

INT-0553



ILPES

E/CEP-ILPES (31547)

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-FNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-FNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

AREA PROGRAMAS DE ASESORIA



BASES METODOLOGICAS Y OPERATIVAS PARA
ADMINISTRACION DE LA
INVERSION PUBLICA

Santiago, mayo 1988



**BASES METODOLOGICAS Y
OPERATIVAS PARA LA
ADMINISTRACION DE LA
INVERSION PUBLICA**

**ILPES
Area de Programas de Asesoría**

Santiago, Mayo 1988.

.

↓

↑

.

PRESENTACION

El ILPES, en cumplimiento de su plan de trabajo, se complace en dar a conocer el presente documento, el cual constituye una propuesta para facilitar el diálogo con instituciones de gobierno u otras relacionadas con la gestión del gasto público. Por lo tanto, no pretende ser un modelo conceptual acabado de la inversión pública. Su objetivo fundamental es servir de marco para la definición, desarrollo, coordinación e implementación de metodologías y herramientas orientadas a aumentar la eficiencia de la gestión inversora de los gobiernos y facilitar la compatibilización de las políticas de asignación de recursos.



BASES METODOLOGICAS Y OPERATIVAS PARA LA ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA

1.- INTRODUCCION

La búsqueda del progreso económico y social por parte de los países en desarrollo presenta el problema de emplear recursos escasos en la forma más eficiente posible. La mano de obra, especialmente la calificada, el capital, las divisas y los recursos naturales suelen ser escasos o limitados y deben ser asignados en forma óptima a fin de obtener la tasa de crecimiento más alta posible.

Asignar recursos a la obtención de un cierto objetivo implica necesariamente una menor disponibilidad de recursos para perseguir otros objetivos. Si los recursos son asignados en la forma más eficiente posible, más objetivos pueden ser alcanzados con los mismos recursos.

La labor central del planificador consiste en definir estrategias que permitan al país maximizar su desarrollo económico y social con los limitados recursos disponibles. Por lo tanto, el planificador se ve enfrentado a la necesidad de asignar en forma óptima los recursos disponibles a las distintas actividades y proyectos que permitan la materialización de la estrategia de desarrollo seleccionada.

Los modelos macroeconómicos más simples relacionan la tasa de crecimiento de un país con el nivel de inversión. Modelos más elaborados introducen una diferenciación entre inversión en capital físico e inversión en capital humano. Por último, otros modelos introducen la variable "calidad de la inversión", como explicativa de la tasa de crecimiento de un país. En consecuencia, aceptando la validez de modelos de este tipo, es decir aceptando la tesis de que la tasa de crecimiento de un país depende de la calidad de sus inversiones, adquiere especial importancia el mejoramiento de la calidad de la inversión pública.

En efecto, el alto nivel de endeudamiento de la mayoría de los países Latinoamericanos y del Caribe, limita seriamente la posibilidad de lograr un mayor crecimiento en base a endeudamiento externo. Así pues, la única vía posible hacia un mayor desarrollo de las economías de los países Latinoamericanos y del Caribe pasa por el perfeccionamiento de la inversión pública y privada.

Por otra parte, la limitada posibilidad de conseguir mayores recursos externos se ve frecuentemente comprometida por una falta de proyectos disponibles para postular a créditos de entidades financieras multilaterales. Además, dada la dificultad que presenta la preparación y seguimiento de programas de obras múltiples, los recursos crediticios suelen destinarse a grandes

proyectos, los cuales no necesariamente son los más prioritarios. Los recursos locales se desvían a fin de servir como contraparte de los créditos, lo que conduce a una postergación de los proyectos menores, frecuentemente los de carácter social.

Nuevamente la solución a este problema pasa por un mejoramiento de la capacidad del sector público para administrar la inversión pública. Por ejemplo, la instauración en algunos países del área de Bancos de Proyectos del sector Público, ha demostrado ser una poderosa herramienta para la obtención de créditos de obras múltiples, incluso en el área de proyectos de carácter social.

Vista esta situación, ILPES, en cumplimiento de su objetivo de ser un centro generador y de difusión de enfoques y metodologías tendientes a asegurar el máximo progreso posible de los países miembros, ha querido presentar un programa de acción coherente, sólido y práctico, cuyo objetivo fundamental es apoyar a los distintos gobiernos en el mejoramiento de la administración de la inversión pública, en aquellas áreas que cada uno de ellos estime prioritarias.

A fin de aclarar las posibles vías de acción conducentes a mejorar la inversión pública, es necesario abordar en primer término la estructura de ésta, identificando sus distintos componentes y las relaciones entre ellos. Sólo una cabal comprensión del sistema como un todo orgánico permitirá definir acciones coherentes entre sí y con el marco institucional de cada país. Por lo tanto, se presenta a continuación un análisis de la estructura de la inversión pública, empleando, dada la complejidad del tema, un enfoque de sistemas.

2.- ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA

La inversión pública puede asimilarse a un proceso productivo, en el sentido de que ella insume recursos y entrega productos. Es fácil conceptualizar un proceso productivo como una línea de producción a lo largo de la cual, empleando diversos recursos, se elabora un cierto bien. Análogamente, la inversión pública insume recursos financieros, humanos y materiales y genera diversos bienes.

Por otra parte, asociada a un proceso productivo existe siempre una función de administración. Así por ejemplo, en el caso de una línea de producción será necesario contar con información que nos permita decidir cuanto producir y como hacerlo (que recursos emplear). Para ello dicha función deberá contar con información externa a la línea de producción (por ejemplo mercado de los recursos y de los productos) e información sobre el proceso productivo en sí (por ej. rendimiento y costos).

Basándonos en este enfoque, podemos conceptualizar la inversión pública como una serie de procesos productivos controlados por una función de administración de éstos. Dicho ejercicio, nos lleva a construir el esquema de la Figura N° 1, en la cual se distinguen los procesos productivos propiamente tales de la función de administración de la inversión pública.

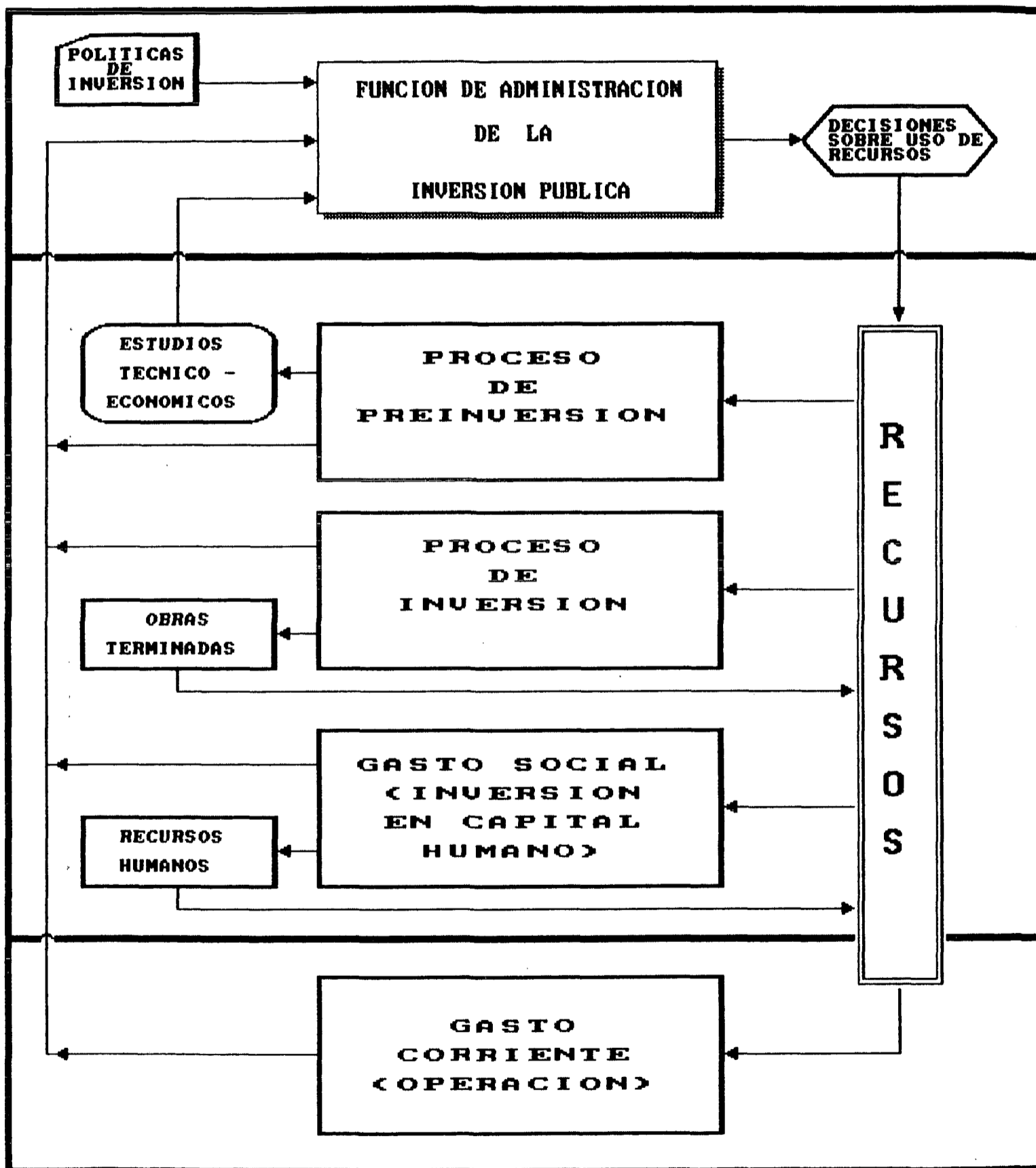
2.1.- Elementos que integran el Sistema de Inversión Pública

