Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Argentina**

**Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas**

**(AR-L1247)**

**Análisis Económico**

Este documento ha sido preparado por: Martin Rossi (Consultor).

1. **Introducción**
	1. Este documento presenta el análisis económico ex-ante del Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (AR‑L1247) en Argentina, cuya ejecución se tiene prevista para el período 2016‑2020.El análisis se lleva a cabo mediante la metodología de costo-beneficio.
	2. El Programa de apoyo a la Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (“el Programa”, en adelante) tiene como objetivo general lograr una mayor incidencia de la política económica en las políticas sectoriales de mediano y largo plazo. Este programa es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
	3. Las actividades se encuadran en 4 componentes:
2. **Gestión del conocimiento (USD 7.348.000)**: El componente busca mejorar la calidad técnica del proceso de generación de conocimiento en la SPESPEyPD, incidiendo sobre las herramientas que se emplean en el análisis y planificación de políticas, así como en la adquisición de los conocimientos especializados necesarios. Las acciones a realizar son las siguientes: (i) desarrollo de políticas de gestión del conocimiento en la SPESPEyPD; (ii) implementación de un programa de formación técnica en temas relevantes para el personal profesional (posgrados y cursos de actualización), el cual será dirigido por un Comité de Gestión compuesto por personal de la SPESPEyPD; (iii) desarrollo y puesta en funcionamiento de un ambiente virtual de conocimiento que permita acceso a información relevante y compartir los resultados de informes y estudios; (iv) implementación de un Fondo de Actividades de Conocimiento (FAC) que financie actividades, asesoría técnica experta y estudios directamente vinculados a las prioridades de la SPESPEyPD, el cual será dirigido por un Comité de Gestión conformado por directivos de la PEyPD; y (v) implementación de un programa de becas para jóvenes profesionales (externos al MHyFP), a fin de promover su vinculación a la elaboración de política económica e insertarlos a las tareas técnicas del MHyFP, el cual será gestionado por el mismo comité al que se hace referencia en la actividad (ii) . Las actividades (ii), (iv) y (v) requerirán que antes de su implementación y a la ejecución del aporte del Banco, la PEyPD apruebe reglamentos de operación específicos contando con la no objeción del Banco, y que los Comités de Gestión correspondientes hayan sido puestos en funcionamiento efectivo.
3. **Gestión de la información (USD 3.090.000)**: Las acciones del componente se orientan a mejorar la disponibilidad, acceso y circulación de información en las unidades de la SPEyPD y entre ellas, con el propósito de mejorar así los insumos que se ofrecen a la toma de decisiones. Las acciones a realizar son las siguientes: (i) desarrollo y aprobación de políticas y procedimientos de gestión de la información en la SPEyPD; (ii) diseño e implementación de un repositorio común de información, que articule las bases de datos en manos de las unidades de la SPEyPD; y (iii) mejorar otros sistemas de gestión de la información del MHyFP que intervienen en el procesamiento de información para la elaboración de políticas económicas (Banco de Proyectos de Inversión, BAPIN , y Sistema de la Unidad Ejecutora de Préstamos Externos del MHyFP, UEPEX, entre otros).
