reservado. • Elaborar la prospectiva de las necesidades nacionales de inversión a mediano y largo plazo. • Requerir a las dependencias y entidades de la administración pública federal, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, la información que considere necesaria para el ejercicio de sus facultades. • Integrar los apartados correspondientes de la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en la materia de su competencia. • Analizar la experiencia internacional en el diseño y aplicación de normas y metodologías en materia de inversión, así como participar en foros y organismos nacionales e internacionales en temas relacionados con el ámbito de su competencia. • Proponer, en coordinación con las instancias competentes, políticas para optimizar el uso de los activos de la administración pública federal. • Colaborar con la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría y sujetándose a lo dispuesto en la fracción VIII de este artículo, en las acciones de comunicación social que en materia de programas y proyectos de inversión se requieran para atender la estrategia que en ese sentido determine el Secretario. • Analizar y atender, sujetándose a lo dispuesto en la fracción VIII de este artículo, los requerimientos de información y de documentación, así como las consultas en materia de programas y proyectos de inversión. Asimismo, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, atender aquellos requerimientos y consultas en dicha materia que incidan en el ámbito presupuestario. • Analizar y atender los requerimientos de información sobre la distribución sectorial, institucional y regional de programas y proyectos de inversión, de acuerdo a las disposiciones aplicables. <p>Resolver los asuntos que las disposiciones legales que rigen la materia de programas y proyectos de inversión atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén asignadas expresamente a otra unidad administrativa de la misma. Fuente: www.shcp.sse.gob.mx</p>

PAÍS	ENTIDAD RECTORA
VENEZUELA	<p>Según lo establecido en el Decreto 2850 de 1993, la entidad rectora del SNIP es el Ministerio de Planificación y Desarrollo, a través de la Dirección de Planificación y Desarrollo Regional quien debe realizar las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y facilitar el diseño, instrumentación, operación y mantenimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, sin perjuicio de la competencia de cada uno de los órganos y entes de la administración pública. • Consolidar y mantener actualizada la información de la programación y comportamiento de los programas y proyectos de inversión pública que se realicen en el territorio nacional. • Definir los lineamientos, directrices, metodologías y procedimientos para la elaboración de informes y evaluaciones considerados en el Sistema Nacional de Inversión Pública. • Ofrecer los medios y espacios necesarios para garantizar la integración de los órganos y entes, cuando se requiera del concurso de éstos en la formulación, ejecución y operación de los programas y proyectos de inversión, hasta el momento de alcanzar los objetivos de desarrollo esperados. • Apoyar las gobernaciones y alcaldías en las decisiones correspondientes a la asignación, manejo y gerencia de los recursos de inversión pública. <p>Fuente: Nuestro Marco Conceptual SNIP, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

PAÍS	OTRAS ENTIDADES VINCULADAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL SNIP
ARGENTINA	<p>Los gobiernos provinciales que deben emitir opinión sobre los programas y proyectos ubicados en sus territorios provinciales, incluidos en el anteproyecto de Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNP).</p> <p>La Autoridad Ambiental que corresponda consultar cuando se trate de proyectos o programas comprendidos por el anexo I de la Ley 24354 y que deberá comunicar su opinión y recomendación fundada respecto de si están atendidos debidamente los aspectos ambientales de tales programas o proyectos.</p> <p>El poder ejecutivo nacional que facultará a la Secretaría de Programación Económica para fijar el monto máximo del programa o proyecto de inversión que podrá ser aprobado directamente por el organismo o ente iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública.</p> <p>Fuente: Ley N° 24354 del SNIP, artículos 11° y 12° y Decreto Reglamentario PEN N° 720/95, artículos 7°, 9° y 10°.</p>
MÉXICO	<p>Una entidad que está vinculada a la administración del sistema de inversión pública es el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP) a través de Banco nacional de Obras y Servicios públicos (BANOBRAS). Esto dada la función de capacitación, asesoría y apoyo que cumple CEPEP con las dependencias y entidades en la elaboración de análisis costo y beneficio.</p> <p>Fuente: Unidad de Inversiones. Secretaría de Hacienda y Crédito público.</p>

PAÍS	OTRAS ENTIDADES VINCULADAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL SNIP
<p>VENEZUELA</p>	<p>Las entidades de la administración pública que se vinculan con la administración del SNIP en los distintos niveles de gobierno con sus funciones específicas son:</p> <p>Oficinas de planificación de los ministerios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el manejo de los programas y proyectos de inversión pública al interior del Ministerio y en las entidades adscritas al mismo. • Velar porque los programas y proyectos de inversión pública a adelantar estén comprendidos en el Plan de desarrollo sectorial, el Plan operativo anual del respectivo organismo. • Generar los espacios de concertación y coordinación de programas y proyectos, cuando estos requieran de la participación a más de una dependencia del sector para ser adelantados. • Velar porque los programas y proyectos de inversión a adelantar se articulen con los planes de desarrollo del estado y municipios en los que se vayan a realizar, así como generar los espacios de trabajo requeridos para un adecuado manejo de las inversiones con respecto al proceso de descentralización. • Consolidar la información de programas y proyectos de información programados y realizados por las entidades adscritas al Ministerio. <p>Corporaciones de desarrollo regional (Organismos regionales de desarrollo)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servir de soporte a las gobernaciones y Alcaldías en el área geográfica que les corresponda para coordinar la planificación, estudios básicos, promoción, formulación y evaluación de programas y/o proyectos de inversión y el respectivo Plan de Desarrollo de los estados y municipios. • Consolidar la información de programas y proyectos de inversión programados y realizados en los municipios y estados del área de influencia. <p>Oficinas de planificación estatales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y facilitar la operación y mantenimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, sin perjuicio de la competencia de cada uno de los órganos y entes de la administración pública con sede en el estado. • Consolidar y mantener actualizada la información de la programación y comportamiento de los programas y proyectos de inversión pública que se realicen en el territorio del estado. • Ofrecer los medios y espacios necesarios para garantizar la integración de los órganos y entes del estado, cuando se requiera del concurso de éstos en la formulación, ejecución y operación de los programas y proyectos de inversión, hasta el momento de alcanzar los objetivos de desarrollo esperados. • Apoyar a las alcaldías en las decisiones correspondientes a la asignación, manejo y gerencia de los recursos de inversión pública. • Consolidar la información de programas y proyectos de inversión programados y realizados en los municipios del estado y por las entidades adscritas a la administración del estado. <p>Oficinas de planificación municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y facilitar la operación y mantenimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, sin perjuicio de la competencia de cada uno de los órganos y entes de la administración pública con sede en el municipio. • Consolidar y mantener actualizada la información de la programación y comportamiento de los programas y proyectos de inversión pública que se realicen en el territorio del municipio. • Ofrecer los medios y espacios necesarios para garantizar la integración de los órganos y entes del municipio, cuando se requiera del concurso de éstos en la formulación, ejecución y operación de los programas y proyectos de inversión, hasta el momento de alcanzar los objetivos de desarrollo esperados. • Apoyar a las alcaldías en las decisiones correspondientes a la asignación, manejo y gerencia de los recursos de inversión pública. • Consolidar la información de programas y proyectos de inversión programados y realizados por las entidades adscritas a la administración del estado. <p>Fuente: Nuestro Marco Conceptual SNIP, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

PAÍS	ENTIDADES INCORPORADAS AL SNIP
ARGENTINA	<p><i>Todos los organismos integrantes del sector público nacional (1) así como las organizaciones privadas o públicas que requieran para sus proyectos de inversión transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta el patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.</i></p> <p>(1) Se define como el conjunto de todas las jurisdicciones de la administración pública nacional conformado por la administración central y los organismos descentralizados, sean o no autárquicos, incluyendo las instituciones de seguridad social, el Banco Central de la República Argentina, los bancos públicos nacionales y organismos autárquicos de carácter financiero del estado nacional; las empresas y sociedades del estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, y los entes binacionales que integre el estado nacional.</p> <p>Fuente: Ley 24354</p>
MÉXICO	<p>Las dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades paraestatales.</p> <p>Fuente: Unidad de Inversiones. Secretaría de Hacienda y Crédito público.</p>
VENEZUELA	<p>De acuerdo a lo establecido en el Artículo N° 1 del Decreto N° 2.850 y en conformidad a lo señalado en el Artículo N° 2 de la Ley Orgánica de Crédito público los organismos encargados de la formulación y evaluación de programas y proyectos de inversión son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La República, los estados, las Municipalidades, los Institutos Autónomos y demás personas de derecho público. • Las sociedades en las cuales la República y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51%) del capital social. • Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51%). <p>Las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudiera derivarse compromisos financieros para esas personas.</p> <p>Fuente: Decreto N° 2.850 del 12 de marzo de 1993.</p>

PAÍS	NIVELES TERRITORIALES
ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel nacional, al cual se aplican las normativas del SNIP. • Nivel provincial, al cual se debe consultar respecto de las inversiones en sus territorios. <p>Fuente: Ley N° 24354 y Decreto Reglamentario poder ejecutivo nacional N° 720/95.</p>
MÉXICO	<p>Existen algunos ámbitos en los cuáles el Gobierno Federal debe coordinarse con niveles estatales y municipales, por tanto su alcance traspasa los tres niveles territoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel nacional o de federación • Nivel estatal • Nivel municipal <p>Fuente: Unidad de Inversiones. Secretaría de Hacienda y Crédito público.</p>
VENEZUELA	<p>La dimensión territorial está desarrollada mediante cuatro niveles que intervienen en la planificación y generan instrumentos que al estar coordinados permiten alcanzar los objetivos macro de desarrollo del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel nacional: El presidente con acuerdo de la asamblea nacional elabora el Plan nacional de Desarrollo. En este mismo nivel y bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación y Desarrollo y la supervisión del Ministerio de Finanzas se definen el Plan Operativo Anual, Plan de Inversión Pública, Plan nacional de Desarrollo Institucional y Plan nacional de Desarrollo Regional. Finalmente, en cada ministerio se elaboran los respectivos Planes nacionales de desarrollo sectorial. • Nivel regional: Los organismos regionales en coordinación con las gobernaciones y alcaldías elaboran los planes regionales de desarrollo. • Nivel estatal: En cada estado el gobernador en conjunto con el Consejo de Planificación y Coordinación, organismos regionales y consejos locales de planificación dan forma al Plan Estatal de Desarrollo. • Nivel Municipal: El Alcalde de acuerdo con el Plan nacional, Plan Regional y Plan Estatal y en coordinación con el Consejo Local de Planificación define cual será el Plan Municipal de Desarrollo. <p>Fuente: Ley orgánica de planificación.</p>

PAÍS	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
ARGENTINA	<p>La estructura básica de recursos del Presupuesto nacional es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tesoro nacional - Recursos propios con afectación específica - Transferencias Internas - Crédito Interno - Transferencias Externas - Crédito Externo <p>Fuente: Ministerio de Economía, Oficina Nacional de Presupuesto, Presupuesto 2002.</p>
MÉXICO	<p>Los programas y proyectos de inversión pueden ser financiados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recursos Propios - Crédito Externo - Crédito multilateral - Líneas de crédito bilateral - Donativos provenientes del exterior <p>Fuente: "Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de Septiembre de 2002.</p>
VENEZUELA	<p>Las fuentes de financiamiento considerada hace referencia a la totalidad de recursos públicos usados en desarrollar, incrementar, mejorar o reponer en capital físico y/o humano, lo cual implica la sumatoria de estos recursos a nivel local, estatal, regional y nacional.</p> <p>Las fuentes de financiamiento de los proyectos del SNIP pueden ser las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuesto ordinario <ul style="list-style-type: none"> • Nacional • Estatal • Municipal 2. Presupuesto extraordinario <ul style="list-style-type: none"> • Bilateral • Multilateral • Bonos 3. Otras Fuentes de financiamiento <ul style="list-style-type: none"> • FIDES • LAEE • Cooperación técnica <p>Fuente: Normas y procedimientos para la asignación de recursos a programas y proyectos de inversión pública, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

PAÍS	METODOLOGÍAS DE PREPARACIÓN Y EVALUACIÓN EXISTENTES
ARGENTINA	<p>Existe la Guía General para Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública Nacional – año 1997 (1º versión sujeta a revisión)</p> <p>Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública Subsecretaría de Inversión Pública y Gasto Social.</p>
MÉXICO	<p>Las metodologías se diferencian en cuanto al tamaño de los programas y proyectos, es decir, se aplica:</p> <p>Análisis costo y beneficio</p> <p>Proyectos de inversión con monto total de inversión mayor a 100 millones de pesos, o bien, para aquellos programas y proyectos que la Unidad de inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito público determine.</p> <p>Análisis costo-beneficio simplificado</p> <p>Proyectos de inversión cuyo monto total de inversión sea de entre 10 y 100 millones de pesos; los programas de adquisiciones que representen una erogación de más de 50 millones de pesos; otros programas de inversión, cuando se trate de acciones que impliquen erogaciones de gasto de capital que no estén incluidos en otras categorías cuyo monto total de inversión sea mayor a 10 millones de pesos.</p> <p>Análisis costo-eficiencia</p> <p>Programas y proyectos de inversión en que los beneficios no sean cuantificables, con base en la justificación que se presente ante la Unidad de Inversiones; programas y proyectos de inversión que respondan a motivos de seguridad nacional; programas y proyectos de inversión en los que los beneficios sean de difícil cuantificación, es decir, cuando no generan un ingreso o un ahorro monetario y se carezca de información para hacer una evaluación adecuada de los beneficios no monetarios, con base en la justificación que se presente a la Unidad de Inversiones; y los proyectos de infraestructura social y gubernamental cuyo monto total de inversión sea de entre 10 a 100 millones de pesos.</p> <p>Justificación económica</p> <p>Programas y proyectos de inversión cuyo monto total de inversión sea menor a 10 millones de pesos; programas de adquisiciones que signifiquen una erogación de hasta 50 millones de pesos; y los programas de inversión de mantenimiento, de subsidios, y de crédito externo, independiente de su monto de inversión.</p> <p>Fuente: "Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión". Secretaría de Hacienda y Crédito público.</p>
VENEZUELA	<p>El Ministerio de Planificación y Desarrollo de acuerdo a lo establecido en el decreto constitutivo del SNIP define una metodología general y una ficha de registro que funciona desde 1993. Paralelo a este modelo algunos organismos del gobierno central han desarrollado metodologías específicas más ajustadas a sus necesidades, entre éstas destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos de Formulación de proyectos y metodologías para su presentación ante el FIDES. • Guía para la formulación y evaluación de proyectos agropecuarios, acuícolas y pesqueros. • Manual para la formulación y evaluación de proyectos FONCREI. • Guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos. Concepto General. • Guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos. sector salud-construcción de ambulatorios rurales. • Guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos. sector Educación. • Guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos. sector Vialidad. • Guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos. sector Drenaje –Fluvial. • Guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos. sector Salud-Ampliación de ambulatorios rurales y urbanos. • Proyectos de desarrollo social y regional. • Proyectos de inversión productiva. • Formato y guía para la presentación de proyectos de cooperación técnica. <p>Fuente: CEPAL-ILPES-BID, "Consultoría para el Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversión Públicas de la República Bolivariana de Venezuela", elaborado por Diego Dorado. Caracas, Venezuela, diciembre 2001- enero 2002.</p>

PAÍS	ESTRUCTURA DE LAS METODOLOGÍAS
ARGENTINA	No hay información disponible.
MÉXICO	<p>Para los programas y proyectos de inversión que consideren realizar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se utilizan los siguientes tipos de análisis costo y beneficio:</p> <p>I. Análisis costo y beneficio</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Resumen ejecutivo. 2. Diagnóstico de la situación actual y posibles soluciones 3. Descripción del proyecto <ul style="list-style-type: none"> -Tipo de proyecto. - sector económico y localización geográfica donde se desarrollará el proyecto, así como su zona de influencia. - Capacidad instalada y su evolución en el horizonte de evaluación del proyecto. - Costo total del proyecto, en valor presente, identificando tanto la etapa de construcción como la de operación. - El calendario de inversiones y la distribución del monto total de inversión en sus principales rubros. - Las fuentes de financiamiento, su calendarización y su distribución entre recursos públicos (federales, estatales y municipales) y privados. - El procedimiento de contratación. 4. Situación con proyecto. Se ve el impacto que tendría sobre el mercado la realización del proyecto. Este análisis se debe basar en estimaciones de oferta y demanda. 5. Evaluación del proyecto 6. Se presenta la cuantificación de los costos y beneficios del proyecto. Se presentarán los indicadores de rentabilidad siguientes: Valor Presente Neto (VPN) y Tasa Interna de Retorno (TIR), en su caso, se podrá calcular la Tasa de Rendimiento Inmediato (TRI) 7. Análisis de sensibilidad y riesgos 8. Conclusiones. <p>Este documento deberá ser acompañado de evaluaciones preliminares en materia de factibilidad técnica, legal y ambiental.</p> <p>II. Análisis costo y beneficio simplificado</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Resumen ejecutivo. 2. Diagnóstico de la situación actual y posibles soluciones 3. Descripción del programa o proyecto 4. Tipo de proyecto.-sector económico y localización geográfica donde se desarrollará el proyecto, así como su zona de influencia. 5. Capacidad instalada y su evolución en el horizonte de evaluación del proyecto. 6. Costo total del proyecto, en valor presente, identificando tanto la etapa de construcción como la de operación. 7. El calendario de inversiones y la distribución del monto total de inversión en sus principales rubros. 8. Situación con Programa o Proyecto. Se ve el impacto que tendría sobre el mercado la realización del proyecto. Este análisis se debe basar en estimaciones de oferta y demanda. 9. Evaluación del Programa o Proyecto 10. Se presenta la cuantificación de los costos y beneficios del proyecto. Se presentarán los indicadores de rentabilidad siguientes: Valor Presente Neto (VPN) y Tasa Interna de Retorno (TIR), en su caso, se podrá calcular la Tasa de Rendimiento Inmediato (TRI) 11. Análisis de sensibilidad. 12. Conclusiones. <p>Este documento deberá ser acompañado de evaluaciones preliminares en materia de factibilidad técnica, legal y ambiental.</p> <p>III. Análisis costo- eficiencia</p> <p>El contenido del documento donde se presente este análisis será el mismo presentado en los análisis anteriores (análisis costo y beneficio para programas y proyectos mayores a 100 millones de pesos y Análisis Costo y Beneficio Simplificado para programas y proyectos menores a 100 millones de pesos), excepto en lo que se refiere a la cuantificación de los beneficios y, por lo tanto, al cálculo de los indicadores de rentabilidad. Adicionalmente en el análisis costo – eficiencia se debe incluir la evaluación de al menos una segunda alternativa de programa o proyecto, de manera que se muestre que la alternativa elegida es la más conveniente. Para ello se deberán comparar las opciones calculando el Costo Anual Equivalente (CAE).</p> <p>IV. Justificación económica</p> <p>Consiste en una breve explicación del problema a resolver o la necesidad que se pretende atender con el programa o proyecto de inversión, y la explicación donde se indiquen las razones por las que la alternativa elegida es la más conveniente.</p> <p>Su estructura es la siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Problemática a resolver; 2) Alternativas de Solución; 3) Justificación Económica <p>Fuente: "Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión". Secretaría de Hacienda y Crédito público.</p>

PAÍS	ESTRUCTURA DE LAS METODOLOGÍAS
VENEZUELA	<p>Para aplicar las metodologías, en el SNIP se requiere que todo proyecto lleve el desarrollo, por lo menos de la siguiente estructura básica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación y definición del problema 2. Diagnóstico de la situación actual, área de influencia: <ul style="list-style-type: none"> • Población. • Oferta/demanda. • Proyección de la demanda. • Balance con demanda proyectada. 3. Identificación, definición y selección de alternativas, incluidas la optimización de la situación base. 4. Evaluación del proyecto. Tipos: <ul style="list-style-type: none"> • General: costo mínimo. • Específica: costo/eficiencia, costo/beneficio. • Análisis de sensibilidad. • Relación con planes de desarrollo. • Impacto del proyecto sobre la economía. 5. Antecedentes de respaldo de la información. <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto. • Cronograma. • Planos. • Compromisos. • Estudios arquitectónicos. • Listado de equipamiento. • Otros dependiendo del sector. 6. Resumen, conclusiones y recomendaciones. <p>Fuente: Nuestra Guía General (Metodología) para la Preparación de Proyectos de Inversión Pública, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

PAÍS	USO DE PRECIOS SOCIALES
ARGENTINA	<p>En 1996 se fijaron los siguientes: Tasas de interés o descuento social a utilizar será del 12%. Mano de obra no calificada:</p> <ul style="list-style-type: none"> Región Metropolitana de Buenos Aires 0,886 Región Pampeana 0,878 Región Nuevo Cuyo 0,875 Región Noroeste 0,819 Región Noreste 0,891 Región Patagonia 0,891 <p>Fuente: Resolución N° 110/96 de la Secretaría de Programación Económica. El artículo 2º, que fijaba los precios sociales, fue derogado por la Resolución N° 100/97.</p>
MÉXICO	<p>Se utiliza sólo tasa social de descuento: 12%</p> <p>Fuente: Unidad de Inversiones. Subsecretaría de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito público de México.</p>
VENEZUELA	<p>Actualmente se lleva a cabo un proceso de actualización de los precios de cuenta por lo que no existe información determinante al respecto.</p> <p>Fuente: Dirección General del SNIP, Ministerio de Planificación y Desarrollo.</p>

PAÍS	SISTEMAS VINCULADOS
ARGENTINA	<p>- Sistema de administración financiera del sector público nacional - Sistema de Control de Gestión del sector público nacional Fuente: El sistema presupuestario público en la Argentina.</p>
MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema nacional de planeación democrática • Sistema presupuestario • Contabilidad gubernamental <p>Fuente: Unidad de Inversiones. Subsecretaría de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito público de México.</p>
VENEZUELA	<p>El SNIP es parte del Sistema de Planificación de Venezuela, pero además se vincula con los sistemas pertenecientes a la administración financiera del estado.</p> <p>Sistema nacional de planificación</p> <p>Conformado por el conjunto de instrumentos de planificación definidos en la Ley Orgánica de Planificación. Permite orientar las acciones de inversión hacia escenarios de mayor desarrollo y de mayor incidencia sobre la disponibilidad de bienes y servicios y la mejora en las condiciones para mejorar la calidad de vida de las comunidades.</p> <p>En el momento de articularse el SNIP con este sistema, adquiere la responsabilidad de garantizar que en el proceso de asignación, ejecución y operación de recursos, se articule con los objetivos definidos en los planes de desarrollo. De esta manera, se podría entender que el SNIP se convierte en un subsistema que permite operativizar el sistema de planificación.</p> <p>Sistema de administración financiera del estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sistema Presupuestario:</i> integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de los entes y órganos del sector público. Este sistema considera que los presupuestos deben expresar los planes nacionales, regionales, y locales, lo que hace evidente su articulación con el sistema nacional de Planificación. • <i>Sistema de Crédito público:</i> encargado de coordinar el manejo de la política de crédito que defina el gobierno, así como velar por el correcto uso y manejo de las operaciones de crédito. Regularmente el crédito debe ser usado como una fuente dirigida a financiar acciones que generen cambios sustanciales en el país, por lo que su articulación con la planificación, es lo que permitirá que estos recursos efectivamente se definan y usen hacia objetivos de desarrollo previamente definidos. • <i>Sistema de Tesorería:</i> encargado de administrar la custodia, ingresos y desembolsos de los recursos públicos, requiere del apoyo de sistemas que le informen la cantidad de recursos a manejar y el momento oportuno de realizar los diferentes desembolsos, acción que debe ser asumida por el SNIP, como encargado de velar por el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas y proyectos de inversión. • <i>Sistema de Contabilidad Pública:</i> encargado de valorar, procesar y exponer los hechos económicos financieros que afecten o puedan afectar el patrimonio de la República, debe ver el conocer y cuantificar el impacto que los proyectos de inversión tienen sobre el patrimonio de la nación, para lo cual requiere de la definición de conceptos, procedimientos y prácticas que permitan incluir en el manejo de proyectos, un adecuado manejo de la contabilidad pública. • <i>Sistema de Control Interno:</i> debe asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas descritas y con los objetivos y mesa propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas. <p>Fuente: Nuestro Marco Conceptual SNIP, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

PAÍS	SUB-SISTEMAS
ARGENTINA	No hay información disponible.
MÉXICO	No hay información disponible.
VENEZUELA	<p>Los componentes del SNIP son las partes del mismo que permiten orientar las inversiones hacia los objetivos comunes de eficiencia, eficacia y efectividad. Estos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Institucional y procedimental (normas)</i>: Es el encargado de velar por que el sistema mantenga sus relaciones con los diferentes organismos que lo conforman en un ambiente armónico orientado hacia la oportuna elaboración de los productos que conforman el sistema, inicia con la definición de las responsabilidades, medios y procesos requeridos para garantizar la coordinación de las organizaciones, así como verificar su adecuado cumplimiento. Su labor es la creación de productos que se adapten regularmente a las necesidades de la planificación del país y mantengan vivo el aspecto dinámico de la planificación de las inversiones. • <i>Capacitación</i>: Dirigido a fortalecer la cultura de la gestión integral de las inversiones públicas en el país. Debe velar por la calificación del funcionario público en estos temas, para lo cual requiere del concurso de las diferentes instancias vinculadas con la mejora continua del personal, las universidades y los programas de calificación de servicios. • <i>Metodologías y Asistencia Técnica</i>: Debe velar por la continua creación de instrumentos de apoyo, adecuados a los diferentes momentos y necesidades que se dan durante el ciclo de las inversiones, consecuentes con las características del país, que tiendan a garantizar la calidad, confiabilidad y oportunidad de la información que sobre inversión pública maneje el sistema. • <i>Sistemas de Información</i>: Su objetivo central es el manejo de la información de manera confiable y sistemática, por todos los esfuerzos destinados a diseñar mejores prácticas en el manejo de información de programas y proyectos, son ampliamente recompensados en la confianza que sobre el SNIP posean las autoridades del país, basadas en la calidad, oportunidad y veracidad de la información que este genere. • <i>Aspecto Territorial</i>: Las características del proceso de descentralización de Venezuela requieren que el sistema le otorgue relevancia al manejo de la dimensión territorial, como elemento fundamental para su correcto desarrollo y sostenibilidad. El desarrollo de este componente, en el sistema debe ser considerado como un apoyo a la descentralización, toda vez que este busca fortalecer las capacidades de los gobiernos territoriales en pro de asumir sus competencias. <p>Fuente: Nuestro Marco Conceptual SNIP, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