El esquema de la Figura N°1 presenta tres bloques principales. El bloque central representa los procesos físicos involucrados, los cuales pueden asimilarse en el ejemplo antes citado a la línea de producción propiamente tal. El bloque superior se ha reservado para representar la función de administración asociada al proceso productivo, mientras que el inferior representa el gasto corriente asociado a la producción de bienes y servicios por parte del estado. Este último puede asimilarse a los gastos generales (overhead) en el caso de la línea de producción.

En el recuadro superior, la **Función de Administración de la Inversión Pública** representa todos los procedimientos asociados a la administración y control de la inversión pública. Es decir, dicha función comprende la recopilación de información, su procesamiento y análisis, y la toma de decisiones asociada a la planificación y control de la inversión pública. Por ahora nos contentaremos con un enfoque de "caja negra" de esta función y analizaremos su interrelación con los procesos físicos que ella administra y controla.

El recuadro central de la Figura N°1 presenta dichos procesos físicos. Aun cuando para un primer nivel de análisis pudo haberse optado por englobar los distintos procesos en uno solo caratulado "inversión pública", se ha preferido, con el fin de identificar aquellas áreas que ameritan enfoques particula-

FIGURA No.1
EL SISTEMA DE INVERSION PUBLICA



res, distinguir los procesos de preinversión, de inversión propiamente tal y el gasto social o inversión en capital humano.

El **Proceso de Preinversión** representa todas las acciones relacionadas con la identificación, preparación, formulación y evaluación de proyectos. Cubre por lo tanto las etapas de idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad del ciclo de proyectos. Cabe recalcar, que bajo el enfoque utilizado se excluye de dichas acciones la toma de decisiones.

El **Proceso de Inversión** corresponde a la construcción de obras por parte del sector público. Excluye sólo aquellas acciones relacionadas con la toma de decisiones de inversión y con el seguimiento físico-financiero de los distintos proyectos.

Por último, el **Gasto Social** o inversión en capital humano, incluye todas las acciones encaminadas a aumentar o preservar el stock de este recurso con que cuenta el país. Por lo tanto comprende todas aquellas acciones o programas emprendidos por el sector público, cuyo objetivo sea mejorar la salud y nivel de capacitación de la población, así como aquéllas tendientes a rehabilitación física o social de quienes lo requieran.

El recuadro inferior presenta, como sistema relacionado con la función de administración y los procesos descritos, el **Gasto Corriente** del sector público. Este corresponde a todos aquellos gastos en que incurre el sector público que no constituyen inversión, pero que son necesarios para que el estado pueda cumplir con el rol que le corresponde. Se incluyen por lo tanto en esta categoría los gastos asociados a la administración de la inversión pública, el manejo de las relaciones exteriores del país, y la provisión de servicios de seguridad interna y de defensa.

Definidos así los principales componentes del sistema de inversión pública, podemos analizar ahora como éstos se interrelacionan a fin de funcionar como un todo armónico. Para ello es importante destacar que, como ya fue señalado, los recursos de que dispone un país son siempre limitados, especialmente en los países menos desarrollados y aquéllos en vías de desarrollo. Por lo tanto existirá siempre competencia entre los procesos identificados por los recursos disponibles. Por ejemplo, destinar un alto porcentaje de los recursos disponibles a ejecución de obras, irá en detrimento del proceso de preinversión y del gasto social. Análogamente, un desmesurado énfasis en aumentar el gasto social puede llegar a comprometer seriamente la provisión de la infraestructura física requerida para el desarrollo del país.

2.2.- La Función de Administración de la Inversión Pública

Es en el marco del problema antes expuesto que la función de administración de la inversión pública adquiere especial relevancia, ya que ella entrega una decisión acerca de la asignación de recursos. Es decir, determina como han de asignarse los recursos disponibles a preinversión, inversión, gasto social y gasto corriente. Especifica además a que proyectos y programas han de asignarse recursos y en que medida, de modo de optimizar su aprovechamiento.

Para ello requiere (ver Figura Nº 2) información acerca del nivel de gasto corriente, de gasto social y de la inversión comprometida, estudios técnico - económicos, personal calificado en la administración de la inversión pública y políticas de inversión definidas en función de objetivos nacionales y sectoriales.

Respecto al gasto corriente, la función de administración debe conocer cual ha sido el empleo efectivo de recursos por parte de cada una de las instituciones que integran el sector público.

La información acerca de inversión comprometida se refiere a conocer los recursos requeridos por los estudios, proyectos y programas que continuarán en ejecución durante el siguiente período presupuestario así como los recursos efectivamente empleados por este tipo de iniciativas durante el período presupuestario en curso.