4. **Gestión del pasivo contingente y expedientes (USD 2.707.500):** Este componente desarrollará acciones y productos que permitan al MHyFP contar con información confiable y actualizada sobre los pasivos contingentes asociados a las causas judiciales en que se ve envuelto el Estado, mediante un control más efectivo y una gestión más eficiente de las causas judiciales en que se ve involucrado directamente el MHyFP. Se generará de esta manera información sobre los pasivos contingentes y su impacto fiscal, las causas judiciales y los expedientes (dictámenes) ligados a ellas, que sirva para la programación económica. Las acciones a realizar incluyen: (i) mejora de la calidad de la información sobre los pasivos mediante una reingeniería de los procesos de gestión de juicios; (ii) mejora de la calidad de la información mediante una reingeniería de los procesos de asesoramiento legal; (iii) diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de gestión de causas, que permita un control y seguimiento efectivo de la gestión de las mismas, aportando información oportuna y de calidad sobre los pasivos; (iv) diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de seguimiento de expedientes interno a la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ); y (v) implementación de un plan de formación jurídica para el personal de la DGAJ.
5. **Coordinación y alineamiento institucional (USD 3.137.000):** El componente se orienta a generar instrumentos e incentivos para una mejor coordinación del MHyFP con entidades externas (sectoriales), a fin de lograr una mayor incidencia de las políticas económicas sobre la elaboración de políticas sectoriales. Para favorecer dicha coordinación, el componente contempla también acciones que mejoren los procesos de trabajo y seguimiento de productos internos del MHyFP. Las acciones a realizar son las siguientes: (i) diseño y ejecución de proyectos de coordinación de políticas entre la PEyPD y los ministerios correspondientes a sectores de política seleccionados (en dichos proyectos se establecerán acciones de colaboración entre el MHyFP y cuatro ministerios sectoriales, orientadas a la elaboración de planes sectoriales de carácter estratégico que, por un lado, consideren de manera efectiva los parámetros de la política económica y, por otro, se beneficien del conocimiento e información generado por la PEyPD) ; (ii) implementación de un plan de capacitación para personal de las entidades sectoriales seleccionadas, con el propósito de poner condiciones para un mejor entendimiento y dialogo técnico entre dichas entidades y el MHyFP, así como generar incentivos para la cooperación con el MHyFP; y (iii) diseño y ejecución de proyectos de mejora de la gestión interna del MHyFP (relativos a la definición de procesos de trabajo vinculados a la coordinación y mecanismos de supervisión de las labores de intercambio de información con otras áreas o entidades). Con el objeto de generar un efectivo proceso de aprendizaje y dejar instaladas en la PEyPD capacidades para la coordinación a través del Programa, se ha decidido focalizar las acciones (i) y (ii) en cuatro políticas sectoriales: Desarrollo Territorial, Ciencia y Tecnología, Agroalimentación y Agroindustria, y Empleo. Estas políticas sectoriales fueron seleccionadas atendiendo a que en los tres primeros casos ya se han realizado esfuerzos orientados a elaborar un plan de mediano plazo, y en el cuarto tiene un importante impacto en las políticas de inclusión social que son prioritarias para el gobierno. Los aprendizajes generados mediante estas cuatro experiencias podrán ser ampliadas –durante la ejecución del Programa o posteriormente a ella- a otros sectores. Para cada una de las instancias mencionadas se ha calculado una línea de base del Índice de incidencia de la política económica en las políticas sectoriales (IPEPS).
6. **Metodología**

