

Objetivo

La Guía para la Evaluación de las Políticas con Incidencia en las Actividades Productivas de las Provincias (en adelante Guía) es una herramienta que fue concebida con el objetivo de ofrecer, a los analistas encargados de estimar los efectos que producen dichas políticas públicas, un cuerpo metodológico que abarque en forma intervinclada a las dos dimensiones que están presentes en el análisis que se postula realizar: la dimensión productiva y la fiscal.

La Guía propone un esquema metodológico que permite sistematizar, de modo sencillo, las tareas que debe llevar a cabo el analista para realizar su evaluación, así como la presentación de las conclusiones asociadas al resultado final. De este modo, la Guía busca fortalecer la capacidad institucional de las provincias para evaluar sus políticas y llevar a cabo con mayor eficacia el apoyo a las actividades productivas que se desarrollan en el ámbito de sus jurisdicciones.

El tipo de análisis que se propone con la presente Guía complementa la tradicional evaluación que se realiza de los programas productivos o proyectos de inversión, en los que se busca determinar el nivel de rentabilidad económica de los mismos. La Guía ha sido pensada/elaborada para analizar los efectos que generan las políticas públicas adoptadas por los organismos de los estados provinciales que están vinculados al quehacer productivo, en las actividades productivas y en las cuentas públicas. No obstante, podría utilizarse también para analizar las repercusiones que se derivan de las políticas públicas que no pueden calificarse como de apoyo a las actividades productivas (tal el caso de una mayor imposición tributaria para algún sector productivo en particular). También podría utilizarse, con las lógicas adaptaciones, para el análisis de las repercusiones de índole social que trae aparejada la instrumentación de políticas públicas con incidencia en las actividades productivas.

En caso de que algún organismo provincial vinculado al quehacer productivo desee aplicar la presente herramienta en el análisis de sus propias políticas públicas, la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, dependiente de la Secretaría de Hacienda de la Nación, suministraría el material elaborado y, eventualmente, procedería a capacitar a los interesados en todos los aspectos conceptuales que fueron incluidos en la Guía.

Alcance del análisis

El análisis de los efectos de las políticas públicas propuesto en la presente guía comprende la identificación y estimación de las repercusiones que tendrían lugar en dos dimensiones:

- Dimensión fiscal
- Dimensión productiva

La articulación en el análisis de ambas dimensiones resulta importante, dado que una medida de política dirigida al sector productivo implica, en la gran mayoría de los casos, cambios en las finanzas públicas. A su vez, los cambios en el desempeño de las actividades productivas tras la implementación de la medida de política pueden incidir sobre las finanzas públicas del territorio en cuestión. Dicho análisis articulado implica, por consiguiente, la estimación, período a período, de los cambios que la política genera en los diversos aspectos de la dimensión productiva y sobre la dimensión fiscal,

así como las repercusiones que los cambios operados en cada dimensión tienen sobre la otra.

Análisis a efectuar en la dimensión productiva

El análisis de la dimensión productiva reconoce dos niveles:

- a) El primer nivel de análisis comprende exclusivamente el estudio de las repercusiones que tendrían lugar en las actividades productivas que son objeto de la política, que están vinculadas a los objetivos y/o metas de la misma, o que explícitamente son mencionadas en el enunciado de la política pública.
- b) El análisis de segundo nivel corresponde al estudio de las repercusiones en aquellas actividades que no son explícitamente mencionadas en el enunciado de la política pública, pero que pueden resultar afectadas por la misma, tal es el caso, por ejemplo, de actividades sustitutas, complementarias o pertenecientes a la cadena productiva de las actividades del primer nivel de análisis.

El analista definirá, en función de los plazos disponibles, el alcance de su evaluación en términos de actividades productivas a analizar, pudiendo incluir en el análisis únicamente las repercusiones generadas en la/s actividad/es sujeta/s a política (análisis de primer nivel), o bien incorporar al análisis otras actividades no mencionadas explícitamente en la política pero que se verán afectadas por la misma (actividades del segundo nivel de análisis).

El análisis de las repercusiones de la política pública en las actividades productivas se basa en el comportamiento de un conjunto acotado de variables e indicadores seleccionados para tal fin.

La guía propone los siguientes indicadores cuantitativos para analizar las repercusiones de la política en los diversos aspectos que pueden verse afectados en cada una de las actividades productivas bajo análisis:

**DIMENSION PRODUCTIVA
ASPECTOS E INDICADORES**

Aspectos	Indicadores
Producción	Volumen de producción Valor de la producción
Inversión	Rendimiento de la actividad Inversión en bienes de capital
Rentabilidad	Ventas Costo salarial Estructura de costos Precio de la tierra
Mercado	Habilitaciones municipales Grado de competencia Localización de las unidades productivas
Precios	Precios básicos (sin impuestos) Precios de mercado interno Precios FOB
Sector externo	Acceso a nuevos mercados Exportaciones (volumen y/o valor) Importaciones (volumen y/o valor)
Empleo	Puestos de trabajo declarados Tasa de ocupación Horas trabajadas

Análisis a efectuar en la dimensión fiscal

El análisis a realizar en la dimensión fiscal comprende la identificación y cuantificación de los efectos de la política en las cuentas públicas de la jurisdicción que la adopta. Tal análisis debe contemplar los efectos que la implementación de la política genera en primer término sobre la dimensión fiscal, como así también las repercusiones que sobre la misma tienen las variaciones esperadas en el comportamiento de la actividad productiva en respuesta a la política. Se deben cuantificar las repercusiones en los ingresos, en los gastos públicos y en el resultado financiero. Así, se podrá dimensionar la asignación de recursos fiscales ligada a la política en cuestión.

Para proceder a la cuantificación de los efectos en las cuentas públicas se clasifican las políticas públicas productivas en tres categorías, de acuerdo a los instrumentos de implementación que contemplan:

- Políticas de gasto público: se instrumentan a través de una modificación en el gasto público, tal el caso de la creación o ampliación de un programa, la creación de un organismo público, la ejecución de un proyecto de inversión, la adquisición de un bien de capital o el otorgamiento de subsidios o préstamos. Estas políticas entrañan, como primer efecto en las cuentas públicas, un cambio en el nivel de gasto público y consecuentemente en el resultado financiero de la provincia que adopta la medida, aunque este primer efecto puede ser compensado total o parcialmente posteriormente, como consecuencia de los efectos de la política en la dimensión productiva.

- Políticas de ingreso público: se instrumentan a través de una modificación de los ingresos públicos, tal el caso de la creación, modificación o derogación de un impuesto, tasa, contribución, regalía u otro tipo de ingreso público. El primer efecto sobre las cuentas públicas en este tipo de políticas es un cambio en el nivel de ingresos y en el resultado financiero de la provincia que adopta la medida. Este primer efecto, del mismo modo que en el caso anterior, podría ser compensado posteriormente, total o parcialmente.
- Políticas regulatorias: se instrumentan a través de una modificación de la normativa regulatoria. Originan cambios en el modo de producción y circulación de los bienes, factores y la prestación de los servicios. Tienen repercusiones sobre la actividad productiva pero no necesariamente afectan el presupuesto público.

Esta lógica de clasificación de las políticas públicas facilita la identificación y cuantificación de los indicadores de ingresos o de gastos involucradas en la dimensión fiscal.

Para el análisis a realizar en la dimensión fiscal se propone utilizar las siguientes clasificaciones económicas presupuestarias.

**DIMENSION FISCAL
ASPECTOS Y CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS**

Aspecto	Clasificaciones presupuestarias
Recursos	Ingresos Corrientes Ingresos de Capital Fuentes Financieras Total Recursos
Erogaciones	Gastos Corrientes Gastos de Capital Aplicaciones Financieras Total Erogaciones
Resultados	Resultado Económico Resultado Financiero Brecha Financiera

El analista podría trabajar con un mayor detalle, procediendo a desagregar las clasificaciones presupuestarias precedentes.

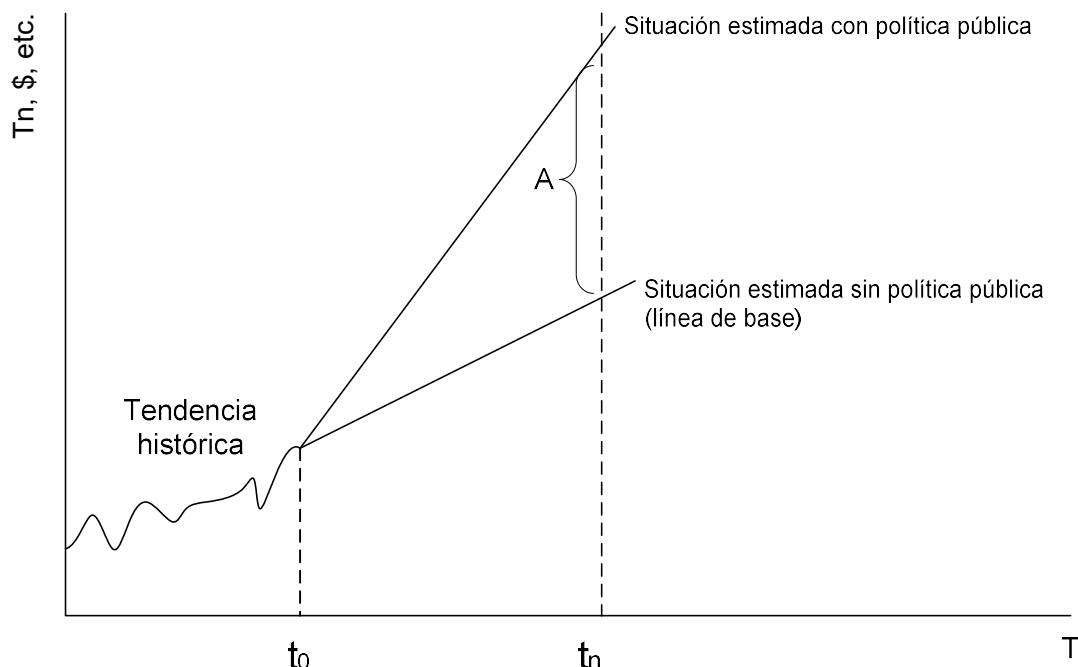
Momentos de análisis

La propuesta metodológica presentada en esta Guía, contempla la evaluación de políticas públicas en dos momentos diferentes: el momento **ex ante** y el momento **ex post**.

La evaluación ex ante se realiza previamente a la instrumentación de la política pública (en el momento t0). Esta evaluación aporta al decisor información vinculada a los impactos esperables de la política, tanto en los sectores productivos como en las cuentas públicas.

Para ilustrar el tipo de análisis que se realiza en la evaluación ex ante, se presenta el gráfico 1. En el mismo puede apreciarse que los efectos de la política pública en el momento t_n quedan determinados por el segmento A, que corresponde a la diferencia entre la “Situación estimada con política” y la “Situación estimada sin política” o línea de base. Este análisis se repite para cada uno de los indicadores y/o variables de la dimensión productiva que se considere pertinente analizar.

GRAFICO 1
ESTIMACIONES A EFECTUAR EN EL MOMENTO EX ANTE



La evaluación ex post se lleva a cabo posteriormente a la implementación de la política, y permite dos cosas:

- 1) realizar una estimación de los impactos que tuvo la implementación de la política en las actividades productivas que fueron seleccionadas para el análisis, así como en las cuentas públicas, y
- 2) medir los desvíos de la evaluación ex ante, si la misma se hubiera realizado.

En el momento ex post se lleva a cabo la medición de los indicadores y la estimación de las repercusiones, en el plano productivo y fiscal, de la implementación de la política. Adicionalmente, al efectuarse la comparación entre los resultados esperados en el momento ex ante con los que se producen en el momento ex post, se obtiene una medida del desvío o error en la estimación ex ante, cuyo análisis permitirá el continuo aprendizaje en la evaluación de políticas públicas.

A modo de ilustración del tipo de análisis que se realiza en la evaluación ex post se presenta el gráfico 2, en el cual el efecto de la política pública estimado en el momento t_n queda determinado por el segmento AC, que corresponde a la diferencia entre la “Situación verificada con política” (punto A) y la “Línea de base corregida” (punto C). El

segmento AB refleja el desvío entre la proyección del indicador para la situación con política en la evaluación ex ante y el estado de situación efectiva en el momento t_n .

GRAFICO 2
ANÁLISIS EX POST EN CASO DE HABERSE REALIZADO EL ANÁLISIS EX ANTE