PAÍS	SISTEMA DE INFORMACIÓN (BANCO DE PROYECTOS)
<p>ARGENTINA</p>	<p><i>A partir de la creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) se creó el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).</i></p> <p>En el año 2003 se implementó la carga de proyectos al BAPIN mediante un sistema integrado de inversiones que comprende los siguientes programas: Administrador de Programas y Proyectos; Administrador de Oficina y Usuarios y Administrador de Tablas Fijas. Estos programas almacenan sus datos en un servidor sobre MS-SQL 7.0. Al servidor pueden conectarse directamente o a través de un servidor de aplicaciones, al que se puede acceder vía Internet.</p> <p>La conexión se elige desde una lista de conexiones configuradas para las aplicaciones. Esta selección determina con que base de datos se conectará la aplicación.</p> <p>La identificación del usuario consiste de un nombre y una clave.</p> <p>Fuente: Manual del Usuario del Administrador de Programas y Proyectos, Secretaría de Programación Económica y Regional.</p>
<p>MÉXICO</p>	<p>El Sistema de Información de Programas y proyectos de Inversión (SIPPI) se encuentra en desarrollo, ya están en funcionamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El módulo de asociación de programas y proyectos de inversión a las estructuras programáticas • La primera fase del módulo de registro en Cartera • El módulo de integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de la Cartera. <p>En septiembre del 2003, se estimaba que el resto de los módulos estarían implementados en el 2004.</p> <p>Se espera que el SIPPI permita hacer más eficiente la administración de la cartera a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un registro en cartera ágil para las dependencias y entidades a través de la realización del "trámite en línea". • La integración sistematizada de los programas y proyectos de inversión al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de la Cartera. • La asociación entre los programas y proyectos y las estructuras programáticas "en línea". • La consulta oportuna de información de la cartera. • Adicionalmente, el SIPPI contará con un módulo para la difusión de los análisis costo y beneficio y el manejo de los documentos de planeación. <p>Fuente: www.shcp.sse.gob.mx</p>
<p>VENEZUELA</p>	<p>Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP): Herramienta informática que permite registrar y procesar información actualizada de las iniciativas de inversión durante su ciclo de vida y permite apoyar la toma de decisiones. El objetivo primordial del sistema es mantener un Banco de Proyectos en las distintas etapas del proceso de inversión, asegurando la disponibilidad de información confiable y oportuna. El sistema funciona sobre la base de un proceso ordenado y dinámico que opere en forma descentralizada en los diferentes niveles de la administración pública, y debe tener definido los procedimientos, mecanismos y flujos de información para registrar y producir información oportuna, relevante y actualizada.</p> <div style="text-align: center;"> <p>Estructura del Sistema</p> </div> <p>Fuente: Sistema de Información, Ministerio de Planificación y Desarrollo, despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

PAÍS	CAPACITACIÓN
ARGENTINA	<p>Existen cursos puntuales de capacitación referidos a la carga de proyectos al BAPIN, que se dictan regularmente para todos los usuarios del Administrador de Programas y Proyectos.</p> <p>Paralelamente, la Secretaría de Política Económica a través del FOSIP (Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública) y el PROCEP (Programa de Capacitación sobre Evaluación Económica de Proyectos de Inversión Pública y Programas de Gasto Social) está a cargo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitar en la identificación y evaluación del perfil de proyectos de inversión para incorporar en el BAPIN y que se postulan para estudios de preinversión. - Formar equipos de funcionarios que identifiquen, formulen y evalúen económicamente proyectos en las organizaciones públicas. - Identificar y evaluar a nivel de perfil proyectos de inversión para incluir en el BAPIN. - El contenido de los cursos es el siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Parte teórico-práctica (28 hs.) • Taller de comportamiento organizacional (6 hs.) • Taller sobre identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión (36 hs.) <p>Fuente: Manual del Usuario del Administrador de Programas y Proyectos, Secretaría de Programación Económica y Regional.</p>
MÉXICO	<p>En materia de capacitación existe el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP). Este Centro tiene como objetivos apoyar a las dependencias y entidades en la elaboración de análisis costo y beneficio y dictaminar los análisis de factibilidad técnica, económica y ambiental. En la actualidad se encuentra en proceso de reactivación la capacitación en materia de evaluación de proyectos para funcionarios públicos.</p> <p>Fuente: www.shcp.sse.gob.mx</p>
VENEZUELA	<p>Actualmente no existe en el sector público, ni en entidades de educación superior del país, ningún programa de capacitación o curso que se dicte en forma regular y que tenga por objetivo entregar capacitación a funcionarios del sector público en preparación y evaluación de proyectos.</p> <p>Algunas conclusiones respecto del componente de capacitación, por parte del Ministerio de Planificación y Desarrollo señalan que a nivel de organismos no existe claridad acerca de lo que constituye un proyecto de inversión, ya que no existe homogeneidad conceptual de los proyectos. Por otra parte, en algunos sectores existen instituciones que presentan niveles muy diferentes en lo que respecta a metodologías de análisis de proyectos. Así mismo se observa una mayor debilidad institucional en procedimientos y metodologías de preinversión que en seguimiento físico y financiero.</p> <p>En el ámbito regional se evidencian semejanzas con el nivel nacional respecto a la falta de homogeneidad conceptual, debilidad de las actividades de preinversión y seguimiento físico-financiero, interés por asimilar los sistemas y metodologías de proyectos y posibilidad de hacer intercambios de metodologías y experiencias entre diferentes instancias en el país.</p> <p>Como consecuencia de esta situación, se prepara un programa de capacitación que se enfocan esencialmente en temas de gestión de proyectos, pero también se pretende incluir temas complementarios como planificación, aspectos jurídicos, manejo de información y participación comunitaria.</p> <p>Programa de capacitación</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Estrategia de Desarrollo del componente de Capacitación. <ul style="list-style-type: none"> - Cobertura Institucional. - Cobertura del ciclo del proyecto. - Integración de la capacitación y la asistencia técnica. II. Niveles de la capacitación <ul style="list-style-type: none"> - Nivel especializado. - Nivel intermedio. - Nivel básico. III. Curso-taller de capacitación de capacitadores en metodologías generales de identificación, preparación y evaluación de proyectos de Inversión pública. IV. Talleres de aplicación de metodologías generales y sectoriales. V. Metodología didáctica. VI. Los cursos de réplica. VII. Programas universitarios <ul style="list-style-type: none"> - Carácter nacional. - Carácter regional. <p>Fuente: Plan de Capacitación, Ministerio de Planificación y Desarrollo, despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

7.2. Características de los SNIP a nivel subnacional: cuadros de comparación analítica multivariada

ESTADO / PROVINCIA	DEFINICIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA
BUENOS AIRES	Se entiende por Inversión Pública la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios. Fuente: Ley N° 70 (Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del sector público de la ciudad). Artículo N° 13.
GUANAJUATO	Se consideran proyectos de inversión: -Programas: inversión compuesta por varias acciones y/u obras, los cuales están encaminados a un fin común. -Obra física: Dirigido principalmente a los proyectos de infraestructura, los cuales comprenden desde su conceptualización, preparación, periodo de inversión y cierre de la inversión. -Estudios: Dirigidos a la investigación de los distintos temas de gobierno. Fuente: Dirección general de programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de planeación e inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.
TÁCHIRA	Son los gastos que aumentan el acervo de capital fijo disponible para la economía. Fuente: CEPAL-ILPES-BID, "Consultoría para el Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversión Públicas de la República Bolivariana de Venezuela", elaborado por Diego Dorado. Caracas, Venezuela, diciembre 2001- enero 2002.

ESTADO / PROVINCIA	MARCO LEGAL DEL SNIP
BUENOS AIRES	1. Ley N° 24.354 del 22/8/1994. Crea el Sistema Nacional de Inversión Pública de Argentina. Si bien, se trata de una ley de carácter nacional en determinados aspectos afecta a la Jurisdicción. 2. Ley N° 70 Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del sector público de la ciudad y su Decreto Reglamentario N° 1.000/999. 3. Fija los sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público de la ciudad de Buenos Aires. Fuente: Ley N° 70 (Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del sector público de la ciudad). Artículo N° 13.
GUANAJUATO	1. Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. Decreto N° 27. Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del estado el 22 de Diciembre del 2000. Esta tiene por objeto establecer: a) Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación. b) Las normas y principios para llevar a cabo la planeación del desarrollo de la entidad, a fin de encauzar las actividades del poder ejecutivo del estado y de los ayuntamientos. c) Los fundamentos y las bases para coordinar y hacer congruentes las actividades de planeación nacional, estatal, regional y municipal. d) Las bases que permitan promover y garantizar la participación social en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes y programas a que se refiere esta Ley. 2. Decreto N° 3, de la H. Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional: establece atribuciones de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, en materia de: planeación, información para la planeación, población e inversión. 3. Reglamento interior de la Secretaría de Administración y Finanzas. Decreto Gubernativo N° 11. 4. Decreto N° 206. Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos públicos para el estado y los municipios de Guanajuato. Esta ley establece las bases generales para: <ul style="list-style-type: none"> • El ejercicio y control del gasto público. • La formulación de las leyes de ingresos para el estado y los municipios. • La formulación de los presupuestos de egresos del estado y de los municipios. • Llevar a cabo la contabilidad gubernamental. Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.

ESTADO / PROVINCIA	MARCO LEGAL DEL SNIP
TÁCHIRA	<p>1. Constitución del Estado Táchira: en su Capítulo IV, Artículo 152, Numeral 27, establece: "Elaborar y presentar al Consejo Legislativo, durante el primer semestre del período constitucional, El Plan Desarrollo Económico y Social así como el Plan de Inversión para dicho período".</p> <p>2. Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público (LOAFSP): su Artículo 10, indica: "Los presupuestos públicos expresan los planes nacionales, regionales y locales, elaborados dentro de las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, aprobados por la Asamblea nacional, en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país; se ajustarán a las reglas de disciplina fiscal contempladas en esta Ley y en la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto". El Plan Operativo Anual, coordinado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, será presentado a la Asamblea nacional en la misma oportunidad en la cual se efectúe la presentación formal del proyecto de Ley de Presupuesto.</p> <p>3. Ley de Administración del estado: en su Capítulo VIII, Artículo 34, Literal 4, hace referencia a la necesidad de: "Formular el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social del estado, el Plan Trienal de Inversiones y sus respectivos Planes Operativos Anuales".</p> <p>4. Ley orgánica de régimen presupuestario del Estado Táchira: su título I, Artículo 3, expresa que: " Los presupuestos de los entes sujetos a las disposiciones de esta Ley deberán concordar con el Plan Regional, Estatal y Local, elaborados dentro del marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación".</p> <p>Fuente: Página Oficial del Gobierno de Táchira, www.tachira.gov.ve.</p>

ESTADO / PROVINCIA	OBJETIVOS DEFINIDOS PARA EL SNIP
BUENOS AIRES	<p>La Gestión Pública de la ciudad de Buenos Aires se realiza a través del Sistema de Programación de la Acción de Gobierno y del Sistema de Inversiones Públicas.</p> <p>Los objetivos de los Sistemas de Gestión Pública son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Generar diagnósticos, memoria, programas y proyectos para la atención de aquellas cuestiones que sean de competencia de la ciudad, según la propia Constitución y las leyes. 2. Proveer la metodología e información necesaria para que las decisiones públicas se tomen siguiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia. 3. Ofrecer información confiable sobre el cumplimiento de los objetivos planteados por las políticas públicas. 4. Permitir la evaluación y la coordinación de los programas y de las acciones públicas. 5. Iniciar y actualizar en forma permanente el inventario de programas de acción de gobierno y el inventario de proyectos de inversión pública. 6. Formular anualmente el programa general de acción de gobierno y el Plan de inversiones públicas. <p>Fuente: Ley N° 70 (Sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público de la ciudad). Artículo N° 13.</p>
GUANAJUATO	<p>En el año 2004, el Estado de Guanajuato se encuentra diseñando un sistema de planificación de la inversión, el cuál definió como sus principales objetivos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr una eficiente distribución de recursos destinados a la inversión, maximizando el beneficio que ésta otorga a la sociedad. 2. Vincular a todas las instancias involucradas en el proceso de inversión. 3. Contar con el contexto general del proceso de inversión, que permita mayor transparencia en las acciones de gobierno en materia de inversión y en el manejo de los recursos. <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>
TÁCHIRA	<p>El objetivo central del sistema es apoyar el proceso de toma de decisiones alrededor de las inversiones públicas, ofreciéndole objetividad y soporte técnico.</p> <p>Fuente: Nuestro marco Conceptual SNIP, Ministerio de Planificación y Desarrollo, despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

ESTADO/ PROVINCIA	ENTIDAD RECTORA
BUENOS AIRES	<p>El órgano rector del Sistema de Inversión pública es la Oficina de Gestión Pública (OGEPU) dependiente de la Secretaría de Hacienda y Finanzas de la ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este ámbito, a la OGEPU le corresponde realizar, entre otras, las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer y desarrollar las metodologías, indicadores y criterios de decisión a utilizar en la formulación y evaluación de programas y proyectos. 2. Coordinar las acciones para el planeamiento de los programas y proyectos. 3. Verificar el cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos. 4. Organizar y mantener actualizado el inventario de programas y proyectos. 5. Formular anualmente el programa general de acción de gobierno y el Plan de inversiones públicas. <p>Fuente: Sistema de Programación de Inversiones. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Ley N° 70 (Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del sector público de la ciudad). Artículo N° 14.</p>
GUANAJUATO	<p>La entidad rectora es la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, unidad con personalidad jurídica propia, es un organismo desconcentrado del poder ejecutivo. En el año 2003 las materias de planeación, evaluación del desarrollo e inversión estratégica dejan de ser competencia de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. La Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, tiene, entre otras, las siguientes atribuciones en materia de inversión:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar y administrar la cartera de programas y proyectos de inversión conforme a las prioridades señaladas en los planes y programas estatales. 2. Coordinar el proceso de elaboración de la propuesta de inversión pública de los programas operativos anuales y someterla a la aprobación del ejecutivo del estado. 3. Coordinar el proceso de seguimiento y evaluación de la inversión pública y establecer los lineamientos para ello. 4. Proponer al ejecutivo aquellos proyectos que deberán considerarse como estratégicos, para el seguimiento puntual y específico de los mismos, y establecer conjuntamente con los titulares de las dependencias y entidades del poder ejecutivo, los objetivos, el alcance y los cronogramas de trabajo de dichos proyectos. 5. Analizar, proponer y promover modalidades de financiamiento alternativo para programas y proyectos de inversión, con la participación de los sectores público, privado y social. 6. Identificar las propuestas de infraestructura pública contenidas en la propuesta de inversión anual y canalizarlos a la Secretaría de Obra Pública, para la integración y preparación de los estudios, proyectos y presupuestos que correspondan. 7. Elaborar la prospectiva de los requerimientos de inversión estatal. <p>Fuente: Decreto N° 3, del 21 de noviembre 2003.</p>
TÁCHIRA	<p>La Dirección de Planificación, Proyectos y Presupuesto es el órgano rector del Sistema Presupuestario y de Planificación Estatal, y tiene como objetivo principal realizar de manera eficiente, la dirección, coordinación, programación, control y ejecución del proceso de planificación estatal. Son competencias de la Dirección las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesorar al Gobernador del Estado en Planificación del Desarrollo Social, Económico y de la Administración Pública Estatal. 2. Servir de unidad de enlace entre la Gobernación y el Ministerio de Hacienda, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y de la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE). 3. La recepción, control, revisión y procesamiento de información de las diferentes dependencias del ejecutivo del estado, supervisando, coordinando y asesorando las distintas etapas preparatorias del Presupuesto. 4. Formular el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social del estado, el Plan Trienal de Inversiones y sus respectivos Planes Operativos. 5. Elaborar el Proyecto de Ley de Presupuesto. 6. Proponer al ejecutivo del estado, convenios y acuerdos con los municipios, Organismos y Empresas del sector público y Privado en relación con los programas de inversión para el equipamiento físico. 7. Coordinar actividades de Desarrollo Regional con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de Ordenación Territorial, Desarrollo Regional y Desconcentración Económica. 8. Llevar el registro y control de los Proyectos de Inversión Pública para el Estado Táchira. <p>Fuente: Ley de administración del Estado de Táchira.</p>

ESTADO/ PROVINCIA	OTRAS ENTIDADES VINCULADAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL SNIP
BUENOS AIRES	<p>En cada jurisdicción y entidad integrante del sector público, funciona la Oficina de Gestión sectorial (OGESE) encargada de diagnosticar, formular, controlar y evaluar los programas y proyectos de su competencia. La Oficina tiene las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Producir diagnósticos según temas específicos del área. 2. Identificar, formular y evaluar Programas y Proyectos. 3. Mantener actualizado inventario de programas y proyectos de inversión. 4. Controlar la ejecución. 5. Realizar evaluación ex – post. 6. Mantener informada a la Oficina de Gestión Pública (OGEPU). <p>Fuente: Sistema de Programación de Inversiones. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Ley N° 70 (Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del sector público de la ciudad). Artículo N° 16.</p>
GUANAJUATO	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Secretaría de Finanzas y Administración es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública del estado, y le compete la siguiente atribución, entre otras: Establecer conjuntamente con la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, el sistema de programación del gasto público de acuerdo con los objetivos y necesidades de la Administración Pública del estado, normando y asesorando a las dependencias y entidades en la integración de sus programas específicos de conformidad con la Ley de la materia; 2. El Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato es un organismo técnico y consultivo, auxiliar del poder ejecutivo en materia de planeación. Este Consejo contará con los siguientes órganos: <ul style="list-style-type: none"> • El consejo técnico. • Los consejos regionales. • Los Consejos sectoriales. 3. El poder ejecutivo convocará a los integrantes de los otros poderes del estado en el proceso de planeación a efecto de evaluar y, en su caso, incorporar sus propuestas para el desarrollo de la Entidad. 4. La Secretaría de la Gestión Pública: es la dependencia encargada del impulso al mejoramiento integral de la administración pública estatal, la prevención de conductas constitutivas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en su caso, la aplicación del derecho disciplinario; así como de llevar a cabo el control, vigilancia, seguimiento y evaluación interna de las dependencias y entidades. 5. Secretaría de Obra Pública entre sus funciones se encuentran: <ol style="list-style-type: none"> A) Planear, programar y construir las acciones de nueva infraestructura en coordinación con las dependencias del poder ejecutivo. B) Brindar apoyo, asistencia y capacitación a las autoridades municipales en la realización de las acciones de obra pública. C) Cuidar y fortalecer la transparencia en los procesos de licitación y adjudicación de la obra pública. <p>Fuente: Ley Orgánica del poder ejecutivo para el Estado de Guanajuato. Decreto N° 18, Publicado en el Periódico Oficial N° 100, Segunda Parte, de Fecha 15 de Diciembre del Año 2000. Art. 24. Decreto N° 27. Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. Art. 17. Decreto N° 27. Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. Art. 5°.</p>
TÁCHIRA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaría del Despacho del Gobernador: Encargada de definir, evaluar y controlar los programas, proyectos y planes de desarrollo. 2. Dirección de Hacienda del Estado: Unidad del ejecutivo Regional abocada a procesar y velar por la correcta utilización de las asignaciones presupuestarias del estado, encargándose de la adquisición y control de bienes y servicios necesarios para el normal funcionamiento de la Administración Pública. 3. Consejo de planificación y políticas públicas: Encargado de aprobar el Plan de Desarrollo Estatal, de mantener la debida coordinación y cooperación de los distintos niveles de gobierno nacional, estatal y municipal y de evaluar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Estatal, entre otras. 4. Ministerio de Planificación y Desarrollo: Órgano rector del Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Se relaciona con los estados a través de las Corporaciones de Desarrollo Regional. 5. Oficina Central de Presupuesto: Órgano rector del Sistema Presupuestario público, participa en la preparación del marco plurianual de presupuesto y la ley de presupuesto anual. <p>Fuente: Página Oficial del Gobierno de Táchira, www.tachira.gov.ve.</p>

ESTADO/ PROVINCIA	ENTIDADES INCORPORADAS AL SNIP
BUENOS AIRES	<p>Se aplica a todo el sector público de la ciudad de Buenos Aires el cual comprende: la administración central, las comunas, los organismos descentralizados, entidades autárquicas, organismos de la seguridad social, las empresas y sociedades del estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el estado de la ciudad tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias y las entidades.</p> <p>Fuente: Ley N° 70 (sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público de la ciudad). Artículo N° 4.</p>
GUANAJUATO	<p>Las dependencias y entidades del ejecutivo estatal presentan proyectos de inversión, que forman parte del presupuesto de egresos, a través del proceso de preparación de la propuesta de inversión anual.</p> <p>Los municipios presentan también proyectos de inversión durante todo el año a las diversas dependencias y entidades del estado. Las dependencias y entidades analizan estas solicitudes y deciden el tipo de apoyo a otorgar. Dichos proyectos pueden formar parte de su presupuesto vigente o bien ser considerados para próximos ejercicios fiscales.</p> <p>A través de los Consejos regionales (el Estado de Guanajuato está dividido en 6 regiones y cada una cuenta con este organismo de planeación) las dependencias o entidades estatales, los municipios, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los ciudadanos presentan proyectos de inversión a Gobierno del estado para su apoyo.</p> <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>
TÁCHIRA	<p>Las establecidas en el artículo N° 1 del Decreto n° 2.850 y en el artículo N° 2 de la Ley Orgánica de Crédito público.</p> <p>Fuente: Decreto N° 2.850 del 12 de marzo de 1993.</p>

ESTADO/ PROVINCIA	NIVELES TERRITORIALES
BUENOS AIRES	<p>La división territorial y administrativa interna de cada provincia argentina se basa en el municipio, llamado más comúnmente <i>partido</i>. Los municipios tienen la condición de <i>autónomos</i>, reconocida por la misma Constitución nacional, pero los esquemas varían ampliamente de provincia a provincia. La ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone de sólo un municipio, a diferencia de otras provincias que cuentan con más de 400, como es el caso de Córdoba. No obstante, tiene pendiente de ratificación su ley de comunas que daría carácter de submunicipios a los actuales 16 centros de gestión y participación.</p> <p>Fuente: www.portalargentino.net</p>
GUANAJUATO	<p>Los niveles territoriales que participan en los procesos de planeación de la inversión pública son el estado y los municipios. Existe además, la representación regional a través de los Consejos Regionales; sin embargo, no es una figura reconocida en el marco legal únicamente, se menciona en la ley para fines de planeación.</p> <p>De igual forma, participan también las localidades de diversas formas. Por ejemplo, mediante la estructura de los Comités de Planeación Municipal, o bien mediante diversos programas estatales que sustentan sus acciones en la planeación de la comunidad.</p> <p>Por último, existe otra figura no contemplada en el marco legal, pero que se presenta con fines de planeación y de instrumentación de acciones, como son las micro regiones (conjunto de localidades que pueden pertenecer a diversos municipios).</p> <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>
TÁCHIRA	<p>Los estados para efectos de su división político-administrativa se componen de municipios. En materia de planificación la ley señala que en el nivel municipal le corresponde al alcalde de acuerdo con el Plan nacional, Plan regional y Plan estatal y en coordinación con el consejo local de planificación definir el Plan municipal de desarrollo y el Plan municipal de inversiones públicas.</p> <p>Fuente: Ley Orgánica de Planificación.</p>

ESTADO/ PROVINCIA	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
BUENOS AIRES	<p>La estructura básica de recursos del presupuesto de la ciudad de Buenos Aires es la siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tesoro de la ciudad 2. Recursos Propios de Organismos Descentralizados 3. Financiamiento Interno 4. Financiamiento Externo 5. Recurso Afectado 6. Recurso organismos Desc. Provenientes de Adm. Central <p>Fuente: Secretaría de Hacienda y Finanzas, Gobierno ciudad de Buenos Aires, presupuesto 2003.</p>
GUANAJUATO	<p>Las fuentes de financiamiento de la inversión pública estatal son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Ingresos extraordinarios • Deuda <ul style="list-style-type: none"> - Banca comercial - Banca de desarrollo • Apoyos federales <ul style="list-style-type: none"> - Aportaciones - Participaciones - Programas <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>
TÁCHIRA	<p>Según lo establecido en la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias (LOD), son ingresos del estado todos los señalados en el artículo 12. Sin embargo, para efectos del financiamiento de proyectos de inversión recurren básicamente a tres fuentes de recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) 2. Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAAE) 3. Situado Constitucional. <p>Fuente: Dirección General del Sistema de Inversiones Públicas, Ministerio de Planificación y Desarrollo.</p>

ESTADO/ PROVINCIA	METODOLOGÍAS DE PREPARACIÓN Y EVALUACIÓN EXISTENTES
BUENOS AIRES	<p>Existe la Guía General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública – Actualización año 2004.</p> <p>Guía Metodológica para la presentación de proyectos a nivel de perfil.</p> <p>Fuente: Oficina de Inversión Pública y Planeamiento. Subsecretaría de Gestión Pública y Administración Financiera.</p>
GUANAJUATO	<p>En este momento, se está desarrollando un manual de preparación de proyectos, dirigido a funcionarios estatales y municipales.</p> <p>En cuanto a metodologías de preparación de proyectos, se han retomado principalmente las propuestas por el ILPES y la CEPAL.</p> <p>El interés inicial de la UPIE es proporcionar los elementos mínimos iniciales para posteriormente adecuar y generar metodologías que permitan la evaluación en sus diferentes etapas de los proyectos.</p> <p>En el caso de contar de contar con ideas de proyectos, en una etapa de maduración avanzada, en conjunto con las dependencias y/o entidades normativas-ejecutoras se determina el tipo de estudios complementarios a realizar. Adicionalmente se consideran las metodologías propuestas por el Ministerio de Planificación de Chile. Entre dichos estudios se encuentran evaluaciones de tipo ambiental, económico, financiero y social.</p> <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>
TÁCHIRA	<p>Dependiendo del organismo que otorgue el financiamiento a los proyectos, se utilizan diversas metodologías para su preparación y formulación, entre ellas se pueden destacar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Metodología General del SNIP. 2. Metodología del FIDES. <p>Fuente: Dirección General del Sistema de Inversiones Públicas, Ministerio de Planificación y Desarrollo.</p>

ESTADO/ PROVINCIA	ESTRUCTURA DE LAS METODOLOGÍAS
BUENOS AIRES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeamiento y Evaluación. 2. Preinversión: Árbol de problema y Árbol de objetivos. 3. Inversión y Operación. 4. Formulación y evaluación de proyectos. 5. Matriz de Marco Lógico. 6. Plan de ejecución. 7. Criterios de inversión. 8. Guías sectoriales: proyectos de educación, salud, edificios públicos, mantenimiento urbano y teatros y museos. 9. Presentación de proyectos al Sistema de Programación de Inversiones del GCBA (SIPRIN). 10. Descripción del contenido de la FIBI. 11. Contenidos mínimos de los estudios y antecedentes que deben respaldar la FIBI para obras nuevas, obras en ejecución y estudios básicos. <p>Fuente: Sistema de Programación de Inversiones. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.</p>
GUANAJUATO	<p>Metodología para la preparación de proyectos</p> <p>INTRODUCCIÓN</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. CONCEPTOS BÁSICOS <ol style="list-style-type: none"> 1. a. Proyecto 1. b. Partes de un proyecto 1. c. Ciclo de vida de un proyecto 2. ¿CÓMO FORMULAR UN PROYECTO? <ul style="list-style-type: none"> PASO 1: Realizar el diagnóstico PASO 2: Delimitar el problema PASO 3: Encontrar soluciones PASO 4: Seleccionar alternativas PASO 5: Verificar la solución seleccionada PASO 6: Elaboración conceptual PASO 7: Clasificación de la alternativa PASO 8: Realizar el estudio de mercado PASO 9: Realizar el estudio técnico PASO 10: Realizar el análisis financiero PASO 11: Realizar el análisis socioeconómico PASO 12: Realizar la solicitud para la gestión de recursos PASO 13: Ejecutar el proyecto <p>ANEXOS</p> <ol style="list-style-type: none"> A. Ficha de registro B. Términos de referencia carta descriptiva C. Estudios requeridos por tipo de proyecto D. Metodologías de preparación por tipo de proyectos E. Bibliografía <p>Evaluación por tipo de proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción • Diagnóstico • Optimización de la situación actual • Alternativas de proyectos • Pre-selección de alternativas • Definición de beneficios y costos • Identificación de beneficios • Estimación de beneficios: Beneficios privados; Beneficios sociales • Identificación de costos • Estimación de costos: Costos privados; Costos sociales • Horizonte de evaluación • Cálculo de indicadores: Análisis de sensibilidad • Beneficios y costos no medidos • Conclusiones y recomendaciones • Factores externos al proyecto <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>