Beneficios esperados 1–Componentes 1 y 2

* 1. Las actividades del Programa correspondientes a los componentes 1 y 2, permitirán una mejor gestión de la política económica a través de la implementación de diversos instrumentos que permitirán evaluar la gestión del conocimiento y del uso y transmisión de la información. El primero es la utilización de índices de calidad de elaboración de la política económica (IPECE), los cuales están diseñados para medir la calidad del proceso de elaboración de políticas económicas, y contemplan un indicador agregado de calidad del análisis de la información para la política económica, así como un indicador de la coordinación con los sectores externos que son apoyados por las políticas, aportando apoyo técnico y control respecto a los plazos que cada organismo con los que se debe coordinar. El segundo es el Índice de Incidencia de la Política Económica en las Políticas Sectoriales (IPEPS), que toma el valor 3,25 para el año 2016 y se espera llevar a 5,75 para el año 2020 (ver matriz de resultados). Finalmente, se utilizarán criterios formales y estandarizados para organizar la información.
	2. Existen diversos estudios empíricos que analizan los efectos de las reformas en la capacidad de gestión económica del Estado. Si bien en gran medida son estudios descriptivos, Speklé y Verbeeten (2009) encuentran que los cambios en la gestión tendientes al monitoreo mediante la implementación de sistemas de medidas del desempeño (performance) explican un 28% de las variaciones del desempeño final. Speklé y Verbeeten (2009) analizan datos de encuestas en 101 organismos gubernamentales de Holanda, ya sean propios del gobierno o dependientes del mismo (hospitales, fuerzas policiales, escuelas, etc.). En dicho estudio se destacan dos factores que permiten validar el uso de indicadores de desempeño: la posesión de métricas estandarizadas y el control de los procesos de transmisión de información por parte de las autoridades. Estos factores garantizan la transparencia y una rápida difusión de la información, la cual puede ser utilizada interiormente por las organizaciones o exteriormente como mecanismos de control por parte del ciudadano.
	3. Se espera que las políticas económicas sectoriales sean más eficientes luego de la aplicación del Programa, y se utilizará como indicador de desempeño un ahorro en los costos de ejecución de cada política, que o bien pueden computarse como ahorros directos o bien como aumentos en la disponibilidad de fondos que podrán ser aplicados luego a la implementación de otras políticas. Actualmente no hay planes sectoriales que incorporan los parámetros de la política económica establecidos por el programa. Sin embargo, se espera llevar este indicador a 4 planes sectoriales hacia el año 2020 (ver matriz de resultados).

Supuestos

* 1. El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:
	+ La tasa de descuento utilizada es del 12%, según el estándar del Banco.
	+ El presupuesto anual asignado a la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo es de USD 3.604.666 ($55.079.291 a un tipo de cambio de 15.28 pesos por dólar), según datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Se utilizará como aproximación de los planes sectoriales a los que se aplican los nuevos parámetros de la política económica, evaluados tanto por el IPEPS como por el ICEPE.
	+ Se asume una ganancia de eficiencia sobre los planes sectoriales del 28%, en base a Speklé y Verbeeten, aunque teniendo en cuenta que es posible que los resultados obtenidos al analizar organismos en Holanda no sean exactamente replicables en Argentina (lo que será tenido en cuenta en el análisis de sensibilidad), este porcentaje será aplicado sobre el presupuesto anual de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
	+ El horizonte a partir del cual se calculan beneficios es de 10 años. Luego de transcurrido ese período no se computarán beneficios, aunque es posible que existan. Este supuesto es conservador ya que, de no cumplirse, los beneficios finales serían mayores a los estimados en este análisis.
	1. Los beneficios pueden ser computables a partir del segundo año de ejecución, pero solo al 50%, y un 75% en el tercero, dado el plazo necesario para la maduración del Programa. Se asume que el 100% del efecto es alcanzado a partir del cuarto año.

Cálculos

* 1. El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de los ahorros a causa de la ganancia de eficiencia por el mejor manejo de la información y gestión del conocimiento. Luego, esta fórmula será replicada para cada año aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12%.
	2. Para estimar los beneficios totales se debe tener en cuenta el supuesto de 10 años durante los cuales se consideran los efectos del Programa. Sin embargo, a efectos de obtener el valor actual, debe tenerse en cuenta la tasa utilizada por el BID del 12%, lo que nos lleva a que los beneficios totales se deberían calcular mediante la siguiente formula:

$$B\_{t}=\sum\_{t=1}^{10}\frac{B\_{t}}{1.12^{t}},$$

 donde$B$ denota los beneficios y$t$indica el año corriente.

|  |
| --- |
| Tabla 1. Cálculo del valor monetario en USD de los beneficios anuales derivados de los Componentes 1 y 2 para el año 2018 e indicadores |
| 1 | Presupuesto destinado a políticas sectoriales 2016 USD | 3.604.666 | Datos del Programa |
| 2 | Ganancia de eficiencia | 28% | Speklé y Verbeeten (2009) |
| 3 | Beneficios anuales por Componentes 1 y 2 | 1.009.306 | [(1)\*(2)] |
| 4 | IPEPS 2016 | 3.25 | Línea de base |
| 5 | Planes sectoriales a los que se aplican los nuevos parámetros de política económica 2016 | 0 | Línea de base |