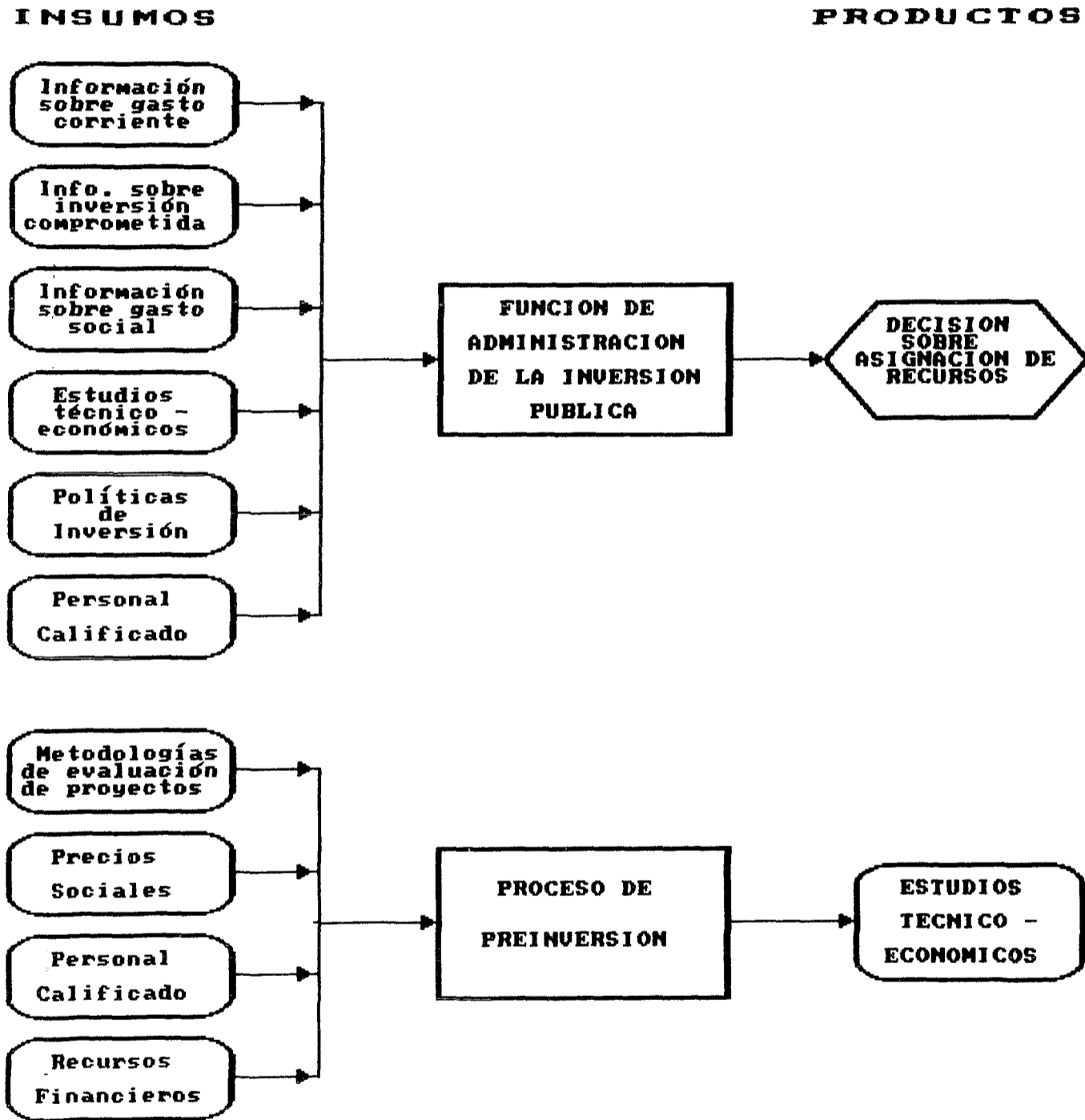
Los estudios técnico-económicos entregarán nuevas iniciativas de inversión debidamente evaluadas. Esta información será empleada por la función de administración para decidir acerca de la asignación de recursos a los distintos sectores, así como a proyectos y programas al interior de cada uno de ellos. Además, dependiendo del volumen de recursos disponibles y del número de proyectos evaluados, la función de administración podrá decidir acerca de la conveniencia de destinar más o menos recursos al proceso de preinversión.

La necesidad de personal calificado es obvia pues, como ya fue señalado, la función de administración consiste en una serie de flujos de información, análisis de ella y toma de decisiones. Por lo tanto el contar con recursos humanos debidamente capacitados en la aplicación de las distintas metodologías y en los procedimientos necesarios para que la función de administración opere en forma ágil se convierte en un pilar fundamental de un sistema de inversión pública eficiente.

Asimismo es clara la necesidad de que toda la operación de la función sea guiada por las políticas nacionales relativas a inversión pública. En efecto, cada gobierno debe decidir cuales son los objetivos que desea alcanzar, correspondiendo a la

FIGURA No. 2

INSUMOS Y PRODUCTOS DE LA
FUNCION DE ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA (FAIP)
Y DEL PROCESO DE PREINVERSION



función de administración el tratar de alcanzar dichos objetivos en el menor plazo posible, dadas las restricciones impuestas por los recursos disponibles.

Como son utilizados estos insumos a fin de producir una decisión acerca de asignación de recursos será abordado posteriormente en mayor detalle.

2.3.- El Proceso de Preinversión

El Proceso de Preinversión (ver Figura Nº 2) entrega como producto estudios técnico-económicos de proyectos. Estos pueden ser a nivel de perfil, de prefactibilidad o de factibilidad. Dichos estudios alimentan a la función de administración con información necesaria para la asignación de los recursos. Para generar estos estudios, los principales insumos requeridos son metodologías de evaluación de proyectos, precios sociales para la evaluación social de los proyectos, personal capacitado en el empleo de estas metodologías y recursos financieros.

Las metodologías de evaluación cumplen el rol fundamental de señalar, para cada tipo de proyecto, como han de estimarse sus costos y beneficios. Dichas metodologías indican como han de estimarse para cada proyecto aspectos tales como uso o generación de divisas, rentabilidad del capital invertido, generación de empleo y demanda de recursos financieros y físicos. Ello permite contar con información estandarizada por tipología de proyecto, lo que posibilita la priorización de proyectos por sectores.

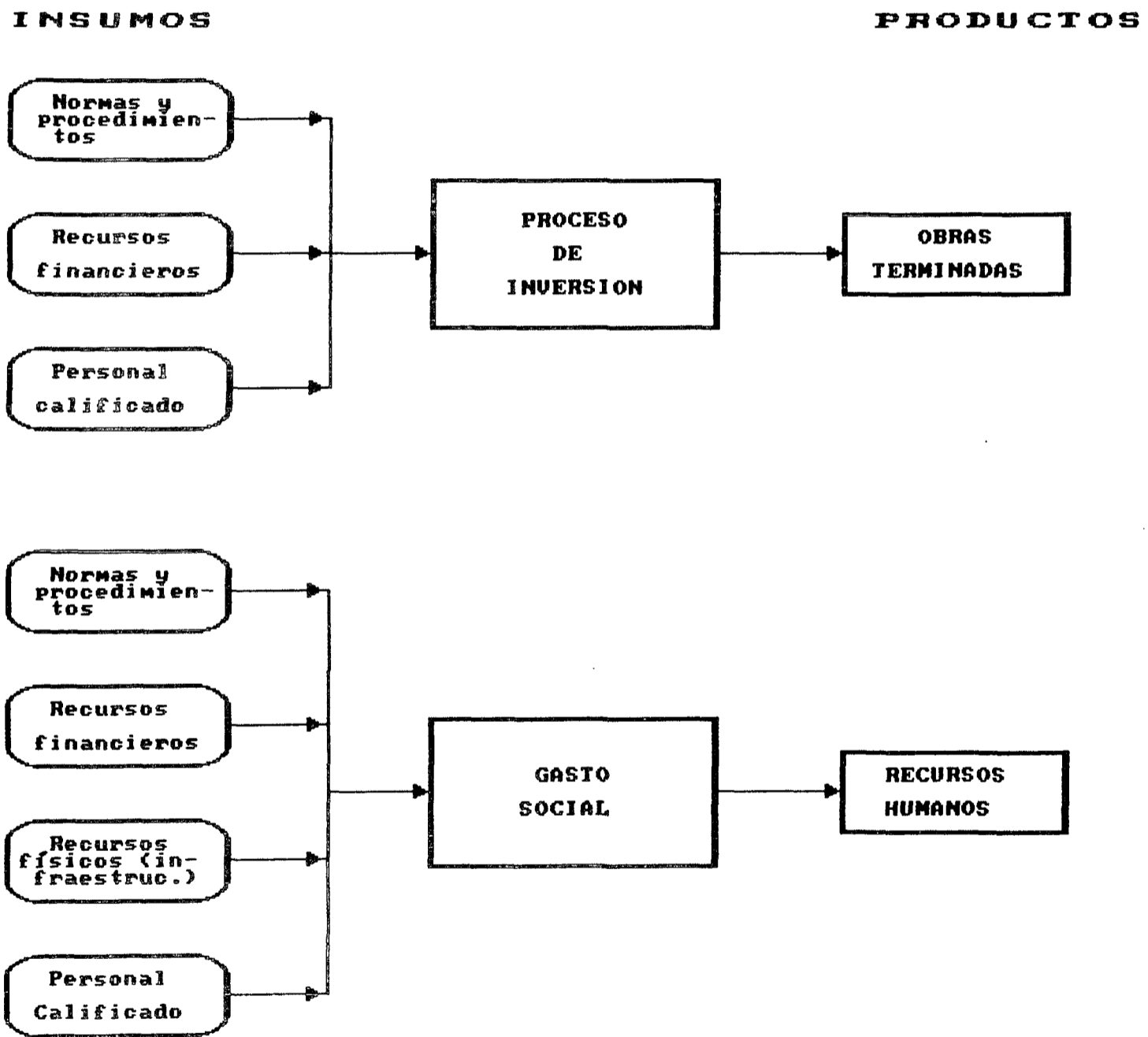
Los precios sociales son otro importante insumo del proceso de preinversión ya que mediante su empleo es posible desarrollar la evaluación social de los proyectos. Dependiendo del enfoque seleccionado, éstos pueden consistir en los precios sombra de los recursos o bien incluir efectos redistributivos. En todo caso el enfoque seleccionado deberá ser consistente con otros insumos y procedimientos de la función de administración de la inversión pública.

Nuevamente es clara la necesidad de personal calificado, en este caso en evaluación privada y social de proyectos. En efecto, las metodologías sólo constituyen una guía acerca de los procedimientos a seguir al desarrollar un estudio técnico-económico. De nada sirven si ellas no son aplicadas por funcionarios debidamente capacitados y de sólido criterio.

2.4.- El Proceso de Inversión

El proceso de inversión propiamente tal (ver Figura Nº 3) entrega como producto obras terminadas. Dichas obras pasan a integrar el conjunto de recursos disponibles para el desarrollo de otras actividades y programas del sector público o bien aumentan la infraestructura básica del país, favoreciendo las

FIGURA No. 3
INSUMOS Y PRODUCTOS DEL
PROCESO DE INVERSION
Y DEL GASTO SOCIAL



actividades del sector privado. Un producto intermedio en cualquier instante del tiempo serán obras en ejecución. Es importante destacar éstas ya que la función de administración requerirá información acerca del gasto comprometido para terminar dichas obras.

El proceso de inversión se relaciona además con el gasto corriente ya que las obras terminadas demandan recursos para su operación. Los principales insumos de este proceso serán capital y personal calificado. Además se requiere de normas y procedimientos para la contratación y ejecución de las obras.

2.5.- El Gasto Social

El Gasto Social o Inversión en Capital Humano (ver Figura Nº 3) comprende aquellas acciones o programas emprendidos por el sector público, cuyo objetivo sea mejorar la salud y nivel de capacitación de la población, así como aquéllas tendientes a la rehabilitación física o social de quienes lo requieran. Para el desarrollo de este tipo de acciones, es necesario contar con personal calificado en áreas tales como educación, nutrición, medicina, rehabilitación social y salubridad. Se requiere además de recursos financieros para solventar gastos tales como salarios, adquisición de materiales, movilización y pago de servicios. Por último, se requiere de infraestructura física para el desarrollo de ciertas acciones.

Puede apreciarse que existe una gran relación entre lo que se ha denominado Gasto Social y el proceso de inversión, así como con el gasto corriente. Más aún, usualmente será muy difícil distinguir entre gasto corriente y gasto social en ítem tales como sueldos de profesores, médicos y paramédicos, los cuales pueden figurar dentro del presupuesto corriente de las instituciones o ser asignados a programas específicos. Por otra parte, los requerimientos de infraestructura para la operación de programas sociales serían, bajo el esquema propuesto, generados por el proceso de inversión, lo que hace necesaria una muy buena coordinación con dicho proceso.

A pesar de lo antes señalado, se estima conveniente distinguir el gasto social del proceso de inversión y del gasto corriente, ya que así será posible definir y aplicar herramientas metodológicas ad-hoc para la asignación y administración del gasto social.

2.6.- Sistemas que integran la Función de Administración de la Inversión Pública

Analizada la inversión pública en forma global, nos interesará conocer ahora con mayor detalle el funcionamiento de la función de administración. Para ello procederemos a descomponerla a fin de analizar los distintos sistemas que la integran.

La Figura Nº 4 presenta una desagregación de la función de administración en los cinco subsistemas fundamentales que la componen. Estos son un Sistema de Seguimiento y Control Presupuestario (SSCP), un Sistema de Proyecciones Macroeconómicas (SPM), un Sistema de Asignación del Presupuesto Corriente (SAPC), un Sistema de Asignación del Gasto Social (SAGS) y un Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones (SEPI).

Estos distintos sistemas reciben la información externa a la función de administración y la procesan, entregando como resultado una decisión respecto a la asignación de recursos. Esta decisión puede separarse, como se indica en la Figura Nº 5, en un presupuesto corriente, programas sociales y un programa de inversiones.

El presupuesto corriente indicará para cada una de las instituciones del sector público el monto de los fondos que podrá emplear durante el período presupuestario en cada uno de los ítem que en él se detallan, tales como remuneraciones de funcionarios, combustibles, útiles, etc.

Los programas sociales detallarán las distintas acciones que el gobierno emprenderá en apoyo a la salud, educación, nutrición o rehabilitación de la población. Es conveniente que dichos presupuestos incluyan todos los gastos asociados a una determinada acción, tales como salarios, materiales, etc.

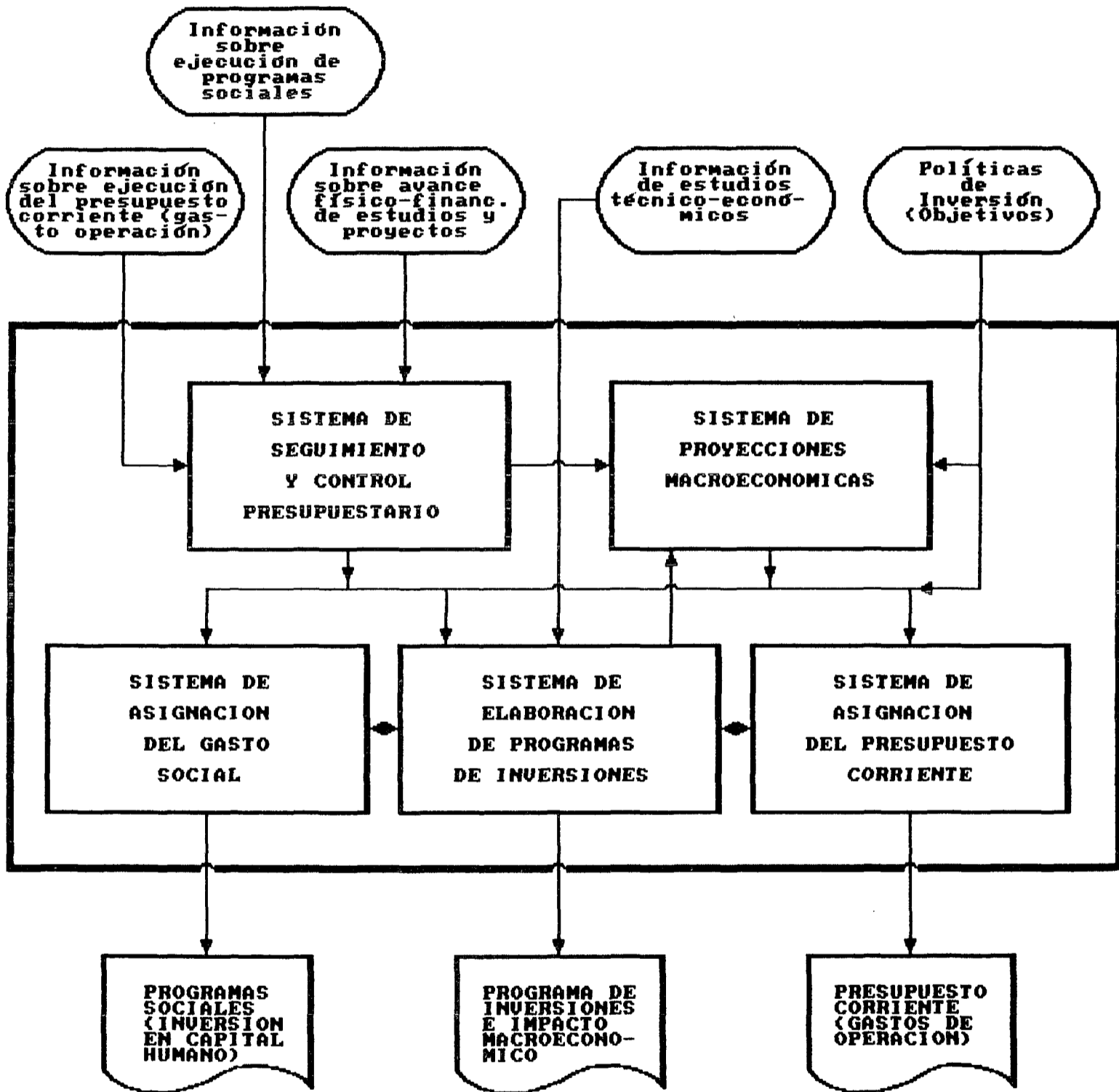
El programa de inversiones por su parte detallará todos y cada uno de los estudios y proyectos que el gobierno continuará desarrollando o iniciará en el período presupuestario, indicando los recursos asignados a cada uno de ellos. Este programa debe estar íntimamente relacionado con los programas sociales y con el gasto corriente, ya que provee la infraestructura requerida por los programas sociales y genera demanda de recursos para la operación de los proyectos terminados.

Para la óptima operación de la función de administración, se requiere una eficiente operación de cada uno de los sistemas indicados y su adecuada coordinación. Por lo tanto analizaremos a continuación cada uno de estos sistemas a fin de aclarar sus funciones e interrelaciones. Ello permitirá posteriormente estudiar acciones tendientes a la optimización de la función de administración.

2.6.1.- Sistema de Seguimiento y Control Presupuestario

Analizando en primer término el Sistema de Seguimiento y Control Presupuestario (ver Figuras Nº 4 y Nº 5), podemos apreciar que éste recibe información acerca de la ejecución del presupuesto corriente y del de capital (obras y estudios en ejecución). Es decir, este subsistema recibe información proveniente de todas las instituciones del sector público

FIGURA No. 4
SISTEMAS QUE INTEGRAN LA
FUNCION DE ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA (FAIP)



respecto a los desembolsos efectuados, tanto con cargo a presupuesto corriente, como aquellos empleados en estudios, proyectos y programas. Dicha información debe recibirse con una alta periodicidad (mensual o al menos trimestralmente) a fin de permitir la toma de decisiones que corrijan desviaciones de los costos y plazos inicialmente estimados, o bien efectúen los ajustes requeridos cuando dichas desviaciones se deban a causas de fuerza mayor.

Además de cumplir esta función de control, la información es agregada y procesada por este sistema, entregando informes a los sistemas de proyecciones macroeconómicas y determinación de marcos presupuestarios, de asignación de gasto corriente, de asignación de gasto social, y de elaboración de programas de inversiones.

Para el desarrollo de las tareas antes señaladas, el sistema debe contar con procedimientos, normas y herramientas informáticas que permitan que la información requerida sea recopilada en forma regular y estandarizada, y procesada rápida y eficientemente. Requiere además de personal calificado en el empleo de las herramientas informáticas de apoyo y en el funcionamiento global del sistema

2.6.2.- Sistema de Proyecciones Macroeconómicas

El Sistema de Proyecciones Macroeconómicas (ver Figuras N^o 4 y N^o 5) recibe del Sistema de Seguimiento información sobre el gasto corriente efectivo de las distintas instituciones del sector público y acerca del gasto comprometido en estudios, proyectos y programas de inversión. Dicha información, así como la proveniente de programas de inversiones tentativos sirve como insumo para la elaboración de proyecciones macroeconómicas que permitan fijar niveles estimados de ingresos y gastos del sector público. Finalmente, en base a la información recibida, las proyecciones elaboradas, y las políticas de inversión vigentes, el sistema determinará los marcos presupuestarios globales. Es decir, determinará cuantos recursos se destinarán a gasto corriente, cuantos a preinversión e inversión y cuantos a gasto social.

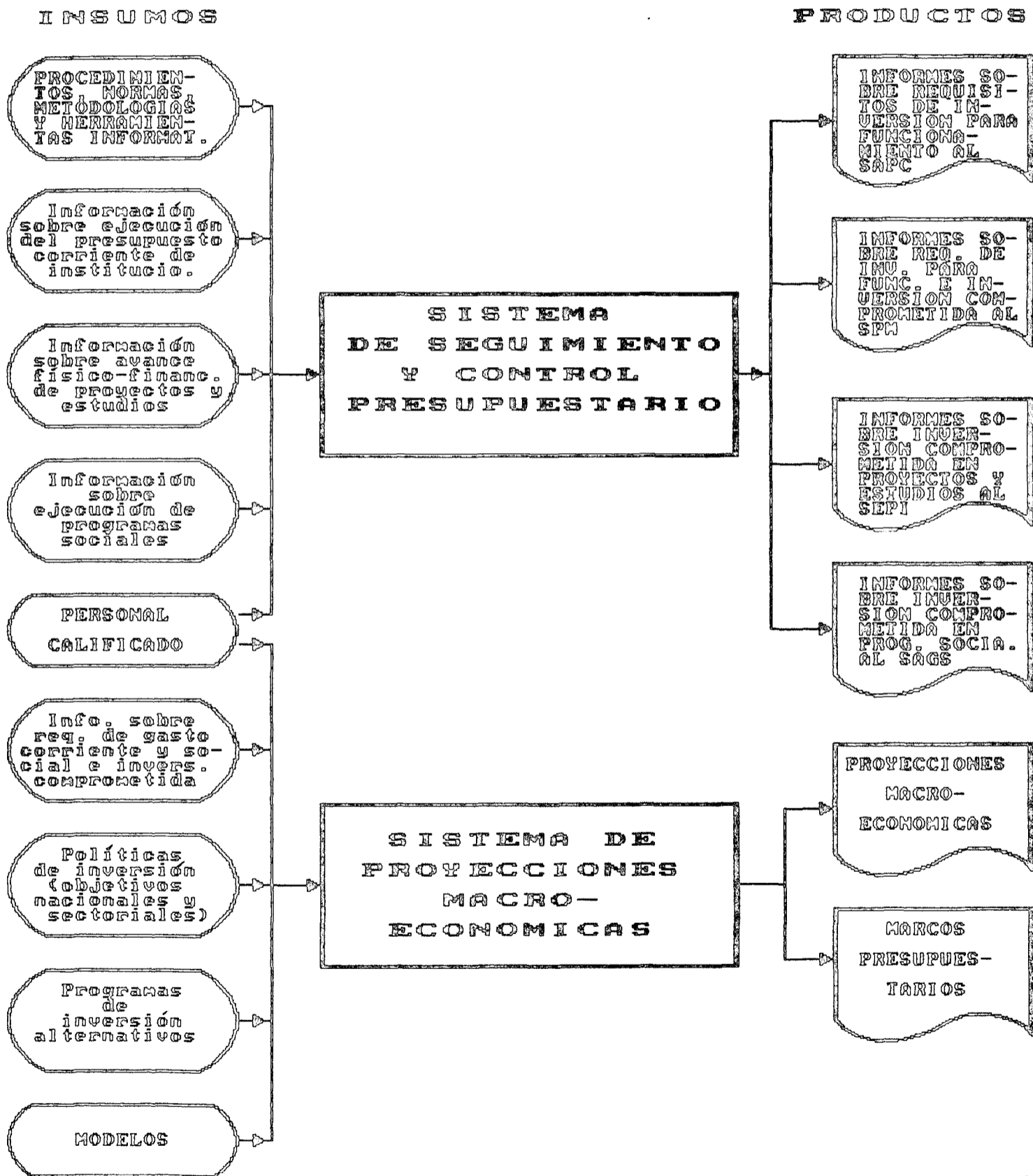
Aparte de la información antes señalada, el sistema requiere para su operación de modelos que permitan efectuar las proyecciones requeridas y de personal calificado para su aplicación, actualización y perfeccionamiento.

2.6.3.- Sistema de Asignación del Gasto Corriente

El Sistema de Asignación de Gasto Corriente (ver Figuras N^o 4 y N^o 6) recibe información acerca de gasto corriente efectivo de cada una de las instituciones del sector público, según ítem presupuestario. Recibe además información acerca del gasto

FIGURA No. 5

INSUMOS Y PRODUCTOS DE LOS SISTEMAS DE:
SEGUIMIENTO Y CONTROL PRESUPUESTARIO (SSCP)
PROYECCIONES MACROECONOMICAS (SPM)



corriente adicional que requerirán las diversas instituciones a fin de financiar la operación de los proyectos que entraron en servicio durante el actual período presupuestario o entrarán en el próximo, esta última desde el Sistema de Elaboración de Programas de Inversión y desde el Sistema de Asignación del Gasto Social. Por último, recibe también información desde el Sistema de Proyecciones Macroeconómicas respecto al nivel total de recursos disponibles para gasto corriente.

En base a toda esta información, el Sistema de Asignación del gasto corriente entrega una decisión acerca de los recursos que se asignarán a cada una de las instituciones del sector público. Dicha asignación puede ser a nivel global o de ítem, y puede ser determinada en forma autónoma por el sistema o en base a proyectos de presupuesto presentados por cada institución. En este último caso la determinación final de los presupuestos institucionales provendrá de un proceso de discusión y análisis del proyecto de presupuesto de cada institución.

Otros importantes insumos de este sistema son las políticas de inversión vigentes, ya que las decisiones de asignar mayores o menores recursos a determinados sectores o instituciones se basarán fundamentalmente en ellas. Asimismo, es obvia la necesidad de contar con personal debidamente calificado en el funcionamiento de este sistema.

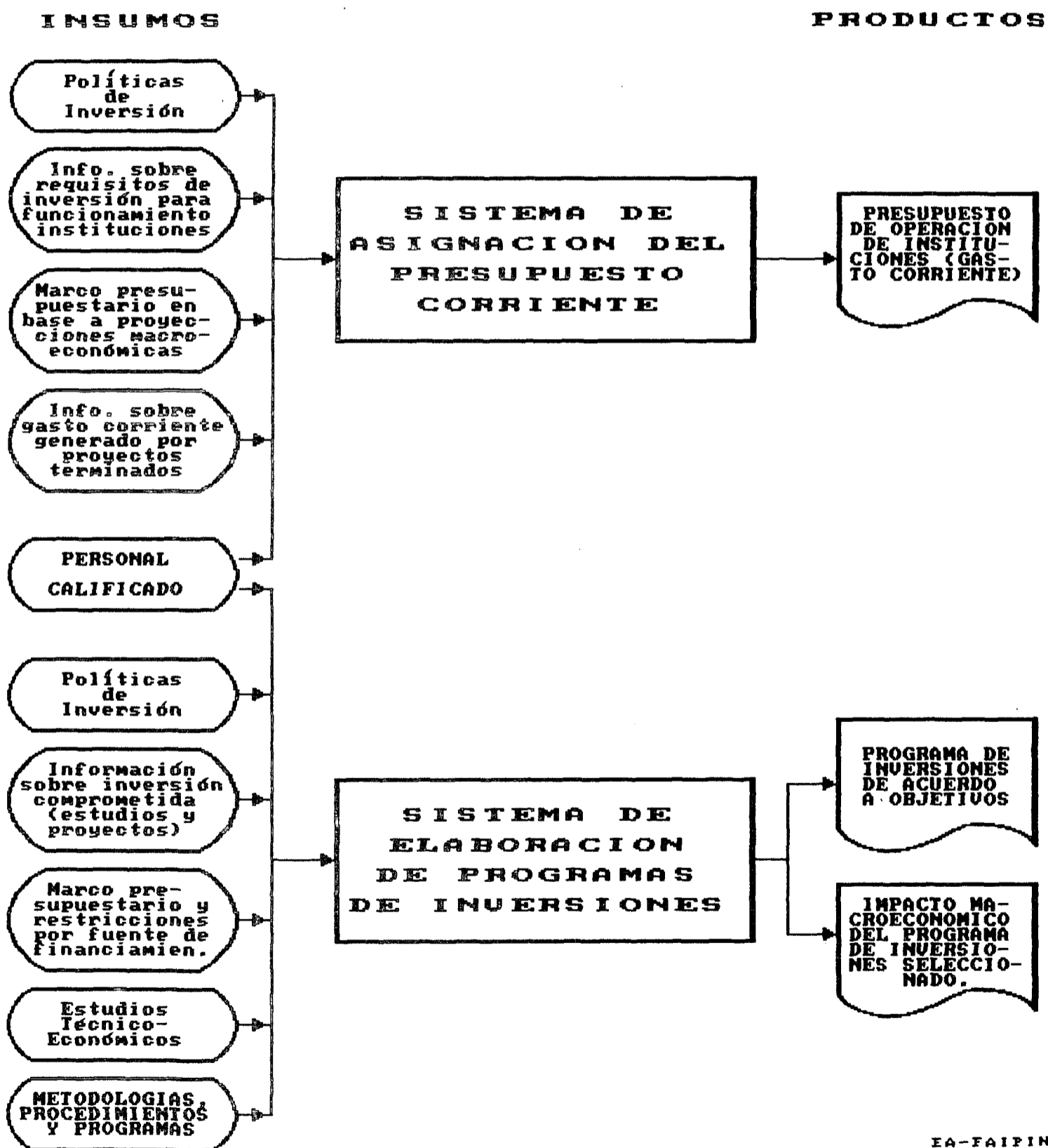
2.6.4.- Sistema de Asignación del Gasto Social

El Sistema de Asignación del Gasto Social (ver Figuras Nº 4 y Nº 7) recibe información acerca del gasto efectivo de los distintos programas en desarrollo generada por el Sistema de Seguimiento. Además, es informado por el Sistema de Proyecciones Macroeconómicas acerca de los recursos disponibles para el próximo período presupuestario. En base a dicha información, y considerando las políticas vigentes, el sistema entrega una decisión de asignación de recursos a los programas en desarrollo o que se iniciarán en el siguiente período presupuestario. Nuevamente esta asignación puede ser a nivel de institución o bien a nivel de programa e incluso a nivel de ítem por programa. Su generación puede ser autónoma o en base a un proceso de discusión con los organismos que actúan en el área.

Para desarrollar esta tarea en forma eficiente, el sistema debe contar con herramientas metodológicas e informáticas que permitan focalizar adecuadamente los distintos programas de acción social. Es decir, además de asignar los recursos a los distintos programas, el sistema debe permitir velar por que dichos recursos sean efectivamente percibidos por los grupos objetivo, minimizando la fuga a otros sectores de la población.

FIGURA No. 6

INSUMOS Y PRODUCTOS DE LOS SISTEMAS DE:
ASIGNACION DEL PRESUPUESTO CORRIENTE (SAPC)
ELABORACION DE PROGRAMAS DE INVERSIONES (SEPI)



2.6.5.- Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones

Finalmente, el Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones (ver Figuras Nº 4 y Nº 6) recibe, además del marco presupuestario determinado por el Sistema de Proyecciones Macroeconómicas, información proveniente de los estudios técnico - económicos generados por el Proceso de Preinversión e información proveniente del Sistema de Seguimiento acerca de obras y estudios en ejecución y que requieren de financiamiento para el próximo período presupuestario. En base a dicha información, y considerando las políticas de inversión vigentes, el sistema entrega una decisión acerca de la asignación de recursos a preinversión e inversión a nivel de estudio o proyecto.

Se aprecia claramente que existe una marcada relación entre el Sistema de Proyecciones Macroeconómicas (SPM) y el Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones (SEPI). Es necesario un proceso iterativo de elaboración de programas de inversiones que alimenten al SPMMP y marcos presupuestarios alimentando al SEPI a fin de obtener las proyecciones y programa de inversiones definitivo.

2.7.- El Factor Institucional

El esquema del sistema de inversión pública antes presentado es claramente teórico. Su objetivo es ayudar a una mejor comprensión de la operación del sistema, por lo que no pretende reflejar una situación real.

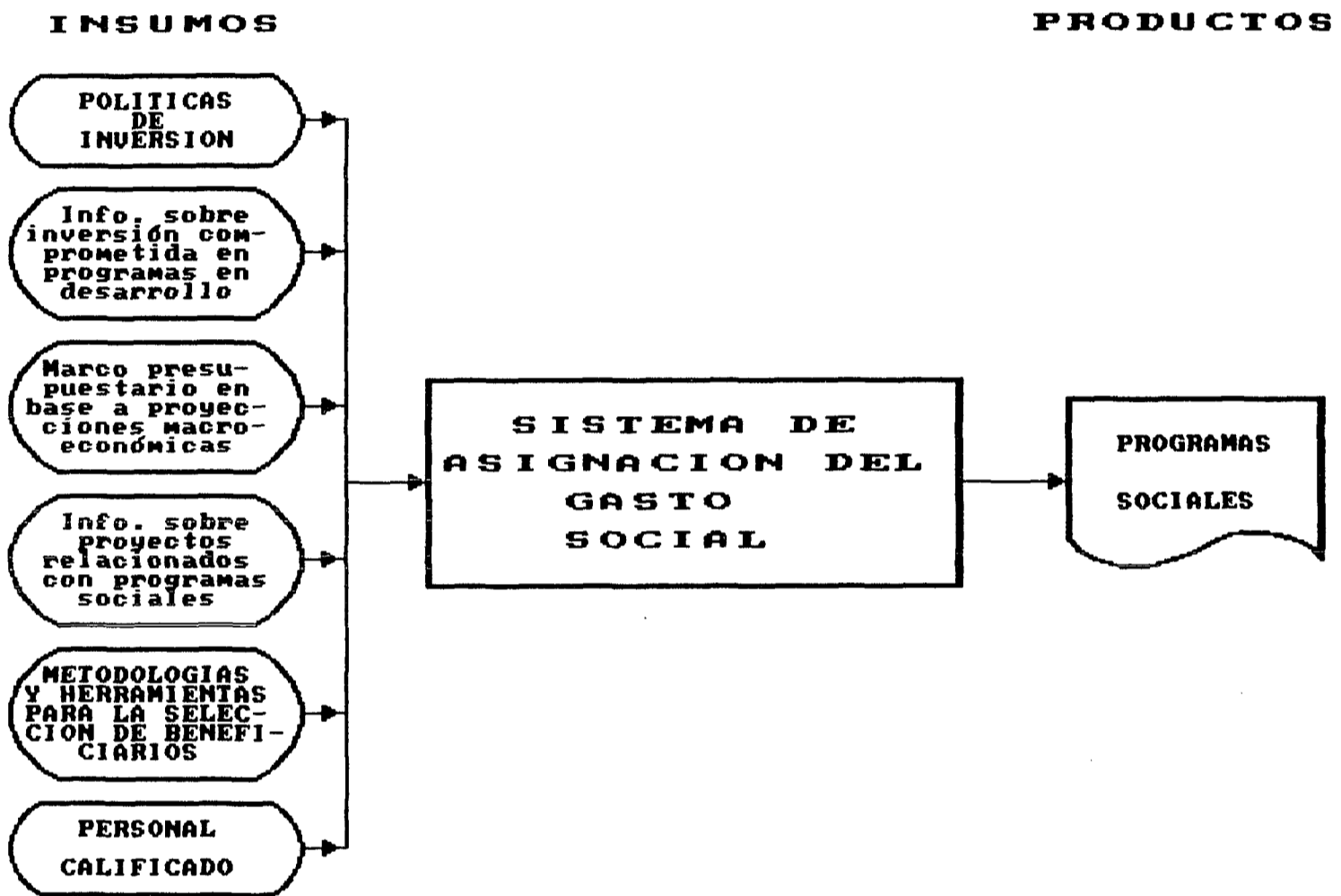
En la práctica, el esquema anterior se ve complicado enormemente por la existencia de numerosas instituciones del sector público que participan en la inversión pública cumpliendo diferentes roles, los cuales muchas veces se traslapan. A fin de asociar los distintos elementos del sistema con la institucionalidad del sector público, analizaremos a continuación los roles que caben a éste.

2.7.1.- Roles del Sector Público

Un aspecto básico a considerar al analizar el proceso de inversión pública es la forma en que se estructura el gobierno. En efecto, ella condicionará en gran medida los procedimientos existentes o aquéllos que se diseñen para la identificación, estudio, selección y materialización de iniciativas de inversión.

Cualquiera sean las instituciones que conformen el Sector Público, siempre será posible clasificarlas según áreas funcionales y según su ámbito territorial. Desde el punto de vista funcional, se distinguen las siguientes categorías:

FIGURA No. 7
INSUMOS Y PRODUCTOS DEL SISTEMA DE
ASIGNACION DEL GASTO SOCIAL (SAGS)



- **Gobierno**
Instituciones de gobierno son aquéllas responsables por la toma de decisiones respecto a la administración del estado. En particular, nos interesan desde el punto de vista de la inversión pública aquéllas con capacidad de decisión respecto a que iniciativas de inversión han de acometerse.
- **Ejecución**
Instituciones ejecutoras son las encargadas de materializar las decisiones adoptadas por las instituciones de gobierno. Desde nuestro punto de vista nos interesarán las instituciones que materializan, directamente o a través de la contratación de empresas particulares, las obras, estudios o programas cuya ejecución se haya decidido.
- **Asesoría**
La función de asesoría consiste en prestar apoyo para la toma de decisiones, a través de recomendaciones, a las instituciones de gobierno. Este rol suele ser cumplido por oficinas o ministerios de planificación o de desarrollo económico. Dichas instituciones analizarán las distintas iniciativas de inversión y recomendarán cuáles emprender y cuáles no.
- **Finanzas**
Al interior de cualquier gobierno existe siempre alguna institución responsable de la administración de las finanzas públicas. Dicha institución es usualmente la encargada de distribuir a las restantes instituciones los fondos asignados a ellas en el presupuesto de la nación y eventualmente, de controlar la ejecución presupuestaria.
- **Contraloría**
La función contralora puede ser asumida por la misma institución encargada de la administración financiera o bien por otra institución constituida específicamente con esta finalidad. Respecto a las iniciativas de inversión, su rol consistirá en velar porque los fondos sean empleados en aquellos estudios, proyectos o programas a los cuales fueron efectivamente asignados, y porque todo el procedimiento de contrataciones, adquisiciones, pagos, adelantos, etc. se realice de acuerdo a las normas que todo gobierno posee para estos casos.

Los roles antes detallados, pueden asociarse a algunos de los elementos y sistemas que componen la inversión pública. Así por ejemplo, el sistema de seguimiento y control presupuestario está claramente asociado al rol financiero y al contralor. El proceso de inversión es realizado por instituciones ejecutoras, mientras que el de preinversión contará probablemente con el concurso de instituciones asesoras y ejecutoras.

En consecuencia, el modelo teórico planteado debe adaptarse a las particularidades de la institucionalidad vigente en cada país. Sin embargo, es imprescindible no perder de vista el esquema general del sistema si se quiere llegar a apoyar eficientemente el mejoramiento de la inversión pública, ya que de lo contrario es fácil caer en un enfoque limitado por las actividades que cada institución desempeña actualmente. En tal caso se corre el riesgo de desarrollar acciones de fortalecimiento institucional, metodologías y sistemas de apoyo a la toma de decisiones, inconsistentes e incluso incompatibles entre sí.

2.- ACCIONES DE APOYO AL MEJORAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA

La desagregación de la inversión pública según el esquema anterior, permite detectar aquellas áreas sobre las cuales es posible actuar en apoyo al mejoramiento de su administración y a una mayor eficiencia del gasto social, la preinversión y la inversión.

Iniciando el análisis por aquellas áreas donde el apoyo que es posible brindar es menor, es claro que no le corresponde al Instituto, dado que no es un organismo financiero, involucrarse en el Proceso de Inversión. Solo debería hacerlo en aquellos aspectos relativos al seguimiento físico-financiero de los proyectos en ejecución dado que esta información es un importante insumo para la Función de Administración del Proceso de Inversión Pública. En esta área, es decir en lo concerniente al seguimiento físico-financiero, suele existir un gran déficit de sistemas eficientes y confiables, así como de personal calificado para operarlos.

Asimismo, no le corresponde involucrarse en la administración del Presupuesto Corriente del sector público, salvo en lo relativo al seguimiento de los gastos y beneficios generados por proyectos a los cuales se desee someter a un proceso de evaluación ex-post. Eventualmente, podrían diseñarse actividades de capacitación orientadas a perfeccionar a funcionarios del sector públicos en técnicas informáticas y contables que mejoren la eficiencia de la administración del gasto corriente.

Análoga es la situación en lo concerniente a la implementación y desarrollo de los programas sociales.

El Proceso de Preinversión constituye, en cambio, un campo donde dada su relación con la Función de Administración y la excelencia del Instituto en el tema, le correspondería actuar fuertemente. Específicamente, al examinar los insumos requeridos por el Proceso de Preinversión (Figura Nº 2), es claro que el Instituto puede realizar valiosos aportes en áreas tales como: el desarrollo de metodologías de evaluación social adecuadas a la realidad de cada país; la determinación de los precios sociales relevantes; el desarrollo de procedimientos para el seguimiento y control del proceso y para su planificación; y la capacitación de funcionarios del sector público en evaluación de proyectos y en la administración del Proceso de Preinversión.

En cuanto a la Función de Administración de la Inversión Pública, es claro que ella constituye el principal campo de acción al planificar tareas tendientes a mejorar la inversión pública. Al observar la desagregación de la función en los sistemas que la integran (Figura Nº 4), se aprecia que toda labor de apoyo tendrá un carácter interdisciplinario e involucrará el uso de numerosos recursos, los cuales deberán actuar en forma coordinada.

Desde el punto de vista de estos sistemas, el aporte de ILPES al perfeccionamiento de la inversión pública se centraría en el Sistema de Seguimiento y Control Presupuestario, el Sistema de Proyecciones Macroeconómicas, el Sistema de Asignación del Gasto Social y el Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones. Es decir, sólo se excluye el sistema de asignación del presupuesto corriente.

El apoyo al Sistema de Seguimiento y Control Presupuestario se limitaría al seguimiento y control del gasto de capital del sector público, es decir al seguimiento y control del proceso de reinversión y del proceso de inversión y, eventualmente, al seguimiento de programas sociales. Esta labor puede apoyarse efectivamente a través del módulo de seguimiento físico-financiero de un Banco de Proyectos, especialmente si se cuenta con activa participación de todas las instituciones ejecutoras de los procesos de inversión y reinversión.

El Sistema de Proyecciones Macroeconómicas constituye un área en que el Instituto puede efectuar un gran aporte. En efecto, la vasta experiencia acumulada en la construcción de modelos macroeconómicos y en su aplicación a la obtención de proyecciones, permite a ILPES abordar en forma efectiva, eficiente y confiable este tipo de tareas. Además, el desarrollo de estas herramientas bajo un enfoque coordinado con otras acciones destinadas al perfeccionamiento de la Función de Administración del Proceso de Inversión Pública permite asegurar una máxima rentabilidad de los recursos invertidos en su desarrollo.

El Sistema de Asignación del Gasto Social es otra área en la cual pueden efectuarse interesantes contribuciones al mejoramiento de la inversión pública. En efecto, la escasez de recursos que aflige a numerosos países de la región ha obligado a muchos gobiernos a postergar programas sociales urgentes. Una alternativa a ello consiste en focalizar los recursos disponibles evitando su filtración a sectores que no los requieren. El diseño de los programas sociales y el desarrollo e implementación de las metodologías y sistemas para su focalización, es un área donde existe bastante trabajo por realizar.

En cuanto al Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones, se está trabajando actualmente en forma activa en el Área de Programas de Asesoría en el desarrollo de las metodologías y programas que permitan un efectivo apoyo a este sistema. Se pretende llegar a integrar en forma ágil información proveniente de un Banco de Proyectos y del Sistema de Proyecciones Macroeconómicas, con políticas de inversión nacionales y sectoriales.

3.- HERRAMIENTAS DE APOYO A LA ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA

La complejidad de los problemas con que se ven enfrentados los planificadores para lograr una óptima asignación de los recursos disponibles ha conducido al desarrollo de una serie de metodologías y herramientas informáticas destinadas a facilitar dicha tarea. A continuación se discuten brevemente las distintas herramientas disponibles y en desarrollo, relacionándolas con los sistemas que integran la función de administración de la inversión pública.

Una de las principales herramientas de apoyo existentes, y cuyo uso se ha difundido ya a varios países de la región son los **Bancos de Proyectos**, cuyo objetivo es apoyar el seguimiento y control de los proyectos de inversión y estudios básicos y de preinversión así como la planificación de la preinversión y la realización de evaluación ex-post de proyectos. Por lo tanto, en relación al marco conceptual antes presentado, constituyen un elemento de apoyo fundamental al Sistema de Seguimiento y Control Presupuestario y al Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones.

Su implementación requiere el desarrollo de metodologías de evaluación de proyectos, la determinación de precios sociales y una amplia capacitación de personal en el uso de las metodologías y en los procedimientos de generación, actualización y uso de la información. En consecuencia, apoya también fuertemente al proceso de preinversión.

Para el apoyo de la gestión administrativa en el área de la administración de la cooperación técnica se encuentran en desarrollo **Sistemas de Información de Cooperación Técnica**. Estos se orientan a apoyar el seguimiento de los proyectos de cooperación técnica, la identificación de fuentes de cooperación técnica para proyectos y la tramitación jurídico-administrativa requerida para su concreción.

Dado que los proyectos de cooperación técnica forman parte de la inversión administrada por el sector público, la implementación de Sistemas de Información de Cooperación Técnica, apoya al Sistema de Seguimiento y Control Presupuestario y al Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones. Dichos sistemas representan pues un caso particular de Banco de Proyectos, por lo que deben ser desarrollados en forma coordinada con estos últimos.

Otra de las áreas que ha contado con modernas herramientas para mejorar la eficiencia de su gestión es la asignación del gasto social. Las **Encuestas de Estratificación Social** y los sistemas de información para su manejo permiten conocer rápidamente la efectividad de los programas sociales en desarrollo, al detectar en que medida ellos alcanzan a la población objetivo. Dichas metodologías constituyen pues un elemento básico para una

eficiente operación del Sistema de Asignación del Gasto Social y pueden representar un significativo aporte al Sistema de Proyecciones Macroeconómicas en lo relativo a la asignación intersectorial de recursos.

Asimismo, existe ya amplia experiencia en el desarrollo de bases de datos y Modelos Macroeconómicos para el apoyo a la labor de generación de proyecciones macroeconómicas, las cuales son esenciales para la planificación de la inversión pública. Es claro que dichos modelos macroeconómicos constituirán la base del Sistema de Proyecciones Macroeconómicas. Sólo cabe destacar la importancia de que su desarrollo se efectúe en forma coordinada con otras herramientas, tales como las antes señaladas, a fin de mejorar su funcionamiento y eficiencia.

Por último, se está trabajando en el desarrollo de Programas computacionales para la elaboración de Programas de Inversiones. El objetivo de éstos es permitir una ágil y eficiente preparación de programas de inversiones, empleando información proveniente de Bancos de Proyectos, de Modelos Macroeconómicos y de un Sistema de Administración de la Cooperación Técnica. Los programas computacionales que se desarrollen formarán, en conjunto con los Bancos de Proyectos, el núcleo del Sistema de Elaboración de Programas de Inversiones.

Cada una de estas herramientas puede ser empleada independientemente de las otras. Sin embargo, es claro que una máxima utilidad se obtendrá sólo cuando ellas sean desarrolladas e implementadas en forma coordinada. La complementación de los distintos sistemas potencia cada uno de ellos al emplear, además de la información propia, información relacionada contenida en los otros sistemas. Se evita asimismo duplicación de esfuerzos al eliminar el registro y manejo de información duplicada.

4
1

4
1