ESTADO PROVINCIA	ESTRUCTURA DE LAS METODOLOGÍAS
TÁCHIRA	<p>Además de la metodología general del SNIP cuya estructura fue presentada en la matriz del nivel nacional, los estados utilizan distintas metodologías dependiendo de la entidad que financie el proyecto. Entre éstas, la más frecuente es la de FIDES que presenta la siguiente estructura.</p> <p>Identificación del proyecto</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. entidad (estado o municipio solicitante) 2. gobernador o alcalde 3. nombre del proyecto 4. lugar de ejecución 5. duración del proyecto 6. organismo responsable 7. profesionales responsables 8. costo del proyecto 9. aporte solicitado 10. cofinanciamiento (entidad y otros aportes) <p>Justificación del proyecto</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. identificación del problema 2. diagnóstico de la situación actual 3. formulación de las alternativas de solución. <p>Descripción del proyecto</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. síntesis de la propuesta solicitada 2. objetivo general 3. objetivos específicos del proyecto 4. metas físicas 5. recursos necesarios 6. Plan de ejecución 7. Plan de inversiones 8. rendimiento del proyecto <p>Beneficios del proyecto</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. producto esperado (resultado inmediato): 2. resultado esperado (resultados a mediano plazo): 3. impacto económico 4. impacto social 5. impacto ambiental 6. número de personas (beneficiadas) 7. número de empleos directos e indirectos 8. área de influencia 9. otros impactos <p>Anexos</p> <p>Información adicional</p> <p>Fuente: Página oficial del fondo intergubernamental para la descentralización, www.fides.gov.ve.</p>

ESTADO/ PROVINCIA	USO DE PRECIOS SOCIALES
BUENOS AIRES	<p>No se han desarrollado ni se aplican precios sociales o precios sombras para ninguno de los factores de producción ni para la tasa de interés o de descuento fijada por la Autoridad nacional.</p> <p>Fuente: Sistema de Programación de Inversiones. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.</p>
GUANAJUATO	<p>En el proceso de preparación de proyectos, que se generan para la propuesta de inversión anual a nivel estatal, se utilizan únicamente costos de mercado con fines presupuestales. La utilización de precios sociales en este momento no se aplica.</p> <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>
TÁCHIRA	<p>Actualmente el Ministerio de Planificación y Desarrollo está elaborando nuevas tasas para los precios sociales.</p> <p>Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo.</p>

ESTADO PROVINCIA	SISTEMAS VINCULADOS
BUENOS AIRES	Se encuentra en estudio el desarrollo de una interfase con el sistema de administración financiera (SISER) o cualquier otro que lo reemplace (SIDIF o SIGAF).
GUANAJUATO	No disponible.
TÁCHIRA	<p>El SNIP debe articularse con el sistema presupuestario y el de crédito público, coordinados a nivel estatal por la Dirección de Planificación, Proyectos y Presupuesto, por el Ministerio de Finanzas, el sistema de control interno, coordinado por la Superintendencia de la Auditoría Interna y la Vicepresidencia de la República, el proceso de descentralización, coordinado por el Ministerio del Interior y Justicia y con el Sistema nacional de Planificación, coordinado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, donde este último sistema deberá prevalecer en su concepción y diseño.</p> <p>Fuente: Nuestro Marco Conceptual del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, noviembre del 2003.</p>

ESTADO PROVINCIA	SUB-SISTEMAS
BUENOS AIRES	<p>El sistema informático incluye el subsistema de Seguimiento de la Ejecución Física y Financiera de las Obras. Comprende las siguientes variables: información respecto del trámite licitatorio, crédito presupuestario, contratistas, porcentaje de avance físico, desarrollo de la inversión y su distribución por Centro de Gestión y Participación (CGyP).</p> <p>Fuente: Sistema de Programación de Inversiones. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.</p>
GUANAJUATO	<p>El sistema de planificación de la inversión pública, que se encuentra al 2004 en etapa de diseño, presenta conceptualizadas sus fases, las cuales podrían considerarse subsistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición de prioridades: pretende especificar los objetivos y metas por cumplir. • Integración de la propuesta de inversión: su objetivo es integrar la propuesta de inversión y registrarla en un banco de proyectos. • Programación plurianual: su objetivo es determinar el calendario de los proyectos de inversión a ejecutar para un período plurianual • Programación anual: pretende definir los proyectos de inversión a implementar para un período anual. • Propuesta de presupuesto plurianual: pretende integrar una propuesta de inversión que atienda las necesidades identificadas en el programa plurianual. • Presupuesto anual: su objetivo es integrar una propuesta de inversión que atienda las necesidades identificadas en el programa anual. • Ejecución de la inversión: su objetivo es implementar los proyectos de inversión de acuerdo a la programación anual. • Seguimiento y control: su objetivo es determinar el avance e impacto de los proyectos de inversión así como prevenir y corregir desviaciones del proceso de ejecución. • Evaluación de la inversión: pretende evaluar los resultados de la inversión para retroalimentar el resto del proceso. <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>
TÁCHIRA	<p>Los componentes del SNIP, definidos anteriormente son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Institucional y procedimental (normas) 2. Capacitación 3. Metodologías y asistencia técnica 4. Sistemas de información 5. Aspecto territorial <p>Fuente: Nuestro marco conceptual SNIP, Ministerio de Planificación y Desarrollo, despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

ESTADO PROVINCIA	SISTEMA DE INFORMACIÓN (BANCO DE PROYECTOS)
BUENOS AIRES	<p>Sistema de Programación de Inversiones (SIPRIN)</p> <p>Descripción: este sistema fue implementado en la Dirección General de Estructura y Sistemas de Información de la CBA, sobre la Intranet del GCBA, fue desarrollado con la herramienta Visual Studio.NET, aplicado al motor de base de datos DB Versión Windows para el ambiente de laboratorio y DB Mainframe para el ambiente de producción.</p> <p>Esquema funcional: se compone de cuatro módulos principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Módulo proyectos: permite formular, evaluar y priorizar los proyectos de inversión; genera el presupuesto anual y efectúa el seguimiento de los proyectos en ejecución. 2. Módulo mantenimiento: tiene como objetivo principal actualizar las tablas (auxiliares, genéricas y complementarias) que hacen al funcionamiento de la aplicación. 3. Módulo administración: compuesto por tres funcionalidades: Seguridad, configuración y auditoría. 4. Módulo reportes: responde a los requerimientos básicos de la mayoría de los usuarios respecto a la generación de estadísticas, cruces de información, consultas genéricas a la base de datos y generación de indicadores varios. El generador de reportes realiza diferencias entre los distintos perfiles de usuarios: Usuarios que diseñan consultas SQL y que tienen conocimientos técnicos, los que aprovechan las consultas realizadas y diseñan los informes, los que simplemente ejecutan informe de forma on-line, y los usuarios receptores de informes a través de email, web, etc. <p>Utilidades: la aplicación SIPRIN presenta al usuario un set de herramientas de tipo genérico las cuales están a disposición de todos los usuarios del sistema.</p> <p>Banco de Proyectos de Inversión</p> <p>Con la puesta en funcionamiento del SIPRIN se puso en marcha el Banco de Proyectos de Inversión (BPI) cuyos principales usuarios son las jurisdicciones y funcionarios que participan del proceso de toma de decisiones en materia de asignación de recursos para inversión.</p> <p>El BPI es un sistema de información sobre proyectos de inversión que abarca desde la preinversión hasta la operación, agrupados según su nivel de maduración.</p> <p>Fuente: Sistema de Programación de Inversiones. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.</p>
GUANAJUATO	<p>Actualmente, se encuentra en la etapa de diseño el Banco de Proyectos de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Se tiene concebido este Banco como un instrumento dinámico que permitirá reportar periódicamente datos para el registro, seguimiento y preparación de proyectos captados por la UPIE. Permitirá además ligar la fase de planeación estratégica con las etapas de programación y seguimiento de los programas y proyectos de la inversión pública estatal.</p> <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>
TÁCHIRA	<p>Corresponde al Sub-Sistema Estatal de Información, dependiente del Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP), cuyos módulos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Banco de Proyectos 2. Recepción de Documentos 3. Seguimiento 4. Financiamiento 5. Evaluación 6. Priorización 7. Plan de Inversión Pública 8. Reportes/Consultas 9. Gerencial 10. Clasificadores 11. Administración <p>Fuente: Sistema de Información, Ministerio de Planificación y Desarrollo, despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

ESTADO PROVINCIA	CAPACITACIÓN
BUENOS AIRES	<p>1. Capacitación de los funcionarios del GCBA vinculados al proceso de inversión pública: Se dictó durante el período 2002-2003 el Curso sobre Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión, alcanzó más de 250 inscriptos, se formularon a nivel de prefactibilidad 25 proyectos de inversión por un monto de US\$ 2.000.000.</p> <p>El curso se realiza en 12 clases de 3 horas distribuidas en los siguientes módulos: Clase Módulo 1: Formulación de proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clase módulo 2: Evaluación técnica • Clase módulo 3: Evaluación socio económica • Clase módulo 4: Evaluación de impacto ambiental • Clase de corrección de trabajos prácticos de los alumnos <p>2. Capacitación al personal del GCBA para que pueda administrar el Servidor de Aplicación WEB: se capacitaron 125 agentes en el uso de las herramientas informáticas del BPI.</p> <p>3. Capacitación <i>informática proyecto SIPRIN 2003: el grupo informático SIPRIN realizó una capacitación respecto de la implementación de las distintas fases del sistema SIPRIN WEB, la cual contempla:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación general del sistema informático • Operación general del sistema informático: cuenta con los siguientes módulos: <ul style="list-style-type: none"> a. Formulación b. Evaluación c. Presentación presupuesto d. Generación del presupuesto e. Listados y est. generales • Administración general y mantenimiento técnico del sistema informático: procedimientos de Administración – Windows 2000 Server – IBM DB2 Administrative Tools – OFFICE 2000 • Asistencia técnica • Presentaciones generales y capacitación general
GUANAJUATO	<p>Como una primera etapa, la UPIE ha desarrollado una serie de cursos con el objetivo de dar a conocer el modelo de administración y seguimiento de proyectos (MAP), destinados a funcionarios públicos encargados de los proyectos estratégicos y prioritarios del Gobierno del Estado de Guanajuato de todos los niveles (ejecutivos y operativos).</p> <p>En una segunda etapa, se pretende que el MAP se aplique a otros proyectos, que aunque no sean considerados prioritarios o estratégicos, por sus características y complejidad lo requieran. Por lo que será necesario dar a conocer el MAP a otras dependencias.</p> <p>Los cursos de administración de proyectos están enfocados a proyectos en las fases de preinversión y ejecución, dado que es en estas fases cuando son competencia de la Unidad de Planeación. Una vez que los proyectos pasan a la etapa de operación, el recurso presupuestal asignado para la operación es parte del gasto corriente y por tanto, competencia de la Secretaría de Finanzas del estado verificar su justificación, alcance y ejercicio.</p> <p>Además, al interior de la UPIE, quien está a cargo de la planeación estatal, se instrumentan cursos relacionados con herramientas de planeación, evaluación y priorización de la inversión pública. Durante el año 2004, se realizaron talleres y cursos sobre balance scorecard, proyectos de inversión, paquetes de software (R3, Project), etc.</p> <p>Fuente: Dirección General de Programación y Seguimiento de la Inversión. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno de Guanajuato.</p>
TÁCHIRA	<p>Actualmente no existen ningún tipo de programa educacional que forme a los gestores públicos en el área de preparación y evaluación de proyectos. Al igual que en ámbito nacional, en los estados se evidencia falta de homogeneidad conceptual, debilidad de las actividades de preinversión y seguimiento físico-financiero, interés por asimilar los sistemas y metodologías de proyectos y posibilidad de hacer intercambios de metodologías y experiencias entre diferentes instancias en el país.</p> <p>Fuente: Plan de Capacitación, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, noviembre del 2003.</p>

7.3. Características centrales del sistema de planificación en Brasil: cuadro de referencia

PAÍS	DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO
BRASIL	<p>El Sistema de Planificación y Presupuesto comprende las actividades de elaboración, seguimiento y evaluación de los planes, programas y presupuestos y la realización de estudios e investigaciones socio-económicas.</p> <p>Fuente: Ley N° 10.180 del 6 de febrero del 2001.</p>

PAÍS	OBJETIVOS DEFINIDOS
BRASIL	<p>El sistema tiene por finalidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular y planificar la estrategia de desarrollo nacional. 2. Formular los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. 3. Formular el Plan plurianual, la ley de directrices presupuestarias y el presupuesto anual. 4. Gerenciar el proceso de planificación y presupuesto federal. 5. Promover la articulación con los estados, el Distrito federal y los municipios, velando por la compatibilización de las normas y tareas afines de los diversos Sistemas, el Plan federal, estadual, distrital y municipal. <p>Fuente: Ley N° 10.180 del 6 de febrero del 2001.</p>

PAÍS	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN
BRASIL	<p>La Constitución Federal establece los instrumentos fundamentales del proceso de planificación, estos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Plan Plurianual (PPA) b) Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) c) Ley de Presupuesto Anual (LOA) <p>Fuente: Constitución política de Brasil.</p>

PAÍS	MARCO LEGAL
BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República Federativa de Brasil, establece los instrumentos de planificación nacional. • Ley de Directrices Presupuestarias: (LDP) se elabora anualmente, estableciendo las reglas generales para la elaboración del Presupuesto del año siguiente. Comprende las metas y prioridades de la administración federal, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero siguiente. Así mismo, orienta la elaboración de la ley anual de presupuesto, dispone sobre las alteraciones en la legislación tributaria y establece las políticas de aplicación de las agencias financieras oficiales de fomento. • Ley de Presupuesto Anual (LPA): la LPA para la Unión, Estados, distrito federal y municipios se elabora en atención a las directrices y prioridades establecidas en la Ley de Directrices Presupuestarias. <p>Fuente: Constitución de la República Federativa de Brasil. Artículo 165.</p>

PAÍS	ENTIDAD RECTORA
BRASIL	<p>Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Posee, entre otras, las siguientes competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación en la formulación de la planificación estratégica nacional • Evaluación de los impactos socio-económicos de las políticas y programas del Gobierno Federal y la elaboración de estudios especiales para la reformulación de las políticas. • Elaboración, monitoreo y evaluación del Plan plurianual de inversiones y de los presupuestos anuales. • Viabilización de nuevas fuentes de recursos para los planes de gobierno. • Formulación de directrices, coordinación de las negociaciones, monitoreo y evaluación de los financiamientos externos de los proyectos públicos con organismos multilaterales y agencias gubernamentales. • Coordinación y gestión de los sistemas de planificación y de presupuesto federal, de personal civil, de organización y modernización administrativa, de administración de recursos de información e informática y de servicios generales. <p>Fuente: www.planejamento.gov.br</p>

PAÍS	OTRAS ENTIDADES VINCULADAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA
BRASIL	<p>Mientras el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión actúa como órgano central del Sistema de Planificación en Brasil, participan también en éste:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Organismos sectoriales representados por las unidades de planificación y presupuesto de los diferentes Ministerios. b. La Abogacía General de la Unión c. La Casa Civil. <p>Fuente: Ley Número 10.180, Artículo 3.</p>

PAÍS	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
BRASIL	<p>Existen dos clasificaciones de las fuentes de financiamiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos de los Presupuestos de la Unión: Proviene del Presupuesto Fiscal, de Seguridad Social y de Inversiones Estatales. 2. Recursos no Presupuestarios: Son aquellos que financian acciones del PPA, pero que no están expresados en el Presupuesto de la Unión, éstos son los siguientes: Recursos administrados por la Unión: <ul style="list-style-type: none"> • Agencias oficiales de crédito, por ejemplo, Banco nacional de Desarrollo (BNDES) • Plan de despensas estatales • Fondos constitucionales administrados por la Unión • Renuncia fiscal • Recursos de terceros <p>Fuente: Manual de Elaboración de Programas. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas, Brasilia, mayo 2004.</p>

PAÍS	SISTEMAS VINCULADOS
BRASIL	<p>Sistema de administración financiera federal</p> <p>Comprende las actividades de programación financiera de la Unión, de los derechos y haberes, garantías y obligaciones de responsabilidad del Tesoro nacional y de la orientación técnico-normativa referente a la ejecución presupuestaria y financiera</p> <p>Esta integrado por la Secretaría del Tesoro nacional, como órgano rector y los órganos sectoriales (unidades de programación financiera de los Ministerios, Abogacía General Unión, la Vice presidencia y la Casa Civil).</p> <p>Algunas de sus competencias son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Velar por el equilibrio financiero del tesoro nacional. • Elaborar la programación financiera del tesoro nacional y gerenciar la cuenta única del tesoro nacional. • Dictar normas sobre la programación financiera y la ejecución presupuestaria y financiera; • Promover la integración con los demás poderes y esferas del gobierno en asuntos de administración y programación financiera. <p>Sistema de Contabilidad Federal</p> <p>Comprende las actividades de registro, tratamiento y control de las operaciones relativas a la administración presupuestaria, financiera y patrimonial de la Unión, con el objeto de elaborar las demostraciones contables.</p> <p>Integran este sistema la Secretaría del Tesoro nacional, como órgano rector y los órganos sectoriales.</p> <p>Son competencia del sistema entre otras las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer normas y procedimientos para un adecuado registro contable de los datos de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial de los órganos y entidades de la Administración Pública Federal; • Elaborar los balances generales de la Unión; • Consolidar los balances de la Unión, de los estados, del distrito federal y de los municipios, a fin de elaborar el balance del sector público nacional; • Promover la integración con los demás poderes y esferas del gobierno en asuntos de contabilidad. <p>Sistema de Control Interno del poder ejecutivo federal</p> <p>El sistema comprende las actividades de evaluación del cumplimiento de metas previstas en el Plan plurianual, la ejecución de los programas de gobierno y de los presupuestos de la Unión, y la evaluación de la gestión de los administradores públicos federales, utilizando como instrumentos la auditoría y la fiscalización.</p> <p>Evalúa la acción gubernamental y la gestión de los administradores públicos federales, por intermedio de la fiscalización presupuestaria, contable, financiera, operacional y patrimonial, apoyando el control externo en el ejercicio de su misión institucional</p> <p>Integran el Sistema de Control Interno: la Secretaría Federal de Control Interno como órgano rector y los órganos sectoriales.</p> <p>Compete a estos órganos las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan plurianual. • Evaluar la ejecución de los presupuestos de la Unión. • Elaborar información sobre la situación físico-financiera de los proyectos y de las actividades constantes de los presupuestos de la Unión. • Realizar auditorías sobre la gestión de los recursos públicos federales de responsabilidad de los órganos y entidades públicas e privadas. • Realizar auditorías de los sistemas contable, financiero, presupuestario, de personal, y demás sistemas administrativos y operacionales. <p>Fuente: Ley No. 10.180 del 6 de febrero del 2001.</p>

PAÍS	METODOLOGÍA DE PREPARACIÓN DE LOS PROGRAMAS
BRASIL	<p>Si bien el manual de elaboración de los programas no menciona directamente una metodología de preparación de los programas, si contiene algunos atributos indispensables para que sean aprobados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Órgano responsable - Unidad responsable - Nombre - Objetivo - Población objetivo - Justificación - Objetivo sectorial asociado - Desafío asociado - Tipo de programa (finalístico, de servicios al estado, gestor de políticas públicas o apoyo administrativo) - Horizonte de tiempo - Estrategia de implementación - Valor anual (de las acciones presupuestarias y no presupuestarias) - Indicador - Acción <p>Fuente: Manual de Elaboración de Programas. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas, Brasilia, mayo 2004.</p>

PAÍS	SISTEMA DE INFORMACIONES GERENCIALES Y PLANIFICACIÓN
BRASIL	<p>El SIGPLAN es el instrumento que organiza e integra la red de gerencia del PPA. El sistema fue desarrollado para ser ejecutado en un ambiente de Internet utilizando el Navegador Internet Explorer 5.5 o superior, independientemente de la configuración del hardware del equipo.</p> <p>La base de datos de SIGPLAN está compuesta por datos provenientes de diversas fuentes, entre los que se encuentran; base de datos del PPA, datos del SIDOR, SIAFI y SPI.</p> <p>La base de datos contiene información sobre la ejecución de las acciones, su gerenciamiento y seguimiento e informaciones presupuestarias y financieras de cada programa.</p> <p>El SIGPLAN presenta lo siguientes módulos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Módulo gerencial 2. Programación plurianual físico-financiera 3. Módulo de evaluación: por gerencia y sector 4. Programas con gerenciamiento intensivo: flujo de recursos, descripción de situación, gestión de restricciones. 5. Gestión de restricciones: programas con gerenciamiento intensivo, otros. 6. Catastro de usuarios. 7. Módulo sociedad <p>Fuente: www.sigplan.gov.br</p>

PAÍS	CAPACITACIÓN
BRASIL	<p>Situación actual</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proceso continuo de selección y formación de profesionales para la carrera de planificación y presupuesto. • Reorientación de la Escuela nacional de Administración Pública para el suplemento de la demanda de desarrollo gerencial en el gobierno. • Capacitación de 5.000 personas, cubriendo todos los ministerios y todos los gobiernos estatales para la elaboración e implementación del Plan Plurianual 2004-2007. El proceso partió inicialmente con la capacitación de 270 empleados que se encargan de multiplicar el entrenamiento en sus organismos y estados de origen. <p>Perfeccionamientos sugeridos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensificar las inversiones en desarrollo gerencial en todos los niveles. • Ampliar el esfuerzo de diseminación de conceptos del nuevo modelo de planificación, presupuesto y gestión para alcanzar el mayor número de personas posible. <p>Cabe destacar que actualmente, la ENAP en conjunto con el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, lanzan la novena versión del concurso de Innovación en la Gestión Pública Federal, que tiene por objetivo incentivar la generación de nuevos conocimientos en gestión y políticas públicas, por medio del reconocimiento, divulgación y premiación de prácticas innovadoras. El concurso también busca valorizar la iniciativa de dirigentes, gerentes y servidores, certificando la efectividad en el sector público y su capacidad de responder y generar resultados para la sociedad.</p> <p>Fuente: El desafío de la Planificación Gubernamental, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. octubre 2002, y página oficial de la Escuela nacional de Administración Pública, www.enap.gov.br.</p>

7.4. Características centrales del sistema de planificación de São Paulo: cuadro de referencia

ESTADO	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN
SÃO PAULO	<p>La Constitución establece los instrumentos fundamentales del proceso de planificación, estos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Plan Plurianual (PPA) e) Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) f) Ley de Presupuesto Anual (LOA) <p>Fuente: Constitución política de São Paulo.</p>
ESTADO	MARCO LEGAL
SÃO PAULO	<p>El sistema de planificación se sustenta básicamente en lo establecido en la siguiente legislatura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Estadual de São Paulo • Ley de Directrices Presupuestarias • Ley de Presupuesto <p>Fuente: Secretaría de Economía y Planificación del Estado de São Paulo.</p>
ESTADO	ENTIDAD RECTORA
SÃO PAULO	<p>La programación económica del Estado de São Paulo está coordinada por la Secretaría de Economía y Planificación, cuya función básica es la de organizar y administrar el sistema de planificación sectorial-regional del estado, promoviendo la articulación de los diversos órganos de Gobierno en la formulación de políticas públicas de desarrollo económico y social.</p> <p>Dentro de esta función, le corresponde a la Secretaría la coordinación y elaboración del Plan Plurianual y las consiguientes leyes presupuestarias. Asimismo, la Secretaría gestionará el Programa Estadual de Desestatización, este es, un programa que acerca el capital privado a las funciones del sector público.</p> <p>Fuente: www.planejamento.sp.gov.br</p>
ESTADO	OTRAS ENTIDADES VINCULADAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA
SÃO PAULO	<p>Las entidades vinculadas con la administración del sistema son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundación Sistema Estadual de Análisis de Datos (SEADE), • La Empresa Paulista de Planificación Metropolitana SA o • El Instituto Geográfico y Cartográfico (IGC). <p>Fuente: www.planejamento.sp.gov.br.</p>
ESTADO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
SÃO PAULO	<p>Dado que no contamos con información precisa acerca de las fuentes de financiamiento de los programas, se detalla lo especificado en la CP de Brasil respecto de los recursos de los estados. La Unión entrega a los estados el 47% del producto de la recaudación de impuestos sobre rentas y ganancias, de los cuales un 21,5% corresponden al Fondo de Participación de los estados y del distrito federal (FPE).</p> <p>Además según el artículo 157, la Unión entrega a los estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% de los impuestos recaudados por la Unión sobre rentas y ganancias, retenidos a los estados, sus organismos autónomos y por las fundaciones (desde la fuente de sus funcionarios). • 20% nuevos impuestos establecidos por la Unión. <p>Finalmente, el artículo 155 señala como competencia de este nivel de gobierno los siguientes impuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transmisiones por causa de muerte y donaciones • Operaciones relativas a la circulación de mercancías y prestaciones y servicios de transporte interestatal e intercomunal. (ICMS). • Propiedad de vehículos automotores <p>Fuente: Constitución política de Brasil.</p>

ESTADO	SISTEMAS VINCULADOS
SÃO PAULO	<p>El Sistema Integrado de Informaciones de Planificación y Presupuesto en el ámbito estadual es en encargado de propiciar la articulación de los procesos y compatibilizar los instrumentos básicos de planificación y presupuesto, es decir: Plan Plurianual - PPA, la Ley de Directrices Presupuestarias - LDO y la Ley de Presupuesto Anual – LOA.</p> <p>Para llevar a cabo esta función el sistema se apoya de las siguientes herramientas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Presupuestario de las Empresas. • Sistema de Seguimiento a las Inversiones. • Sistema de Monitoreo de Programas y Acciones del PPA. <p>Fuente: Secretaría de Economía y Planificación de São Paulo.</p>

ESTADO	METODOLOGÍA DE PREPARACIÓN DE LOS PROGRAMAS		
SÃO PAULO	<p>El Manual de Elaboración de los Programas menciona serie de atributos indispensables para que sean aprobados los programas.</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> - Órgano responsable - Unidad responsable - Nombre - Objetivo - Población objetivo - Justificación - Objetivo sectorial asociado </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> - Desafío asociado - Tipo de programa (finalístico, de servicios al estado, gestor de políticas públicas o apoyo administrativo) - Horizonte de tiempo - Estrategia de implementación - Valor anual (de las acciones presupuestarias y no presupuestarias) - Indicador - Acción </td> </tr> </table> <p>Fuente: Manual de Elaboración de Programas. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas, Brasilia, mayo del 2004.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Órgano responsable - Unidad responsable - Nombre - Objetivo - Población objetivo - Justificación - Objetivo sectorial asociado 	<ul style="list-style-type: none"> - Desafío asociado - Tipo de programa (finalístico, de servicios al estado, gestor de políticas públicas o apoyo administrativo) - Horizonte de tiempo - Estrategia de implementación - Valor anual (de las acciones presupuestarias y no presupuestarias) - Indicador - Acción
<ul style="list-style-type: none"> - Órgano responsable - Unidad responsable - Nombre - Objetivo - Población objetivo - Justificación - Objetivo sectorial asociado 	<ul style="list-style-type: none"> - Desafío asociado - Tipo de programa (finalístico, de servicios al estado, gestor de políticas públicas o apoyo administrativo) - Horizonte de tiempo - Estrategia de implementación - Valor anual (de las acciones presupuestarias y no presupuestarias) - Indicador - Acción 		

ESTADO	SISTEMA DE MONITOREO DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DEL PPA-SIMPA
SÃO PAULO	<p>El SIMPA constituye un proceso continuo de seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas y acciones contemplados en Plan Plurianual. Las informaciones referentes al SIMPA son registradas en un sistema informático disponible en la página de la Secretaría de Economía y Planificación Estratégica, entidad responsable del Sistema, al que pueden acceder todos los agentes de la administración pública estadual envueltos en el proceso de planificación. La actualización de la información se realiza mensualmente.</p> <p>El SIMPA dispone de una aplicación informática que permite la administración de datos y consulta constante, on-line, integrando a un conjunto de Sistemas, entre ellos; Estructura de Programas y Acciones (EPA) y Sistema de Seguimiento de Inversiones (SAI).</p> <p>Fuente: Portaria CPA-1, 26-7-2004. Coordinaduría de Planeamiento y Evaluación.</p>

ESTADO	CAPACITACIÓN
SÃO PAULO	<p>Si bien no se dispone de información en el estado respecto de programas de capacitación, es posible destacar algunas acciones que fueron realizadas desde el nivel central en cuanto a este tema.</p> <p>Primero, entre las actividades de elaboración e implementación del Plan Plurianual 2004-2007, estuvo incluida desde en nivel central la capacitación de 80 multiplicadores, cuya misión es reproducir el entrenamiento del nuevo modelo de planificación para otros 1.600 empleados en los estados y el Distrito.</p> <p>Además con el objetivo de fortalecer la cooperación con los estados el Ministerio de Planificación realiza investigaciones para relevar la implantación del PPA en esas unidades de la federación. Al respecto se puede mencionar que 10 estados en 1999 promulgaron sus PPA y otros 7 en el 2000, la mayor parte de los estados adoptó la misma estructura del PPA de la Unión.</p> <p>Fuente: El desafío de la Planificación Gubernamental, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. octubre del 2002.</p>

8. España como caso especial de análisis

8.1. Nivel nacional: el caso español

La historia de España es una historia de identidades y tensiones regionales. Desde muy temprano, la autonomía de ciertas regiones se hizo imprescindible. La configuración territorial del país ha ido cambiando, intercalando épocas de máximo centralismo con pequeños amagos de descentralización. Enlazando con el debate sobre la distribución territorial esbozado en la introducción de la investigación, se podría decir que la vida administrativa de España viene marcada por la lucha de determinadas nacionalidades por constituirse como personas jurídicas de derecho propio. Esto llevó, en la Constitución de 1978, a la creación del estado de las autonomías.

La Constitución española de 1978 establece que el estado español es un estado unitario descentralizado que reconoce la existencia de varias nacionalidades y reconoce la autonomía de los territorios que lo componen. Este unitarismo expuesto en el texto constitucional se ve difuminado por la elevada autonomía de las regiones del país. El grado de autonomía es tan alto que se podría decir que nos encontramos ante un estado cuasi-federal.

Al elaborar la Constitución de 1978 se optó por conceder el mismo grado de autonomía a todas las regiones. Algunas regiones tardaron más tiempo en poder asumir las competencias transferidas pero hoy disfrutan, casi todas, del mismo grado de autonomía. La excepción viene dada por los casos de la Comunidad de Navarra y del País Vasco.

Estas dos comunidades disfrutaban de derechos forales históricos⁵⁹ que les permiten tener un régimen de financiación propio. Así, los llamados conciertos económicos vendrían a ser las leyes quinquenales que regulan la actividad fiscal y económica de las dos comunidades en cuestión.

Nosotros hablaremos de la inversión pública en España sin tener en cuenta las excepciones forales. Especificar en cada caso cómo funcionan las Comunidades de Navarra y el País Vasco nos llevaría demasiado tiempo y espacio así que nos limitaremos a estudiar el funcionamiento del Estado, de las Comunidades Autónomas (CCAA) en general y de las ciudades con Estatuto de Autonomía, intentando entender cómo se coordinan y se interrelacionan los diferentes niveles territoriales.

Estudiaremos, sobre todo, la relación entre las Comunidades Autónomas y el estado. Hemos de señalar que cada Comunidad Autónoma está dividida en provincias pero, al carecer éstas de personalidad jurídica propia, no las podemos tratar como un ente autónomo. De esta manera, nos limitaremos a trabajar con la Comunidad Autónoma como unidad. Asimismo, tampoco trataremos el tema de los entes locales en la investigación pues consideramos que es una realidad bastante amplia y bastante específica para poder abordarla en el presente documento.

El trabajo que aquí presentamos está basado en la nueva Ley Presupuestaria que se pondrá en práctica por primera vez en los Presupuestos del 2005. Es por ello que muchas de las afirmaciones y procesos aquí explicados podrán cambiar en los próximos años para una mejor puesta en práctica de la nueva ley.

8.2. Primer eje temático compartido: coordinación y fuentes de financiamiento

La Constitución de 1978 concedió a las autonomías una serie de competencias que éstas podrían administrar. Los artículos 148 y 149 de dicha Constitución establecen cuáles son esas competencias transferidas a las Comunidades y cuáles permanecen como competencias exclusivas del estado.

En líneas generales, el estado conserva las competencias de Seguridad y Defensa, Justicia, Comercio exterior y política económica, Legislación General y regulación básica de las diferentes políticas del estado.

Por su parte, las Comunidades Autónomas (CCAA) administran la organización de las instituciones de autogobierno, la administración de las entidades locales de su territorio, las comunicaciones y el transporte dentro del territorio autonómico, la pesca, la agricultura y el turismo de sus dominios, la policía autonómica, el patrimonio cultural y la administración de la sanidad, la educación y política laboral.

La transferencia de las competencias de Sanidad desde el Estado a las Comunidades Autónomas se concluyó en enero del 2002. A partir de ese momento, todas las Comunidades Autónomas disfrutaban del derecho a legislar y ejecutar las competencias de Sanidad e Higiene. Al descentralizarse la gestión de la sanidad, se hace preciso crear una legislación básica que asegure la calidad de los servicios básicos en todo el territorio español.

En mayo del 2003, se aprueba la Ley de cohesión y calidad del sistema nacional de salud donde se sientan los principios que deben regir la implementación del servicio sanitario. En la misma ley, se inaugura el Consejo Interterritorial del Sistema nacional de Salud, órgano que coordinará la gestión sanitaria de las Comunidades Autónomas con el Estado. Entre las competencias que asimilan las Comunidades Autónomas está la capacidad de elaborar y ejecutar

⁵⁹ Derechos preservados desde la Edad Media que les permiten mantener su autonomía financiera y funcionar con pactos quinquenales con el Estado español.

planes de inversión pública autónomos según criterios propios, respetando siempre la legislación básica del estado.

Las competencias de **Educación** pertenecen también a las Comunidades Autónomas. La planificación y ejecución de las políticas educativas depende de las Conserjerías de Educación de cada Comunidad Autónoma, sin embargo, éstas están condicionadas por las leyes nacionales que establecen las normas básicas de funcionamiento del sistema educativo. Así, por ley orgánica⁶⁰ se regula la actividad educativa primaria, secundaria y universitaria. La Comunidad Autónoma está obligada a seguir los planes elaborados por el Gobierno central pudiendo, solamente, gestionar los fondos en función de las disposiciones de obligado cumplimiento. La Comunidad Autónoma tiene el derecho de elaborar y ejecutar planes de inversión pública respetando siempre el marco legal nacional.

En cuanto a la **política laboral**, el estado guarda para sí el derecho a crear la legislación general que ha de funcionar en todo el territorio. Sin embargo, se descentraliza la gestión de las políticas activas de trabajo, quedando la gestión de las políticas pasivas, estas son, las relativas a la tramitación y pago de los subsidios al desempleo, en manos del Gobierno central. Así, las Comunidades Autónomas podrán realizar programas propios de orientación profesional, Escuelas taller y casas de oficio y programas de formación y fomento del empleo, entre otras. La descentralización laboral no se ha concluido todavía en todas las Comunidades Autónomas pues todavía en algunas no se han traspasado todas las competencias sobre las políticas activas.

En general, el traspaso de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas lleva consigo la capacidad de planificar y ejecutar los proyectos de inversión que ellas consideren más adecuados. El límite viene dado por la **legislación básica del estado** y por la responsabilidad de administrar satisfactoriamente las competencias que les han sido atribuidas.

Pero para que las Comunidades Autónomas puedan financiar los gastos emanados del disfrute de competencias propias es preciso crear un adecuado sistema de financiación territorial, esto es, un sistema que permita distribuir los ingresos del estado entre todas las administraciones de manera que se alcance el equilibrio entre las competencias ejercidas y la financiación de las mismas.⁶¹ Un buen sistema de financiación territorial permitirá la autonomía de las diferentes regiones.

La primera ley que regula la financiación territorial en España es la Ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En ella se recoge la cesión tributaria realizada desde el Estado a las Comunidades Autónomas y las diferentes formas de financiación de los territorios. Sin embargo, el avance en la descentralización competencial obligó al estado a renovar la legislación en función de las nuevas competencias transferidas. La ley que regula hoy el sistema de financiación territorial en España es la Ley 21/2001 que recoge todo lo relativo a las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las ciudades con estatuto de autonomía. El País Vasco y Navarra se regirán por sus respectivos conciertos económicos.

Así, la **Ley 21/2001 de Financiación Territorial** establece que las Comunidades Autónomas se financiarán a través de:

⁶⁰ Una ley orgánica es aquella que debe ser aprobada por mayoría de 2/3 y que regula competencias fundamentales del Estado. (Artículo 81 de la Constitución Española 1978).

⁶¹ El artículo 156 de la Constitución Española establece que: 1) Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles y 2) Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

I) Impuestos cedidos parcial o totalmente por el Estado⁶²

El estado cede las competencias normativas y de gestión de determinados tributos. La Comunidad Autónoma tiene el derecho a la recaudación y la legislación sobre estos impuestos cedidos, respetando siempre los criterios de equidad y distribución protegidos por la Constitución. Los tributos cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas son los siguientes:

- a) Impuestos gestionados por las CCAA (recaudación directa por las CCAA).
- b) Impuesto sobre transmisiones y actos jurídicos documentados. Traspasado el 100% de las competencias. La CCAA tiene capacidad normativa.
- c) Impuesto sobre sucesiones y donaciones. Traspasado el 100% de las competencias. La CCAA tiene capacidad normativa.
- d) Impuesto sobre el patrimonio. Traspasado el 100% de las competencias. La CCAA tiene capacidad normativa.
- e) Tributos sobre el juego. Traspasado el 100% de las competencias. La CCAA tiene capacidad normativa.
- f) Impuesto especial sobre determinados medios de transporte. Traspasado el 100% de las competencias. La CCAA tiene capacidad normativa.
- g) Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Traspaso del 100% de las competencias. La CCAA tiene capacidad normativa.
- h) Impuestos gestionados por el estado (recaudados por el estado y transferidos hacia las CCAA).
- i) Impuesto del IRPF (Impuesto sobre la renta de las personas físicas). Traspasado el 33% de las competencias. Capacidad normativa limitada.
- j) Impuesto del IVA. Traspasado el 35% de las competencias. Las CCAA no tienen potestad normativa, la regulación viene dada por la Unión Europea.
- k) Impuestos especiales de fabricación. Traspaso del 40%. Semejante a la regulación y gestión del IVA.
- l) Impuestos sobre la electricidad. Traspaso 100%.

II) Impuestos propios de la CCAA

La Comunidad Autónoma puede establecer los tributos que considere, ejerciendo sobre ellos la labor de gestión y normativización. A modo de ejemplo, citaremos el impuesto sobre el depósito de las entidades de crédito vigente en la CA de Extremadura.

III) Transferencias del fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargos al presupuesto del estado

El estado crea un fondo de suficiencia para cubrir la diferencia entre la financiación propia y las necesidades de gasto de las CCAA. El fondo de suficiencia corre a cuenta de los presupuestos generales del estado y la cantidad transferida vendrá determinada por los ejecutores del mismo. Se trataría, en última instancia, de la gestión de los gastos corrientes (véase más adelante en las funciones de la planificación para el caso español).

En cuanto al fondo de compensación interterritorial, éste es un fondo destinado a paliar las diferencias económicas y sociales entre las diferentes Comunidades Autónomas. Se financia a cargo de los presupuestos generales del estado que deberán destinar un mínimo de un 30% de la base del cálculo de la inversión pública aprobada en los presupuestos generales del estado al fondo de compensación. Los criterios de adjudicación vienen dados por el nivel de renta, tasa de población emigrada, tasa de desempleo, superficie territorial, insularidad y otros. El consejo de política fiscal y Financiera, formado por miembros del estado y de las CCAA, decide hacia qué proyectos se destinará la inversión (véase en el apartado de *Las funciones de la planificación* la labor general del Consejo de política fiscal y financiera).

⁶² Para mayor información consultar la página www.agenciatributaria.es

Por último, el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Financiación Territorial, financia la ejecución de determinadas actividades desarrolladas en las Comunidades Autónomas. Los instrumentos utilizados para ello son:

- a) Convenios para la ejecución de transporte metropolitano
- b) Convenios para la ejecución de infraestructuras de transporte metropolitano
- c) Otras subvenciones: universidades, eventos culturales, policía autonómica.

IV) Rendimientos procedentes del patrimonio propio e ingresos de derecho privado

Las CCAA disponen de bienes propios que pueden vender, alquilar o gestionar en vista a obtener un ingreso. Igualmente, puede recibir donaciones o prestaciones privadas.

V) Producto de operaciones de crédito

Las CCAA tienen derecho a emitir deuda pública y a realizar operaciones de crédito dentro del marco fijado por la Ley nacional de estabilidad presupuestaria. Las concesiones de deuda pública se negociarán en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del estado.

VI) Las subvenciones de la Unión Europea

Si bien están destinadas a financiar proyectos de inversión concretos, tienen bastante peso en el desarrollo de las Comunidades Autónomas. Las transferencias europeas destinadas a las diferentes regiones tienen su reflejo en el presupuesto autonómico.

En cuanto a la financiación de los entes locales, estos recibirán transferencias del estado, de las Comunidades Autónomas y de sus propias tasas y tributos pero no se constituyen como personas jurídicamente autónomas.

8.3. La programación económica en el nivel nacional

A) Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación

Las funciones básicas de la planificación, con las que trabajaremos en este estudio, son tres: Prospectiva, Coordinación y Evaluación.

La función de prospectiva pretende incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de incertidumbre a la planificación, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales.⁶³

La función de coordinación pretende establecer una vinculación armónica entre los diferentes agentes de la planificación de manera que ésta se lleve a cabo de la manera más eficaz posible.

Por último, la función de evaluación pretende establecer un sistema de control y seguimiento que estudie la consecución de objetivos y la adecuada gestión de los actos públicos.

A continuación, estudiaremos cómo se concretan en el nivel nacional español las tres funciones de la planificación citadas.

⁶³ Wiesner, Eduardo y otros (2000): Funciones básicas de la Planificación. Cuadernos ILPES. Santiago de Chile. pág 11.

I) Función de prospectiva

La planificación económica en España se realiza en tres ámbitos: programas macroeconómicos a medio y largo plazo, programas sectoriales y programas regionales.⁶⁴

- *Programas macroeconómicos*

La realización de programas macroeconómicos supone la elaboración de proyecciones futuras sobre la evolución de diferentes indicadores macroeconómicos básicos y, en general, sobre el contexto en el que se desarrollará la política económica española. Los indicadores macroeconómicos que se suelen utilizar son la demanda nacional, el saldo exterior, precios y costes, variables del mercado de trabajo, ingresos públicos, gastos públicos y deuda pública.

Desde 1987, se realiza en España un modelo macroeconómico que pretende simular la realidad futura de la economía española. El Modelo de Investigación y Simulación de la Economía Española (MOISEES) trata de proyectar el escenario económico futuro prestando especial atención a las interacciones entre la actividad del sector público y la actividad económica. De igual manera, el Ministerio de Economía y Hacienda utiliza el modelo QUEST II para estudiar las relaciones económicas entre los diferentes estados de la Unión Europea. Este modelo fue elaborado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea y permite a España estudiar cuál será la evolución de su economía en función de su integración en la Unión Europea.

Estos instrumentos utilizados para la realización de proyecciones futuras permiten al Ministerio de Economía español elaborar sus propios planes económicos.

Cada año, la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Hacienda realiza un **programa de estabilidad**. Se trata éste de un programa quinquenal que recoge la evolución reciente y las perspectivas de evolución a medio plazo de la economía española. A partir de éstas, el Programa establece las directrices generales que ha de seguir la política económica del país. La revisión anual del programa es una orden de obligado cumplimiento emanada directamente de la Unión Europea. Todos los países miembros reelaboran anualmente la proyección plurianual de sus economías. El Consejo Económico de la Unión valida la correspondiente revisión elaborada por los países miembros.

El Programa de Estabilidad se compone de los objetivos e instrumentos de la política económica, su situación actual y sus perspectivas. Se realizan en él diversas proyecciones presupuestarias donde se recogen las variaciones en los gastos e ingresos futuros y se elaboran estudios sobre la calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. Se trata, en definitiva, de un bosquejo a medio plazo de cómo ha de evolucionar la economía española en los cinco siguientes años.

El Programa de Estabilidad anualmente revisado servirá para realizar los **escenarios presupuestarios plurianuales** elaborados por el Ministerio de Economía y Hacienda. Tal y como afirma el artículo 28 de la Ley general de presupuestos, los escenarios presupuestarios plurianuales constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Se trata de una previsión de tres años sometida, en cualquier caso, al objetivo de estabilidad presupuestaria establecido por la Ley general de presupuestos.

Los escenarios presupuestarios plurianuales son confeccionados por el Ministerio de Hacienda y enviados al Consejo de Ministros para su aprobación. Cada año se elabora un nuevo escenario que proyecte la economía de los siguientes tres años. Los escenarios presupuestarios

⁶⁴ Rodríguez, María Elvira (2000): La programación económica en España. Serie Seminarios y Conferencias ILPES-CEPAL. Santiago de Chile. pág 29.

plurianuales están integrados por un escenario de ingresos que tendrá en cuenta las tendencias y coyunturas económicas, y un escenario de gastos que asigna los recursos en función de las prioridades, obligaciones y compromisos del estado.

Por su parte, los escenarios presupuestarios plurianuales se elaboran a partir de los **programas plurianuales** desarrollados en cada Ministerio. El programa plurianual es el Plan económico de cada Ministerio para los siguientes tres años. El contenido de los programas plurianuales de cada Ministerio se compone de.⁶⁵

- Los objetivos plurianuales expresados en programas o grupos de programas presupuestarios con la correspondiente escala de prioridades.
- La actividad a realizar para la consecución de los objetivos.
- Los medios económicos disponibles para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan.
- Las inversiones reales y financieras a realizar.
- Los indicadores de ejecución, seguimiento y evaluación de cada objetivo.

La Dirección general de presupuesto recibirá los programas plurianuales de cada departamento ministerial y con las recomendaciones emanadas de la Comisión de Ingresos y la Comisión de Gastos elaborará los escenarios presupuestarios plurianuales en función de las prioridades de cada Ministerio (el proceso se explicará más detalladamente en el apartado del *Eje de la inversión pública*).

- **Programas sectoriales**

Los programas sectoriales son planes concebidos para el desarrollo de un sector. Estos planes involucran a muchas entidades que participan en la ejecución del Plan y se financian a cargo de los presupuestos generales del estado (aunque puede existir la cofinanciación).

Cada Plan es elaborado por las entidades involucradas y coordinado a través de los Ministerios que participen en él. Una vez elaborado, pasará al Consejo de Ministros quien deberá darle su aprobación. El Plan propone unos objetivos estratégicos que mejoren la situación del sector en cuestión y designa y crea las instituciones que se encargarán de la puesta en práctica y el seguimiento del Plan.

La variedad de planes propuestos y realizados en España es muy grande como para poder sistematizarla así que citaremos el Plan nacional de I+D a modo de ejemplo. Este Plan fue un Plan propuesto por el Ministerio de Ciencia y Tecnología para los años 2000-2003. El objetivo primordial del Plan era incrementar la calidad y competitividad de las empresas y de la sociedad española en su conjunto. La innovación de dicho Plan es la participación del capital privado en la financiación y programación del Plan. Capital privado y capital público trabajan conjuntamente para fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico español de cara a la convergencia con Europa.

- **Programación regional**

Los programas regionales en España se inscriben dentro de la política regional comunitaria.⁶⁶ Los fondos que financian estos planes son el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el FEOGA-Orientación.

Para poder acceder a la financiación comunitaria, los estados miembros elaboran planes propios de desarrollo regional (ya sea a nivel de las Comunidades Autónomas o a nivel nacional). El Plan de Desarrollo Regional de los estados es presentado a la Comisión Europea, especificando

⁶⁵ Artículo 29.6 de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

⁶⁶ Relativo a la Unión Europea.

bien los problemas estructurales de las regiones y los recursos necesarios para hacer frente a los mismos. La comisión estudiará cada caso y definirá un marco de apoyo comunitario para los planes que recibirán finalmente la subvención. Una vez elaborado el marco, los estados presentarán programas detallados de desarrollo e inversión que serán presentados de nuevo a las instituciones europeas para concretar la manera de gestionar los fondos y de llevar a cabo los proyectos.

II) Función de coordinación

La función de coordinación en España es llevada a cabo por el Ministerio de Economía y Hacienda. Este se encargará de armonizar las relaciones económicas entre el estado, los diferentes niveles administrativos y los diferentes organismos autónomos. Asimismo, creará las instituciones que sean necesarias para articular el funcionamiento general del estado.

Como ya indicamos en el apartado anterior, el estado se guarda el derecho a promulgar la legislación básica de las políticas fundamentales. Dentro de estas políticas se encuentra la planificación económica del país. Los diferentes niveles administrativos tendrán que respetar las directrices marcadas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

En 1997, la Unión Europea firma el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado por el Consejo de Ámsterdam. Dicho pacto obliga a los estados miembros a controlar el déficit público y a estabilizar los indicadores macroeconómicos de sus economías. A raíz de estos compromisos, el estado español elabora una ley base que pretende controlar el gasto del estado, de las Comunidades Autónomas y de los entes locales. Se trata de la Ley de estabilidad presupuestaria basada, fundamentalmente, en alcanzar el equilibrio entre ingresos y gastos.

De esta manera, toda la planificación, política presupuestaria o programas de inversión de los distintos niveles administrativos están supeditados al techo presupuestario que establezca el Ministerio de Economía de acuerdo con la Ley de estabilidad presupuestaria.

La planificación en España se realiza dentro del Ministerio de Economía y Hacienda. Por un lado, la Dirección General de Política Económica elabora el Programa de Estabilidad. Este programa servirá a la Dirección General de Presupuestos para realizar los escenarios presupuestarios plurianuales, este es, el documento principal de la planificación nacional. La Dirección General de Presupuestos mantiene un constante diálogo con los departamentos ministeriales para elaborar los escenarios presupuestarios plurianuales. Así, la Dirección General de Presupuesto envía a los Ministerios el formato de programa y la cuantía económica aproximada con la que cuentan. Los Ministerios, en sus oficinas presupuestarias, elaboran los programas y los mandan a la Dirección General de Presupuesto para que ésta, a partir de aquellos, pueda confeccionar los escenarios presupuestarios plurianuales. El documento final se estructura en un conjunto de programas prioritarios que serán retomados en la siguiente fase presupuestaria.

La elaboración de los Presupuestos Generales del estado se realiza, de igual modo, en la Dirección General de Presupuesto. Ésta, como lo hiciera con los escenarios presupuestarios plurianuales, mantiene un diálogo constante con los Ministerios, de nuevo, con las Oficinas Presupuestarias de los mismos. De esta forma, la Dirección General de Presupuesto proporciona el formato de los programas. Los Ministerios, por su parte, a partir de las cifras de gasto establecidas por la Comisión de Gastos, confeccionan sus programas y les añaden la cuantía económica exacta de cada uno de ellos. Las propuestas son enviadas a la Dirección General de Presupuesto quien elaborará finalmente el anteproyecto de Ley presupuestaria.

Como vemos, la coordinación de la planificación y de la presupuestación gira entorno a la **Dirección General de Presupuestos, a las Oficinas Presupuestarias de cada Ministerio y a la elaboración de programas**. Tanto en la fase planificadora como en la presupuestaria, hablaríamos de una programación sectorial. La coordinación entre los Ministerios y la Dirección General de Presupuesto se produce gracias a la existencia de Oficinas Presupuestarias en cada uno de ellos. El trabajo de estas oficinas es el que permite al Ministerio de Economía y Hacienda elaborar una

planificación y una presupuestación nacional teniendo en cuenta las necesidades y objetivos de cada sector. Por su parte, el hecho de que la planificación y la presupuestación se realicen en la misma Dirección, esta es, la Dirección General de Presupuesto, permite una mayor coherencia de la gestión económica nacional. Asimismo, la utilización del programa como unidad de trabajo permite una mayor armonización entre las necesidades de los sectores, la planificación general de la economía a corto y medio plazo y la plasmación de esta última en los presupuestos generales del estado, donde se añade a cada programa una cantidad económica de gasto concreta.

Por otro lado, como ya indicamos, el estado crea también diferentes organismos donde negocian los distintos niveles territoriales. Estos organismos pretenden ser paritarios y conceder igualdad de condiciones a las administraciones participantes.

El organismo que regula la coordinación Estado-CCAA es el **Consejo de política fiscal y financiera**. En él, Comunidades Autónomas y estado deciden hacia qué proyectos de inversión irán los Fondos de Compensación. La distribución de recursos entre las diferentes Comunidades Autónomas responde a la planificación pactada en los escenarios presupuestarios plurianuales emanados del nivel nacional. El consejo se reunirá para adaptar los fondos presupuestarios a los planes plurianuales confeccionados por el Ministerio de Economía. Igualmente, el consejo establecerá el tope presupuestario de cada Comunidad Autónoma con el fin de respetar el principio de estabilidad presupuestaria que determina la economía española. Recordemos que el Consejo de política Fiscal y Financiera se compone del Ministro de Economía y Hacienda y de los Consejeros de Economía de todas las Comunidades Autónomas de manera que se pueda conseguir una visión más holística de la gestión territorial.

La comisión mixta de coordinación de la gestión tributaria actuará como órgano colegiado de participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia estatal tributaria. Esta Comisión tiene como funciones la articulación del régimen autonómico en el marco fiscal estatal, el establecimiento de criterios de actuación y coordinación en la gestión y el intercambio de información entre Comunidades Autónomas y la Hacienda del estado y la elaboración de informes y proyectos normativos sobre la regulación de los tributos cedidos.

En relación con la gestión de los fondos nacionales invertidos en las Comunidades Autónomas, hemos de aclarar que muchos Ministerios tienen sus correspondientes **delegaciones en las Comunidades Autónomas y en las provincias**. Estas delegaciones darán cuenta al Ministerio correspondiente de cuáles son las necesidades de cada región. Los Ministerios, al elaborar sus programas plurianuales y su programación presupuestaria, tendrán en cuenta la información recibida desde las delegaciones y elaborarán sus documentos en función de la misma.

Por último, las relaciones económicas del estado español con la UE se inscriben también dentro del Ministerio de Economía y Hacienda. En particular, la **Dirección General de fondos comunitarios y financiación territorial** elabora el Plan Regional que se presentará a la Comisión para acceder a los fondos comunitarios.

III) Función de evaluación

La función de evaluación pretende controlar que los objetivos marcados se hayan puesto, efectivamente, en práctica. Encontramos dos fases en la evaluación: una evaluación ex ante que se produce antes de la ejecución del acto público, y una evaluación a posteriori que pretende controlar la adecuada ejecución de las actuaciones político-administrativas.

En el caso español, la función de evaluación ex ante es realizada por la Dirección General de Presupuesto. Ésta se encarga de establecer cuál es el formato, la estructura y el contenido que tienen que tener los programas plurianuales de los Ministerios. De acuerdo con estas directrices, los Ministerios elaboran sus programas plurianuales que serán enviados a la Dirección General de Presupuestos. Ésta, al seleccionar los programas que se incluirán en los escenarios presupuestarios plurianuales controlará que

los programas se correspondan con las instrucciones planteadas y tendrán, además, en cuenta a la hora de la selección, el buen cumplimiento de los objetivos de ejercicios anteriores.⁶⁷

Por su parte, la evaluación a posteriori trata de controlar que los objetivos marcados por el Plan y concretados en el Presupuesto hayan sido adecuadamente cumplidos. Para esta función se crea la **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)**. Tal y como afirma el artículo 140.2 de la Ley General Presupuestaria, el IGAE, órgano inscrito dentro de la Secretaría de estado de Hacienda y Presupuestos, tiene como función primordial la de llevar a cabo el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle. El control del IGAE recae, al mismo tiempo, sobre la planificación y sobre el Presupuesto. Se podría hablar de una función evaluadora ex ante de este organismo ya que también se encarga de controlar que los actos del sector público, antes de ser aprobados, se ajusten a las disposiciones legales establecidas. Sin embargo, su labor más importante se produce una vez realizados los actos del sector público. La evaluación que realiza el IGAE pretende controlar que los objetivos marcados en la programación económica así como las transacciones realizadas en la consecución de dichos objetivos respondan a la planificación y a la presupuestación elaboradas por el Gobierno. Así, el artículo 142 de la Ley General Presupuestaria establece que el control del IGAE tiene como objetivos:

- a) Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto de control.
- b) Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- c) Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- d) Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los presupuestos generales del estado.

La labor del IGAE se plasma en los documentos de Control financiero permanente y en las Auditorías Públicas. **El control financiero permanente** se ejerce a través las intervenciones delegadas del IGAE en los diferentes Ministerios y entidades inscritas en la Administración Pública. Se trata de un control continuado que pretende comprobar que los compromisos asumidos por el sector público sean debidamente cumplidos. Las actividades integrantes de este control son:

- a) La verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos,
- b) Seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas de los centros gestores,
- c) Informe sobre la distribución de resultados,
- d) Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería,
- e) Otras actuaciones previstas en otros artículos.

Por su parte, las **Auditorías públicas** consisten en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la intervención general del estado.⁶⁸ La auditoría se ejercerá sobre todos los órganos y entidades integrantes del sector público. Anualmente, la Intervención General de la Administración del estado elabora un Plan de auditorías que se llevará a cabo durante el correspondiente

⁶⁷ Art 31.2 de la Ley 47/2003 de 26 de Noviembre, General Presupuestaria.

⁶⁸ Artículo 163 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

ejercicio. Los resultados de cada actuación de auditoría pública se reflejarán en informes escritos que se remitirán al titular del organismo o entidad controlada, al Ministerio de Hacienda y al departamento al que esté adscrito el órgano controlado. La auditoría de cuentas anuales será enviada tras cada ejercicio económico al Tribunal de Cuentas que llevará el control financiero de la actividad del conjunto del sector público. Las diferentes modalidades que puede adoptar la auditoría pública serán:

- a) Auditoría de regularidad contable: revisión y verificación de la información contable.
- b) Auditoría de cumplimiento: verificación de que los actos se llevaron a cabo en conformidad con las normas establecidas.
- c) Auditoría operativa: examen de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública, con objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión.
- d) Auditoría de cuentas anuales: control financiero de la actividad del sector público.

Tal y como afirma Francisco Javier de Águeda Martín, el control presupuestario realizado por el IGAE, introducido por la nueva Ley 47/2003 general presupuestaria, se caracteriza por un control de gestión basado en la obtención de objetivos predeterminados, la flexibilización de la gestión de los gastos de inversión, (sin que ello suponga en absoluto una disminución del grado de control del gasto público), la clara diferenciación entre el sector público y el sector empresarial de la propia administración, la fiel contabilización del patrimonio gestionado por la administración y la diferenciación de la labor específica del IGAE para distinguirla del puro control financiero y de la auditoría.⁶⁹

B) Tercer eje temático: el ciclo programático (Plan- programación de inversiones- programación presupuestaria- proyectos)

En el siguiente apartado, estudiaremos el ciclo de programación económica en España. Comenzaremos con la planificación de los ingresos y de los gastos y la correspondiente elaboración de los planes. A continuación, analizaremos cómo se concreta la planificación económica en los diferentes programas y proyectos de inversión y la plasmación de éstos en el presupuesto. Toda esta información seguirá refiriéndose al nivel nacional.

1) Elaboración del plan

Como ya se indicó en el apartado anterior, la planificación en España parte del Programa de Estabilidad. Este programa, que contiene las directrices generales de la economía española para los cinco futuros años, es elaborado por la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Hacienda. Este Ministerio se encargará todos los años de actualizar las previsiones futuras de la economía española.

El Programa de estabilidad sirve a la Dirección General de Presupuesto, inscrita también en el Ministerio de Economía y Hacienda, para elaborar los escenarios presupuestarios plurianuales. Los escenarios presupuestarios plurianuales son una proyección de los gastos y los ingresos de la economía española para los tres futuros años. Se realiza anualmente y contiene los escenarios de ingresos y gastos del estado, los organismos autónomos, la seguridad social y, en general, las entidades con consideración de administración pública. Los escenarios de ingresos y gastos se clasifican por años, de manera que sea más fácil su trasposición al presupuesto general del estado.⁷⁰

Como se indicó anteriormente, los escenarios presupuestarios plurianuales se confeccionan a partir de los programas plurianuales elaborados en cada Ministerio. Así, cada departamento ministerial envía a la Dirección General de Presupuesto su propuesta de programa plurianual,

⁶⁹ De Águeda Martín, F.J (2004): La inversión pública ante la nueva Ley General Presupuestaria. Revista de Obras Públicas. Madrid. Pág 47.

⁷⁰ Artículo 4.1.b) de la Orden EHA/1374/2004, de 14 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2005-2007.

realizada en función de sus necesidades y del monto económico presupuestado en el año anterior. La Dirección General de Presupuesto, a partir de las directrices marcadas por la Comisión de Gasto⁷¹ y la propuesta realizada por los diferentes Ministerios delimita, de manera aproximada, cuál será la cantidad económica que corresponderá a cada departamento ministerial. Una vez delimitado el monto económico del que dispone cada Ministerio, éstos, en función de su escala de prioridades, seleccionarán los programas más importantes (tenemos que tener en cuenta que la propuesta de programa plurianual suele ser ambiciosa y demandar más recursos de los que finalmente se concretarán). Elaborado ya el programa plurianual definitivo, cada Ministerio lo enviará a la Dirección General de presupuesto quien realizará el documento final de los escenarios presupuestarios plurianuales.

El artículo 31 de la Ley general presupuestaria establece que los presupuestos generales del estado se deberán adecuar a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a la consecución de objetivos que se hayan establecido en los programas plurianuales de los Ministerios.

II) Elaboración del presupuesto

La Comisión de Políticas de Gasto, a partir de los escenarios presupuestarios plurianuales y de los otros estudios ya comentados, establece las disponibilidades financieras a las que deben ajustarse los grandes centros gestores al formular sus propuestas de gasto para el presupuesto anual.⁷²

Una vez asignados los recursos exactos del presupuesto anual disponibles para cada ministerio, según los objetivos económicos y las prioridades de gasto fijados por la Comisión de Políticas de Gasto, cada departamento ministerial elaborará su Plan de gastos. Así, las Comisiones presupuestarias y las oficinas presupuestarias de cada ministerio se encargarán de elaborar los diferentes proyectos y programas de inversión y de asignar los recursos correspondientes a cada uno de ellos. Por supuesto, los programas propuestos coincidirán con los programas anteriormente seleccionados en los escenarios presupuestarios plurianuales. En esta etapa lo que se hace es concretar las cifras aproximativas que se habían manejado en los escenarios presupuestarios plurianuales.

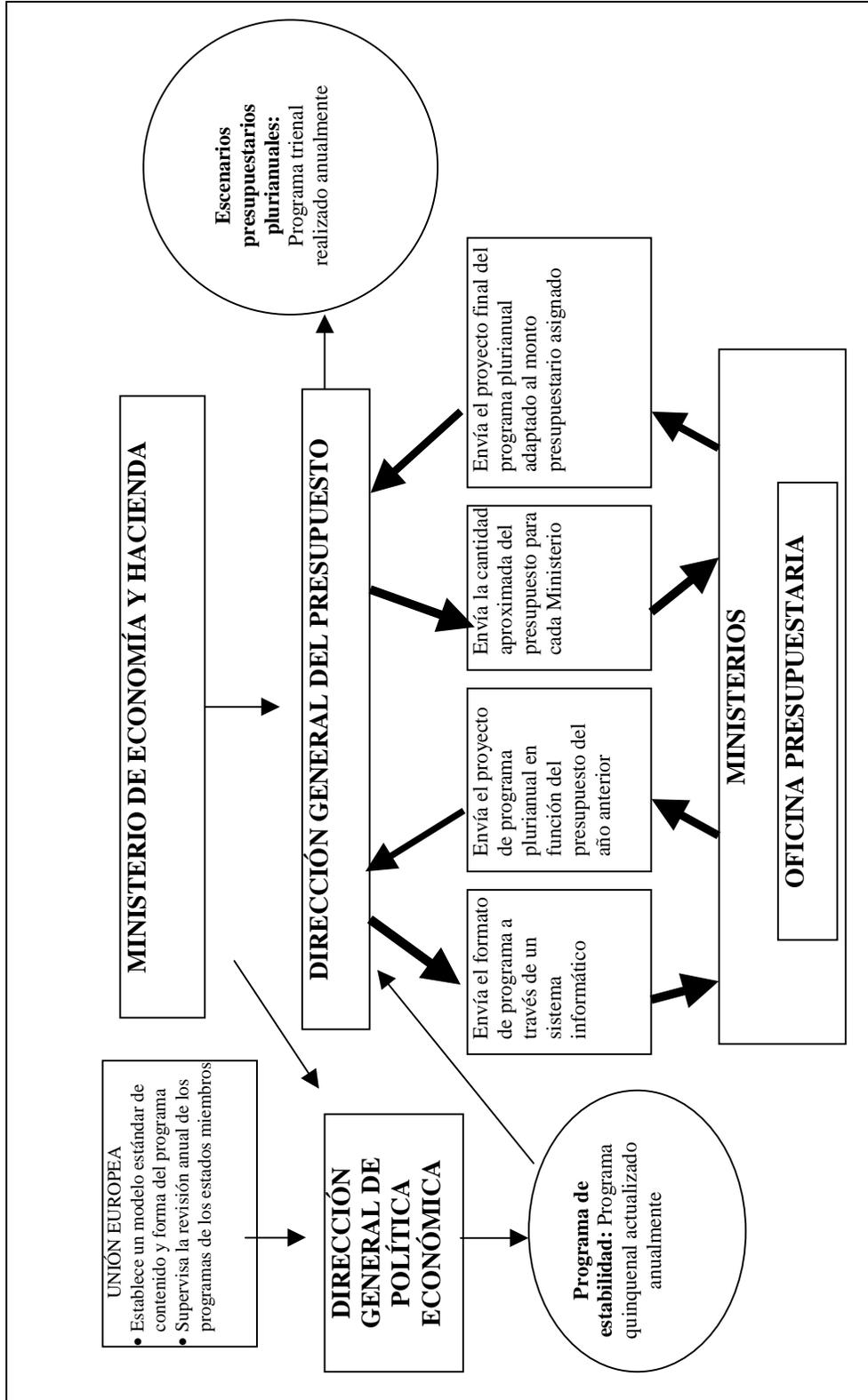
Los programas de gasto y los proyectos de inversión elaborados por las Comisiones Presupuestarias y las Oficinas Presupuestarias de cada ministerio son presentados a sus respectivas Comisiones de Análisis de Programas (siempre dentro de cada ministerio) que se encargarán de ultimar el programa general de gasto del ministerio. Bajo la presidencia del Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, se reunirán las diferentes Comisiones de Análisis de Programas de cada departamento para concretar y coordinar las dotaciones financieras de los programas presupuestarios.

Las conclusiones de la reunión de las Comisiones de Análisis de Programas son elevadas a la Dirección General de Presupuestos. Esta dirección analizará el documento de gasto de las Comisiones, las directrices marcadas por la Comisión de políticas de gasto y las previsiones elaboradas por la Comisión de Ingresos. Con toda la información, la Dirección General de Presupuestos elaborará, por fin, el anteproyecto de ley de los presupuestos generales del estado. Este anteproyecto será enviado al Ministro de Economía y Hacienda quien lo someterá al acuerdo del Gobierno. Una vez aprobado el proyecto de Ley de presupuestos generales del estado, éste será llevado al parlamento donde deberá obtener la mayoría absoluta del pleno. El documento aprobado permanecerá vigente durante un año y se podrá prorrogar en el caso de que no se llegue a acuerdo en el ejercicio económico posterior.

⁷¹ La Comisión de Gasto es una comisión formada por el Ministro de Economía y Hacienda, el Secretario de Hacienda y Presupuestos, el Secretario General de Presupuestos y Gastos y los titulares de los departamentos ministeriales. Esta comisión estudia y trabaja los asuntos económicos fundamentales del país.

⁷² Toda la información está basada en la Orden Ministerial del Ministerio de Economía y Hacienda EHA/1645/2004, de 3 de junio por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2005.

Gráfico 1
CICLO DE LA PLANIFICACIÓN EN EL NIVEL NACIONAL



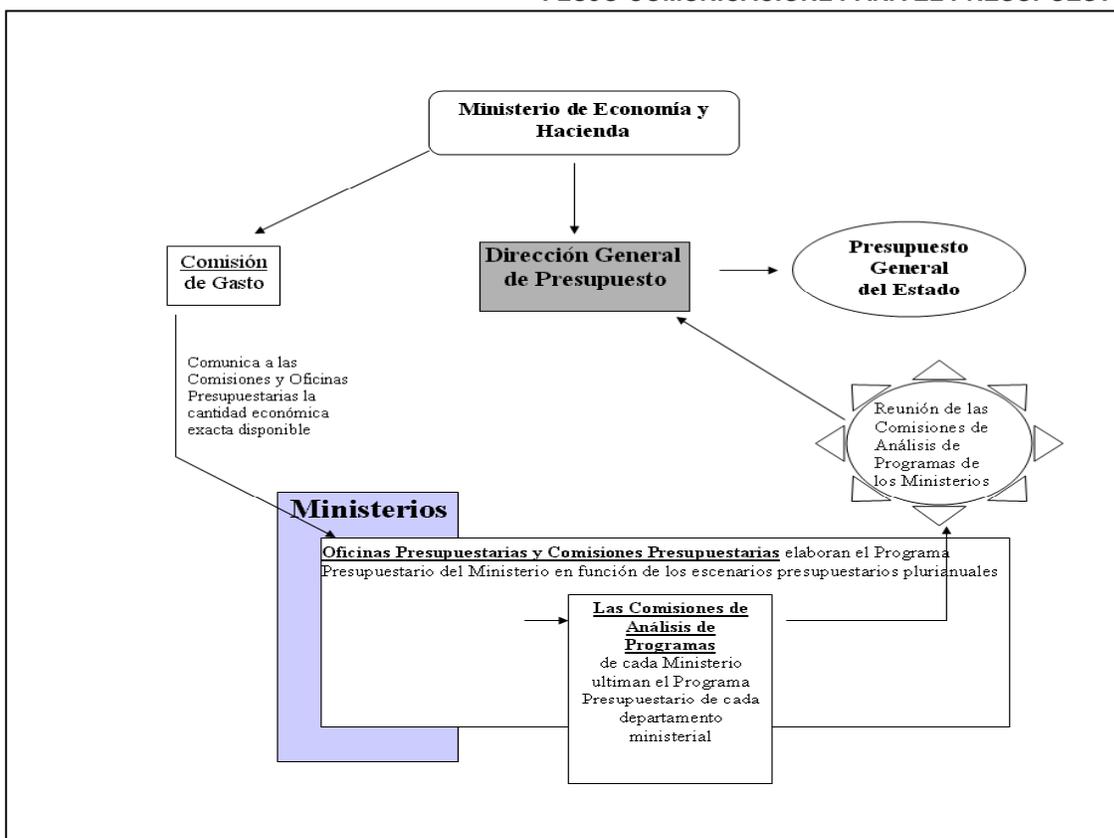
Fuente: elaboración propia.

La estructura del Presupuesto general del estado tiene una cuádruple clasificación. La primera, incluye una **estructura por programas**. Esta estructura permite a los centros gestores agrupar los créditos presupuestarios entorno a los objetivos a conseguir. La estructura por programas diferenciará los programas de gasto de carácter finalista de los programas instrumentales o de apoyo y los de gestión. Los programas finalistas son aquellos a los que se les asigna objetivos cuantificables e indicadores de ejecución medibles. Por su parte, los programas instrumentales o de gestión son los que tienen por objeto el apoyo a un programa finalista o son programas sin cuantificación material. La ventaja de esta clasificación es que permite enlazar la planificación con la presupuestación a partir de la priorización de determinados programas y metas. El programa se convierte en la unidad básica de la planificación y presupuestación económica.

Como ya indicamos, la Dirección General de Presupuesto es la encargada de establecer la forma y el contenido del programa. Los programas y proyectos de inversión deberán ajustarse a una estructura determinada donde se recogerá una breve descripción del ámbito donde se realizará la inversión, las líneas de actuación a seguir, los objetivos, los indicadores de seguimiento de los mismos y la dotación presupuestaria necesaria para su ejecución.

Figura 18

FLUJO COMUNICACIONL PARA EL PRESUPUESTO



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

La segunda clasificación de los presupuestos generales del estado acude a la **estructura orgánica**. En ésta, los programas de gasto se distribuyen por Centros Gestores.⁷³ En el caso español, la clasificación orgánica incluye al estado, los organismos autónomos, la seguridad social y las demás entidades con consideración de administración pública.

⁷³ Unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria y responsabilidad en la gestión de sus recursos.

Dentro de la tercera clasificación, los presupuestos generales del estado se ordenan según una **estructura económica**, es decir, según la naturaleza económica de los flujos. Encontramos en este apartado operaciones corrientes, operaciones de capital, operaciones financieras, transferencias y el Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

Por último, la cuarta clasificación ordena el presupuesto entorno a su **estructura territorial**. Los programas y proyectos de inversión se detallarán en un anexo del Presupuesto por Comunidades Autónomas y provincias.

Todas estas clasificaciones se concretan de la misma manera en los escenarios presupuestarios plurianuales de manera que la adaptación de éstos al presupuesto general del estado sea más sencilla y pueda incorporar una visión de medio plazo.⁷⁴

8.4. La programación económica en las comunidades autónomas. El caso Andaluz

En el siguiente apartado estudiaremos cómo se planifica la inversión pública en las Comunidades Autónomas. Analizaremos cómo se concretan las funciones de planificación y cómo se pone en práctica el eje de la inversión pública.

La realidad de las Comunidades Autónomas es muy variada puesto que éstas gozan de autonomía para organizar su gestión económica. Como no podíamos analizar todas las realidades, hemos elegido un caso particular para poder entender de manera aproximada cuál es la dinámica de la gestión autonómica. El caso escogido es el de la Comunidad Autónoma de Andalucía por tener ésta un sistema de planificación y presupuestación muy avanzados y bien estructurados.

Las Comunidades Autónomas tienen un sistema planificación bastante parecido al del nivel nacional. El orden institucional se asemeja bastante al explicado para el nivel nacional. También el ciclo seguido por los fondos públicos y los procesos de presupuestación son muy parecidos. Aún así, cada comunidad cuenta con elementos específicos que les particularizan. Veamos cómo se gestiona la inversión pública en la Comunidad Andaluza.

A) Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación

i) Función de prospectiva

La planificación de la economía andaluza se concreta en los planes económicos regionales. Tal y como afirma el Plan Económico SXXI de Andalucía, la planificación económica se eleva como instrumento de coherencia, racionalidad y consenso de la política económica regional andaluza. El artículo 148.1 de la Constitución Española reconoce a las Comunidades Autónomas la capacidad para asumir competencias en el fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. Así, las CCAA tendrán autonomía plena para planificar y fomentar la actividad económica dentro de su territorio. El límite a dicha autonomía vendrá marcado por las exigencias del Plan nacional de Estabilidad Económica que obliga a las distintas administraciones a controlar el gasto presupuestario. Dentro del marco presupuestario propuesto por el gobierno, las CCAA podrán gestionar sus ingresos como ellas consideren.

Tras la consolidación del estado de las autonomías, la Comunidad de Andalucía ha realizado cinco planes de política económica. De entre ellos, nos centraremos en el **Plan económico Andalucía Siglo XXI**. Este Plan concentra toda la actividad planificadora del Gobierno Andaluz y establece las líneas estratégicas de la política económica y social del Gobierno Andaluz así como la programación de inversiones. Su contenido gira entorno a tres referentes: nuevo contexto

⁷⁴ Orden ministerial EHA/1374/2004, de 14 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2005-2007.

económico (la Europa del euro), ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y equilibrio en las finanzas públicas (Ámsterdam 97 y Ley de estabilidad presupuestaria).

La estructura de este documento base de planificación se compone de cuatro partes.

1. La primera versa sobre el funcionamiento de la economía andaluza y la evolución de su entorno general, destacando los factores condicionantes de la actividad económica.
2. La segunda desarrolla en forma de diagnóstico el contenido del punto anterior, destacando la evolución del escenario financiero.

Estos dos análisis servirán para trazar los objetivos y las estrategias de desarrollo del Plan. Para poder trazar estos objetivos y estas estrategias se acude a una matriz DAFO en la que se visualizan las fortalezas y debilidades del sistema económico de la Comunidad.

1. En la tercera parte del Plan, se recogen 26 políticas que articulan la planificación y donde se hacen concretos los objetivos y las estrategias fijados. Estas 26 políticas se pueden agrupar en 6 grandes grupos: tejido productivo, empleo y capital humano, factores básicos de la competitividad, cohesión social, articulación y equilibrio territorial y sostenibilidad ambiental.
2. Finalmente, en la cuarta parte del Plan, se realiza la programación económica de objetivos y políticas a partir de un escenario económico-financiero de referencia para el período de ejecución del Plan. La programación económica sirve de enlace entre la planificación y la presupuestación. También en esta última parte, se incluyen los mecanismos de seguimiento y evaluación de la planificación (en el apartado del *Eje de la planificación* se explica más detalladamente el proceso de elaboración del Plan)

Andalucía recibe también abundantes ingresos por parte de los fondos comunitarios. Estos ingresos se invierten de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional de la Comunidad. Este Plan de desarrollo se comporta como un documento base de planificación. En este caso, se planifica hacia qué actividades irán a parar los fondos de la UE. El proceso seguido para la elaboración de los planes regionales ya se explicó en el apartado anterior. La comunidad autónoma lo que hace es realizar su propio Plan estratégico que enviará al Ministerio de Economía nacional desde el cual se realizará la demanda de financiación.

ii) Función de coordinación

El decreto 137/2000 establece la estructura orgánica de la Conserjería de Economía y Hacienda y asigna a esta última, entre otras tareas, la planificación económica y la realización de trabajos relativos a la elaboración y seguimiento de los planes económicos de Andalucía.

El artículo 13 del citado decreto establece que la **Dirección General de Planificación de la Conserjería de Economía y Hacienda** llevará a cabo los trabajos y estudios relativos a la elaboración y seguimiento de los planes económicos de Andalucía. Esta dirección se encargará de realizar las tres primeras partes del Plan, estas son, el funcionamiento general de la economía andaluza con sus factores condicionantes, el escenario financiero y la estructuración de objetivos y políticas del Plan. La cuarta fase, ejecutada por el comité de inversiones, contará también con el apoyo y la participación de la Dirección General de Planificación que será, en última instancia, quien elabore el proyecto de Plan de Andalucía.

La Dirección General de Planificación se coordinará con la Dirección General de Presupuesto para trasladar las políticas proyectadas en el Plan al Presupuesto anual de la Comunidad. Por un lado, proveerá toda la información que sea necesaria a la Dirección General de Presupuesto, incluyendo, por supuesto, el Plan; por otro lado, participará en las comisiones de trabajo que crea la Dirección General de Presupuesto para seleccionar los programas de las conserjerías que se incluirán definitivamente en el presupuesto.

Por su parte, la Dirección General de Presupuesto será la coordinadora en la elaboración del Presupuesto anual. Ésta entablará un diálogo con las diferentes conserjerías que le enviarán sus propuestas programáticas. Asimismo, coordinará la gestión de los grupos de trabajo que seleccionarán los programas y proyectos de inversión.

El Consejo de Gobierno será quien, en última instancia, se reúna con las Direcciones Generales de Planificación y Presupuesto para aprobar, por un lado, el Plan plurianual y, por otro el proyecto de ley presupuestaria que será enviado al parlamento.

iii) Función de evaluación

Para realizar la planificación y elaborar los diferentes proyectos de inversión, la Comunidad Andaluza utiliza como método *ex-ante*, un método propuesto por la Unión Europea para la evaluación de programas operativos. Este método cuenta con cuatro requisitos de evaluabilidad:

- Definición muy clara de los objetivos del proyecto y estructuración jerárquica de los mismos. El orden lógico de estos objetivos (objetivo superior, objetivo operativo y objetivos intermedios) dará coherencia, eficacia y eficiencia al programa y a la planificación.
- Definición de las actuaciones que abarca el Plan (en el caso Andaluza esta parte estaría representada por las 26 políticas públicas).
- Disponibilidad de fuentes de información adecuadas que permitan valorar los resultados del Plan. Dentro de estas fuentes encontramos los centros gestores de las actuaciones del Plan, el Sistema de contabilidad presupuestaria de la administración autonómica y mecanismos de medición de la evolución de las variables macroeconómicas.

Medios dedicados a la evaluación del Plan: órganos gestores, coherencia y coordinación de la Conserjería de Economía y una comisión de seguimiento.

Por su parte, el proceso de seguimiento y evaluación *a posteriori* implica la participación de varias entidades. La primera parada del proceso de evaluación se produce en los distintos departamentos de la Junta de Andalucía donde se desarrollan las estrategias del Plan y se gestionan directamente los recursos. Estos centros gestores realizarán informes de seguimiento de las estrategias ejecutadas, resaltando el impacto físico de las políticas puestas en práctica, los recursos financieros aplicados y el impacto sobre la estrategia en general.

El segundo nivel del seguimiento corresponde a la Conserjería de Economía y Hacienda de la Comunidad quien, a través de la Dirección General de Planificación, coordina y sintetiza el documento final de seguimiento y evaluación. Esta dirección habrá establecido previamente la metodología a seguir para la elaboración de los informes de seguimiento de los centros gestores. La Conserjería de Economía y Hacienda se apoya en una Comisión Técnica de Seguimiento que observa y controla de manera continuada la adecuada ejecución de los planes elaborados.

En última instancia, la decisión final sobre la evaluabilidad y los resultados de la planificación recaen en el Consejo de Gobierno Andaluz y en el Parlamento de la Comunidad que deberán aprobar o rechazar la propuesta final de ley que regule la planificación de la economía.

B) Tercer eje temático: el ciclo programático (Plan- programación de inversiones- programación presupuestaria- proyecto)

I) Elaboración del plan

Como ya vimos, la planificación tiene un papel muy importante en la economía andaluza. La elaboración de Planes económicos plurianuales permite planificar la economía incluyendo una visión a medio y largo plazo. La estructuración por programas permite, de su parte, la adaptación de la planificación al corto plazo y su concretización en los presupuestos generales de la Comunidad.

Tal y como afirma el artículo 5 del decreto 409/2000, corresponde a la Conserjería de Economía y Hacienda la formulación del Plan y la dirección y seguimiento de los trabajos necesarios que establezcan al respecto en las diferentes fases de elaboración. La Dirección General de Planificación de dicha Conserjería será el órgano encargado de la realización de todos los trabajos y estudios relativos a la elaboración del Plan así como de la coordinación de aquellos que, por su carácter específico, pudieran realizar otras conserjerías y organismos.

La función de participación social en el proceso de formulación del Plan se canaliza a través del Comité de Expertos, órgano creado adhoc que permite la participación del ámbito científico y universitario. La participación de las unidades administrativas menores se realizará por los distintos cauces establecidos, destacando la función de la Comisión Planificadora de Andalucía. Por último, la Comisión técnica de redacción, compuesta por el Secretario General de Economía, el Director General de Planificación y representantes de las diferentes Conserjerías, cumplirá una tarea de coordinación, analizando las propuestas de las distintas actuaciones del Plan.

El proceso de planificación en Andalucía tiene diferentes **fases**.⁷⁵ La primera consiste en delimitar los factores condicionantes del escenario financiero futuro. Una vez entendida la influencia de dichos factores, se realiza la previsión de ingresos y gastos de los próximos ejercicios económicos. De su diferencia, se obtendrá el escenario financiero y la cantidad de recursos disponibles para programar la economía. La planificación propiamente dicha cuenta con dos etapas. Una primera de planteamiento estratégico donde se marcarán los objetivos del Plan y la secuencia jerárquica de los mismos; y una segunda de programación económica que distribuye los recursos en función de la prioridad en los objetivos. Realizada esta última fase queda concluida la etapa planificadora del eje. Prácticamente todas las fases son gestionadas por la Dirección General de Planificación. Sólo la última etapa depende de un órgano distinto. La programación económica será realizada por el Comité de Inversiones Públicas.⁷⁶

El escenario financiero de la planificación está condicionado por una serie de factores. Estos orientarán la planificación e impondrán determinadas limitaciones a las que los órganos gestores tendrán que adaptarse. En el caso del Plan Económico Andalucía Siglo XXI, éste está determinado, en primer lugar, por el modelo de financiación autonómica que crea corresponsabilidad y combina la autonomía financiera con la financiación nacional; el segundo factor que condiciona el escenario financiero es el principio de estabilidad presupuestaria, emanado de las directrices europeas, que pone un tope de gasto al conjunto de las economías de los países miembros; en tercer lugar, el escenario financiero viene determinado por los fondos estructurales enviados desde Europa que aumentan la financiación regional pero imponen ciertos parámetros de comportamiento.

El siguiente paso en la planificación es la **previsión de los ingresos y los gastos** de los futuros ejercicios económicos y la correspondiente cuantificación de los recursos disponibles para los gastos corrientes y la inversión. Dentro de la hipótesis de ingresos se tendrán en cuenta los impuestos gestionados por la Administración Autonómica, los impuestos vinculados al nuevo sistema de financiación que transfiere determinados tributos a las Comunidades Autónomas y deja en manos del estado la gestión de los otros, las transferencias corrientes relativas al Fondo de Suficiencia, las transferencias de capital, fundamentalmente relacionadas con el Fondo de Compensación,⁷⁷ y los ingresos financieros. La suma de todos estos ingresos dará lugar al monto total de recursos para la financiación. Del lado de los gastos, las hipótesis barajadas incluyen los gastos de personal, la compra de bienes y servicios, los gastos financieros y las transferencias

⁷⁵ Las cinco fases están explicadas en el Plan Económico Andalucía siglo XXI en el apartado Escenario Financiero y Programación Económica.

⁷⁶ Artículo 6.2 del Decreto 409/2000, de 24 de octubre, por el que se acuerda la formulación del Plan Económico Andalucía Siglo XXI y se regula su proceso de elaboración.

⁷⁷ Véase Fondo de Suficiencia y Fondo de Compensación en el apartado de Descentralización Fiscal.

corrientes y de inversión. De la diferencia entre el monto de ingresos esperado y los gastos proyectados obtendremos el saldo total de los recursos disponibles.

Con el **planteamiento estratégico** comienza ya la etapa de planificación propiamente dicha. Como ya se indicó, esta etapa pretende establecer los objetivos del Plan y su secuencia jerárquica. En el caso del Plan Económico Andalucía siglo XXI, se establece, en primer lugar, un objetivo final, este es, avanzar hacia una sociedad próspera y sin exclusiones.⁷⁸ En segundo lugar, se incorpora un objetivo operativo como es el intento de alcanzar una competitividad sostenible en vista a la convergencia con Europa.⁷⁹ Esta competitividad sostenible se concreta en cuatro ámbitos: el capital organizativo, capital humano y tecnológico, modelo territorial y ambiental y la cohesión social. Finalmente, y yendo más a lo concreto, se establecen una serie de objetivos intermedios básicos dentro de cada ámbito de la competitividad sostenible. Estos objetivos se subdividirán, a su vez, en objetivos intermedios generales, siendo éstos mucho más concretos.

En el apartado de las funciones de planificación se especificó cuál era la estructura del Plan. Si recordamos, ésta estaba compuesta, en última instancia, por 26 políticas con sus diferentes líneas de actuación. Cada línea de actuación lleva consigo una serie de programas y, por tanto, de proyectos pero esta selección se realiza en la fase presupuestaria. La planificación llega, únicamente, hasta el diseño de las políticas.

La coordinación y coherencia del Plan Económico Andalucía siglo XXI consiste en que relaciona cada objetivo intermedio general con una de las 26 políticas, de manera que cada política con su conjunto de actuaciones esté supeditada a un solo objetivo intermedio general, evitando así la doble contabilización.

La planificación en Andalucía quedaría estructurada por:

- Un objetivo final marco.
- Un objetivo operativo todavía muy general que concreta los cuatro ámbitos de acción de la economía.
- Objetivos intermedios básicos dentro de cada ámbito de acción.
- Objetivos intermedios generales que se inscriben dentro de los diferentes objetivos intermedios básicos.
- Políticas públicas que se corresponden con cada uno de los objetivos intermedios generales.
- Diferentes actuaciones encaminadas a la consecución de cada política pública y, por tanto, de cada objetivo intermedio general.

⁷⁸ Plan Económico Andalucía Siglo XXI: Escenario Financiero y programación económica, pág 509.

⁷⁹ IBID, pág 509.

Cuadro 7
COMPETITIVIDAD SOSTENIBLE

Objetivo operativo	ÁMBITOS	Objetivos intermedios básicos	Objetivos intermedios generales	POLÍTICAS
COMPETITIVIDAD SOSTENIBLE	CAPITAL ORGANIZATIVO	Incentivar la creación de activos tangibles e intangibles en la empresa	Incentivar la creación de activos tangibles e intangibles en la empresa	Tejido empresarial
		Fortalecer los Sistemas Productivos sectoriales	Fortalecimiento de la base industrial y desarrollo de sectores con potencial de futuro.	Industria minera
			Impulsar la modernización del complejo agroalimentario	Complejo agroalimentario
			Propiciar la reestructuración y modernización del sector pesquero	Estructuras pesqueras
			Consolidación del turismo como sector clave para el desarrollo futuro de Andalucía y avanzar hacia una posición de liderazgo en los mercados turísticos internacionales	Turismo
			Mejorar la distribución comercial	Estructuras comerciales
	CAPITAL HUMANO Y TECNOLÓGICO	Reforzamiento de la capacidad de innovación de la economía andaluza	Promover una auténtica cultura de la innovación en Andalucía	Investigación, Desarrollo e Innovación
			Promover la plena incorporación de Andalucía a la sociedad de la información	Desarrollo de la Sociedad de la Información
		Incremento y mejora del Capital Humano	Mejorar el funcionamiento y asignaciones del Mercado de trabajo	Fomento del Empleo y Eficiencia del Mercado de Trabajo
			Lograr el máximo aprovechamiento de las potencialidades de la población activa	Cualificación de los Recursos Humanos
			Promover las condiciones que eliminen todo tipo de discriminación en el acceso a las oportunidades laborales	Igualdad de oportunidades de la Mujer
			Activar el potencial y la integración de la juventud de Andalucía	Juventud
	MODELO TERRITORIAL Y AMBIENTAL	Incrementar la funcionalidad del modelo territorial	La mejora de los procesos de ordenación territorial y urbana	Ordenación y desarrollo territorial
			La mejora de la capacidad de prestación de servicios de las Corporaciones Locales	Cooperación con las Corporaciones Locales
		Reducir los déficit de infraestructuras y equipamientos	Mejorar la eficiencia y conectividad del sistema de transportes	Transporte e infraestructura
			Superación de las insuficiencias del sistema energético	Energía
		Integrar las actividades económicas con el medio ambiente	Equilibrar el sistema hídrico	Recursos hídricos
			Prevenir y corregir los déficits medioambientales	Medio Ambiente
	COHESIÓN SOCIAL	Consolidar la red de servicios públicos universales	Mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios sanitarios	Salud
			La calidad del sistema educativo	Educación reglada
			Contribuir a la accesibilidad de la justicia	Mejora de la accesibilidad a la justicia
		Fortalecer la integración social y la lucha contra la exclusión	Ampliación y mejora de la red de servicios sociales	Servicios Sociales
			Facilitar el acceso a la vivienda	Vivienda
		Fortalecer la identidad cultural para el desarrollo y cohesión	Facilitar la integración de los inmigrantes	Solidaridad y Cooperación al Desarrollo
			Cultura para la cohesión	Cultura
	Incrementar la práctica del deporte	Deporte		

Fuente: Plan Económico Andalucía, Siglo XXI, año 2004.

La última fase de la planificación en Andalucía consiste en la **asignación de recursos** a las diferentes políticas económicas. El artículo 6.2 del decreto 409/2000 por el que se acuerda la formulación del Plan Económico Andalucía Siglo XXI y se regula su proceso de elaboración afirma que será el Comité de Inversiones Públicas el que realice la propuesta de programación económica que, más tarde, será aceptada por la Dirección General de Planificación.

De esta manera, el Comité de Inversiones Públicas distribuirá el gasto en dos apartados: gastos de inversión y gastos corrientes. Dentro del apartado de gastos corrientes, encontramos una distribución anual de los recursos por cada una de las 26 políticas públicas. Lo mismo sucede con los gastos de inversión: a cada política se le asigna una cuantía anual de recursos.

La misma distribución de gasto, es decir, por políticas públicas, se presenta también en el Plan Económico Andalucía Siglo XXI con otra estructura. Esta vez no atiende a la distribución por años sino que estructura el gasto según los ámbitos de competitividad sostenible y los objetivos integrados en cada uno de ellos. Así, encontraríamos el gasto corriente y el gasto de capital perteneciente a cada una de las políticas que se corresponden con los objetivos intermedios generales y que se integran dentro de cada objetivo intermedio básico. Esta distribución no es tan útil para la elaboración del Presupuesto anual ya que no especifica los gastos anuales pero permite tener una visión de medio plazo en cada uno de los ámbitos principales de la economía.

II) Elaboración del presupuesto

El Presupuesto General de la Comunidad es elaborado por la Dirección General de Presupuestos. Tal y como afirma el decreto 239/2004 que regula la estructura orgánica de la Conserjería de Economía y Hacienda, la Dirección General de Presupuestos, bajo la dependencia directa del titular de la Viceconsejería, es el órgano directivo a cuyo cargo están las competencias que atribuye la normativa vigente a la Consejería de Economía y Hacienda en materia presupuestaria. Estas competencias son fundamentalmente las siguientes:

- Estudio y elaboración del anteproyecto de Ley de presupuestos de ingresos y gastos y coordinación de los distintos centros directivos que intervienen en su elaboración.
- La obtención, análisis y agregación de datos, antecedentes e informes para la elaboración y seguimiento de los estados de gastos e ingresos, proyectos de inversión y beneficios fiscales.
- Análisis de los costes y resultados y de criterios aplicables para el cálculo de la rentabilidad y eficacia de los gastos presupuestados
- Informar las memorias económicas que preceptivamente deban acompañar los proyectos de disposiciones
- La tramitación de los expedientes de modificación presupuestaria y las incidencias que surjan en la ejecución del presupuesto
- El estudio y valoración económica de las retribuciones del personal al servicio de la administración autonómica.

La Dirección General de Presupuesto establece un sistema informático de información para la realización de programas presupuestarios. Las Conserjerías, dentro de este sistema, elaboran sus propios programas presupuestarios en los que identificarán los objetivos a alcanzar, los indicadores y los medios necesarios para ello. El compendio de programas, todos ellos ajustados a las diferentes políticas y objetivos intermedios establecidos en el Plan, es elevado a la Dirección General de Presupuesto. Ésta crea varios grupos de análisis de programas donde participarán tanto miembros de la Dirección de Planificación y de la Dirección de Presupuestos como miembros de las diferentes Conserjerías. Estos grupos de trabajo servirán para seleccionar qué programas recibirán finalmente la financiación. Los criterios de selección serán:

- a) Ejecución en el ejercicio 2003 y previsión actualizada de 2004, analizando las causas de las desviaciones que, en su caso, se hubieran producido.

- b) Valoración de las nuevas necesidades de financiación propuestas y su correlación con las prioridades establecidas en cada consejería.
- c) Valoración del volumen de ingresos reales y potenciales que generará el programa.
- d) Participación en la envolvente de fondos europeos y transferencias finalistas.

Una vez seleccionados los programas a través de los grupos de trabajo, la Dirección general de presupuesto elabora el anteproyecto de Ley de Presupuestos. Este anteproyecto es enviado al Consejo de Gobierno que, una vez aprobado, lo tramitará al parlamento de la comunidad para que sea sometido a la votación de la Cámara. El proyecto deberá aprobarse por mayoría absoluta, dando así a la Ley de Presupuestos de carácter anual.

- *Comité de inversión pública y banco de proyectos*

Para articular los diferentes proyectos de inversión, la Comunidad Andaluza creó un Comité de Inversiones Públicas. Este comité viene regulado por el decreto 74/1993 y está compuesto por el Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad, por los viceconsejeros de las diferentes consejerías, el Director General de Planificación y el Director General de Presupuestos entre otros. La función del Comité de Inversiones Públicas es la evaluación y coordinación de proyectos de inversión y el seguimiento de la ejecución de las inversiones de la Junta de Andalucía.

El Comité de Inversiones Públicas de Andalucía trabaja a partir del Banco de Proyectos. Este último vendría a ser un registro donde se inscriben los diferentes proyectos de inversión que se ejecutarán en la Comunidad Andaluza.

Las funciones del Comité de Inversión, reguladas en el artículo primero del decreto 74/1993, son:

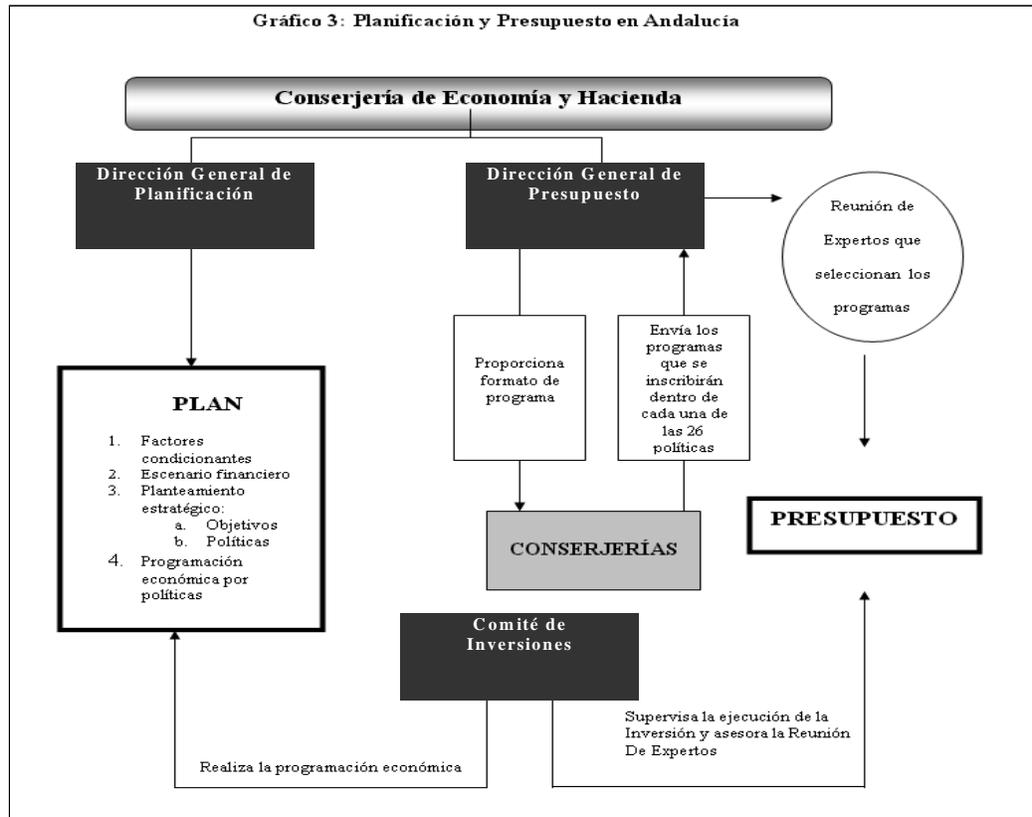
- 1) Coordinación y evaluación de los proyectos de inversión y el seguimiento de la ejecución de las inversiones de la Junta de Andalucía.
- 2) Estudio de los programas de inversión pública, considerando de manera especial que las propuestas de los centros gestores sean coherentes con las directrices que establezcan los planes y programas de desarrollo económico.
- 3) Participación en el proceso de elaboración de los planes y su seguimiento.

De esta manera, el Comité de Inversiones se encargará en Andalucía de la programación económica del Plan, el asesoramiento en cuestiones de inversión pública, de la gestión del Banco de Proyectos y del seguimiento de las inversiones públicas de la Junta de Andalucía.

- *Fondo de compensación interterritorial*

Del mismo modo, la Comunidad Autónoma andaluza recibe recursos del Fondo de Compensación Interterritorial para la implementación de proyectos de inversión. La selección de los proyectos se realiza en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, organismo mixto que congrega al Estado y las CCAA. Este Consejo se encarga de distribuir los fondos de compensación del estado según criterios de renta, población, IVA, etc. Estos fondos se incluirán en el presupuesto general de la comunidad pero no serán potestad de las consejerías ni de los ámbitos donde se realice la inversión.

Gráfico 2
PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO EN ANDALUCÍA



Fuente: Plan Económico Andalucía, Siglo XXI, año 2004.

8.5. El caso concreto de la inversión pública

A diferencia de muchos de los países latinoamericanos, en el caso español no podríamos hablar de la existencia de un Sistema de Inversión Pública (SNIP). Es cierto que se podrían encontrar muchas de las variables que han caracterizado hasta ahora los SNIP pero no se puede entender la inversión como un sistema unitario y organizado que funcione de acuerdo con sus propias reglas y estructuras. Al contrario, la inversión pública se inscribe dentro de los mecanismos generales de la economía, en su sistema de planificación y en su sistema presupuestario.

Así, la inversión pública vendrá regulada por la Ley General Presupuestaria, por la Ley general de estabilidad presupuestaria y, en general, por todas las leyes que regulen el funcionamiento y los procedimientos de la economía en su conjunto. En España no existe ninguna ley que trate el tema de la inversión pública de manera específica.

Los objetivos que pueda tener la función de inversión son compartidos por el resto de funciones económicas. De esta manera, los objetivos que orientarán la inversión serán: la estabilidad presupuestaria, entendiendo como tal la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo en la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas nacionales y Regionales y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas; la plurianualidad, como la programación económica de más de un año compatible con la anualidad de los presupuestos generales del estado; la transparencia o transmisión de información suficiente y adecuada; y la eficiente asignación y utilización de recursos.

La entidad rectora que gestiona la inversión pública será el Ministerio de Economía y Hacienda. Este Ministerio será el coordinador y gestor del conjunto de la economía nacional, sin embargo, los

proyectos de inversión se elaboran dentro de cada Ministerio según las directrices emanadas del Ministerio de Economía y Hacienda y según el monto presupuestario asignado a cada departamento ministerial.

Las entidades vinculadas e incorporadas a la inversión pública suelen ser organismos transversales que facilitan las tareas de inversión pero que atienden, a su vez, a las diferentes tareas de la economía. Así, encontramos la Dirección de política económica que elabora el Programa de Estabilidad, las instituciones europeas, órganos fiscales, comisiones especializadas, unidades presupuestarias dentro de los ministerios.

Quizás, para encontrar la especificidad de la inversión pública tendríamos que acudir a los fondos presupuestarios destinados a la inversión pública como tal. Lo que diferencia a la inversión del conjunto de tareas de la economía es su función de mejorar o incrementar el patrimonio, el capital fijo o la producción general del país. Esta función le permite tener recursos propios y diferenciados de la gestión corriente, destinados todos ellos a un objetivo mucho más concreto. De ahí que en las partidas presupuestarias se diferencie el monto económico destinado a la inversión y de ahí que se permita la entrada del capital privado en la esfera pública para realizar trabajos de alto coste.

También la estructura del proyecto le da, en cierta manera, personalidad propia a la inversión pública. El proyecto de inversión aprende a percibir el problema de una sociedad, a marcar los objetivos, las líneas de funcionamiento, las actuaciones y las cantidades económicas necesarias para mejorar una situación o incrementar su capital físico. No existe en España un modelo único de proyecto. Cada ministerio elabora sus proyectos y programas según una configuración propia. La única exigencia para estos proyectos y programas es que obedezcan a la clasificación y catalogación exigidas por el ministerio donde constará el código del programa, la sección, explicación de la actividad, el organismo rector y cantidad económica presupuestada.

España tiene una división territorial muy dinámica. Al ser un país fuertemente descentralizado, tiene varios niveles territoriales funcionando al mismo tiempo. Así, tenemos el nivel supranacional europeo, el nivel nacional, el nivel autonómico (con sus delegaciones provinciales) y el nivel local. En todos los niveles se mantiene presente la función de inversión por lo que se necesitan eficaces unidades de coordinación que armonicen la tarea inversora y el conjunto de la economía en general.

Lo cierto es que las instituciones que coordinan la inversión pública entre los diferentes niveles territoriales son las mismas que coordinan la planificación o la presupuestación. Así hablaríamos del Consejo de política fiscal y financiera, órgano mixto que coordina al estado y a las Comunidades Autónomas en la planificación nacional, en la inversión estatal en territorio autonómico y en el control fiscal de las diferentes comunidades. En relación con la inversión, este consejo mixto se encargará de seleccionar, seguir y evaluar los proyectos de inversión que serán financiados por el presupuesto nacional en las diferentes Comunidades Autónomas. El estado se compromete a realizar el 30% de la base de inversión comprometida en el presupuesto en el territorio de las Comunidades Autónomas. Como ya se indicó, los criterios para seleccionar los proyectos vendrán determinados por el nivel de renta de las comunidades, la densidad de población, el IVA recaudado y la tasa de migración entre otros.

El papel del Consejo de política fiscal y financiera resulta fundamental en la coordinación fiscal del país. En un país tan descentralizado, donde las Comunidades Autónomas tienen muchas competencias, recursos y, por tanto, autonomía, es preciso que exista un órgano que armonice todos los niveles territoriales. Tenemos que tener en cuenta que la economía española está sometida a los límites presupuestarios marcados desde Europa. La obligación de mantener la estabilidad presupuestaria hace necesaria la coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y el control del estado.

Otras instituciones también facilitan la coordinación. Ya citamos la Comisión mixta tributaria, que coordina la labor fiscal del estado y las Comunidades Autónomas, los contratos-convenio para la realización de obras muy concretas en las Comunidades Autónomas o las delegaciones nacionales en territorio autonómico. Todas estas instituciones permiten la armonía de la inversión en el territorio descentralizado.

Hemos de indicar que cada Comunidad Autónoma tiene el derecho de organizar su economía bajo sus propias directrices. Así lo establece la Constitución Española y así lo reitera cada uno de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades.

Nosotros escogimos el caso andaluz por tener éste un sistema un tanto diferente del caso nacional. Como vimos, en Andalucía existe un Banco de Proyectos de Inversión Pública y un Comité especializado que lo gestiona. Así, todos los proyectos de inversión pública que son llevados a la práctica han de ser inscritos en el Banco de Proyectos. El seguimiento, control y evaluación será realizado por el Comité de Inversiones Públicas.

En este caso, podríamos hablar, quizás, de un modelo de inversión pública más sistematizado. Es cierto que, como en el caso nacional, éste se inscribe dentro del funcionamiento general de la economía andaluza, con las mismas leyes, los mismos órganos gestores y los mismos objetivos y que, en ningún caso, podríamos hablar de sistema de inversión pública, sin embargo, queda más clara la línea de separación entre el conjunto de los gastos y la inversión pública como tal. La comunidad le da un tratamiento, digamos, más específico al ciclo de la inversión, a su elaboración, su seguimiento, su control y su evaluación.

8.6. Licitaciones públicas: participación del capital privado

En los últimos años, la función proveedora y productora del estado a dado entrada a la participación del capital privado. El déficit en infraestructuras combinado con la imposibilidad del estado de realizar inversiones tan costosas impulsaron la utilización de fórmulas mixtas de participación público-privada. Así, la licitación se presentaba como una fórmula idónea que combinaría la financiación privada con la titularidad y el control públicos. Este tipo de estrategia permitiría a la sociedad disfrutar de determinados bienes y servicios que mejorarían su calidad de vida y que no podrían suministrarse de otra manera.

La licitación es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa. La licitación puede ser pública o privada y puede ser internacional o restringida al ámbito local.⁸⁰

Los valores u objetivos que caracterizan la licitación son:

- La competencia, que asegura la participación de varios oferentes cualificados y permite a la Administración obtener las condiciones más ventajosas para el interés público.
- La igualdad, que permite a los oferentes participar en la licitación bajo las mismas oportunidades y condiciones. Se trata de un derecho de naturaleza jurídica que aumenta la posibilidad de encontrar la oferta más ventajosa para el interés público.
- La publicidad y transparencia, ambos elementos fundamentales para realizar el adecuado proceso de selección y garantizar la eficacia del mismo. Los sistemas de licitación deben tener leyes que garanticen la transparencia y publicidad y regulen la armonía del proceso licitatorio.

El proceso adecuado, que justifica la existencia de la licitación pues con ella se pretende mejorar el procedimiento público de abastecimiento de bienes y servicios.

⁸⁰ Véase Correa, Isabel: Manual de licitaciones públicas. ILPES. Santiago de Chile. Diciembre de 2002, pág 19.

- La clasificación de las licitaciones varía según el país y la época en que se promueven. En términos generales podríamos decir que existen los siguientes procesos licitatorios:
- Licitación de gestión de servicios públicos: prestación de un servicio público a través de una delegación del ente administrativo a favor de una persona privada, por la vía de la concesión, la licencia o el permiso.⁸¹
- Licitación de contrato de obras, por la cual la administración pública contrata a una empresa privada para la ejecución de una determinada obra. La empresa concesionaria obtiene la remuneración de la administración por su trabajo.
- Licitación de concesiones de obras públicas, por la cual la Administración concede el derecho de ejecución y explotación de una obra pública de manera que la empresa concesionaria obtenga su remuneración directa del usuario y no de la propia Administración.
- Licitación de contratos de suministros, que regula la compra de bienes por parte de la Administración a entidades privadas.
- Contratos de consultoría y asistencia de servicios, contratos éstos elaborados por la administración para obtener asesoría y prestación de determinados servicios, normalmente de carácter intelectual.

Los procedimientos licitatorios son complejos y variados. Comportan una serie de etapas, regulaciones, criterios de selección, plazos, tarifas. De igual manera, los procesos de licitación varían mucho según los estados. En cada país, la normativa da lugar a un cuadro específico de participación publico-privada. A continuación, analizaremos el caso español, centrándonos, sobre todo, en el nuevo sistema de concesiones.

8.7. El marco de la licitación en España

Las leyes que legislan la licitación en España se inspiran directamente en las directivas Europeas. En las últimas décadas, la Unión Europea ha avanzado bastante en esta materia. La necesidad de regular la participación del capital privado en el ámbito público se hizo un hecho inaplazable, sintetizándose en la Directiva 93/37/CEE toda la legislación relativa a las concesiones y a su aplicación.⁸²

La trasposición de las directivas europeas a la legislación española se concreta en la Ley de contratos de las administraciones públicas de 2000. Esta ley legisla todo lo relativo a los contratos realizados por la Administración, entendiéndose como tal la administración general del estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales. Así, la ley 2/2000 establece qué tipo de contratos pueden considerarse contratos administrativos, de dónde emanan, a qué condiciones y reglas están sometidos, cuáles son las garantías existentes en cada caso, en quien recaen las responsabilidades, cuáles son los riesgos, etc. Entre los contratos legislados por esta ley encontramos:

- Contrato por obras.
- Contrato de gestión de servicios.
- Contrato de suministro.
- Contrato de consultoría y asistencia de los servicios.
- Contrato de concesiones (todavía muy poco desarrollado).

En poco tiempo se hace preciso ampliar el campo de acción de la iniciativa privada en el ámbito público. La convergencia con Europa obliga a España a trabajar para reducir el déficit en

⁸¹ Ibid pág 63.

⁸² En el 2000, la Comisión Europea elabora una Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea sobre las concesiones en el derecho comunitario, en la que se analiza el concepto y naturaleza jurídica del contrato de concesión. Esta comunicación trata de complementar la Directiva 93/23/CEE.

infraestructura que le separa del conjunto europeo. La flexibilización de financiación privada de las obras y servicios públicos se convierte en la mejor alternativa para paliar este desfase.

En el año 2000, el gobierno español pone en marcha el conocido Plan de Infraestructuras 2000-2006. Este Plan pretende mitigar la carencia de infraestructuras y realizar inversiones de mejora del stock ya existente. Las cifras totales de inversión del Plan se elevan a 114.000 Millones de euros de los cuales un 20% corren a cargo de la iniciativa privada. La importancia concedida al capital privado refleja la necesidad de cambiar la legislación existente. Se necesitaba un nuevo marco que flexibilizase la gestión privada del ámbito público, manteniendo la tutela del estado.

En el año 2003, se aprueba la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Esta ley se inscribe dentro de la mencionada Ley de contratos de la administración pública del 2000. La innovación de la nueva ley reside en la elaboración de un nuevo y amplio capítulo en el que se revisa y amplía toda la regulación relativa a la concesión de obras públicas.

Así, el contrato de concesión de obras públicas se crea para facilitar la entrada de financiación privada en los proyectos de obras públicas. Con este contrato, se pretende descargar al estado de los elevados costos de la inversión en infraestructuras sin eliminar su función productora y proveedora. Se flexibilizan las condiciones para poder postular al contrato, se garantiza el reparto de riesgos y se trabaja para coordinar el sistema estatal con los sistemas productivo y financiero.

En el siguiente apartado, estudiaremos los contratos regulados en la ley de Contratos de la Administración Pública 2/2000 (recogidos posteriormente en la ley 13/2003 de contratos de concesión) en los que se concretan las diferentes modalidades de licitación pública en España. A continuación, dedicaremos un apartado único al contrato de concesiones regulado por la ley 13/2003. Este tipo de contrato introduce una innovación tal que requiere una mayor profundización en sus características.

- **Contratos administrativos regulados por la ley 2/2000 (recogidos posteriormente por la ley 13/2003)**

- 1) **Contrato de obras:** Se entiende por contrato de obras el celebrado entre la administración y un empresario cuyo objeto sea la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble, la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, la reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos en las letras anteriores. (Art. 120).

Este tipo de contrato compromete a la administración a pagar el costo total de la obra, normalmente, una vez que la misma esté ya terminada. Los riesgos emanados de la rentabilidad futura de la obra recaen sobre la administración. La entidad privada se compromete a ejecutar la obra en las condiciones señaladas en el contrato.

- 2) **Contrato de gestión de servicios públicos:** Se entiende por este tipo de contrato a aquellos mediante los que las administraciones públicas encomiendan a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público. La contratación de la gestión de los servicios públicos puede adoptar las modalidades de concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura, la gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato, el concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate y sociedad de economía mixta, en la que la administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas. (Art. 156)

En este tipo de contratos la relación entre la Administración y la entidad privada tiene una duración definida. El contrato especificará el ámbito de gestión de orden funcional y territorial. Se trabaja en un ámbito de corresponsabilidad en el que cada parte es consecuente con lo establecido en el contrato.

- 3) **Contrato de suministro:** Se entenderá por contrato de suministro el que tenga por objeto la compra, el arrendamiento financiero, el arrendamiento, con o sin opción de compra, o la adquisición de productos o bienes muebles, salvo los relativos a propiedades incorpóreas y valores negociables, que se registrarán por la legislación patrimonial de las administraciones Públicas aplicable a cada caso (Art. 171).

Este tipo de contrato se realizará a través de subasta, concurso, procedimiento negociado con publicidad o procedimiento negociado sin publicidad. El adjudicatario se compromete a suministrar los bienes establecidos en el contrato a cambio de la remuneración pactada con la administración pública correspondiente.

- **Contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios (Art. 196)**

Son contratos de consultoría y asistencia aquellos que tengan por objeto:

- a) Estudiar y elaborar informes, estudios, planes, anteproyectos, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico o social, así como la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos.
- b) Llevar a cabo, en colaboración con la administración y bajo su supervisión, investigaciones, estudios, asesoramientos en gestión y organización de servicios, estudio y asistencia en la redacción de proyectos.

Son contratos de servicios aquellos en los que la realización de su objeto sea:

- a) De carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquier otro de naturaleza análoga, siempre que no se encuentren comprendidos en los contratos de consultoría y asistencia o en alguno de los regulados en otros títulos de este libro.
- b) Complementario para el funcionamiento de la administración.
- c) De mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones.
- d) Los programas de ordenador desarrollados a medida para la administración, que serán de libre utilización por la misma.
- e) La realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos.
- f) De gestión de los sistemas de información que comprenda el mantenimiento, la conservación, reparación y actualización de los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información, así como la actualización de los programas informáticos y el desarrollo de nuevos programas

- **Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas**

Concepto básico del contrato de concesión

El artículo 220 de la Ley 13/2003 establece que un contrato de concesión de obras es aquel en cuya virtud la Administración pública o entidad de derecho público concedente otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras relacionadas en el artículo 120 o, en general, de aquellas que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo

de actividades o retribución consistente en la explotación de la propia obra, en dicho derecho acompañado del de percibir un precio o en cualquier otra modalidad establecida en este título.

Principales rasgos de la nueva ley de concesiones:⁸³

- 1) **Carácter horizontal de la ley:** Se trata de una legislación aplicable al conjunto entero de obras públicas. Integra, en una sola ley, diferentes legislaciones y normas de carácter sectorial, conformándose así, como ley básica del estado aplicable también a las Comunidades Autónomas. Pone en primer plano la importancia del contrato de concesiones y establece las reglas de funcionamiento necesarias para la eficaz coordinación y la necesaria regulación de las relaciones público-privadas.
- 2) **Nueva concepción de obra pública:** Se entiende por obra pública la realidad tangible que admite la posibilidad de su explotación económica (véase exposición de motivos). La obra pública se constituye como el objeto principal de la concesión al presentarse como la materialización del contrato. La innovación de la ley es la inclusión de la cláusula de explotación que permite al concesionario no sólo llevar a cabo la ejecución de la obra sino también obtener los beneficios de su explotación. El artículo 221 de la ley establece que la concesión implica, durante el período establecido, los siguientes aspectos:

La explotación de las obras públicas conforme a su propia naturaleza y finalidad.

- La conservación de las obras.
 - La adecuación, reforma y modernización de las obras para adaptarlas a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación de los servicios o la realización de las actividades económicas a las que aquéllas sirven de soporte material.
 - Las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles en relación con los elementos que ha de reunir cada una de las obras, para mantenerse aptas a fin de que los servicios y actividades a los que aquéllas sirvan puedan ser desarrollados adecuadamente de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas sociales.
- 3) **Iniciativa privada:** La participación privada no sólo se limita a la explotación de la obra sino que también incluye la posibilidad de proponer a la administración pública nuevas concesiones. Tal y como afirma el artículo 227 de la ley, la propuesta debe ir acompañada de un estudio de viabilidad. Si la propuesta es aceptada existirá una correspondiente remuneración para el creador. Con esta medida se intenta fomentar la participación de los agentes particulares en la propia concepción de la obra.
 - 4) **Riesgo concesional compartido:** La rentabilidad de la obra es un valor que no se puede predecir a priori. Esta incertidumbre conlleva un riesgo para el realizador de la inversión. Con el fin de que las empresas privadas participantes se arriesguen a realizar la correspondiente inversión, el contrato de concesiones reparte la responsabilidad del riesgo entre el estado y la empresa concesionaria. El art. 248.2 de la ley señala que la administración deberá establecer el equilibrio económico en los siguientes supuestos:
 - Cuando la Administración modifique, por razones de interés público, las condiciones de explotación de la obra.
 - Cuando causas de fuerza mayor o actuaciones de la administración determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión.
 - Cuando se produzcan los supuestos que se establezcan en el propio contrato para su revisión.

⁸³ López Corral, A. y Sánchez Soliño, A. (2002): Análisis económico de la reforma del Sistema Concesional de Obras Públicas en Revista de Obras Públicas, N° 3425. Madrid, pág 45-51.

En relación al riesgo que conlleva el no obtener los beneficios esperados de la inversión, la ley ha optado por que sean los propios licitantes los que definan en el contrato inicial los mínimos y máximos de rentabilidad. Si se diera el caso de traspaso de uno de estos umbrales, se acudiría a la cláusula de equilibrio económico y se revisarían las tarifas, el plazo concesional y demás cláusulas económicas del contrato. De esta manera, la empresa concesionaria está a salvo de la quiebra económica pero tiene limitado su nivel de ingresos. De igual forma, el estado está obligado a hacer frente a la ruptura del equilibrio económico de la concesión pero también saldrá ampliamente beneficiada si los ingresos son mayores de lo esperado.

- 5) Diversificación de la financiación: Debido al elevado costo de la inversión en infraestructuras, la apertura de la sociedad concesionaria al mercado de capitales facilita la participación de empresas privadas en ámbitos públicos. Los artículos 224 y 225 presentan las diferentes fuentes de financiación posibles para costear la concesión. Las más habituales seguirán siendo la contribución personal del usuario de las infraestructuras y la participación del estado (conocido como peaje en sombra) en aquellos casos en los que la concesión comporte un beneficio social. La contribución del estado podrá realizarse antes o después del término de la concesión.

La innovación de la ley reside en la flexibilización de la entrada de financiación bancaria. Si bien, la rentabilidad de la obra vendrá dada por el pago del usuario o del estado, su financiación inicial depende de la concesión de créditos por parte de las entidades bancarias. Así, la ley autoriza a las empresas concesionarias a emitir obligaciones, a comprometer titulación de activos, hipotecar la concesión y a realizar créditos participativos. La liquidación de la deuda corresponde a la empresa concesionaria aunque el estado podrá participar en caso de ruptura del equilibrio económico de la concesión.

- 6) Cláusula de progreso e indicadores de calidad: El concesionario, tal y como afirma el artículo 244.4 de la ley, deberá mantener la obra pública en conformidad con lo que, en cada momento, y según el progreso de la ciencia, disponga la normativa técnica, medioambiental y de seguridad de los usuarios que resulte de aplicación. Con esta cláusula, el concesionario tiene que adaptar y condicionar la obra a los estándares técnicos vigentes y a las necesidades del momento. Por su parte, la ley introduce mecanismos de medición de la calidad del servicio y del estado de las infraestructuras.
- 7) Zonas complementarias de explotación comercial: la concesión de una obra puede llevar consigo la explotación de otras zonas o terrenos para la ejecución de actividades complementarias. Estas zonas se incluyen dentro del proyecto de concesión y sirven para financiar parte de la concesión. Las zonas complementarias están reguladas por el artículo 223 de la ley, estableciéndose así una relación de complementariedad entre la obra pública y las instalaciones que, además de ser explotadas, darán un mayor servicio al usuario de la concesión.
- 8) Coordinación estatal: Al tratarse de una legislación básica, como indicamos, la ley se aplicará al conjunto del estado. En la disposición adicional segunda de la ley se establece la obligación de todas las Administraciones Públicas a ofrecer recíproca información y cooperación mutua en la planificación y construcción de la obra pública. La misma disposición confirma la prioridad de la iniciativa estatal, de manera que, los planes de obras públicas de competencia del estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial y urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas. Asimismo, el estado será el coordinador de los planes de las Comunidades Autónomas con los planes de obras públicas del estado.
- 9) Financiación de obras relacionadas: La concesión de una obra puede llevar consigo la explotación de varias obras al mismo tiempo. La financiación de varias obras consecutivas está justificada por la complementariedad funcional de las mismas. El coste de la construcción de las diversas obras será computado en un mismo presupuesto. Puede darse,

asimismo, el caso en que la concesión incluya la cesión de un servicio gratuito a cambio del derecho de explotación de las obras complementarias.

- 10) Plazos: Los planos concesionales se establecen como máximo a 40 años en las concesiones de construcción y explotación de obras públicas y 20 años en las concesiones de explotación. Estos plazos pueden prorrogarse hasta los 60 y 25 años respectivamente para restablecer el equilibrio económico del contrato. Para las concesiones de obras públicas de naturaleza hidráulica el plazo se amplía hasta 75 años.

Algunas cifras de la licitación en España⁸⁴

El Ministerio de Fomento español presenta anualmente un informe acerca de las inversiones que se han realizado en el territorio. En él se dedica un pequeño apartado a la licitación. Los datos presentados no realizan ninguna distinción entre contrato por obras o contrato de concesión, sin embargo, sí nos permite analizar cual ha sido la participación del capital privado en las obras públicas y como se distribuye el gasto entre los diferentes sectores y entes territoriales.

Los datos del 2003 mantienen que la inversión pública por licitación en España alcanzó una cifra de 23.900 millones de euros. La inversión pública por licitación de las administraciones públicas se compone de la participación del estado, la seguridad social y los entes territoriales. De los 23.900 millones de euros, 10.600 son financiados por el estado, 114 por la seguridad social y 13.176 por los entes territoriales (Comunidades Autónomas y Entes Locales). Estas cifras traducidas en porcentajes quedarían en una participación de un 44,4% del estado, un 0,5% de la seguridad social y un 55% de los Entes Territoriales.

Recordemos que los Entes Territoriales pueden llevar a cabo la inversión pública de manera autónoma con sus propios fondos públicos o a través de la participación en inversiones estatales. En el dominio de la licitación también se da esta doble modalidad. La coordinación entre los Entes Territoriales y la administración se da a través de la firma de un convenio. Este convenio establecerá los niveles de participación, la distribución de gastos y el reparto de beneficios. Se puede dar, incluso, el caso en el que una Comunidad Autónoma o Ente Local se incorporen a la licitación con posterioridad a su firma.

Volviendo a las cifras del 2003, señalaremos que la licitación por obra se divide en ingeniería civil y en edificación. De los 23.900 millones de euros invertidos, 7.500 se destinan a las obras de ingeniería civil y 16.400 a la edificación.

Dentro de la inversión en ingeniería civil, el gasto se distribuye en un 31,8% en carreteras, 26,1 en infraestructura ferroviaria, 7,6 en urbanizaciones, 6,3 en saneamiento, 4,8 en abastecimiento de agua potable y 23,4 en otros. Por su parte, la edificación se refiere a la construcción de inmuebles e instalaciones en general.

8.8. Licitación en los países de América Latina

La licitación en América Latina comienza a tener un peso bastante grande. Muchas de las grandes inversiones en infraestructuras precisan de la participación del capital privado para poder financiar unos gastos tan cuantiosos. Los estados no son lo suficientemente solventes como para hacer frente a todas las demandas de la población, sobre todo, en cuanto a infraestructuras se refiere. Así, en los últimos años han aumentado en el conjunto de países latinoamericanos las legislaciones que regulan el proceso de participación del capital privado en la actividad pública. Esta apertura al capital privado ha permitido la construcción de redes eléctricas, carreteras y otro tipo de infraestructuras de una manera controlada y beneficiosa para la ciudadanía.

⁸⁴ Datos del Ministerio de Fomento de España. Recogidos en el apartado de información estadística en la sección de datos relativos al 2003.

El último informe de CEPAL para el 2004 denuncia el déficit en infraestructura existente en América Latina para poder avanzar hacia economías más productivas. Según este informe, para que América Latina crezca a una tasa del 3% anual entre los años 2000 y 2010 se requiere invertir anualmente en infraestructura alrededor del 3,03% del PIB, equivalente a 70.000 millones de dólares.⁸⁵ Los estados de la región no disponen de la capacidad económica necesaria para realizar dicha inversión por ello sería necesario reformular la manera de realizar la inversión por parte de los estados.

El informe mencionado incluye también tres posibles soluciones para paliar el déficit latinoamericano en infraestructuras. La primera consistiría en separar los gastos corrientes de los gastos de inversión a la hora de contabilizar el déficit del estado. Se considera que los gastos de inversión son proyectos con una tasa de retorno por encima de los costos sobre la inversión. Si no se tiene en cuenta el beneficio futuro de la inversión, la proyección presupuestaria sólo considerará el excesivo coste, imprimiendo así un sesgo antiinversión.⁸⁶

Otra vía propuesta por el informe sería la reconsideración del papel de la banca multilateral de desarrollo como prestamista de los países en desarrollo. Los estados latinoamericanos al contabilizar los préstamos de la banca dentro de su partida de gastos, someten los flujos de préstamo a límites y techos presupuestarios. Las políticas de contención del gasto público dificultan la ejecución total del préstamo al relacionarse cada fracción del préstamo con una correspondiente contrapartida de intereses que el estado tendrá que sufragar. Por este motivo, por ejemplo, el BID desembolsó en el 2000 sólo el 60% de su presupuesto aprobado para proyectos de inversión, mientras que en el 2003, ese porcentaje descendió al 30%.⁸⁷

Por último, la tercera propuesta del informe de CEPAL sería el fortalecimiento de mecanismos que estimulen diferentes formas de asociación público-privada⁸⁸. Estas asociaciones permiten a los estados dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía sin aumentar excesivamente los gastos del presupuesto. La remuneración de la empresa concesionaria se realizará a partir de tasas, alquileres u otro tipo de erogaciones que, o bien liberarán al estado del pago total gracias al cobro directo de los usuarios, o bien permitirán al estado distribuir los costos de la inversión a largo plazo.

Dentro de este último apartado es donde entraría el papel de la licitación en América Latina. En la región, México y Chile han sido los pioneros en impulsar las asociaciones público privadas, el primero en el campo energético y el segundo en un ámbito bien variado, pero en casi todos los países la licitación se presenta como una fórmula innovadora y eficaz. Por su parte, Brasil disfruta de un nuevo sistema de parcerías público-privadas, Venezuela aprobó en 1999 una innovadora ley de concesiones, Argentina renovó a principios de la década de los 90 su ley de Obras Públicas y México liberalizó con su entrada en el NAFTA la entrada del capital privado en la economía.

⁸⁵ Desarrollo productivo en economías abiertas. Informe CEPAL 2004. pág 141

⁸⁶ Desarrollo productivo en economías abiertas. Informe CEPAL 2004. pág 143

⁸⁷ Desarrollo productivo en economías abiertas. Informe CEPAL 2004. pág 144

⁸⁸ Desarrollo productivo en economías abiertas. Informe CEPAL 2004. pág 143

9. Conclusiones

La extensión del concepto de Sistemas Nacionales de Inversión Pública a los países federales presupone la existencia de determinados factores que queremos dejar explícitos: En primer lugar, para hablar de Sistema en los mismos términos que lo hacemos en los países unitarios es necesario presuponer la existencia de un sistema nacional de planificación que unifique, estandarice y normalice la programación y administración de la inversión, dentro de un marco claro de fines y propósitos a nivel nacional. De lo contrario, simplemente pueden coexistir sistemas estatales o provinciales para el manejo de la inversión, con plena autonomía en el uso y destino de los recursos, pero sin llegar a conformar un sistema integrado. Un caso paradigmático lo constituye Brasil donde sí existe y se complementa el sistema nacional de planificación con el de inversión en el plano sectorial y territorial y en el corto, mediano y largo plazo. México, presenta a nivel de algunos estados situaciones parecidas; en Argentina en la práctica no existe un sistema nacional de planificación y en Venezuela aunque prevalece el Plan, hablar de sistema es prematuro.

En segundo lugar, presupone un mínimo de integración entre la programación de inversiones y la programación presupuestaria al menos en los grandes emprendimientos o programas de índole social y económica. Por último, aunque el marco legal y los componentes metodológicos e instrumentales sean muy parecidos entre las dos categorías de países, la diferencia fundamental radica en la fortaleza institucional para coordinar, evaluar y dar seguimiento a la inversión. Es aquí donde son más evidentes las diferencias y donde la eficacia e impacto de los SNIP se hace más notoria.

Una vez finalizada la investigación respecto de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de los países federales de América Latina, nos interesa realizar algunos alcances respecto de los cinco ámbitos abordados en el estudio, esto es; la coordinación y fuentes de financiamiento de la inversión pública, las funciones básicas de la planificación, el ciclo programático (Plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos) y finalmente las diferencias que presentan las estructuras federales en comparación con la de los países unitarios.

Este estudio tuvo como objetivo central el proporcionar una descripción y caracterización de los temas expuestos en base a documentos oficiales, pero sus alcances no permiten verificar la aplicación de ellos en la realidad. Por esto, lo que se concluye es estrictamente en función de los elementos institucionales y legales con que cuenta cada país y no pretende evaluar aspectos relacionados con la eficacia o eficiencia de la gestión de los sistemas.

Coordinación y fuentes de financiamiento

En cuanto a la coordinación y fuentes de financiamiento se debe destacar que nos ha resultado difícil, dada la disponibilidad de información, dilucidar las fuentes de recursos que se destinan específicamente a inversión, por lo cual en este apartado sólo se ha pretendido establecer en grandes líneas los componentes de los presupuestos de ingreso de cada nación, que de igual forma nos permite reconocer a los impuestos y demás cargas impositivas como componente fundamental de los presupuestos, y por lo tanto, fuente principal de financiamiento de la inversión. Al respecto, el contraste está dado sólo por Venezuela que por ser un país petrolero, depende en gran medida de los recursos que de esta actividad provengan.

La información presentada además nos ha permitido visualizar los grados de autonomías de los estados miembros de la cada país respecto de sus recursos y los grados de descentralización fiscal que presentan. Al respecto se ha observado que en todos los países han sido establecidas claras potestades tributarias de competencia de los niveles central, estatal y local. El nivel de importancia de los recursos provenientes de los impuestos transferidos para las finanzas de los niveles subnacionales es, sin embargo, disímil. Mientras en Brasil y México los impuestos recaudados a nivel subnacional son de gran importancia dentro de la composición de los presupuestos de ingresos de los estados, en Venezuela, éstos siguen dependiendo en gran medida de las transferencias realizadas desde el nivel central. Aunque se debe recordar que el gasto en este país es financiado en gran medida por la renta petrolera cuya administración se realiza desde el nivel nacional.

Por último es importante resaltar el papel que en México realiza BANOBRAS al financiar proyectos de inversión pública o privada, favoreciendo el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal. Asimismo, destaca en Venezuela el FIDES, que administra importantes recursos destinados a fomentar y fortalecer la descentralización del país.

Funciones básicas de la planificación

Un segundo objetivo de este trabajo fue identificar la vigencia de las tres funciones básicas de la planificación en los países federales en lo referido a la inversión pública.

Prospectiva

Respecto de la función de prospectiva, podemos decir que su importancia radica en mantener una mirada estratégica de largo plazo, lo que implica un importante desafío para América Latina, dadas sus restricciones contextuales e institucionales para desarrollarla.

De acuerdo con J. Medina, no queda mucho espacio para plantear alternativas sobre la viabilidad de la planeación de largo plazo, con todas las implicaciones que este concepto tenía en el pasado. Pero lo que sí queda claro es que la necesidad de pensamiento a largo plazo permanece intacta y crece todos los días.

Con esto, podemos concluir que tanto Brasil, México como Venezuela cuentan con un Sistema nacional de planificación, de ellos México cuenta además con una Ley de planeación. Argentina, por su parte, no presenta ni un sistema de planificación como tal ni una ley específica para ello.

A pesar de ello, los cuatro países en cuestión presentan instrumentos de planificación (de largo, mediano y corto plazo) destinados a entregar directrices para el desarrollo del país. En Argentina destacan la política nacional de desarrollo y Ordenamiento territorial y el Plan nacional de inversiones, en Brasil se cuenta con ejes nacionales de integración y desarrollo (8 años) y el Plan Plurianual de la Unión (4 años), en México se presenta una visión de México al 2025, y como principal instrumento el Plan nacional de desarrollo (6 años) y, por último, Venezuela elabora el Plan nacional de desarrollo. De esto se podría concluir que en todos los países estudiados se cuenta con instrumentos que deberían permitir desarrollar una visión estratégica de largo plazo para su desarrollo.

Se puede apreciar que la situación de la planificación a nivel estatal se presenta como un reflejo del nivel nacional, en cuanto a los instrumentos institucionales y legales con que cuentan. Es así como en la provincia de Buenos Aires (Argentina) se cuenta con un Plan estratégico, en el estado de São Paulo (Brasil) existe un Plan Plurianual, en Guanajuato (México) se cuenta con un Plan de Gobierno, Sistema Estatal de Planeación y una Ley de planeación y en Táchira (Venezuela) existe el Plan Estatal de Desarrollo.

Ahora bien, pudimos constatar que en los cuatro países estudiados se encuentran presentes los instrumentos que harían posible construir una visión de largo plazo para el desarrollo de sus países. Quedan pendientes los temas de gestión que podrían ser determinantes para conocer la eficacia en la implementación de estos planes.

Coordinación

En cuanto a la función de coordinación, es importante recalcar que ésta contribuye enormemente al logro de coherencia de la acción pública, en tanto la compatibilización de su planificación y ejecución con los recursos disponibles. Esta función también se relaciona con la coordinación “interniveles” (nacional, estatal y municipal), lo que permite congruencia en el desarrollo nacional. En este sentido, la coordinación cobra aún mayor relevancia en los países federales, puesto que dada la autonomía de los estados o provincias, podrían presentarse problemas relacionados con desajustes o descoordinaciones entre la planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de nivel nacional con los niveles estatales o provinciales y los municipales.

En este sentido, a través de la realización de este trabajo podemos concluir que tanto en Brasil, México y Venezuela se encuentra establecido por ley la existencia de organismos del gobierno nacional encargados de la coordinación de la planificación y de hacerla compatible con los recursos disponibles.

Tanto en Venezuela como en México se encuentra claramente establecida la existencia y la necesidad de coordinación intersectorial, y también de interniveles. En estos países se establece que los planes estatales deben ser congruentes con los planes nacionales. En México la coordinación del nivel nacional con el estatal se realiza a través de convenios de coordinación en materias específicas.

Por su parte, en Venezuela los organismos regionales deben elaborar sus planes en coordinación con las gobernaciones y alcaldías y entidades de la administración pública nacional.

Evaluación

Por último, la función de evaluación es considerada como un proceso esencial para la gestión pública en tanto permite una asignación eficiente de recursos a través de la retroalimentación que surge de ella. Esta retroalimentación permite el desarrollo de un proceso de aprendizaje organizacional dado que se pueden corregir errores y reforzar potencialidades en futuras experiencias.

Tanto en Brasil, México y Venezuela se realiza evaluación y seguimiento a los diferentes planes y programas públicos. Por ejemplo en Brasil tanto el Plan Plurianual como todos sus programas son sometidos a evaluación anual de desempeño.

En México, se evalúa tanto la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales.

Por su parte en Venezuela, se establecen por ley cuatro tipos de evaluaciones: evaluación de resultados, que les permite comprobar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan; el control social; seguimiento a la trayectoria, se refiere a la potestad de los órganos de evaluar si las acciones implementadas conducen al logro de las metas y objetivos establecidos en el Plan y por último una medición de impacto.

Ciclo programático

Un tercer tema de este estudio se centra en el ciclo programático de la inversión pública, en él se considera que los SNIP son parte de un proceso que eleva a la planificación como su eje principal. Respecto de éste son tres cosas las que nos interesa destacar. Primero, en la fase de planificación hemos revisado los diferentes instrumentos utilizados por cada país, a través de los cuales son plasmados los objetivos perseguidos por los gobiernos, de éstos, quizás lo más importante de destacar sea lo realizado en Brasil a través del Plan Plurianual, cuya principal diferencia respecto de los demás planes es que considera no sólo la inversión sino también el gasto corriente. La experiencia de Brasil en planificación es un referente crucial al momento de analizar estos tópicos en toda Latinoamérica, los grados de desarrollo alcanzados en esta materia sumado a los grados de descentralización político-administrativa existentes hacen del caso brasilero un paradigma considerando los resultados y el grado de desarrollo obtenidos.

Segundo, respecto de la fase de la Programación de las Inversiones y de acuerdo a lo estudiado, la incorporación de los planes a las leyes de presupuesto resulta ser un proceso bastante homogéneo, en donde la participación de las carteras de planificación y presupuesto juega un rol fundamental para alcanzar el éxito del proceso. En este punto otra vez es Brasil quien marca la diferencia, mientras que en los demás países estas actividades son realizadas por instituciones diferentes, los brasileros han decidido unir las actividades de planificación y presupuesto en una sólo organismo que es el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Este hecho conlleva importantes ventajas de las cuales la más evidente es que al estar bajo una misma institución es mucho más probable que los objetivos que han sido definidos logren concretarse.

Finalmente, la existencia de planes de inversión pública como cartera de proyectos tanto en Brasil como en Argentina es un aspecto también importante de desatacar. Cuando los sistemas cuentan con carteras de proyectos bien definidas, es fomentada una visión de largo plazo ya que es de suponer que los programas y proyectos responden a una visión de país en el futuro y se elimina el riesgo inherente al que se afectan las propuestas al exponerse cada año a la contingencia política y económica del país.

Sistemas nacionales de inversión pública en estados federales

Un cuarto tema, que resulta fundamental dentro de este estudio es la descripción de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP). Este concepto se encuentra definido en dos de los países analizados, tal es el caso de Venezuela y Argentina, en donde se ha podido evidenciar la vigencia del SNIP en una forma semejante a las estructuras planteadas en los países unitarios de Latinoamérica.

La estructura utilizada en Venezuela, por sus características, es la que mayormente se asemeja a los modelos más centralizados de los países unitarios, en donde las estructuras son bastante jerárquicas y el centro de poder y de toma de decisiones radica en el nivel central de gobierno, delegando en los niveles subnacionales la ejecución del gasto y temas menores relacionados con la operación del sistema.

En Argentina, destaca la existencia de convenios de adhesión al SNIP, como una iniciativa pionera en Latinoamérica, cuya utilización ha generado favorables resultados para su gestión sobre todo en lo que respecta a la coordinación intergubernamental e interinstitucional.

En Brasil, como se ha señalado, no existe un Sistema Nacional de Inversión Pública, lo que opera es el Sistema de Planificación Nacional que incluye una completa programación, no sólo de la inversión sino también del gasto corriente. Sin lugar a dudas, el sistema brasileño es el más sólido de los países analizados y presenta un mayor nivel de desarrollo. En el modelo de planificación brasileño se destaca un verdadero esfuerzo por hacer de la planificación un instrumento de gestión efectivo que conduzca a mejorar la asignación del gasto y otorgarle mayores grados de eficiencia.

Por su parte, en México el tratamiento de la inversión pública se enmarca dentro del Sistema de Planeación Democrática, acercándose al modelo de planificación brasileño. Es así como los programas y proyectos de inversión se incluyen en el documento de planeación que preparan anualmente las dependencias. Un aspecto destacable del sistema de planeación, que incluye la inversión pública, es que mediante los textos legales y reglamentos se pretende resguardar la coordinación y congruencia de la acción pública, tanto de los diferentes sectores con las estrategias y objetivos nacionales como también la coordinación interniveles (federal – estatal – municipal). Otro aspecto destacable es la función del Banco nacional de Obras y Servicios públicos (BANOBRAS) en cuanto al apoyo a la capacitación y gestión de la programación de inversiones a nivel estatal y local.

Diferencia del tratamiento de los SNIP entre países unitarios y federales

Los estados federales y unitarios adoptan una forma de organización política y administrativa propia y muy diferente, donde en aquellos de régimen unitario la legislación es de carácter nacional y la decisión política la asume el gobierno central, por el contrario, en los estados federales existen dos fuentes de derecho público con autonomía para elaborar su propia legislación y definir sus políticas. Por su naturaleza, un estado unitario o federal afectan diversas esferas de la decisión e implementación de políticas, por lo tanto, la inversión pública no se encuentra ajena a esta situación.

Es así como la inversión pública en ambos tipos de estados, tiene un tratamiento divergente; las diferencias que se manifiestan pueden ser acentuadas o atenuadas de acuerdo a la particularidad de cada uno de sus países. Este es el caso de la República de Venezuela que, si bien, corresponde a

un estado federal, su Sistema de Nacional de Inversión Pública presenta rasgos más cercanos a los regímenes unitarios.

Básicamente, la creación y puesta en práctica de un Sistema de Nacional de Inversión Pública en países como los analizados no tiene la misma fuerza que en países unitarios como Chile y Colombia ya que carecen de un imperativo legal que obligue a los niveles subnacionales a la implementación de un Sistema con las características propias del nivel nacional. Tomando en consideración estos elementos, surgen iniciativas como la del gobierno argentino de suscribir un convenio de adhesión al SNIP entre el estado y las provincias. Finalmente, la gestión y resultados de la inversión pública en los países federales de Latinoamérica dependen altamente del desarrollo de cada nivel subnacional debido a que se pueden presentar amplias diferencias entre estados y provincias muy heterogéneas.

Bibliografía

- Águeda Martín, F.J. (2004), *La inversión Pública ante la nueva ley general presupuestaria: Una gran ley*, Revista de Obras Públicas. Madrid.
- Ayuntamiento de Guadalajara, *Plan Municipal de Desarrollo 2004 - 2006*, México.
- Campanhole, H. y Campanhole, A., *Textos sobre las Formas de Estado*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y El Caribe: Balance de dos décadas, Gobierno de Brasil, Plan Brasil para Todos, Gobierno del Estado de São Paulo. Plan Plurianual del Estado de São Paulo (2004-2007)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas
- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación: compendio de experiencias exitosas*. La Habana. Publicación de las Naciones Unidas.
- Correa, Isabel (2002), *Manual de licitaciones públicas*. ILPES. Santiago de Chile.
- Diario Oficial de la Federación (2002), *Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal*, México.
- Dirección Nacional de Inversión Pública. Subsecretaría de Coordinación Económica. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción, *Plan Nacional de Inversiones Públicas, abril del 2004 – 2006*. Dorado Diego (2001-2002), *Consultoría para el Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversión Públicas de la República Bolivariana de Venezuela*, CEPAL-ILPES-BID, Caracas, Venezuela.

- Friedrich Eber Stiftung, *Gestión Municipal Participativa. Experiencias de Argentina – Brasil – Chile – Uruguay*, Santiago del 2003.
- Gobierno del Estado de Guanajuato Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, *Manual para la integración de la propuesta de inversión 2005*.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2002), *La modernización de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública: análisis crítico y perspectivas*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- López Corral, A y Sánchez Soliño (2002) *Análisis económico de la reforma del sistema concesional de obras públicas*, Revista de Obras Públicas N 3425. Madrid.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, *Argentina 2016 política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial*, Argentina
- Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Secretaría de Planificación Estratégica (2004), *Manual de Elaboración de Programas*, Brasilia.
- Rodríguez María Elvira (2000), *La programación económica en España. Serie Seminarios y Conferencias*, Santiago de Chile.
- Secretaría de Hacienda y Finanzas (2002), *Instructivos y Procedimientos para el Funcionamiento del SIPRIN, Fortalecimiento del Sistema de Inversiones de la ciudad de Buenos Aires, Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, *Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión*.
- Wiesner, Eduardo y otros (2000), *Funciones básicas de la Planificación*, Santiago de Chile.

Textos legales

Argentina

- Constitución de la Nación Argentina
- Ley N° 24.156 de 1992. Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.
- Ley N° 24.354 de 1994. Sistema nacional de inversiones públicas.
- Decreto 720 de 1995. Ciudad de Buenos Aires.
- Decreto 1283 de 2003. Ciudad de Buenos Aires.
- Decreto 1213 de 2000. Ciudad de Buenos Aires.

Brasil

- Constitución política federal
- Ley N° 10.180
- Ley de directrices presupuestarias
- Ley de presupuesto anual
- Decreto N° 2.829 de octubre de 1998
- Constitución política del Estado de São Paulo
- Ley de Presupuesto del Estado de São Paulo

México

- Ley de planeación. México. Publicada en el diario oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983.
- Ley de planeación para el estado de Guanajuato. Decreto número 27. Publicada en el periódico oficial del gobierno del estado el 22 de diciembre del 2000.
- Ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato. Decreto número 350.
- Ley del presupuesto general de egresos del estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal 2004.
- Ley de coordinación fiscal". México. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos". Promulgada el 5 de febrero de 1917.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.
- Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2004.
- Ley de Ingresos del municipio de Jiménez para el Ejercicio Fiscal 2004. Decreto N° 379.

Ley orgánica del Banco Nacional de obras y servicios públicos”. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986.

Venezuela

Ley orgánica de descentralización.
 Constitución de la república bolivariana de Venezuela.
 Ley de los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas.
 Ley de los consejos locales de planificación pública.
 Ley orgánica de crédito público.
 Ley orgánica de descentralización.
 Ley orgánica de planificación.
 Ley orgánica de régimen presupuestario.
 Código orgánico tributario.
 Decreto N° 2.850 del 12 de marzo de 1993.
 Ley orgánica del régimen municipal.
 Ley nacional de servicio integrado de administración aduanera y tributaria.
 Ley de presupuestos del año 2004.
 Ley de asignaciones económicas especiales para los estados derivadas de minas e hidrocarburos.
 Constitución política del estado de Táchira.
 Ley de administración del estado de Táchira.

Páginas Web

Argentina

Página oficial del Ministerio de Economía y Producción, www.mecon.gov.ar
 Página oficial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, www.minplan.gov.ar
 Página oficial del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, www.buenosaires2010.ar

Brasil

Página oficial del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, www.planejamento.gov.br
 Página oficial de la Secretaría de Economía y Planificación, www.planejamento.sp.gov.br

México

Página oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México www.shcp.gob.mx
 Página oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato www.guanajuato.gob.mx
 Página oficial de la Presidencia de la República de México www.presidencia.gob.mx
 Página oficial del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos de México www.banobras.gob.mx
 Página oficial de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México www.shcp.sse.gob.mx
 Página oficial del Ayuntamiento de Guadalajara. México. www.guadalajara.gob.mx
 Página oficial del Gobierno del Estado de Jalisco www.jalisco.gob.mx

Venezuela

Página oficial del Ministerio de Planificación y Desarrollo de la República de Venezuela.
<http://www.mpd.gov.ve/snip>.
 Página oficial del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, www.snipweb.mf.gov.ve.
 Página oficial del Ministerio de Finanzas www.mf.gov.ve.
 Página oficial del Servicio de Nacional Integrado (SENIAT), www.seniat.gov.ve
 Página oficial del Banco Central de Venezuela www.bcv.org.ve
 Página oficial de Fondo Intergubernamental de Descentralización, www.fides.gov.ve
 Página oficial de la Oficina Central de Presupuesto, www.ocepre.gov.ve
 Página oficial del Gobierno del Estado de Táchira www.tachira.gov.ve

España

www.Congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm
www.agenciatributaria.es
www.minhac.es

portal.minhac.es/Minhac/Temas/Financiacion+territorial
www.igae.minhac.es/Normativa_Contable
www.sepg.minhac.es/presup/Escenarios/ Ficheros/OrdenEHEscenarios0507.pdf
portal.minhac.es/.../Normativa/listadoNormas
www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/ planif_presup/planes/peaXXI/peaXXI.htm
www.juntadeandalucia.es/consejo/cg041201.htm
www.mfom.es/estadisticas/top_cifras

Glosario

Argentina

PNDT:	Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
SINDOT:	Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
PET:	Plan Estratégico Territorial nacional.
SIVAT:	Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial.
PNIP:	Plan Nacional de Inversiones Públicas.
BAPIN:	Banco de Proyectos de Inversión Pública.
ONP:	Oficina Nacional de Presupuesto.
SNIP:	Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
DNIP:	Dirección Nacional de Inversión Pública
CoPE:	Consejo del Planeamiento Estratégico.
SIPRIN:	Sistema de Programación de las Inversiones.
OGEPU:	Oficina de Gestión Pública.
OGESE:	Oficinas de Gestión sectorial.
OIP:	Oficina de Inversión Pública.
BPI:	Banco de Proyectos de Inversión.
FIBI:	Ficha Básica de Inversión.
GCBA:	Gobierno de la ciudad de Buenos Aires
SHyF:	Secretaría de Hacienda y Finanzas.
ATN:	Aportes del Tesoro nacional
FONAVI:	Fondo Nacional de la Vivienda
SISER:	Sistema Integrado de Servicios

Brasil

ICMS:	Impuesto de circulación de mercancías y servicios de transporte interestatal e intermunicipal.
FPE:	Fondo de participación de los estados
FPM:	Fondo de participación de los municipios
D.F:	distrito federal
PPA:	Plan Plurianual
LDP:	Ley de Directrices Presupuestarias
LPA:	Ley de Presupuesto Anual
SPI:	Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas
SOF:	Secretaría de Presupuesto Federal
DEST:	Departamento de Coordinación y Control de las Empresas Estatales
SEGES:	Secretaría de Gestión
IPEA:	Instituto de Investigación Económica Aplicada
SIGPLAN:	Sistema de Informaciones Gerenciales
SPOA:	Subsecretarías de Planificación, Presupuesto y Administración
UO:	Unidades Presupuestarias
MP:	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión
SIDOR:	Sistema de Datos Presupuestarios
SEADE:	Sistema estadual de Análisis de Datos
IGC:	Instituto Geográfico y Cartográfico
SIMPA:	Sistema de Monitoreo de los Programas y Acciones del Plan Plurianual

SIAFEM:	Sistema Integrado de Administración Financiera para los estados
México	
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
INDETEC:	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
BANOBRAS:	Banco nacional de Obras y Servicios públicos.
FINFRA:	Fondo de Inversión en Infraestructura.
SEDOCAM:	Secretaría de Controladoría y Desarrollo Administrativo.
INEGI:	Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática.
CEPEP:	Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos.
PEF:	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
PPI:	Programas y Proyectos de Inversión.
EP:	Estructuras Programáticas.
UR:	Unidad Responsable.
DGPOP:	Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Secretaría de Economía.
DGPYP:	Dirección General de Programación y Presupuesto. Secretaría de Hacienda y Crédito público.
UPIE:	Unidad de Planeación e Inversión Estratégica del Estado de Guanajuato.
COPLADEG:	Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato.

Venezuela

SNIP:	Sistema Nacional de Inversión Pública
CP:	Constitución política
LOD:	Ley Orgánica de Descentralización, Relimitación y Transferencia de Competencias
PDVSA:	Petróleos de Venezuela S.A.
LRM:	Ley del Régimen Municipal
MPD:	Ministerio de Planificación y Desarrollo
LAPC:	Ley de la Administración Pública Central
LOP:	Ley Orgánica de Planificación
PND:	Plan nacional de Desarrollo
POAN:	Plan Operativo Anual nacional
PNDI:	Plan nacional de Desarrollo Institucional

España

CCAA:	Comunidades Autónomas
LOFCA:	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

Referencias de apoyo

Argentina

Licenciado Carlos Tejerina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

México

Licenciado Miguel A. Ávila Segura. Unidad de Inversiones. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Licenciado Eduardo Morín. Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. Gobierno del Estado de Guanajuato. México.

Venezuela

Alicia Gutiérrez, Directora SNIP, agutierrez@mpd.gov.ve.

I L P E S



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Serie

Manuales

Números publicados

1. América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000 (LC/L.1204-P), N° de venta: S.99.II.G.9 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
2. Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural (LC/L.1267-P; LC/IP/L.163), N° de venta: S.99.II.G.56 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
3. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (LC/L.1242-P; LC/IP/L.164), N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
4. Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales (LC/L.1266-P; LC/IP/L.166), N° de venta: S.99.II.G.42 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
5. Política fiscal y entorno macroeconómico (LC/L.1269-P; LC/IP/L.168), en prensa. N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
6. Manual para la preparación del cuestionario sobre medidas que afectan al comercio de servicios en el hemisferio (LC/L.1296-P), N° de venta: S.99.II.G.57 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
7. Material docente sobre gestión y control de proyectos (LC/L.1321-P; LC/IP/L.174), N° de venta: S.99.II.G.87 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
8. Curso a distancia sobre formulación de proyectos de información (LC/L.1310-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
9. Manual de cuentas trimestrales, Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (EUROSESTAT) (LC/L.1379-P, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
10. Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (LC/L.1413-P), N° de venta: S.00.II.G.84 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
11. Manual de cuentas nacionales bajo condiciones de alta inflación (LC/L.1489-P), N° de venta: S.01.II.G.29 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
12. Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos (LC/L.1461-P), N° de venta: S.01.II.G.42 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
13. Glosario de títulos y términos utilizados en documentos recientes de la CEPAL (LC/L.1508-P), N° de venta: S.01.II.G.43 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
14. El papel de la legislación y la regulación en las políticas de uso eficiente de la energía en la Unión Europea y sus Estados Miembros, Wolfgang F. Lutz (LC/L.1531-P), N° de venta: S.01.II.G.75 (US\$ 10.00), 200. [www](#)
15. El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales, en prensa (US\$ 10.00), 1999.
16. Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas (LC/L.1607-), N° de venta: S.01.II.G.149 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
17. **Retirado de circulación.**
18. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe (LC/L.1690-P), N° de venta: S.02.II.G.4, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. International trade and transport profiles of Latin American Countries, year 2000 (LC/L.1711-P), Sales N°E.02.II.G.19, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Diseño de un sistema de medición para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Ricardo Arraigada (LC/L.1753-P; LC/IP/L.206), N° de venta: S.02.II.G.64, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
21. Manual de licitaciones públicas, Isabel Correa (LC/L.1818-P; LC/IP/L.212) N° de venta: S.02.II.G.130, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
22. Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público, Marta Beatriz Peluffo y Edith Catalán (LC/L.1829-P; LC/IP/L.215), N° de venta: S.02.II.G.135, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
23. La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: Análisis crítico y perspectivas (LC/L. 1830-P; LC/IP/L.216), N° de venta: S.02.II.G.136, (US\$10.00), 2002 [www](#)
24. Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas (LC/L.1883-P; LC/IP/L.224), N° de venta: S.03.II.G.48, (US\$10.00), 2003. [www](#)
25. Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo, Silke Shulte (LC/L.1884-P; LC/IP/L.225), N° de venta: S.03.II.G.51, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

26. Sistema de información bibliográfica de la CEPAL: manual de referencia, Carmen Vera (LC/L.1963-P), N° de venta: S.03.II.G.122, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Guía de gestión urbana (LC/L.1957-P), N° de venta: S.03.II.G.114, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. The gender dimension of economic globalization: an annotated bibliography, María Thorin (LC/L.1972-P), N° de venta: E.03.II.G.131, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Principales aportes de la CEPAL al desarrollo social 1948-1998, levantamiento bibliográfico: período 1948-1992, Rolando Franco y José Besa (LC/L.1998-P), N° de venta: S.03.II.G.157, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
30. Técnicas de análisis regional, Luis Lira y Bolívar Quiroga (LC/L.1999-P; LC/IP/L.235), N° de venta: S.03.II.G.156, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
31. A methodological approach to gender análisis in natural disaster assessment: a guide for the Caribbean, Fredericka Deare (LC/L.2123-P), N° de venta: E.04.II.G.52, (US\$ 10.00), 2004. Socio-economic impacts of natural disasters: a gender análisis, Sarah Bradshaw (LC/L.2128-P), N° de venta: E.04.II.G.56, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. Socio-economic impacts of natural disasters: a gender análisis (LC/L.2128-P), N° de venta: S.04.II.G.56, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales, Sarah Bradshaw y Ángeles Arenas (LC/L.2129-P), N° de venta: S.04.II.G.57, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
34. Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco (LC/L.2160-P), N° de venta: S.04.G.88, (US\$ 10.00), 2004.
35. Políticas de precios de combustibles en América del Sur y México: implicancias económicas y ambientales, Hugo Altomonte y Jorge Rogat (LC/L.2171-P/E), 2004. [www](#)
36. Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica, Irma Arriagada, Francisca Miranda y Thaís Pávez (LC/L.2179-P/E), N° de venta: S.04.II.G.106, 2004. [www](#)
37. Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica, Eduardo Contreras (LC/L.2210-P), 2004.
38. Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Joan Mac Donald (LC/L.2214-P), 2004. [www](#)
39. Guía metodológica para la preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Horacio Roura (LC/L.2326-P), N° de venta: S.05.II.G.69 (US\$ 15.00), 2005.
40. Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia (cuadros comparativos), Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco (LC/L.2277-P), N° de venta: S.05.II.G.53, 2005.
41. Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza, Hugo Navarro (LC/L.2288-P), N° de venta: S.05.II.G.41, 2005

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- “Funciones básicas de la planificación”, cuaderno del ILPES 46, 2000 (LC/IP/G.126-P).
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de educación, Pamela Vera y Eduardo Aldunate (1995), (LC/IP/L.96/Rev.1)
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de salud, Pilar Contreras (1995), (LC/IP/L106)
- “Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P).
- “La restructuración de los espacios nacionales” (LC/L.1418-P).
- “Coloquio Internacional sobre nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), Revista de la CEPAL, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Inflexiones recientes en el análisis prospectivo: exigencias actuales de mega ajustes”, Alfredo Costa-Filho, 1997, Prospectiva: Construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, Carlos De Mattos (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/L.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Repensando la planificación”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1993), XVI Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Brasilia, D.F., 24 y 25 de noviembre.
- “La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología”, Lars Ingelstam (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/G/1452), Santiago de Chile, abril.
- “La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación”, Harold Linstone (1978), Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile, abril.

- “Sobre teoría de las macroorganizaciones”, Carlos Matus (1994), *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Jorge Hernán Cárdenas Santa-María y William Zambrano Cetina (comps.), Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.
- “Prospectiva: construcción social de futuro”, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón (comps.) (1997), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- “Más allá del Consejo de Washington: una visión desde la CEPAL”, José Antonio Ocampo (1998), Revista de la Cepal N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- “Qué pistas hay en el futuro para la prospectiva estratégica?”, Assaad-Emile Saad (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Cultura de empresa y planificación por escenarios. Una relación de coevolución”, Peter Schwartz y Kees Van der Heijden (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas”, Aldo Solari y otros (1980), Cuaderno del ILPES N° 26, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Los estudios del futuro en América Latina”, Lourdes Yero (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Sistema nacional de inversión pública: la otra cara de la reforma”, Vallejo César (1997) LC/IP/L.132.
- “Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas” LC./L.1501-P
- “Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos”, Mejía Francisco (1993), Cuaderno del ILPES N° 39, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Regulación, competencias y gestión descentralizada de los proyectos de vías, agua potable y saneamiento básico, educación y salud: el caso de Colombia”, González Edgar (1995) LC/IP/L.120
- “Seguimiento a la gestión institucional y evaluación de resultados sociales de los planes de inversión municipal-manual de indicadores”, Sarmiento Libardo (1995) LC/IP/L.111.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Dirección:.....

Código postal y ciudad:

País:.....

Tel.: Fax: E.mail:.....