Beneficios esperados 2- Componente 3

* 1. Las actividades del Programa correspondientes al componente 3, permitirán una mejor gestión de la política económica al tener en cuenta las consecuencias que las acciones del Ministerio tienen en materia legal. De este modo, se espera una reducción de los juicios que el Ministerio deberá afrontar en el futuro, con el consecuente impacto sobre los costos legales en los que el mismo debería incurrir en caso de enfrentar esos litigios.
	2. Durante el año 2016 el Ministerio enfrenta un total de 97.400 causas, de las cuales 26.661 se encuentran activas, 6.690 paralizadas y las 64.049 causas restantes han pasado a archivo. Cada abogado tiene asignadas 106 causas activas. El salario mensual para el agrupamiento especializado fue de $26.855 para el año 2014, según el SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público), sin tener en cuenta adicionales por grado, función ejecutiva o de jefatura, ni suplemento por capacitación terciaria, para un análisis conservador. De este modo, el salario estimado para 2016, teniendo en cuenta un factor de ajuste del 30% anual, resulta en $43.385 al mes, o $ 590.009 anuales (incluyendo sueldo anual complementario), lo que a un tipo de cambio del 22 de julio de 2016 (15,28 pesos por dólar, según el reporte de La Nación), resulta en 38.613 USD por abogado.
	3. Dadas las 26.661 causas activas y que 106 se asignan a cada abogado, se requieren 252 abogados para realizar estas tareas. De este modo, el costo total anual por causas activas es de USD 9.711.933, y el costo promedio por causa activa es USD 364.
	4. Durante el 2015 7.085 juicios obtuvieron sentencia, de las cuales 2.447 fueron desfavorables. Se utilizará esta cantidad como proyección para el año 2016.

Supuestos

* 1. El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:
	+ La tasa de descuento utilizada es del 12%, según el estándar del Banco.
	+ El costo por causa activa se estima en USD 364, según lo desarrollado en el párrafo 2.3.
	+ Se asume que las causas inactivas o paralizadas tienen un costo administrativo anual equivalente a USD 109 (30% del costo de las causas activas), mientras que las causas archivadas poseen un costo anual de USD 55 (15% del costo de las causas activas).
	+ Se asume conservadoramente que el costo por sentencia desfavorable es equivalente a los costos administrativos por causa activa (esto debe considerarse una cota inferior, ya que la racionalidad de la administración implica que el costo de perder un juicio debe ser mayor al costo del esfuerzo que se realiza a fin de evitar la sentencia desfavorable).
	+ El horizonte a partir del cual se calculan beneficios es de 10 años. Luego de transcurrido ese período no se computarán beneficios, aunque es posible que existan. Este supuesto es conservador ya que, de no cumplirse, los beneficios finales serían mayores a los estimados en este análisis.
	+ Se asume que, debido a las actividades del Programa, la reducción de los costos legales será del 25%.
	1. Los beneficios pueden ser computables a partir del segundo año de ejecución, pero solo al 50%, y un 75% en el tercero, dado el plazo necesario para la maduración del Programa. Se asume que el 100% del efecto es alcanzado a partir del cuarto año.

Cálculos

* 1. El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de los ahorros a causa de la implementación del Componente 3. Luego, esta fórmula será replicada para cada año aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12%.
	2. Para estimar los beneficios totales se debe tener en cuenta el supuesto de 10 años durante los cuales se consideran los efectos del Programa. Sin embargo, a efectos de obtener el valor actual, debe tenerse en cuenta la tasa utilizada por el BID del 12%, lo que nos lleva a que los beneficios totales se deberían calcular mediante la siguiente formula:

$$B\_{t}=\sum\_{t=1}^{10}\frac{B\_{t}}{1.12^{t}},$$

 donde$B$ denota los beneficios y$t$indica el año corriente.

|  |
| --- |
| Tabla 2. Cálculo del valor monetario en USD de los beneficios anuales derivados delComponente 3 para el año 2018 |
| 1 | Causas activas 2016 | 26.661 | Datos del Programa |
| 2 | Causas paralizadas 2016 | 6.690 | Datos del Programa |
| 3 | Causas archivadas 2016 | 64.049 | Datos del Programa |
| 4 | Sentencias desfavorables 2016 | 2.447 | Datos del Programa |
| 5 | Costo por causa activa USD | 364 | Estimación Propia |
| 6 | Costo por causa paralizada USD | 109 | (5)\*0.3 |
| 7 | Costo por causa archivada USD | 55 | (5)\*0.15 |
| 8 | Costo por sentencia desfavorable USD | 364 | (5) |
| 9 | Reducción de costos legales | 25% | Supuesto |
| 100 | Beneficios anuales por Componente 3 USD | 3.708.364 | [(1)\*(5)+(2)\*(6)+(3)\*(7)+(4)\*(8)]\*(9) |

1. **Costos del Programa**
	1. Los costos del Programa ascienden a USD 18.000.000 los cuales se distribuyen uniformemente a través del período 2016-2020.
2. **Resultados, análisis de sensibilidad y discusión**
	1. Debido a la gran cantidad de supuestos sobre los que se basa el análisis, presentamos los resultados en paralelo al análisis de sensibilidad en la Tabla 3.

|  |  |
| --- | --- |
| Tabla 3. Costo-beneficio y escenarios |  |
|  | **VP Costos (USD)** | **VP Beneficios** **(USD)** | **Valor Presente Neto (USD)** | **Razón Beneficio/Costo** | **TIR****Social** |
| **Escenario 1-Base** |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| Componentes 1 y 2 |  | 5.051.070 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| Componente 3 |  | 18.558.494 |
|  |  |  |  |  |  |
| Total | 14.534.458 | 23.609.563 | 9.075.106 | 1,62 | 33% |
| **Escenario 2-Conservador** |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| Componentes 1 y 2 |  | 3.607.907 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| Reducción de Costos Legales |  | 14.846.795 |
|  |  |  |  |  |  |
| Total | 14.534.458 | 18.454.702 | 3.920.244 | 1,27 | 21% |
| **Escenario 3-Favorable** |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| Componentes 1 y 2 |  | 6.313.837 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| Reducción de Costos Legales |  | 22.270.192 |
|  |  |  |  |  |  |
| Total | 14.534.458 | 28.584.029 | 14.049.572 | 1,97 | 45% |
|  |  |  |  |  |  |

* 1. En el escenario base, la relación costo beneficio para el Programa es de 1,62. Esto significa que se espera recuperar 1,62 dólares por cada dólar invertido en el proyecto.La TIR social resulta ser del 33%.
	2. En el escenario más conservador, donde se tienen en cuenta tanto una tasa de reducción de costos legales como una de ganancia de eficiencia del 20%, resulta una TIR social del 21%. Esto demuestra que aun en escenarios desfavorables, el Programa sigue siendo rentable para la sociedad.
	3. En un escenario más favorable, donde la tasa de reducción de costos legales es del 30% y la ganancia de eficiencia es del 35%, se obtiene una TIR social del 45%. Este resultado muestra que el Programa tiene un gran potencial.
	4. Como conclusión final, puede afirmarse que el Programa posee una alta rentabilidad social. Aun en los escenarios más conservadores el programa mantiene la rentabilidad, observando en el escenario base una razón costo beneficio de 1,62 dólares por cada dólar invertido, con una TIR social del 33%, superior a la tasa del 12% establecida como estándar del Banco.

**Referencias**

Speklé R, Verbeeten F, (2009). "The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance"