



**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO (IDB)**



**BANCO
MUNDIAL**



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)**

**OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACION (ONAPLAN)
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO DEL BANCO MUNDIAL (IDE)
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (IDB)
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)**

**SEMINARIO-TALLER SOBRE "PROGRAMACION DE INVERSIONES
Y BANCO DE PROYECTOS"**

- COMPENDIO DE DOCUMENTOS Y CONCLUSIONES -

SANTO DOMINGO, REPUBLICA DOMINICANA, 14-15 DE ENERO DE 1993

DIRECCION DE PROYECTOS Y ASESORIA

**Distr.
LIMITADA**

**LC/IP/L.76
15 de marzo de 1993**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**SEMINARIO-TALLER SOBRE "PROGRAMACION DE INVERSIONES
Y BANCO DE PROYECTOS"**

COMPENDIO DE DOCUMENTOS Y CONCLUSIONES *

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

93-3-255

INDICE

	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES DEL SEMINARIO-TALLER	3
II. COMPENDIO DE DOCUMENTOS	5
A. El empleo de los bancos de proyectos para mejorar la eficiencia de los sistemas de administración de la inversión pública, ILPES	7
B. La experiencia de República Dominicana en la gestión del gasto público, Miguel Sang Ben	21
C. Propuesta para un sistema de administración de la inversión pública para la República Dominicana, Julio Ortega Tous	29
D. La asignación eficiente de la inversión y el presupuesto: tarea fundamental del Estado, Marcos C. Cochón Abud	39
E. El marco institucional para la programación de las inversiones públicas, Katrina Sharkey	49
F. Los sistemas de administración de la inversión pública y los bancos de proyectos: la experiencia del ILPES, Edgar Ortegon	69
G. La programación de inversiones y la programación presupuestaria en la República Dominicana, Angel Salvador Merán	121
H. La selección de proyectos de inversión y las reformas de política: necesidad de un enfoque integrado, Richard Lynn Ground	125
I. Experiencia del Banco de Proyectos de Inversión Nacional de Colombia, en metodologías de formulación y evaluación de proyectos, Luis Carlos Corral	143

III. EJERCICIO PRACTICO SOBRE REPUBLICA DOMINICANA	165
IV. EVALUACION EX-POST DEL SEMINARIO-TALLER	167
V. CONCLUSIONES Y SESION DE CLAUSURA	173

ANEXOS

ANEXO 1 INTERVENCIONES EN LA SESIÓN DE APERTURA	175
Intervención del señor Miguel Sang Ben	177
Intervención del señor Edgar Ortegón	180
ANEXO 2 AGENDA	183
ANEXO 3 LISTA PARTICIPANTES	189

I. ANTECEDENTES DEL SEMINARIO-TALLER

I. ANTECEDENTES DEL SEMINARIO-TALLER

A. LUGAR Y FECHA

El seminario sobre "Programación de Inversiones y Banco de Proyectos" fue auspiciado por la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Dicho evento se realizó en la Sede del Instituto Dominicano de Tecnología Industrial (INDOTEC), en Santo Domingo, República Dominicana entre el 14 y 15 de enero de 1993.

B. OBJETIVOS

El Seminario-Taller buscó ante todo familiarizar a los participantes con las metodologías, herramientas, sistemas y métodos modernos para facilitar el oportuno y ágil manejo de la información sobre proyectos y de esta manera, trabajar adecuadamente la programación de inversiones y la programación presupuestaria. Todo esto, con la finalidad de fortalecer la capacidad del gobierno para formular y llevar a cabo su programa de inversión.

C. ASISTENCIA

Asistieron al Seminario-Taller expertos locales de diversas instituciones de carácter nacional, sectorial y territorial. También asistieron expertos de las entidades co-patrocinadoras: el Banco Mundial, el IDE, el BID, el ILPES, el PNUD y algunas entidades del sector privado (ver Anexo 3).

D. TEMARIO Y DOCUMENTACION

Durante el Seminario se abordaron los siguientes temas:

- a) La Asignación Eficiente de la Inversión y el Presupuesto: Tarea Fundamental del Estado.
- b) La Reforma Institucional y los Recursos Humanos: Pre-requisitos de un Estado Eficiente.
- c) Los Sistemas de Administración de la Inversión Pública y los Bancos de Proyectos.
- d) La Programación de Inversiones y la Programación Presupuestaria en República Dominicana.
- e) La experiencia de la República Dominicana en la Gestión del Gasto Público.
- f) La Selección de Proyectos de Inversión y las Reformas de Políticas: La Necesidad de un Enfoque Integral.
- g) La Experiencia del Banco de Proyectos de Inversión Nacional de Colombia, en Metodologías de Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos.
- h) Propuesta del Sistema de Administración de la Inversión Pública para República Dominicana.

Los anteriores temas se presentaron en exposiciones individuales y fueron analizados en debates generales o, sesiones especiales de preguntas y respuestas.

II. COMPENDIO DE DOCUMENTOS

**A. EL EMPLEO DE LOS BANCOS DE PROYECTOS PARA MEJORAR
LA EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION
DE LA INVERSION PUBLICA**

ILPES ^{1/}

1. Introducción

No cabe duda que uno de los factores que incide en la tasa de crecimiento de un país es la adecuada asignación de los recursos públicos destinados a inversión. Por lo tanto, para lograr una tasa más alta de crecimiento se debe tratar, entre otras cosas, de aumentar la eficiencia del manejo de la inversión pública.

a) Problemas relacionados con el manejo de la inversión pública

El establecimiento de un sistema eficaz de manejo de la inversión pública no es una tarea fácil. La experiencia ha demostrado que los problemas más comunes que se plantean en relación con los presupuestos de inversión de capital son los enumerados a continuación:

- . Atrasos y sobre costos durante la ejecución de los proyectos
- . Financiamiento insuficiente
- . Falta de proyectos que puedan comenzar a ejecutarse de inmediato
- . Inversiones excesivas en algunos sectores
- . Inversiones reducidas en los sectores sociales

b) Factores que suelen dificultar el manejo eficaz de la inversión pública

Muchos de los problemas relacionados con el manejo de la inversión pública se deben a deficiencias de los organismos públicos encargados de los proyectos. Por ejemplo:

- . Falta de conocimientos sobre evaluación y ejecución de proyectos
- . Falta de sistematización en la recopilación y el análisis de datos
- . Falta de información oportuna

^{1/} Documento preparado por la Dirección de Proyectos y Asesoría del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

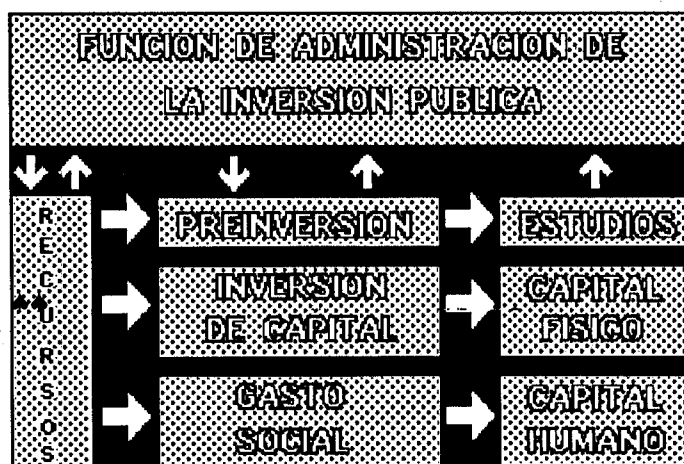
- Marco institucional inadecuado
- No se responde por los errores cometidos o por el desempeño ineficaz
- Falta de apoyo político a la adopción de medidas destinadas a aumentar la eficiencia

2. Marco metodológico

Con el objeto de dar solución a los problemas mencionados, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha desarrollado un marco teórico y operativo para prestar asistencia a los gobiernos miembros en el proceso de desarrollo y aplicación de sistemas eficientes de manejo de la inversión pública. El enfoque aplicado en este caso se basa en la idea de que el manejo de las inversiones es una función básica de los gobiernos.

a) La función de manejo de la inversión pública

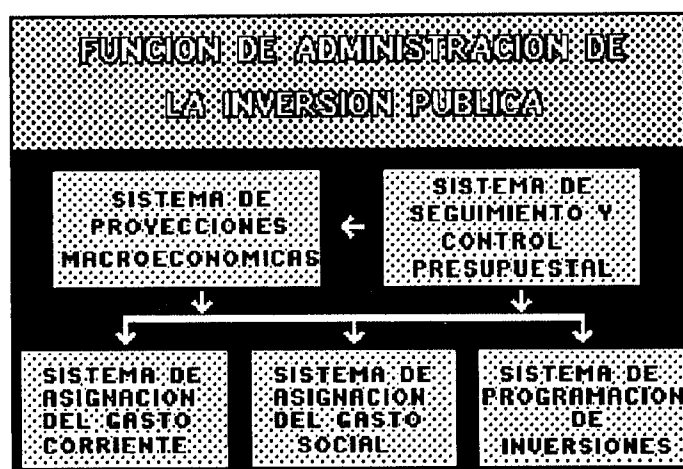
Esta función consiste en administrar el proceso de transformación de los recursos en productos concretos. Por ejemplo, en el proceso de preinversión se emplean recursos humanos y capital para producir estudios que sirven de base a la planificación de las inversiones futuras. En el proceso de inversión de capital se emplea capital (integrado por diversos componentes) para realizar obras de infraestructura física. Por otra parte, el gasto social consiste en emplear recursos del sector público para dotar a un país de un mayor capital humano.



La función de inversión pública maneja información sobre los recursos y decide a qué fines se destinarán. Asimismo, recopila información sobre el proceso productivo (preinversión, inversión de capital y gasto social), para dar seguimiento y controlar el uso de los recursos y, en caso necesario, tomar medidas correctivas.

b) Componentes de la función de manejo de la inversión pública

- Para lograr el objetivo mencionado, esta función debe poseer ciertos componentes específicos, que incluyan: un sistema de control presupuestario y el seguimiento de la inversión.
- Un método que permita realizar proyecciones macroeconómicas, a fin de determinar si se dispondrá de recursos en los años siguientes.



- Un sistema que permita determinar qué instituciones han demostrado ser eficientes en la ejecución de proyectos y, cuáles han recibido recursos pero no han podido utilizarlos de acuerdo a lo previsto.
- Un método de asignación y distribución de los recursos del presupuesto ordinario. Un sistema de asignación del gasto social, que permita determinar a qué se han destinado los recursos y si han beneficiado a los grupos destinatarios.

Todas estas actividades integran lo que llamamos la función de manejo de la inversión pública.

3. Banco de proyectos (B.P.)

Un banco de proyectos es un sistema de información destinado a perfeccionar el manejo de las inversiones del sector público, mediante la provisión de información oportuna sobre proyectos propuestos y en curso. Dentro del marco descrito en los párrafos anteriores, el banco de proyectos facilita el seguimiento de los proyectos y el control presupuestario, la distribución del presupuesto de capital, la planificación de las inversiones del sector público y, en cierta medida, la distribución del gasto social.

COMPONENTES



Sin embargo, en vista de que la calidad de los resultados que permite obtener un sistema de información depende de la calidad de la información que se reciba, hay que complementar el banco de proyectos con mecanismos y elementos que permitan recibir información oportuna y adecuada. Dichos elementos son:

- Metodologías que faciliten y sistematicen la evaluación de proyectos a nivel de perfil, y su supervisión y seguimiento
- Capacitación sobre la aplicación de las metodologías y del sistema de seguimiento y uso del banco de proyectos

- . Un marco institucional y jurídico adecuado que permita recopilar oportunamente información sobre los proyectos

a) Estructura lógica del banco de proyectos

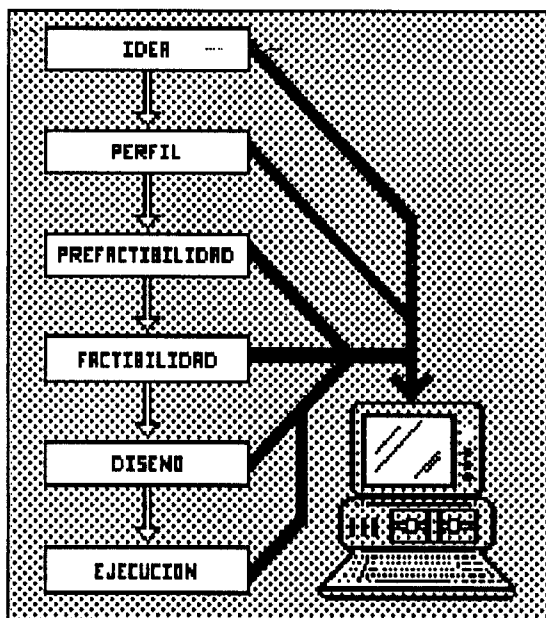
La estructura lógica de un banco de proyectos se basa en el ciclo de vida de los proyectos. El proyecto es la unidad básica del sistema de información. Esto significa que se registra y se trabaja con información correspondiente a cada proyecto por separado. Sin embargo, proyectos de gran envergadura se pueden dividir en subproyectos. También se pueden desglosar los proyectos (o subproyectos) por actividades para controlar su ejecución desde un punto de vista físico y financiero. Por último, se puede combinar información correspondiente a diversos proyectos para preparar informes sobre programas de inversión, instituciones, sectores económicos o regiones.

En el banco de proyectos se comienza a registrar información desde que se concibe la idea del proyecto y luego se van incorporando nuevos datos a lo largo de su ciclo de vida. En el sistema sólo se recopila, archiva y maneja información resumida que contribuya a la adopción de decisiones.

A fin de apoyar dichas tareas, el ILPES ha diseñado el sistema de información en proyectos denominado **INFOPROJECT**.

Para manejar todos estos datos se requieren equipos y programas adecuados. El diseño y el desarrollo de los programas y la selección del equipo son importantes tareas que contribuyen al éxito del banco de proyectos.

CICLO DE LOS PROYECTOS



b) Arquitectura del sistema

Tanto en lo que respecta al programa como al equipo, el banco de proyectos puede estructurarse como un sistema centralizado o descentralizado de información.

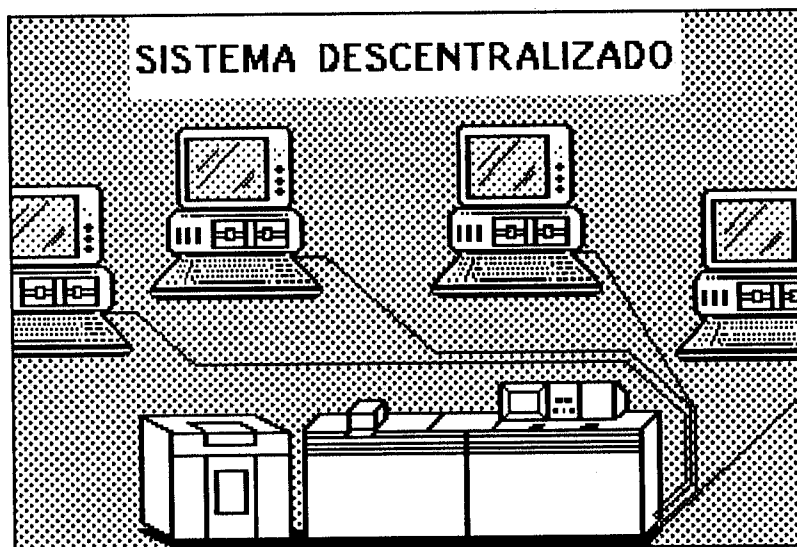
i) Sistema centralizado

En un sistema centralizado todos los datos se archivan en la computadora central de la institución encargada del banco de proyectos. Otras instituciones pueden acceder a la base de datos desde sus terminales o a través de computadoras personales conectadas a la computadora central mediante líneas dedicadas.



ii) Sistema descentralizado

También se puede emplear una estructura más moderna, que consiste en establecer un sistema de información descentralizado, en el que una institución tiene una base de datos en la que está archivada toda la información, pero todas las instituciones vinculadas al banco de proyectos tienen bases de datos en las que archivan y manejan la información relacionada con los proyectos que supervisan.



Cuando se selecciona el equipo y el programa para un banco de proyectos, hay que tomar en consideración diversos factores, especialmente el volumen de información y la estructura que se dará al sistema (centralizada o descentralizada).

Además de elegir el equipo en que funcionará el banco de proyectos, se deben seleccionar los programas que se van a utilizar. Estos dos procesos están estrechamente relacionados, puesto que en un determinado tipo de equipo sólo se puede trabajar con ciertos programas.

Es importante que el programa que se elija sea fácil de usar. Además, cuando se seleccione el programa hay que tener en cuenta otros elementos importantes como el hecho de que permita tener acceso a la información a varios usuarios simultáneamente y, su capacidad de manejo de bases de datos de la magnitud que se prevé que tenga el banco de proyectos en unos pocos años.

c) Módulos de un banco de proyectos

Una vez que se selecciona el programa para el banco de proyectos, hay que determinar cómo se va a estructurar. Una posibilidad es que funcione sobre la base de módulos que permitan trabajar con diferentes categorías de información. En tal caso, incluir los siguientes módulos:

i) Módulo de preinversión

El módulo de preinversión es el módulo básico de un banco de proyectos y contiene toda la información generada en la etapa de preinversión. Se debe registrar información tal como: nombre, descripción, justificación, costo estimado, ubicación, organismo de ejecución e indicadores del proyecto.

ii) Módulo de seguimiento

Una vez que se instale el módulo básico, se puede instalar un segundo módulo, que es esencial para que el banco de proyectos pueda funcionar adecuadamente: el módulo de seguimiento. Este módulo permite registrar y manejar información, que hace posible controlar la ejecución de los proyectos desde un punto de vista físico y financiero.

MODULOS DEL BANCO DE PROYECTOS



iii) Módulo de asistencia técnica

En algunos países, también se incluye en los bancos de proyectos un módulo de asistencia técnica que permite registrar información sobre proyectos de asistencia técnica y organismos bilaterales y multilaterales que prestan o pueden llegar a prestar asistencia al país. Sólo se considerarán como proyectos de asistencia técnica a aquellos cuyo principal objetivo sea la transmisión de conocimientos. Los proyectos de inversión de capital que se financien con recursos destinados a asistencia técnica deben registrarse como tales y la información debe procesarse de la misma manera que en el caso de cualquier otro proyecto de inversión de capital.

Una de las principales aplicaciones del módulo de asistencia técnica es el registro de información sobre posibles donantes u organismos que hayan financiado o puedan financiar proyectos de asistencia técnica o de inversión de capital. Dicha información puede ser muy útil para analizar otras posibilidades de financiación de proyectos que no puedan financiarse con recursos del presupuesto ordinario.

iv) Otros módulos

Por último, se pueden añadir otros módulos que permitan utilizar la información contenida en el banco de proyectos con fines específicos. Se puede crear un módulo que facilite la preparación de programas de inversión y el análisis de sus posibles

efectos en lo que respecta a ciertas variables macroeconómicas; por ejemplo, el número de empleos que pueden generar diversos programas de inversión o el volumen de financiación externa necesario para financiar distintos programas de esa índole.

De la misma manera, se puede agregar un módulo específico para el perfil de los proyectos del sector privado.

La información archivada en el módulo de preinversión se puede utilizar en otro módulo para jerarquizar proyectos de acuerdo con los diversos indicadores consignados, (por ejemplo, el valor actual neto (VAN), la tasa de rentabilidad interna (TIR) la relación entre el valor actual neto y la inversión (VAN/I) o la relación costo/beneficio (C/B) y criterios definidos por el usuario (por ejemplo, $VAN > 0$, ó $TIR > 12\%$). En caso de que se estime conveniente, también se pueden combinar diversos criterios.

4. Metodologías

A fin de lograr los objetivos mencionados, el banco de proyectos debe registrar información estandarizada y confiable sobre los proyectos. Sin embargo, en muchos países la evaluación de proyectos constituye más la excepción que la regla.

El empleo de metodologías uniformes permite analizar fácilmente diversos proyectos o proyectos alternativos y determinar, sobre la base de los mismos parámetros, su conveniencia para el país, aplicando criterios tales como la relación valor actual neto/inversión o la tasa de rentabilidad interna.

El principal objetivo del proceso de desarrollo de metodologías es proporcionar a los encargados de la evaluación de proyectos un instrumento de fácil uso, pero que ofrezca la posibilidad de perfeccionar la selección de proyectos.

Como un primer paso en el desarrollo de las metodologías puede ser conveniente establecer un marco de referencia que consista en una metodología general de evaluación de proyectos. A continuación, y partiendo de esa metodología general, se pueden desarrollar metodologías específicas para categorías de proyectos que justifiquen el esfuerzo, dada y la cantidad de proyectos y los volúmenes de inversión que representan.

Para la evaluación de los proyectos desde el punto de vista social, hay que determinar el precio sombra de algunos insumos básicos (precios sociales). Como mínimo se debe considerar la mano de obra, el capital (tasa social de descuento) y el costo de oportunidad de las divisas.

También, es conveniente desarrollar metodologías para planificar la preinversión y realizar evaluaciones ex-post.

5. Programa de capacitación

El programa de capacitación es uno de los elementos más importantes en la implantación de un sistema de manejo de la inversión pública que se basa en un banco de proyectos. Si no se desarrolla un buen programa de capacitación es muy difícil lograr los beneficios previstos.

Básicamente, se necesita personal que haya recibido capacitación en materia de identificación, formulación, evaluación y administración de proyectos. Además, el personal debe recibir capacitación sobre el manejo del banco de proyectos.

Sobre la base de los resultados de distintos programas de capacitación sobre evaluación de proyectos, el ILPES recomienda que el programa de capacitación conste de tres niveles: básico, intermedio y avanzado.

6. Marco institucional y jurídico

Para la satisfactoria operación de un banco de proyectos se requiere un marco institucional y jurídico adecuado. Se deben asignar responsabilidades y tareas a las instituciones participantes, evitando duplicaciones y conflictos.

Debe haber una institución que se encargue de desarrollar y actualizar las metodologías de evaluación de proyectos y de calcular los precios sombra. La misma institución, u otra, puede encargarse de la administración de los equipos y programas del banco de proyectos. También debe haber una institución encargada de supervisar la ejecución de los proyectos. Además, deberá haber una institución que se encargue de coordinar el programa de capacitación.

Además, hay que establecer procedimientos para actualizar periódicamente la información. También se deben establecer normas para el acceso a la información y su uso.

Por último, se requiere un marco jurídico en el que se consignen las responsabilidades de cada institución y que facilite el funcionamiento del banco de proyectos, al imponer a todas las instituciones del sector público la obligación de cumplir con sus normas.

7. Funcionamiento

Se suele suponer, erróneamente, que todos los problemas que plantea la formulación y la ejecución de un programa de inversiones del sector público se solucionarán con la compra del equipo y la instalación del programa para el banco de proyectos. En tal caso hay dos elementos fundamentales que no se toman en consideración. En primer lugar, que el sistema de información debe recibir datos oportunos y fidedignos. En segundo lugar, que cada país tiene una estructura institucional diferente y que, por lo tanto, es poco probable que un programa desarrollado para un determinado país responda a todas las necesidades de otro. Ha habido casos en que no se han tomado en consideración uno o ambos de estos dos aspectos, y por consiguiente, el banco de proyectos no ha cumplido con sus objetivos.

Por lo tanto, hay que dedicar tiempo y esfuerzos durante el desarrollo de un banco de proyectos para que su estructura corresponda al marco institucional en el que operará y, ocuparse de la capacitación, las metodologías y los aspectos institucionales.

Prerequisitos

Para que un sistema de manejo de la inversión pública, que haga uso de un banco de datos de proyectos, dé resultados satisfactorios, se deben cumplir también otros requisitos. El más importante de todos es que éste cuente con apoyo político. Si los cambios que se van a efectuar no cuentan con el respaldo de las más altas esferas es poco probable que se logren los resultados previstos.

El programa de capacitación es un componente esencial que suele exigir los mayores recursos y esfuerzos. La mayor parte de las personas que utilicen y apliquen el nuevo sistema deben recibir capacitación durante los dos primeros años.

Además, es aconsejable, e incluso fundamental, que la asignación de recursos esté sujeta al cumplimiento de los procedimientos del banco de proyectos, de modo que no se otorgue financiación a un proyecto que no figure como proyecto viable en el banco de proyectos.

La utilización y la aplicación del banco de proyectos también exige financiación y personal adecuados.

Por último, es conveniente que los usuarios del sistema participen en él desde las primeras etapas de su desarrollo.

8. Resultados previstos

El proceso de desarrollo e instalación de un sistema de manejo de la inversión pública, basado en un banco de proyectos, es difícil y costoso, pero los resultados que permite lograr compensan con creces los gastos realizados y los esfuerzos desplegados. A continuación se enumeran algunos de los resultados previstos:

- a) El banco de proyectos facilita la programación de inversiones.
- b) Uno de los aportes más importantes del sistema es el notable perfeccionamiento del control y el seguimiento de proyectos.
- c) Un banco de proyectos también puede facilitar la jerarquización de los proyectos.
- d) Un banco de proyectos que esté en funcionamiento durante varios años puede ser un valioso mecanismo para la evaluación ex-post de proyectos, dado que proporciona información sobre estimaciones preliminares del costo de un proyecto (ejecución y operación) y de los beneficios estimados.
- e) El sistema facilita el análisis de escenarios alternativos.
- f) Otra aplicación interesante del sistema es la determinación de las relaciones existentes entre los distintos proyectos. Los proyectos pueden ser complementarios, sustitutos o dependientes de uno o más proyectos ya ejecutados o que se vayan a ejecutar en el futuro. Si las relaciones entre proyectos se consignan en el banco de proyectos, se puede controlar la inclusión (o exclusión) de proyectos conexos en el banco.
- g) Un sistema de manejo de la inversión pública basado en un banco de proyectos permite una mejor coordinación entre organismos.
- h) Un banco de proyectos también contribuye a la negociación de préstamos y donaciones a organismos públicos.
- i) Un banco de proyectos también facilita el control y el seguimiento de programas integrados por múltiples proyectos.
- j) Un banco de proyectos puede contribuir a la adopción de medidas de descentralización o, de medidas destinadas a otorgar más autonomía a los ministerios sectoriales.

9. Bancos de proyectos en funcionamiento

En colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el ILPES ha venido prestando asistencia técnica a varios países de América Latina y el Caribe. En este contexto, cabe mencionar lo que se ha realizado en algunos países.

i) Colombia

El Gobierno de Colombia cuenta con un Banco de Proyectos de Inversión Nacional desde 1989. Su desarrollo fue financiado por el Gobierno y el BID, brindando el ILPES apoyo técnico en su calidad de organismo especializado.

Este proyecto ha dado resultados positivos, gracias al respaldo del Gobierno y al hecho de contar con los cuatro elementos básicos (capacitación, sistemas de información, metodologías y marco institucional y jurídico).

ii) Chile

El Banco Integrado de Proyectos de Chile fue el precursor en este campo. Su desarrollo se inició en 1978 y comenzó a funcionar de lleno en 1983. Se han preparado metodologías de evaluación a nivel de perfil de proyectos para diferentes sectores. Desde 1970 se ha impartido capacitación a miles de funcionarios públicos en cursos avanzados, intermedios y básicos. El ILPES ejecuta parte del programa de capacitación con financiación proveniente de un préstamo del BID.

iii) Jamaica

El desarrollo del Banco de Proyectos de Jamaica se inició en 1990 con financiación del PNUD y apoyo técnico del ILPES. En una primera etapa, el trabajo se ha centrado en el desarrollo de los programas (software) y en el apoyo a las tareas de seguimiento físico-financiero, labor que se completará a finales de 1992. Los demás elementos se incorporarán como parte de un proyecto del BID que se está negociando.

iv) Otras actividades nacionales

Bélice, Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Venezuela, Trinidad y Tabago y, recientemente, Guyana han establecido sistemas de manejo de la inversión pública, basados en bancos de proyectos.

B. LA EXPERIENCIA DE REPUBLICA DOMINICANA EN LA GESTION DEL GASTO PUBLICO

Miguel Sang Ben ^{1/}

Las notas que siguen abordan de manera resumida la evolución del gasto público, asociando su monto y composición al comportamiento de las principales variables macroeconómicas.

Debo señalar que dado el tema central es la experiencia en la gestión del gasto público, es necesario incorporar a estas breves notas una perspectiva histórica, y además, centrar la atención en el gasto del Gobierno Central y marginalmente en el Gobierno Central, ya que es el gasto público asociado a estas instancias el que se puede asociar a determinadas políticas de gestión.

Las principales cuestiones que creo relevante al tema de esta potencia son los siguientes:

- a) ¿Cuál ha sido la evolución del monto y composición del gasto público durante los últimos treinta años?
- b) ¿Cómo se asocia dicha evolución a las restricciones internas y externas de la economía dominicana?
- c) ¿Cuál ha sido el impacto de la gestión o decisiones de gasto público en otras variables macroeconómicas determinantes del crecimiento y el bienestar de la población?

A. EVOLUCION DEL MONTO Y LA COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO

El primer gráfico adjunto presenta la evolución de la participación de la inversión pública y privada en el PIB, así como también la tasa de crecimiento del PIB para el período 1960-1990.

En el análisis de las cifras contenidas en este gráfico se pueden extraer las siguientes conclusiones generales:

1. Desde 1960 hasta 1966 la inversión privada era mucho más importante que la inversión pública, y por tanto, durante ese período no existía una política, ni siquiera un estilo, de gestión del gasto público en inversión. Es obvio que esto puede atribuirse

^{1/} Secretario Técnico de la Presidencia, República Dominicana.

al hecho que la inestabilidad política de este período no permitió la consolidación de un gobierno que pudiera definir y aplicar una política de gasto público.

2. Desde 1966 hasta 1985, la inversión pública no sólo empieza a ganar participación en el PIB, sino que también empieza a "gobernar" la evolución de la inversión privada. Pero la inversión pública también empieza a gobernar la evolución del ritmo de crecimiento de la economía durante todo ese período, ya que como se observa en el gráfico de referencia, inclusive hasta finales de la década de los ochenta, la inversión pública y la tasa de crecimiento del PIB evolucionan de la misma forma.

El segundo gráfico adjunto presenta la evolución del gasto total del Gobierno Central y descomposición en gasto corriente y de capital como porcentaje del PIB para el período 1970-1991. Desde el punto de vista de la experiencia de la gestión del gasto público, las principales conclusiones que el gráfico de referencia permite obtener son las siguientes:

1. El porcentaje del PIB que el Gobierno Central ha gastado durante todo el período de análisis no sólo tiene un rango de variación muy alto (desde 22% hasta 12%), sino que también se refleja una clara tendencia histórica al declive.

2. En términos de la composición económica, se pueden distinguir tres períodos claramente diferenciados: a) desde 1970 hasta 1978 el gasto corriente estuvo por encima del gasto de capital, pero con una clara tendencia a reducir la diferencia entre ambos tipos de gastos; b) la tendencia se revierte en el período 1978-1986, cuando los gastos corrientes comienzan a crecer y los de capital a disminuir; c) a partir de 1986 los gastos de capital crecen significativamente y los de corrientes a declinar, llegando éstos a colocarse en determinados momentos por debajo de los de capital.

El tercer gráfico presenta la misma información que el segundo pero para el caso del Gobierno Central. El análisis del mismo refleja que las mismas conclusiones extraídas para el caso del Gobierno Central son también válidas para el caso del Gobierno Central.

B. RESTRICCIONES INTERNAS Y EXTERNAS A LA GESTION DEL GASTO PUBLICO

En el punto anterior he puesto de relieve el hecho de que se ha observado una tendencia declinante en la participación del gasto público dentro del PIB. Por tanto, el estilo de gestión no ha

incorporado una política permanente de aumentar el gasto público, independientemente de su composición y de su .

Entre los principales factores que pueden explicar este fenómeno (atípico si lo comparamos con otros países de la región) están los siguientes:

1. El cambio estructural en la composición del comercio exterior de la economía dominicana. Hay que tener pendiente que los ingresos por concepto de impuestos al comercio han sido históricamente la principal fuente de ingresos fiscales del Estado Dominicano.
2. La existencia hasta 1990 de un sistema tributario-arancelario obsoleto, que le imponía una rigidez a los ingresos fiscales al desvincular éstos de los precios y del nivel de actividad económica.
3. La inexistencia de un mercado de capitales para el financiamiento del gasto público.
4. La existencia de un conjunto de leyes de incentivos fiscales que disminuían la base imponible de las empresas y de los individuos como contribuyentes.

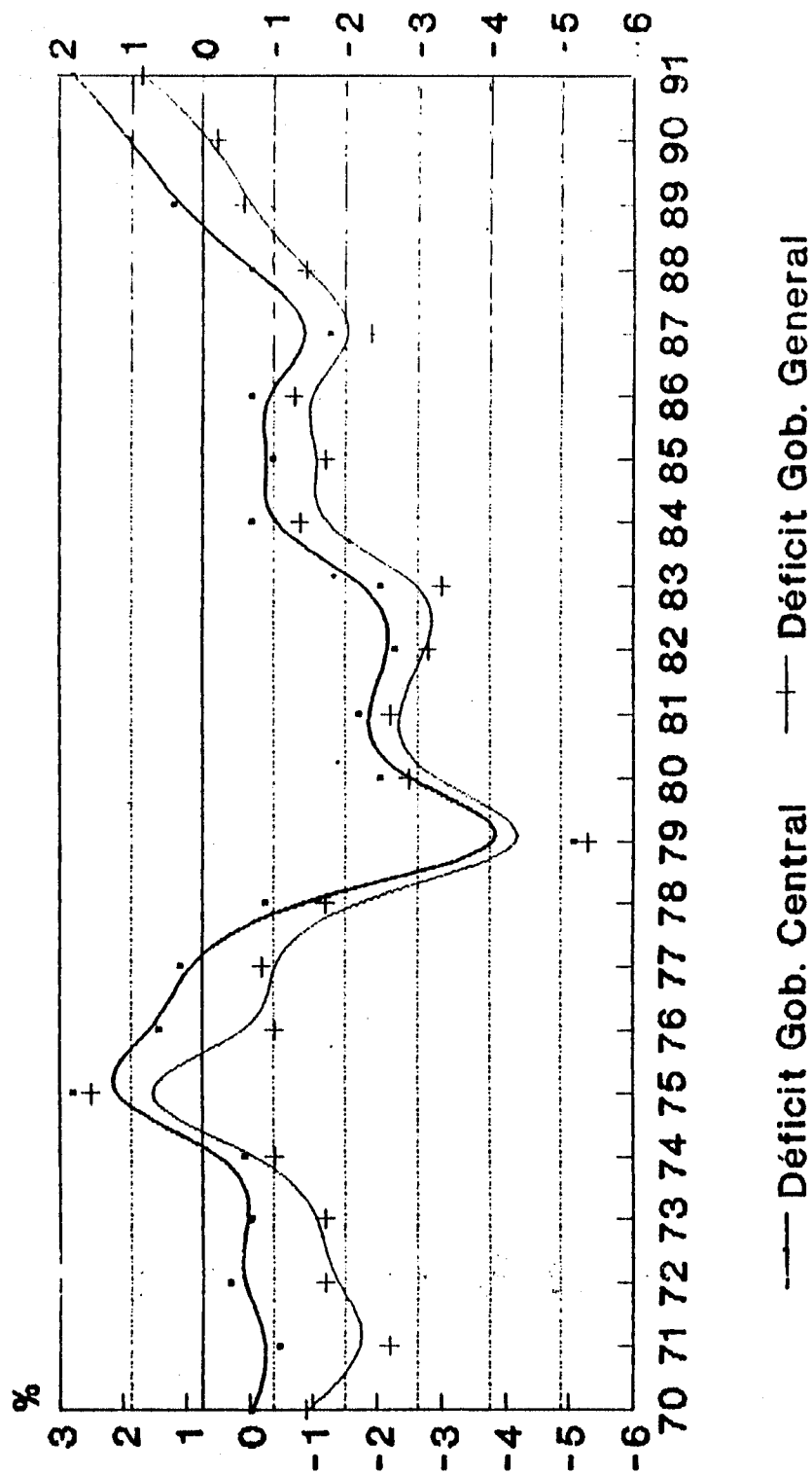
Es obvio que estos elementos, al limitar la expansión del gasto público, imponían también limitaciones al estilo de gestión de dicho gasto.

Por último, me gustaría señalar algunos puntos adicionales en relación al financiamiento del monto del gasto público que ha estado por encima de los ingresos, es decir, el déficit fiscal, cuya evolución se puede observar en el cuarto y último gráfico.

1. Los déficits, tanto del Gobierno Central como del Gobierno General nunca han llegado al 10% del PIB, de hecho en la mayoría de los años que cubre el período, han estado por debajo del 3%. Si se comparan estas cifras con otros países de la región, veremos que en realidad nuestra disciplina fiscal ha sido mayor de lo que generalmente se cree.
2. Si bien es cierto que gran parte del déficit fiscal ha sido históricamente financiado con recursos internos, con los consiguientes desequilibrios macroeconómicos que esto produce, lo cierto es que históricamente también el país no ha sabido

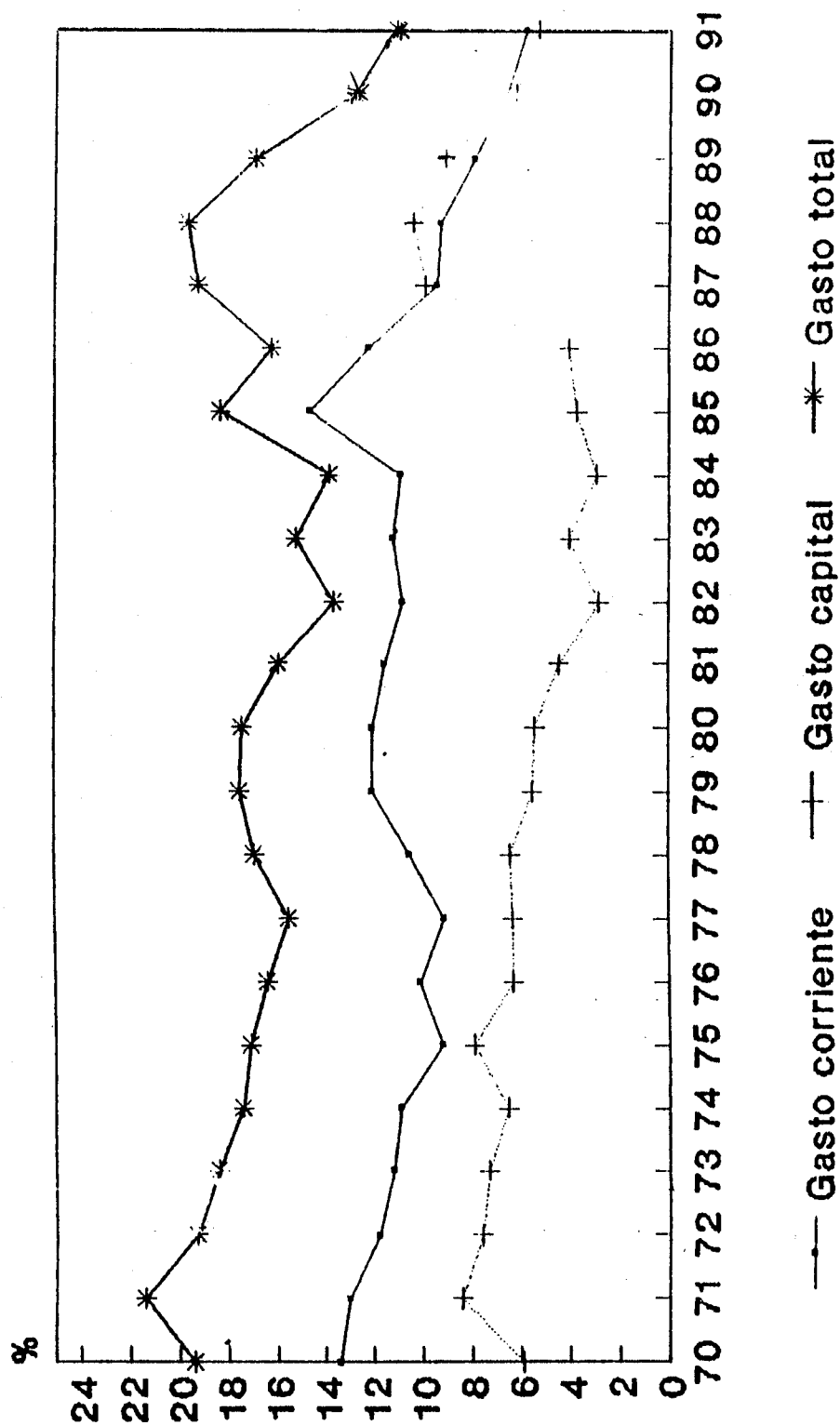
aprovechar todo el potencial del financiamiento internacional para dedicar una mayor cantidad de recursos a proyectos públicos con un alto impacto sobre el desarrollo económico.

DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL GOBIERNO GENERAL COMO PORCENTAJE DEL PIB (1970-1991)



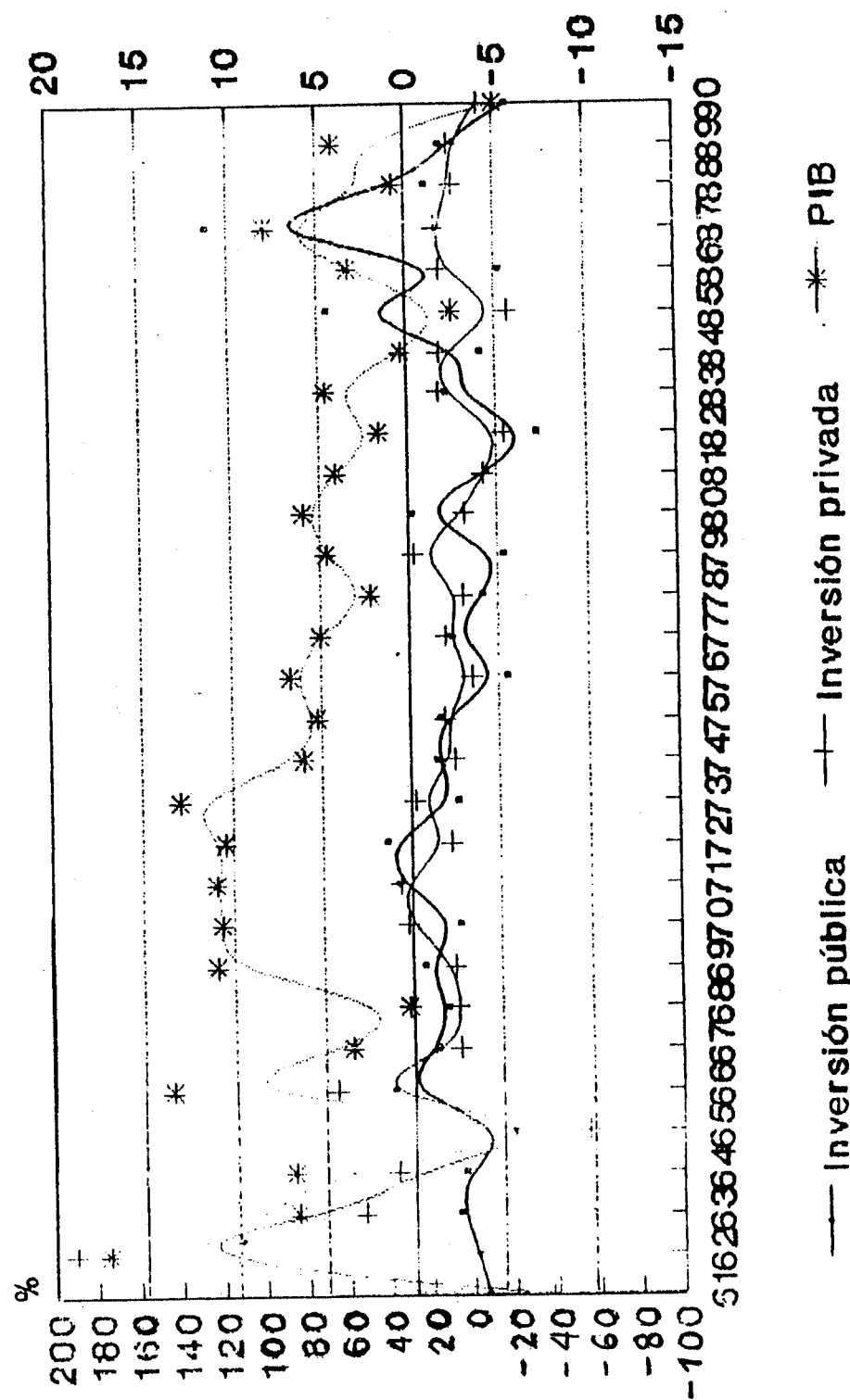
Fuente: Elaborado con información del Banco Mundial.

GASTO PUBLICO DEL GOBIERNO GENERAL COMO PORCENTAJE DEL PIB (1970-1991)



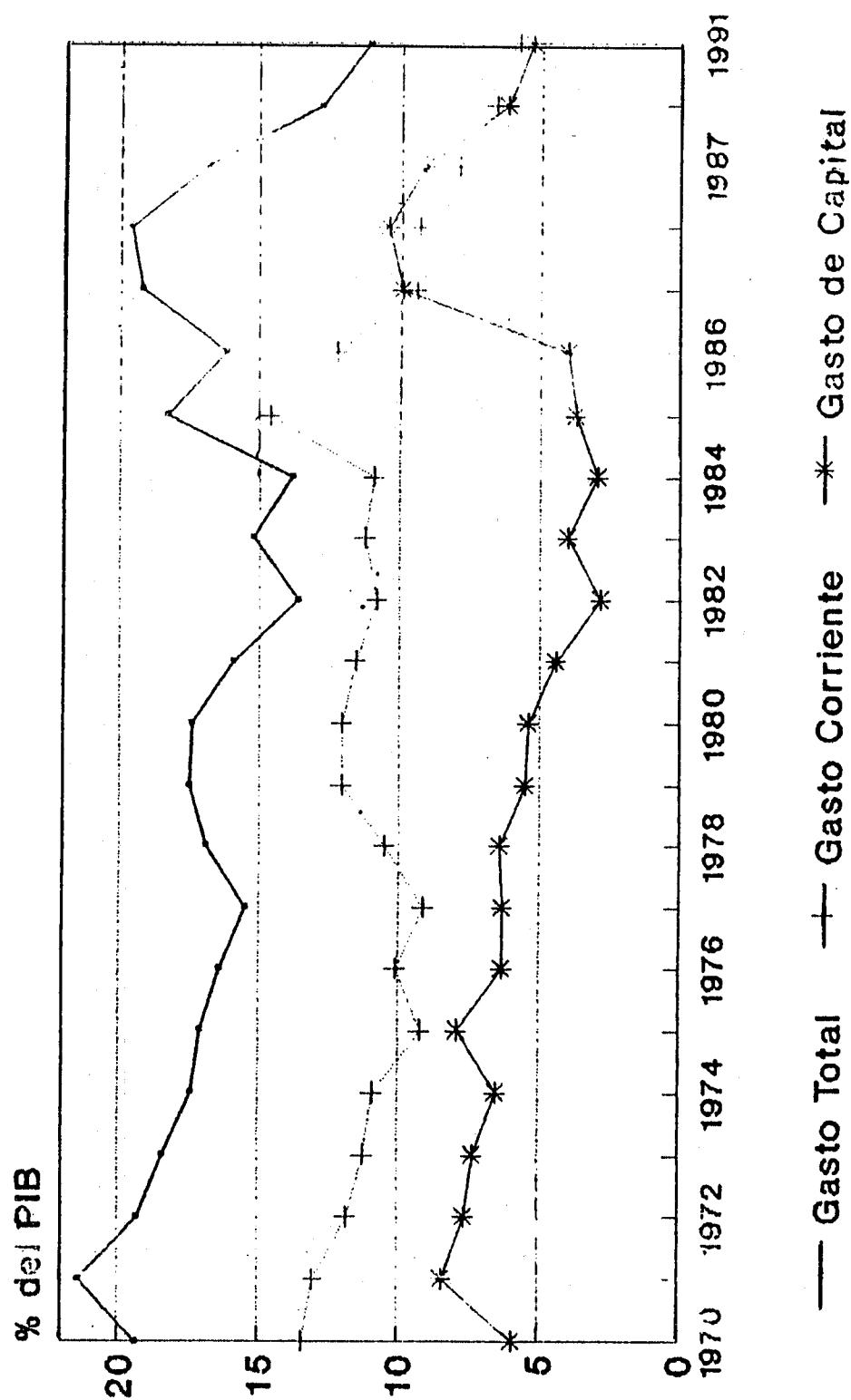
Fuente: Elaborado con información del Banco Mundial.

INVERSION PUBLICA Y PRIVADA Y PIB TASAS DE CRECIMIENTO



Fuente: Elaborado con información del Banco Central.

Gasto Público del Gobierno Central como porcentaje del PIB (1970-1991)



Fuente: Banco Mundial

C. PROPUESTA PARA UN SISTEMA DE ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA PARA LA REPUBLICA DOMINICANA

Julio Ortega Tous ^{1/}

El proceso de estabilización y de reformas iniciadas a partir de 1990 ha permitido que la economía dominicana entre en una fase de reactivación en un ambiente de estabilidad, en la cual, la obtención de altas tasas de crecimiento económico exige, cada vez más, de un sistema de organización estatal moderno y eficiente, que permita la asignación de los recursos en aquellas actividades que tengan las más altas rentabilidades sociales y económicas.

El proceso de asignación de recursos fiscales conlleva en si mismo a una competencia entre diferentes sectores, como consecuencia, de que las necesidades normalmente superan el monto de recursos disponibles. La restricción de recursos genera pues una competencia entre las diversas actividades y por lo tanto entre las diversas instituciones sectoriales, a las cuales les son asignados los recursos.

En la medida que los criterios para la asignación de recursos sean transparentes y standarizados para cada una de las diferentes instituciones, las mismas estarán en igualdad de condiciones para competir por recursos, lo que en definitiva evita las distorsiones en su asignación.

Es por ello, que la asignación de los recursos fiscales requiere programar las inversiones públicas, de manera tal de racionalizar dicha asignación basándose en criterios claros y predefinidos que permitan realizar:

- a. un inventario centralizado de los proyectos de inversión, candidatos a recibir recursos del Presupuesto Nacional, provenientes de las entidades estatales centralizadas, autónomas y municipales;
- b. una priorización de los proyectos de inversión, así inventariados;
- c. una evaluación técnica, financiera y económica ex-ante de los proyectos a fin de escoger una solución técnica viable, que desde el punto de vista financiero permita el mayor retorno

^{1/} Ex Director de la Oficina Nacional de Planificación, República Dominicana.

- del valor actual de la inversión a lo largo de la vida del mismo y que desde el punto de vista económico, permita la obtención de los máximos beneficios para el conjunto de la sociedad, y por último,
- d. una evaluación de los resultados de dichas inversiones que controle el cumplimiento de las metas físicas y financieras programadas, con la finalidad de proponer medidas correctivas para asegurar una ejecución eficiente de los proyectos de inversión.

Optimizar la asignación de recursos y por tanto la inversión pública implica intervenir a lo largo del ciclo de un proyecto, para lo cual se requiere un programa permanente de identificación, preparación y jerarquización de los proyectos, criterios para priorizar, analizar la pre-factibilidad y factibilidad, y controlar la ejecución de los proyectos, así como, sistemas de información actualizados sobre proyectos, firmas consultoras, consultores individuales, contratistas y proveedores de equipo; todo lo cual permite establecer y promocionar los programas de inversión y operacionalizarlos a través del Presupuesto Nacional.

No es extraño que el sentido común haya asociado la necesidad de actuar en forma integral durante todas las etapas del ciclo de proyectos, a la centralización en la ejecución de las diferentes actividades que van desde la identificación hasta el seguimiento de los proyectos. Sin embargo, experiencias recientes en países en desarrollo de nuestra región demuestran que el éxito para actuar a lo largo del ciclo de un proyecto descansa en la cooperación entre las diversas instituciones y grupos sociales que interactúan en este proceso.

El sistema de programación de las inversiones públicas debe pues realizarse bajo un esquema de planificación descentralizada, donde las instituciones sectoriales, a través de sus Oficinas de Programación y Planificación compartan la responsabilidad de programar los montos de recursos a ejecutar con recursos fiscales con la Oficina Nacional de Planificación y la Oficina Nacional de Presupuesto. Se trata, en suma, de las bases de una reforma del sistema de presupuestación, orientada a garantizar a los contribuyentes y a la sociedad en general el uso más eficiente posible de los recursos de la Nación.

La racionalización de las inversiones públicas va de mano con un proceso de descentralización, de activa participación y de intensa capacitación. La descentralización permite racionalizar y efficientizar las inversiones públicas en la medida que estas se programan en base a necesidades pre-establecidas por organismos cercanos a los beneficiarios de la inversión.

Esta descentralización conlleva a una efectiva participación tanto de las oficinas de programación y planificación de organismos públicos centralizados y descentralizados, como de los organismos regionales de planificación y los ayuntamientos, en la programación de las inversiones, instituciones éstas que a su vez, aseguran la participación de los grupos sociales involucrados en el que hacer colectivo del país.

La participación de múltiples instituciones en la programación de las inversiones y la utilización de criterios standarizados lleva aparejado la necesidad de capacitar al personal que labora en los departamentos responsables de la programación de las inversiones públicas para realizar las actividades básicas del ciclo del proyecto.

Este proceso de racionalización del gasto público que implica reformas al proceso de programación de las inversiones públicas debe ser gradual, en la medida, que el desarrollo de un moderno sistema integrado, automatizado de información gerencial de proyectos permita la participación de diversas instituciones, incluyendo la ONAPLAN y la ONAPRES en el ciclo del proyecto de manera descentralizada y estandarizada, proceso que requiere de tiempo y esfuerzos para afinarlo y ponerlo plenamente en marcha.

Este sistema cubrirá las necesidades de información física y financiera de **ONAPLAN** y **ONAPRES**, de los organismos ejecutores de la Contraloría General de la República, la Tesorería Nacional y los usuarios de las estadísticas públicas.

La efectividad del programa de inversiones depende de múltiples instituciones que no forman parte de la estructura del Secretariado Técnico o de la **ONAPLAN**, pero cuya presencia técnica es importante. Por lo que, en este proceso de programación de las inversiones públicas, la **ONAPLAN/STP** se convierte coordinador del mismo, evitando las distorsiones o imperfecciones que pueden producirse en la competencia por recursos entre las diversas instituciones.

Si la institución coordinadora de este proceso intentara utilizar mecanismos de control basados en la jerarquía, muchos de ustedes pudieran interpretar la coordinación como el ejercicio del poder y la coordinación se convertiría en demanda de información, de recursos físicos y de tiempo de trabajo del personal que trabaja en sus dependencias. Siendo probable que esta relación generara en la mayoría de sus instituciones resistencia, malas relaciones de trabajo y por lo tanto una pobre cooperación.

Previendo estos problemas el **STP/ONAPLAN** han considerado importante convocarlos a ustedes a este Seminario con la finalidad de presentarles de forma sintética, el Proyectoado "Sistema de Inventario y Seguimiento de Proyectos de la República Dominicana" (**SISP**), para el cual está en la fase final de aprobación una cooperación técnica no reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo (**BID**) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (**ILPES**).

El Sistema de Inventario y Seguimiento de Proyectos (**SISP**) se ha concebido como un sistema de información que registra proyectos de inversión seleccionados como viables, susceptibles de financiamiento con recursos del Presupuesto Nacional, previamente evaluados desde los puntos de vista técnico, financiero y económico, administrado conjuntamente por la **ONAPLAN** y la **ONAPRES**.

En esta administración compartida, la **ONAPLAN** se responsabiliza de:

- a. elaborar los reglamentos y la metodología del **SISP** en los cuales se incluirá todos los criterios y pasos que deben seguir las instituciones del sector público para identificar, preparar y evaluar proyectos de inversión; para la calificación de su viabilidad y para el sufrimiento físico y financiero una vez sean incorporados en el Presupuesto Nacional;
- b. calificar la viabilidad de los proyectos de inversión y registrarlos en el **SISP**, y
- c. organizar y coordinar una Red Nacional de Inventario de Proyectos clasificados de manera sectorial, regional, provincial y municipal.

La **ONAPLAN** puede considerar la conveniencia de delegar en otros organismos públicos, la calificación de los proyectos y su registro en el **SISP**, por razones de agilidad presupuestal o de eficiencia administrativa.

Los proyectos a ser registrados en el **SISP** podrán originarse por iniciativa propia de cualquier Secretaría de Estado, o entidad adscrita o vinculada a uno de éstas, de Entidades Descentralizadas o Autónomas, de entidades regionales de desarrollo o de municipalidades o por la Liga Municipal Dominicana a nombre de un Municipio o grupo de municipios, o por el mandato del Consejo Nacional de Desarrollo o del Superior Gobierno. A la entidad o el organismo que tenga la iniciativa de registrar el Proyecto le corresponde evaluar el proyecto en base a las metodologías establecidas en el **SISP**.

El sistema establece un control técnico de dicha evaluación que se refiere exclusivamente a la utilización correcta y completa de las metodologías del **SISP** y un control en la selección de proyectos con el fin de evitar la duplicidad en la selección de proyectos.

Este control de la selección de proyectos lleva consigo un control regional desempeñado por las Entidades de Desarrollo Regional; un control sectorial, responsabilidad de las Oficinas de Planificación o Programación o la dependencia que haga sus veces, en los organismos y entidades sectoriales y un control de proyectos de pre-inversión técnico realizado por **ONAPLAN**.

El seguimiento de los Proyectos se ha concebido como una evaluación de los resultados, consecuencia de la evaluación continua del **SISP**, que **ONAPLAN** y **ONAPRES** realizan permanentemente de los proyectos de inversión que cuenten con financiamiento total o parcial del Presupuesto Nacional, supervisando entre otras cosas las siguientes actividades:

- a. el cumplimiento de las metas financieras y la eficiencia de la ejecución del trámite presupuestal de los recursos;
- b. el cumplimiento de las metas físicas programadas permitiendo detectar y corregir fallas en la formulación o la ejecución técnica de los proyectos;
- c. la inclusión diligente de las partidas presupuestales de financiamiento una vez entre en operación el proyecto.

Este proyecto desde la negociación se enmarca en un esfuerzo para incrementar de manera gradual la eficiencia y efectividad del gasto público, por esta razón cubre una parte fundamental del ciclo de los proyectos.

Dado que la incorporación de todas las instituciones del sector público en el Desarrollo del Sistema de Inventarios y Seguimiento de Proyectos requiere de recursos que el Gobierno no dispone de manera inmediata, y que los recursos que proveerá generosamente el **BID** son limitados, se han seleccionado para iniciar la implementación del **SISP** en una primera fase, los sectores que reciben el mayor volumen de recursos internos y externos en gasto de capital, así como las instituciones más representativas.

De esta manera se seleccionaron los sectores Educación, Salud, Agricultura, Riego, Energía, Agua Potable y Alcantarillado, Servicios Municipales, Transporte, Caminos Vecinales, Urbanismo, y dentro de estos la Secretaría de Estado de Educación, la Secretaría de Estado de Salud Pública, Secretaría de Estado de Agricultura,

Corporación Dominicana de Electricidad, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Estados de Obras Públicas, el sector Aguas Potables como un bloque (integrado por **INAPA**, la **CAASD** y **CORASAAN**), la Liga Municipal Dominicana y la Presidencia de la República a través de la Oficina Fiscalizadora y Supervisora de Obras del Estado para participar en el desarrollo del **SISP**. De

igual manera y con diferentes funciones a las de las anteriores instituciones participarán la **ONAPRES** y la **ONAPLAN** como entidades coordinadoras.

Bajo el esquema del **SISP**, las funciones a lo largo del ciclo de proyecto tales como, identificación de necesidades, estudios de prefactibilidad y factibilidad, evaluación económica y social y medición del impacto, seguimiento y control, a fin de generar un Banco de Proyectos, en el cual se identifica el estado del proyecto, deben ser responsabilidad de aquellas instituciones que estén en mejor condición de ejercerla, a fin de no generar una duplicación de esfuerzos.

El rol de coordinador de la **ONAPLAN** se limita a mantener de manera centralizada el registro de proyectos en el **SISP**, los cuales han sido generados y evaluados de manera descentralizada. En este marco, el Secretariado Técnico de la Presidencia establecerá anualmente Comités Sectoriales de Presupuesto, conformados por funcionarios de **ONAPLAN** y **ONAPRES**, en los cuales se discutirán y adoptarán, en primera instancia, la programación anual de la inversión de cada sector.

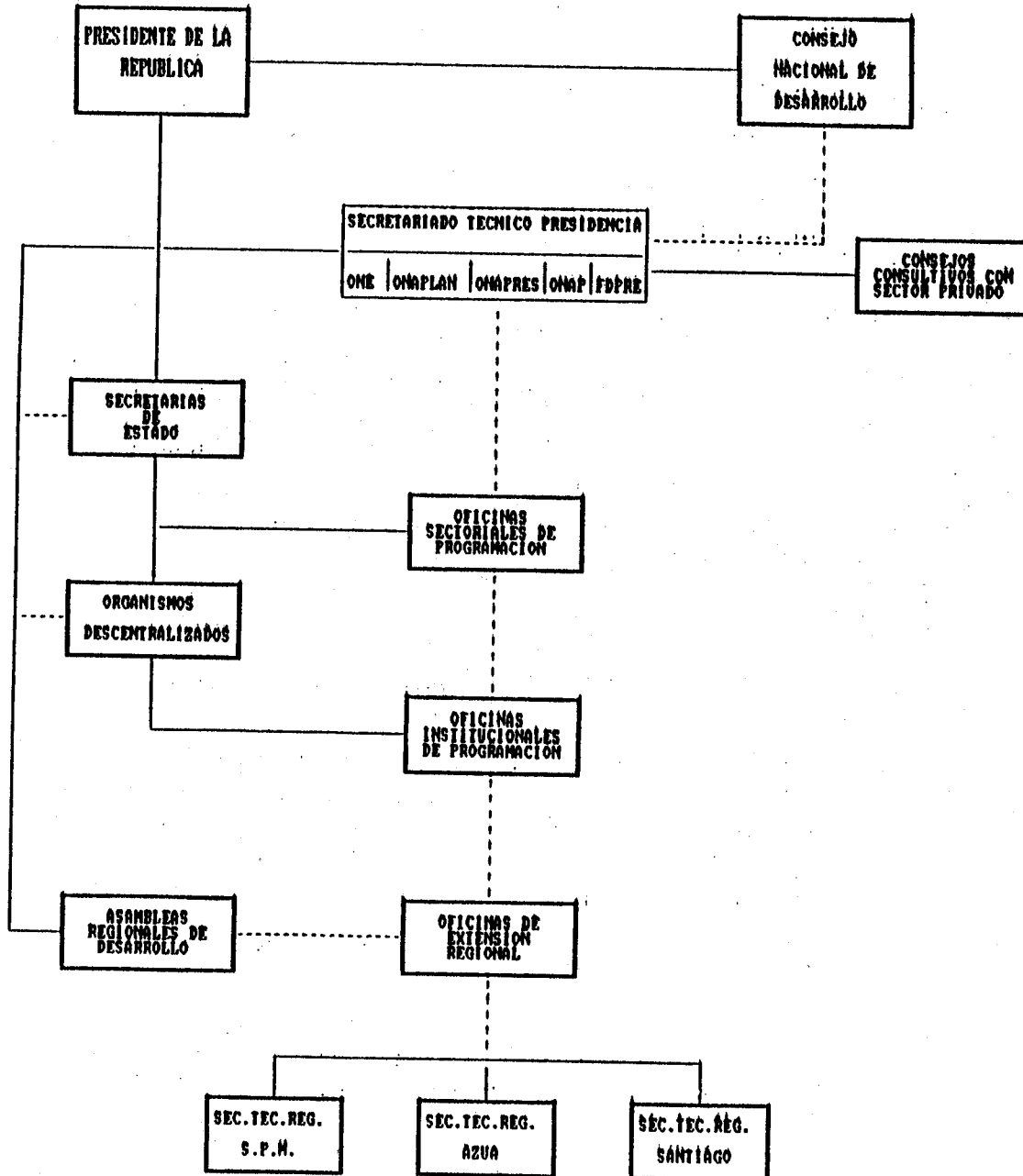
Este sistema no puede verse como un esfuerzo aislado del Secretariado Técnico a través de la Oficina Nacional de Planificación (**ONAPLAN**), sino que complementa los esfuerzos que la Oficina Nacional de Presupuesto (**ONAPRES**), con apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**) viene realizando en materia de análisis, programación y presupuesto de la inversión pública.

A medida que se logre la aceptación e implementación gradual del **SISP** y se generalice su implementación se podrá fortalecer áreas importantes del ciclo de proyecto no contempladas en el Sistema, tales como las referidas a los procedimientos y registros contables.

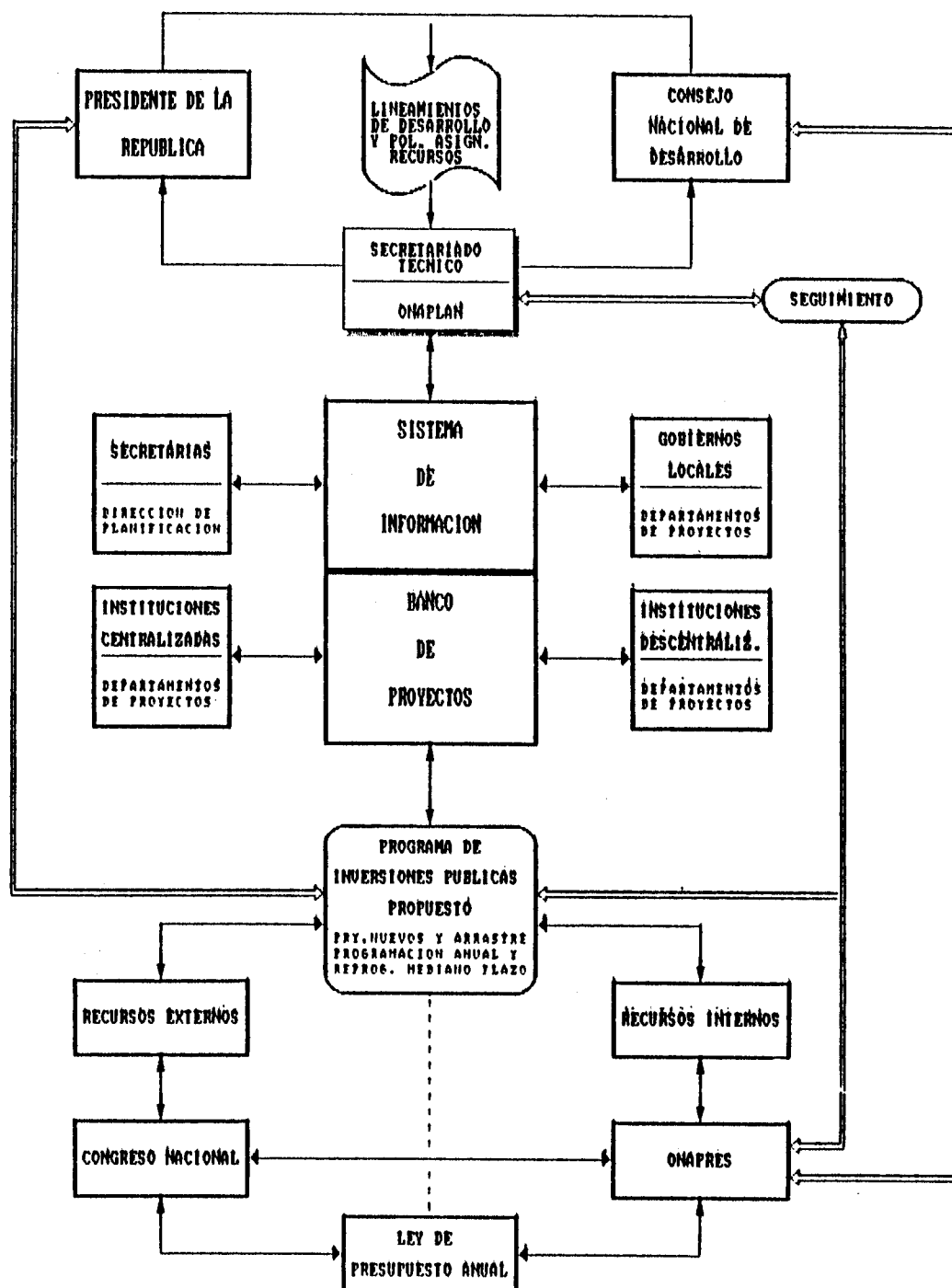
Estamos convencidos que la clave para el éxito del **SISP** se sustenta en un proceso de permanente capacitación, a nivel básico, intermedio y avanzado, en la que los técnicos de todas las instituciones intervinientes, seamos capaces de absorber a diferentes niveles los cambios requeridos. En este sentido, hemos

hecho hincapié en los requerimientos de capacitación no sólo del personal de la **ONAPLAN** y de la **ONAPRES**, sino el de las instituciones que comenzarán con nosotros el nuevo sistema de programación de las inversiones públicas. El éxito de cualquier reforma o cambio no reside en su concepción teórica, sino en la manera como ésta se aplique y se implemente, de ahí que todos nosotros debemos hacer esfuerzos para participar y asimilar los cambios.

REPUBLICA DOMINICANA ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION



REPUBLICA DOMINICANA: SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS



**D. - LA ASIGNACION EFICIENTE DE LA INVERSION Y EL PRESUPUESTO:
TAREA FUNDAMENTAL DEL ESTADO**

Marcos C. Cochón Abud ^{1/}

Cuando se me comunicó si estaba disponible para disertar ante un grupo como el aquí reunido sobre el tema "La Asignación Eficiente de la Inversión y el Presupuesto: Tarea Fundamental del Estado", lo primero que pensé fue en la definición de eficiencia y de Estado. Asimismo, pretendo comenzar estas palabras, definiendo estos términos tan centrales para comprender las ideas que hoy quisiera compartir con todos ustedes.

Se entiende por asignación eficiente aquella que permite obtener la mayor cantidad de producto posible a partir de los recursos disponibles. De modo alternativo se pudiera definir como aquella asignación en la que un producto dado se produce con la menor cantidad de factores.

Resulta por tanto, imposible de comparar la eficiencia de dos asignaciones de recursos si no se comparan los productos obtenidos por éstas. Mientras en el sector público sólo se disponga de información referente a los costos y no se conozca a plenitud acerca de las relaciones existentes entre los factores de producción en ese sector, así como de su producción efectiva, no se podrá hablar con exactitud de eficiencia en la asignación del gasto público. La definición, identificación y cuantificación del valor agregado del sector público constituye una tarea de gran importancia en la búsqueda de la medición de la eficiencia de dicho sector.

Como no es el interés de esta ponencia el tratar sobre la medición y mejora de la productividad del sector público, me permito pasar a la definición del segundo concepto que considero importante para los fines de esta presentación, esto es, la definición del Estado. Desde el punto de vista de los economistas institucionalistas, el Estado se define como la institución o agencia cuya tradicional función es la de proveer a la ciudadanía de los bienes y servicios públicos y corregir las externalidades y otras imperfecciones del mercado a través de políticas correctivas. En esta definición parecería no diferenciarse entre Estado y Gobierno. Sin mayores discusiones quisiera establecer una

^{1/} Asesor, Secretariado Técnico de la Presidencia, República Dominicana.

diferencia entre estos dos términos. Para los fines de esta ponencia, se define el Estado como un ente normativo y al Gobierno como un ente positivo en el marco de la definición antes expuesta.

Una vez aclarados estos dos conceptos de eficiencia y Estado procedo a presentarles algunas ideas que espero sirvan más que nada para motivar la discusión.

En general, las economías modernas son economías mixtas, entendiéndose por este concepto a aquellas economías en las cuales coexiste, bajo algún tipo de orden establecido por la dinámica de la misma economía, el sector público y el sector privado. La participación del Estado en la actividad económica varía de país a país, así como ha variado de época en época. Esa actividad del Estado de proveer a través del presupuesto bienes y servicios, nos lleva a preguntarnos por qué el Estado provee esos bienes y servicios en vez de éstos ser distribuidos a través de mecanismos de mercado, y, por otra parte, cuáles actividades deberían de ser provistas por el Estado en caso de que así se requiriera.

A través de la historia económica universal, encontramos cómo el rol del Estado se fue diferenciando a través de los años. Aún aquellos que han planteado que no existe una razón económica que justifique la existencia del Estado como ente económico, reconocen que el Estado debe lidiar con un gran número de diferentes problemas y asumir un número también grande de roles diferentes, muchos de ellos conflictivos, y que por lo tanto, cualquier teoría que intente explicar el papel de Estado en la sociedad sería incompleta.

Es ampliamente aceptado el hecho de que los mecanismos de mercado son incompetentes para realizar las funciones de asignación y redistribución económicas bajo ciertas características. El Estado es pues, necesario para corregir, para guiar, para complementar al mercado en cierto sentido ante aquellas imperfecciones que, entre otras razones, impiden que se pueda alcanzar la solución óptima tanto en la producción como en la distribución del producto. Factores como la existencia de bienes públicos, externalidades, costos decrecientes o retornos crecientes, como en el caso de los monopolios, información incompleta, incertidumbre, son características que impiden la existencia de una economía de mercado perfecta. Antes estas realidades, el Estado asume cuatro diferentes funciones:

- a) como proveedor de bienes y servicios públicos, y por lo tanto, como juez que selecciona la participación del sector público en la economía, la participación de los

bienes y servicios públicos en el producto final. Esta es la función de asignación de recursos a través de la política presupuestaria;

- b) como regulador de los parámetros de distribución del ingreso. Esta es la función distributiva;
- c) la función de estabilizador, a través de la cual el presupuesto se convierte en un mecanismo par mantener ciertos niveles de empleo, estabilidad de precios, niveles de producto, en definitiva, para cumplir con ciertos objetivos de política económica;
- d) la función de regulador, a través de la cual el Estado funge como organismo protector y regulador de la estructura legal en la sociedad.

Para responder a la pregunta sobre cuáles actividades deberían de ser provistas por el Estado, procedo a definir los bienes públicos.

Definición del bien público

La definición más conocida de bien público, es la definición de bien público puro, de Samuelson: "Un bien público puro es aquel que es indivisible y no excluyente, es decir, todos y cada uno de los individuos consumen el bien en su totalidad". Conceptualmente, los bienes públicos puros deben de ser suplidos por el Gobierno vía el presupuesto o voluntariamente por el sector privado a través de algún arreglo con el Gobierno. Esta última situación es la menos probable, dado que el carácter no-excluyente del bien a ser ofertado no permite obtener beneficios privados de su producción. Existe también la posibilidad de que el Gobierno contrate a una empresa privada para que produzca el bien público, y pague ese servicio, debido a mayores eficiencias en la producción.

Ahora bien. La mayor parte de los bienes que suple el Estado son bienes mixtos. Los bienes mixtos se definen como aquellos que tienen un componente privado en tanto son excluyentes y divisibles, pero que al mismo tiempo generan externalidades. Es la presencia de estas externalidades lo que genera un rol de asignador al Estado. Es el Estado el que define como asignar ese efecto.

Existe consenso en el hecho de que independientemente del tipo de bien, sea público o mixto, que el Estado suple, este suministro debe de hacerse de la manera más eficiente posible. Es este el objetivo principal de nuestra ponencia: establecer por qué la

asignación de la inversión es un rol del Estado y por qué ésta debe de ser realizada de manera eficiente.

Primeramente, es necesario establecer el concepto de decisiones sociales. El Estado, a través de sus estamentos legales, influye en las decisiones de la ciudadanía. El Gobierno, a través de sus decisiones de política, también influye en la mayoría de los ciudadanos. Lo importante es conocer bajo qué principios el Gobierno toma esas decisiones.

Si partimos del hecho de que el Estado se sustenta, en gran medida, en parámetros normativos en vez de parámetros positivos al momento de ser definido en una economía determinada, debemos de reconocer que el principio del interés público resulta realista al momento de establecer los principios que definen y sustentan las actuaciones del Estado. Habría que inmiscuirse en la teoría del Estado y del Contrato Social para definir el concepto de bienestar social. Sin abundar al respecto, se puede afirmar que, según estas ideas, los individuos que sirven al Estado cumplen su rol guiados por el concepto de bienestar social. Si este es el caso, las decisiones públicas no son determinadas por las preferencias de los individuos que conforman esa colectividad que es el Gobierno. Por lo tanto, según este criterio, el análisis de esas instituciones que conforman el Estado servirían para interpretar el concepto de bienestar social.

En contraposición, aquellos que sustentan que las decisiones públicas son determinadas por las preferencias de los individuos que conforman el Gobierno están más cerca de la teoría política del ciclo económico. La teoría política sobre el ciclo económico sostiene que las actuaciones del Gobierno están determinadas por un conjunto de valoraciones y consideraciones, asociadas al logro de objetivos políticos.

Según estos últimos, la interrelación entre el ciclo político y la política fiscal, por un lado, y entre el primero de éstos y el ciclo económico, por el otro, dan origen a lo que Rogoff llama el Ciclo Presupuesto Público. Durante años de mayores presiones políticas, los gobiernos se envuelven en financiar proyectos cuyos resultados puedan ser reconocidos en el corto plazo. Este comportamiento, comprensible desde el punto de vista político, no explica sin embargo la percepción de los ciudadanos sobre las decisiones políticas en condiciones normales. Sin lugar a dudas, cualquier modelo que se desarrolle para cuantificar en alguna medida una posible explicación a este fenómeno sería incompleto.

Presupuesto público y asignación eficiente

El gasto público refleja la política del Gobierno. Una vez el Gobierno decide cuáles bienes y servicios suplir, así como la cantidad y calidad de los mismos, el gasto público representa los costos para el gobierno de desarrollar estas políticas. Es importante anotar la diferenciación existente entre gastos exhaustivos, aquellos realizados en la compra de factores a ser utilizados por el Gobierno en la producción de los bienes y servicios que suple; y gastos de transferencias, ya que estos últimos tienen un carácter redistributivo y no significan una demanda de factores de producción como los primeros.

El presupuesto público refleja implícitamente los objetivos del Gobierno para el período presupuestado. Por su definición, contiene la planificación de los gastos públicos y la recaudación fiscal esperados dada la legislación existente.

El presupuesto contiene la dificultad de que como se trata de una decisión política/social, las instituciones que trabajan en la elaboración del mismo deberían de asegurar que los recursos sean asignados y distribuidos guardando relación con los intereses de la sociedad, lo cual es sumamente difícil de garantizar. Sin embargo, e independientemente de esa decisión político/social, y dada la demanda por ese producto público que genera el Gobierno, nos debemos de preguntar si las instituciones del Gobierno producen esos bienes atendiendo a alguna demanda de los ciudadanos, y si lo producen al mínimo costo. Se debe de observar el comportamiento de los burócratas y tecnócratas, y la naturaleza de las instituciones y organizaciones que sirven de marco a dichos funcionarios y empleados públicos. Si existen incentivos y una estructura organizacional que los motive a desarrollar e instituir métodos eficientes en la producción del bien o servicio, posiblemente eso harán. Si ese no es el caso, entonces el marco institucional se convierte en una restricción al logro de la eficiencia. Y aquí deberíamos de responder a la pregunta de quién tiene la última palabra en el proceso de decisión en lo concerniente a la preparación del presupuesto y los mecanismos de control de la ejecución, si el burócrata-tecnócrata o, el político.

La asignación eficiente del gasto público, y por lo tanto de la inversión del Gobierno, es por definición, dependiente de un conjunto de criterios técnicos preestablecidos y no de criterios normativos. Ahora bien, son hasta cierto punto los criterios normativos los que prevalecen en el momento de seleccionar esos criterios técnicos con los cuales se evaluará la eficiencia o no de la asignación de la inversión y el gasto público.

Elaboración del presupuesto

¿Cuáles son las ventajas y desventajas relativas de estructuras gubernamentales centralizadas o descentralizadas, en el proceso de elaboración del presupuesto? Una estructura más centralizada permitiría concentrar la definición de las necesidades en un número limitado de instituciones, requiriendo menos control y supervisión; mientras que un sistema más descentralizado permitiría representar las necesidades de las comunidades de una manera más directa y efectiva. Un sistema centralizado crea conflicto en tanto las comunidades exigen descentralización debido a la lejanía con las entidades centralizadoras; pero sistemas más descentralizados tienden a desatender áreas mayores de la planificación como las de estabilidad macroeconómica y políticas redistributivas vía transferencias.

Mecanismos de control simple son normalmente utilizados cuando el grado de centralización es muy alto. Pero para descentralizar es necesario contar con mecanismos de control eficientes, lo cual conllevaría reformas institucionales. En la medida en que los Gobiernos y los Estados afronten nuevos problemas, las instituciones deberían de renovarse. Este es un punto importante en la agenda, cuando intentamos aumentar la eficiencia de la inversión pública. Debe de trabajarse en el diseño de instituciones que absorban las nuevas situaciones y que dinamicen los procesos de toma de decisión. Necesariamente hay que descentralizar ciertos niveles de decisiones, incluyendo la elaboración del presupuesto.

Debido a que las decisiones son tomadas en el marco de las instituciones, entender las instituciones es labor prioritaria para entender la lógica de las políticas que se definen.

En ese sentido, y desde el punto de vista del presupuesto y gasto público, podría entenderse eficiencia de dos maneras:

- a) asignación eficiente del gasto, vía la demanda: relacionada con la pregunta "Produce el Sector Público la clase, cantidad y calidad de bienes y servicios que la ciudadanía demanda de él?", y
- b) eficiencia de producción: responde a la pregunta "son esos bienes, aún cuando no alcancen el nivel demandado por la ciudadanía, producidos al menor costo posible, utilizando la tecnología más eficiente (técnicamente hablando, que produzca la mayor cantidad de producto, con igual calidad al menor costo; o dicho de otra manera, que produzca la mejor calidad al mismo costo)?".

La asignación y configuración del presupuesto

Toda Oficina, Secretaría de Estado (Ministerio) o Agencia trata de maximizar su presupuesto sujeto a las limitaciones institucionales (monto del presupuesto ejecutado anterior, capacidad de ejecución del ministerio o institución, total general del presupuesto, capacidad de endeudamiento, entre otras). En esa misma medida, el Gobierno Central se enfrentará con la disyuntiva de distribución de sus recursos atendiendo básicamente a los mismos argumentos. En ese sentido, el presupuesto se determina a partir de negociaciones entre las instituciones y el Gobierno Central, entre burócratas y políticos. Uno de los factores más sopesados es precisamente el presupuesto ejecutado del año anterior. Eso significa que las decisiones con relación al presupuesto de un año específico van a estar influenciadas por las decisiones tomadas en ese sentido el año anterior. Las asignaciones presupuestales son hasta cierto punto una secuencia, y son modificadas sólo a través de la decisión política de modificar el nivel o la calidad del servicio provisto. Esto puede suceder cuando la demanda por un bien o servicio crece más rápidamente que la de otros. En esa situación, el político pudiera asignar mayores recursos a las instituciones que trabajan directamente en la producción del bien o servicio de mayor demanda.

Planificación del presupuesto y control de la ejecución

Aquí nos referimos al sistema a través del cual el Gobierno planifica su programa de gastos públicos, controla y da seguimiento a los programas, y compara los gastos planificados con los ingresos esperados a partir de las políticas financiera y tributaria que se implementarán.

Ciertos principios deben, ser considerados en todo sistema presupuestario racional y coherente. A continuación cito dos de ellos:

- 1) el modelo de crecimiento económico que se sigue, el cual representa el marco más general que influye sobre el presupuesto. En este sentido debe anotarse que este marco general también influye sobre el presupuesto de manera indirecta vía las instituciones, ya que el modelo va redefiniendo las instituciones en un proceso más lento y de más largo plazo que el proceso mismo de incluir nuevas decisiones presupuestarias. Asimismo, influye sobre las decisiones de inversión privada a través del marco regulatorio que define,

- 2) la planificación del gasto público total, así como del ingreso público total, lo cual permitiría realizar una programación financiera completa y dejaría menos posibilidades a eventos fortuitos. Para esto sería necesario incluir en la planificación no solamente los gastos e ingresos del Gobierno Central, sino también de las autoridades municipales, las entidades descentralizadas y autónomas, y las empresas públicas. Con esto se lograría obtener una visión más completa y realista del flujo de recursos del sector público, así como de sus activos, y sus posibilidades reales de inversión. Además, permitiría estimar el costo de oportunidad del gasto público con relación al sector privado (tanto en el consumo como en la inversión) y al sector externo (exportaciones).

Para corregir las dificultades que pudieran presentarse en lo relacionado al planeamiento presupuestario, diversos autores plantean lo siguiente:

- a) relacionar los planes de presupuesto con sus fuentes de financiamiento;
- b) implementar mejoras en la planificación de mediano plazo;
- c) implementar mejoras en la eficiencia de la asignación de la inversión pública a través de una mejor selección de los proyectos;
- d) mejorar el sistema de información que relaciona las variables presupuestarias con otros indicadores económicos;
- e) asegurar que las funciones de control y la obtención de resultados puedan concluir satisfactoriamente al margen de los límites que impone la planificación;
- f) identificar costos y beneficios de políticas, planes y proyectos alternativos.

Conclusión

Alcanzar una asignación eficiente de la inversión pública requiere de un proceso complejo y costoso que incluye profundas reformas institucionales. En caso de que el Gobierno sea ineficiente técnicamente hablando en la producción de los bienes y servicios, se requerirá además de mejoras en los incentivos a los empleados públicos para que éstos puedan dedicarse, por entero, a servir al "interés social". Sin embargo, los beneficios que pudieran derivarse de esas transformaciones pudieran trascender los altos costos que estas reformas implican. Es papel de cada economía a través de sus ciudadanos definir sus propias prioridades, y en ese sentido, el nivel de eficiencia de su Sector Público.

REFERENCIAS

- Brown, C.V. y P.M. Jackson (1982) "Public Sector Economics", Second Edition, Oxford: Basil Blackweell Ltd.
- Honadle, G. y L. Cooper (1989) "Beyond Coordination and Control: An Interorganizational Approach to Structural Adjustment, Service Delivery, and Natural Resource Management", World Development, 17 (10), pp. 1531-1541.
- Levitt, M.S. y M.A.S. Joyce (1987) "The Growth an Efficiency of Public Spending", Cambridge: Cambridge University Press.
- López Casasnovas, G. (1988) "Aspectos Macro y Microeconómicos del Análisis de la Eficiencia en el Sector Público", Hacienda Pública Española, 133 (1).
- Musgrave, R.A. y P.B. Musgrave (1984) Public Finance in Theory and Practice, Fourth Edition, Singapore: McGraw-Hill.
- Rofríguez Ondarza, J.A. (1990) "Análisis Coste-Beneficio", Hacienda Pública Española, 155 (2).
- Rogoff, K. (1990) "Equilibrium Political Budget Cycles", The American Economic Review, 8 (1).
- Tabellini, G. y A. Alesina (1990) "Voting on the Budget Deficit", The American Economic Review, 8 (1).
- Thain, C. y M. Wright (1990) "Conceding Flexibility in Fiscal Management: The Case of Public Spending End-Year Flexibility", Fiscal Studies, 11 (4), pp. 63-83.1

E. EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROGRAMACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

Katrina Sharkey ^{1/}

El objetivo fundamental de mi exposición sobre "El marco institucional para la programación de inversiones del sector público" es el de mostrar que (i) existen varios factores de naturaleza institucional, de capacidad, y de compromiso político, los cuales suelen determinar el éxito que logra un país cuando intenta implantar la programación de sus inversiones públicas, y (ii) en el mismo contexto, que la utilidad y el valor de una herramienta como un Banco de Proyectos serán determinados por el grado de atención que un gobierno brinde a dichos factores. Un resumen de la experiencia del Banco Mundial con los programas de inversiones públicas en los países prestatarios se encuentra en el Anexo 1.

Como consecuencia de esta exposición, me propongo estimular la reflexión en los participantes sobre la importancia de éstos factores, con la esperanza de que los tomen en cuenta durante todo el transcurso del seminario, y, posteriormente, en su lugar de trabajo. Finalmente, recomiendo que dichos factores también sean considerados por aquellos oficiales del Gobierno quienes toman las decisiones sobre las mejoras en planeación presupuestaria.

Al igual que otros países en el mundo de hoy, la República Dominicana atraviesa actualmente por una fase importante de transición o de ajuste estructural. Iniciada en 1990 con el Pacto de Solidaridad Económica, las orientaciones principales del pacto indican que la producción agropecuaria e industrial, la solución del agobiante problema energético, y la debida atención a las demandas de vivienda, salud y educación se destacan como las primordiales prioridades del gobierno. Otros componentes del pacto incluyen acuerdos para aumentar los salarios del sector público, y para incrementar programas de asistencia social y de carácter ambiental.

Los resultados de **corto plazo** del programa de ajuste parecen ser muy satisfactorios. En adición a éstos logros, el gobierno continúa actuando y tomando decisiones orientadas hacia la implantación de objetivos de **largo plazo** los cuales tienen como

^{1/} Especialista en Programación del Sector Público, Economic Development Institute/World Bank.

propósito el establecer cambios estructurales y el corregir distorsiones macroeconómicas.

Si la presente administración consigue implantar el conjunto de ajustes previstos, se establecerá un ambiente apropiado para favorecer:

- (a) el desarrollo del sector privado;
- (b) el mejoramiento de oportunidades para la creación de empleo, e incrementos en el nivel de ingresos, y
- (c) más importante que todo lo demás, el mejoramiento de las condiciones sociales actualmente deterioradas.

En base de un breve análisis del programa de acción e inversión del sector público 1992 - 1996 (PISP) del Gobierno Dominicano, se destacan como prioritarios los sectores de energía (térmica e hidráulica), agricultura (riego), salud, educación, agua y saneamiento, y el medio ambiente.

Leyendo el plan detenidamente, el estado de cada uno de los sectores hace énfasis en una serie de factores que podrán influenciar de manera significativa la capacidad del gobierno de llevar a cabo su PISP, y la introducción de un presupuesto perdurable.

En resumen, éstos factores son:

- (a) la reciente promulgación de una nueva legislación que indica la intención del gobierno de realizar el programa de inversiones públicas en términos generales, pero
- (b) la debilidad o, en ciertos casos, a ausencia de un marco institucional apropiado para la implantación de dicho programa;
- (c) la necesidad urgente de aumentar la capacidad administrativa local, o de "management", de acuerdo a un plan nacional de gastos públicos, y
- (d) la necesidad de desarrollar una estrategia, seguida por un plan de acción concreto y realizable, para transformar la función pública Dominicana en las siguientes áreas:
 - . la modernización del papel del estado y sus organismos componentes.

- . el reclutamiento y retención de funcionarios calificados, y
- . el desarrollo de programas bien fundamentados en el área de capacitación y cooperación técnica.

Ahora vamos a analizar, con la asistencia de una serie de transparencias (Anexo 2), el importante papel del marco institucional en la preparación e implantación del PISP, teniendo siempre en cuenta el caso de la República Dominicana.

En las primeras transparencias (números 2 al 5), definimos el fortalecimiento institucional en términos de desarrollo de la institución del gobierno y de sus recursos humanos. Aclaramos cuáles condiciones deben de existir para que la capacidad institucional de un gobierno sea capaz de programar y administrar las inversiones públicas (6). Finalmente, indicamos cuáles son las mejoras en la calidad del PISP que un gobierno obtiene al haber enfatizado en dichos factores (7).

En el segundo grupo de transparencias (8 al 11), estudiamos casos de cuatro países que intentan mejorar la programación de las inversiones con el objetivo de mejorar el sistema nacional de presupuesto. Utilizando una matriz común a todos los casos, analizamos la importancia de los factores o condiciones claves anteriormente referidos.

En el último grupo de transparencias (12 al 15), hacemos un resumen de las conclusiones principales, las cuales servirán de base durante el seminario para (i) analizar el marco institucional en la República Dominicana, y (ii) tomar medidas necesarias para asegurar la eficiente preparación y ejecución del PISP.

EL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS (PIP)

- La experiencia del Banco Mundial -

Origen del PIP

El Banco Mundial recomienda a los países prestatarios formular un Programa de Inversiones Públicas (PIP) para los próximos 3-5 años como mínimo. En su forma más simple, un PIP consiste en una lista de proyectos organizada por sectores, en que figuran los proyectos de inversión en el sector público que el Gobierno y sus organismos planean llevar a cabo los próximos años. Por lo general, las cifras relativas a los proyectos figuran en precios constantes del año base y los gastos anuales se programan para un período de 3 a 5 años. También se indica el costo total estimado de cada proyecto. Los proyectos pequeños pueden agruparse en programas (por ejemplo, un programa de construcción de establecimientos de enseñanza). En el cuadro puede incluirse una columna en que figuren las presuntas fuentes de financiamiento de los proyectos, tanto internas como extranjeras. También debería indicarse si los proyectos se encuentran en ejecución o son nuevos.

En algunos países, el Gobierno ha intentado identificar en el PIP un programa "básico" de inversiones en proyectos especialmente prioritarios, pero las opiniones al respecto están divididas.^{2/} A modo de introducción de la lista de proyectos se acostumbra una sección en que se describe el contexto macroeconómico en el cual se ha elaborado el PIP. Por último, puede incluirse un grupo de cuadros en que figuren los gastos de operación de los proyectos una vez que se hayan terminado, a fin de demostrar que son sostenibles desde el punto de vista financiero y que en el futuro habrá cabida para ellos en los presupuestos de operación de los organismos

^{2/} El fundamento implícito en el concepto de un programa "básico" de inversiones es acertada. Los gobiernos deberían identificar un número reducido de proyectos de alta prioridad que a corto plazo produzcan resultados en términos económicos, o que sean extremadamente necesarios desde el punto de vista social, cuya temprana puesta en marcha sea fundamental para el éxito del programa de ajuste. El programa básico debería estar protegido de las reducciones presupuestarias y someterse a un seguimiento intensivo a fin de asegurar que los proyectos incluidos en él se ejecuten lo más rápidamente posible. El concepto puede ser difícil de poner en práctica. En cuanto los ministerios y organismos sectoriales se enteran de que se está formulando un programa básico, exigen la inclusión de sus proyectos. Mientras más amplio es el programa básico de inversiones, menos eficaz resulta. Si los organismos de financiamiento externo saben de la existencia de este tipo de programas, pueden exigir que los proyectos que se han de financiar con sus recursos sean de carácter básico - decisión que tal vez no siempre sea la correcta. Por último, la parte "no básica" del PIP puede convertirse en una mera lista poco interesante de proyectos de escasa prioridad.

pertinentes. Por lo general, los PIP se "renuevan" anualmente al momento del ciclo presupuestario, del cual constituyen un elemento importante.

Selección de los proyectos

No existe un método único que se recomienda para seleccionar los proyectos que se han de incluir en un PIP. En el caso de proyectos de infraestructura tales como caminos, puertos, puentes, telecomunicaciones y ferrocarriles, existen técnicas establecidas de análisis de costos-beneficios. Se calcula la corriente de beneficios de un proyecto en el futuro (por ejemplo, ahorros en concepto de gastos de operación de los vehículos) y se la relaciona con el costo de inversión inicial aplicando el método de actualización de los flujos de fondos. La "tasa de rentabilidad interna" resultante permite establecer una comparación directa entre proyectos. Para evitar distorsiones, los precios se ajustan a precios económicos", eliminando los impuestos y usando los precios en la frontera en el caso de los insumos importados. Se pueden efectuar "análisis de sensibilidad" para demostrar la sensibilidad de las conclusiones frente a cambios en los parámetros supuestos.

Las técnicas de análisis de costos-beneficios también se pueden aplicar a proyectos de los sectores productivos, como los programas de riego, pero son difíciles de aplicar en los sectores sociales. Es factible calcular los costos, pero una valoración acertada de los beneficios resulta más difícil y puede requerir supuestos arbitrarios que disminuyen la utilidad de los resultados. El uso de las técnicas de análisis de costos-beneficios tiene otras dos limitaciones en la elaboración de los PIP.

La primera es que al momento de compilar el PIP, es posible que se disponga de estudios de factibilidad de un número muy reducido de proyectos. Los servicios de consultores son caros y los gobiernos no disponen de personal para llevarlos a cabo.

La segunda limitación es que, si bien los proyectos que se ofrecen a organismos de financiamiento externo por lo general son de gran envergadura, los programas de inversión de los gobiernos suelen incluir un gran número de proyectos pequeños y medianos que sólo se pueden evaluar en forma rudimentaria y aproximada. Un enfoque más provechoso en el caso de estos proyectos es compararlos con patrones de costos (por ejemplo, costo del espacio físico por alumno, costo por cama de hospital, etc.) y averiguar si la inversión propuesta es coherente con la política vigente del sector.

Composición del PIP

No existe método único para calcular la distribución sectorial óptima. En teoría, esto sería posible si se conocieran las tasas de rentabilidad de todos los proyectos, situación que nunca se da. Con frecuencia, los organismos tienden a exagerar los beneficios de sus proyectos con el fin de obtener recursos adicionales. Sólo se puede calcular la tasa de rentabilidad de un pequeño número de proyectos, e incluso en ese caso no se pueden comparar fácilmente entre los diferentes sectores. Además, la composición del PIP ya está determinada en gran medida por los proyectos en ejecución. En consecuencia, la composición del PIP sólo se puede modificar en el margen, en el corto plazo, en la medida que haya cabida para nuevos proyectos y que el gobierno esté dispuesto a terminar algunos proyectos inconclusos que ya no se consideran objetables desde el punto de vista económico.

Ante tales limitaciones, para establecer la composición del PIP se requiere bastante criterio, respaldado por el conocimiento de cada sector, la eficacia de los proyectos y la importancia relativa del sector en cuestión para la política pública. En esto, el papel del Gobierno en el sector es el factor fundamental-un sector puede ser importante para el desempeño global de la economía, pero si la función del gobierno es secundaria con respecto a la de los agentes económicos privados, es posible que se requiera poca inversión pública.

Cobertura del PIP

Idealmente, el PIP debería incluir a todos los proyectos del sector público. En la práctica, se puede ser razonable limitar la cobertura a aquellos proyectos que se prevé que requerirán ya sea garantías o financiamiento directo del presupuesto público. Este es un problema crítico en los países anteriormente socialistas, en que por lo general todavía quedan muchas empresas estatales en el sector público.

Dado que el PIP es, después de todo, un instrumento de planificación financiera del gobierno central, y que el objetivo de la política en materia de empresas debería ser el de aplicar una "fuerte restricción presupuestaria" y hacer que las empresas se comporten como entidades comerciales y procuren financiamiento de fuentes comerciales sin el respaldo de garantías del Estado, es razonable excluir del PIP a las empresas estatales. Normalmente se exceptúan las empresas de servicios públicos, ya que es probable que permanezcan en ese sector y periódicamente pueden requerir grandes cantidades de capital, en cuyo caso puede ser necesario recurrir a garantías públicas o a empréstitos si no existe un mercado de capitales bien establecido.

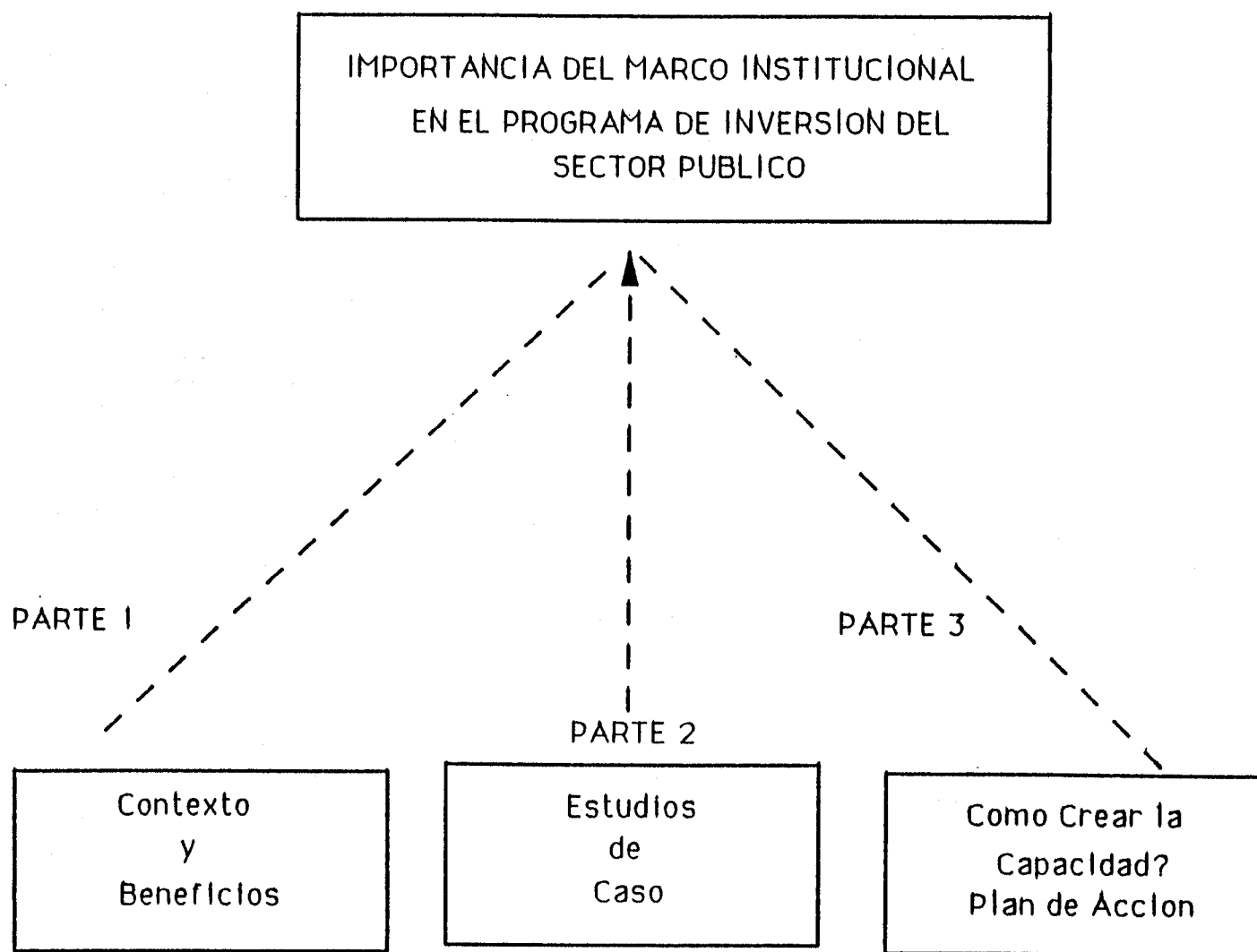
Otro tema de debate es si el PIP debería comprender o no los proyectos de la administración local. Deberían incluirse los grandes proyectos de las autoridades municipales o provinciales que requieren financiamiento especial del gobierno central u otras normas de apoyo, como también los fondos que éste otorga para financiar categorías especiales de proyectos de la administración local, como programas de abastecimiento de agua y de construcción de escuelas primarias.

Con todo, mientras mayor sea la capacidad de la administración local para financiar programas de inversión con sus propios recursos, menor será la necesidad de incluir proyectos municipales en el PIP. Dado que, por último, el PIP es un instrumento de gestión del gasto público del gobierno central, las dudas relativas a la exclusión o inclusión de estos proyectos deberían resolverse desde ese punto de vista.^{3/}

Por último, en el caso de los países de gran tamaño (por ejemplo, México), puede existir un tope para los proyectos que han de figurar en el PIP, a fin de evitar la inclusión de miles de ellos. Suele ser demasiado costoso iniciar muchos proyectos, para luego postergar su terminación, pues con ello se incrementan sus costos. En el concepto del PIP está implícita la idea de que un organismo central o la sede del ministerio responsable debe seleccionar los proyectos antes de incluirlos en el PIP. Para que esta proposición resulte práctica, y de acuerdo con la conveniencia general de descentralizar al máximo la gestión de los gastos, puede ser necesario establecer un límite en cuanto a la magnitud de los proyectos (por ejemplo, costo total estimado: US\$1 millón). Otra posibilidad de agrupar proyectos pequeños pero similares en un sólo programa.

NOTA: Se anexan a continuación una serie de cuadros, los cuales aclaran los conceptos expuestos en este trabajo y que también sirvieron de apoyo para la exposición y discusión del tema con los participantes.

^{3/} No hay razones por las que una entidad municipal de gran tamaño no pueda elaborar su propio PIP. Esto sería de ayuda, por ejemplo, para sopesar con mayor eficacia las ventajas de invertir más en el metro de una ciudad frente a la alternativa de dar otros usos a los fondos (como la rehabilitación del sistema de tranvías).



FORTALECIMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL:

- ***Desarrollo Institucional***

- ***Desarrollo de Recursos Humanos***

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Fortalecer Instituciones Publicas Para:

***a. Implantar Políticas y Proyectos
Económicos Viables y Sólidamente
fundamentados***

***b. Promover el Desarrollo del
Sector Privado***

DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

P a r a

- a. Formular e Implementar Políticas Efectivas***
- b. Mejorar el Manejo de la Cooperación Técnica***
- c. Asegurar -***
 - La Disponibilidad y la Integridad de la Información, y***
 - Su Manejo responsable y Ético***

COMO CREAR DICHA CAPACIDAD

Concentrar en:

- 1. Compromiso Político al Cambio***
- 2. Acercamiento y Colaboración Participativa entre Ministerios Económicos/Financieros y Sectoriales***
- 3. Bicicletas***
- 4. Capacitación y "Twinning"***
- 5. Reducción de la Dependencia en la Asistencia Técnica***

BENEFICIOS

- 1. PISP Comprensivo y Util***
- 2. Mejor Administración de Recursos y Prioridades***
- 3. Asignación Sectorial Apropiada***
- 4. Respuesta a Tiempo a Situaciones Impredicibles***
- 5. Personal Motivado y Productivo***

MARRUECOS

CAPACIDAD LOCAL DE PREPARACION E IMPLANTACION DEL PISP

FACTORES CLAVES	ANTES 1985	DESPUES 1985	RESULTADO
1. Compromiso político	<i>Existe. Función competente.</i>	<i>Existe. Idem.</i>	<i>PISP funciona. Función Pública productiva.</i>
2. Desarrollo Institucional	-	<i>Creación Unidad Inversiones y Comité de Coordinación</i>	<i>Integración Ministerios econ. y sectoriales.</i>
3. Estado Legal del PISP	<i>Ninguna fuerza de ley.</i>	<i>Promulgación de ley. Plan Plurianual.</i>	<i>PISP constituido por proyectos sólidos bien fundamentados.</i>
4. Salarios Función Pública	-	<i>Por debajo sector privado. Tradición/Prestigio Compensan</i>	<i>Función Pública Estable.</i>
5. Bicicletas	-	<i>Iniciado con Decentralización</i>	<i>Mejor conocimiento de realidades de proyectos.</i>
6. Capacitación	<i>Por Ministerio.</i>	<i>Programa Interministerial.</i>	<i>Mejor eficiencia y productividad.</i>
7. Cooperación	<i>Moderado.</i>	<i>Idem.</i>	<i>Ninguna Dependencia.</i>
8. BDP	-	<i>BDP y sistema de control Ministerio de Finanzas</i>	<i>Responsabilización Integridad y calidad de la información</i>

ZAIRE**CAPACIDAD LOCAL DE PREPARACION E IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE INVERSION DEL SECTOR PUBLICO (PISP)**

FACTORES CLAVES	ANTES 1985	DESPUES 1985	RESULTADO
1. Compromiso político	Ninguno	Ninguno. Imperativos políticos	Ninguna disciplina. Mal manejo de recursos.
2. Desarrollo institucional	Fondo para estudio de Preinversiones	Creación comités inter-ministeriales	Impacto limitado
3. Estado legal del PISP	Ninguno	Ninguno	"Cajas negras". Gastos extra-presupuestales. Apropiaciones
4. Salarios función pública	Muy bajos	Muy bajos (\$35 por mes)	Corrupción. Poca motivación. Alta rotación
5. Bicicletas: descentralización	Descoordinación y centralismo	Falta de políticas	Poco conocimiento de proyectos. No se aprende de la experiencia
6. Capacitación	Intentos parciales	PAS 1988. Programa en varios ministerios	Fuga de cerebros al sector privado y al extranjero
7. Cooperación	Escasa	Significativa	Limitada
8. BDP	No existe	Sistema de control PISP, prohibido en 1988 por el gobierno	Datos incompletos y poco fiables.

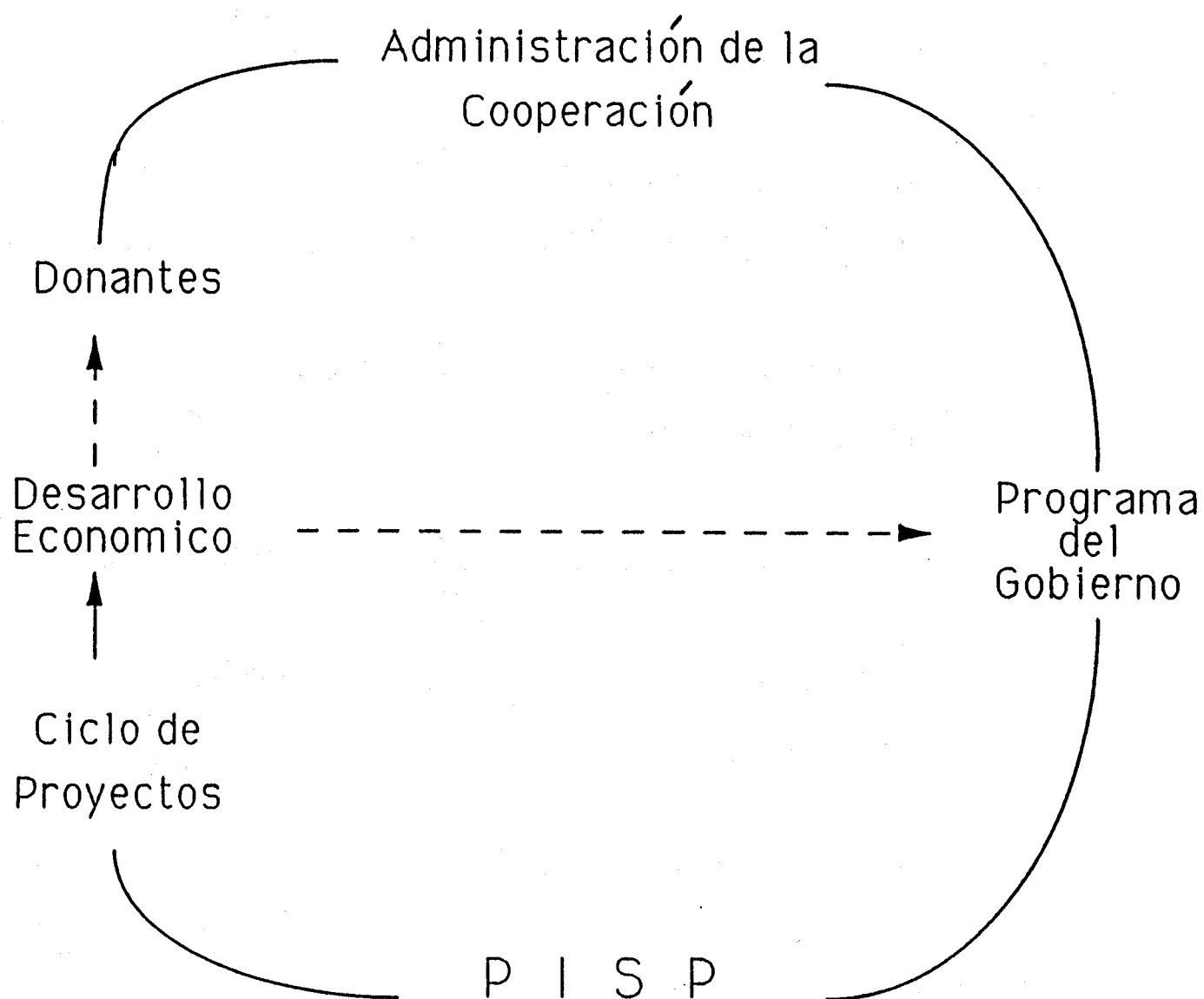
BULGARIA**CAPACIDAD LOCAL DE PREPARACION
E IMPLANTACION DEL PISP**

FACTORES CLAVES	ANTES 1985	DESPUES 1985	RESULTADO
1. Compromiso político	<i>Ninguno</i>	<i>Evidencia de apertura. Reconocimiento de necesidad de cambio.</i>	<i>Díálogo sobre nuevo papel del gobierno. Racionalización de gastos y aumento de fondos de contrapartida.</i>
2. Desarrollo Institucional	<i>Ningun cambio durante décadas</i>	<i>Poder en manos de Min. Finanzas. Vestigios de Planeación Centralizada.</i>	—
3. Estado Legal del PISP	<i>Ninguno</i>	<i>Ley Orgánica en preparación. Decisiones diarias por Tesorería.</i>	<i>Ministerios Protegen Salarios.</i>
4. Salarios	<i>Muy bajos</i>	<i>Sector Privado paga 3 veces más. Decompresión iniciada.</i>	<i>Poca motivación. Desilusión. Operaciones y mantenimiento sufren.</i>
5. Bicicletas	—	—	—
6. Capacitación	<i>Legalista</i>	<i>Mucha importancia.</i>	—
7. Asistencia Técnica	<i>Ninguna</i>	<i>Moderado.</i>	—
8. BDP	<i>Sistema rudimentarios. Tecnología básica.</i>	<i>Pedido grande.</i>	<i>Modernización Rápida.</i>

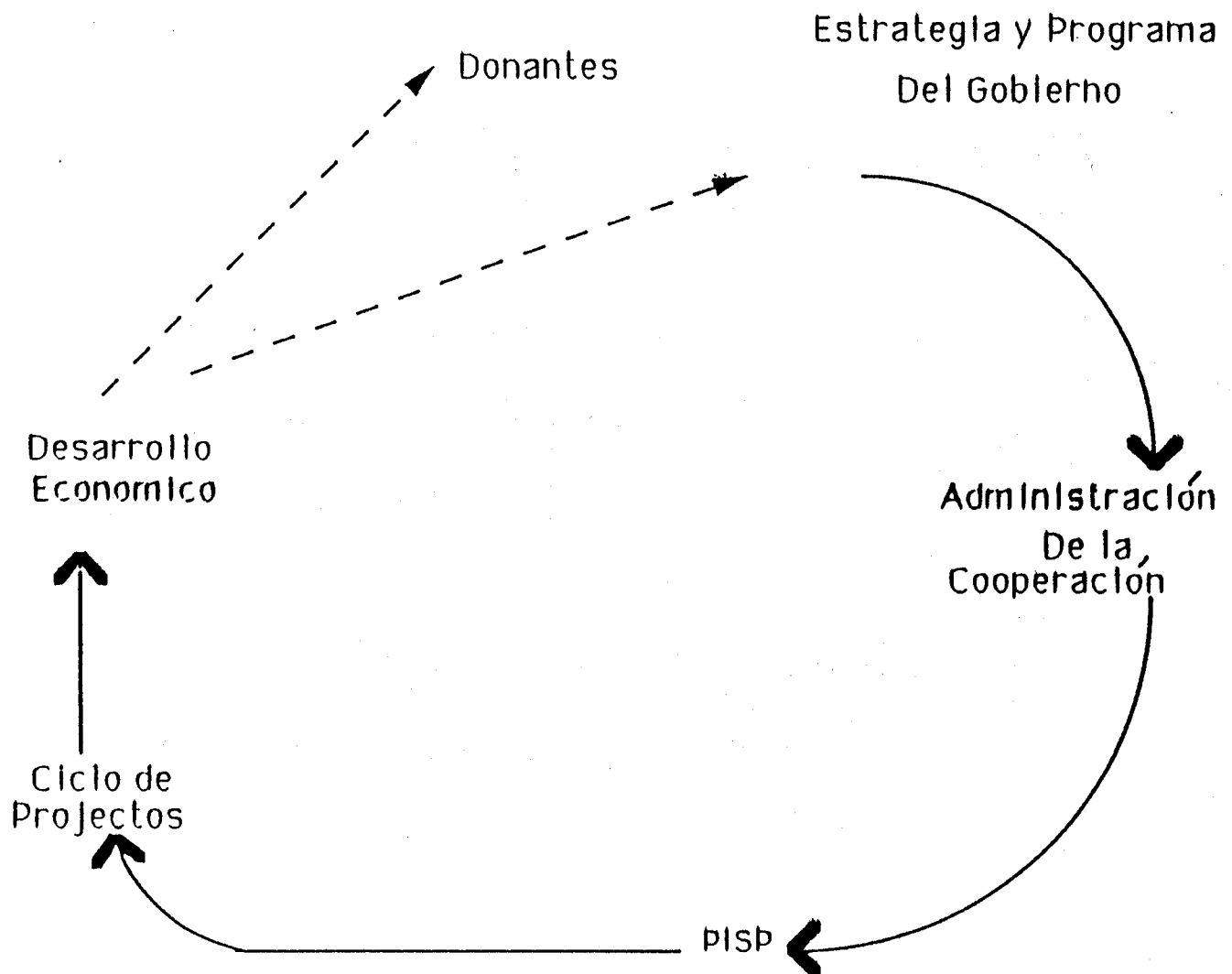
COMO CREAR LA CAPACIDAD? PLAN DE ACCION

- 1. Fortalecer Compromiso Político***
- 2. Crear Relación Funcional entre Ministerios Economicos y Sectoriales***
- 3. Asegurar Competitividad de Salarios Públicos***
- 4. Racionalizar Programas y Proyectos***
- 5. Implantar un Sistema Sólido de Contabilidad***
- 6. Capacitación y "Bicicletas"***
- 7. Cooperación Técnica:***
 - Mejorar Administración***
 - Reducir Dependencia***

COOPERACION EXTERNA DETERMINADA POR LOS DONANTES



COOPERACION EXTERNA DETERMINADA POR EL PAIS



CONCLUSION

Un Principio Fundamental :

"Un árbol no crece si se
le Estira desde fuera;

Tiene que Crecer por sí solo,
desde sus Propias raíces."

**F. LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA Y
LOS BANCOS DE PROYECTOS: LA EXPERIENCIA DEL ILPES ^{1/}**

Edgar Ortegón ^{2/}

Presentación

Los cuadros y gráficas que a continuación se adjuntan constituyen la base de la presentación sobre "Los sistemas de administración de la inversión pública y los bancos de proyectos". Los mismos sirvieron de referencia para comentar y analizar la experiencia de Colombia con el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (Convenio DNP/BID/ILPES).

Fundamentalmente se hizo hincapié en las características y resultados alcanzados con la estrategia de capacitación; con el desarrollo de metodologías en identificación, preparación y evaluación de proyectos y, con el sistema computacional para registrar, analizar y administrar la información sobre proyectos. Sin embargo, una especial atención se le asignó a todos los aspectos relacionados con el entorno institucional local a fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de administración y programación de la inversión pública.

De igual manera, las gráficas sirvieron de apoyo para analizar la Función de Administración de la Inversión Pública, con particular atención en las tareas de preinversión, y sus componentes básicos tales como el Sistema de Proyecciones Macroeconómicas, el Sistema de Seguimiento y Control Presupuestal, el Sistema de Asignación del Gasto Social y el Sistema de Programación de Inversiones.

A la luz de los anteriores antecedentes, se adelantó un ejercicio de simulación sobre la realidad nacional, con el propósito de identificar cuellos de botella, obstáculos, carencias y viabilidad, tanto técnica como política de República Dominicana para desarrollar con éxito un Banco Integral de Proyectos.

^{1/} Sistema Gráfico preparado en forma de "Datashow" por la Dirección de Proyectos y Asesoría del ILPES para sus trabajos de divulgación.

^{2/} Director, Dirección de Proyectos y Asesoría, ILPES.

Del ejercicio quedó claro que cada situación nacional constituye un "caso especial" y por lo tanto, los sistemas de administración de la inversión pública no son reproducibles automáticamente, son ineficaces como solución técnica aislada y no representan un fin en sí mismo. Por el contrario, para que alcancen los objetivos propuestos requieren en forma complementaria y simultánea de otros componentes. Pero, por encima de todo, de un fuerte compromiso político e institucional para modificar procedimientos y actitudes a fin de mejorar la calidad de la inversión y la eficiencia global de los recursos presupuestarios.

ILPES

**DIRECCION DE
PROYECTOS Y ASESORIA**

PRESENTA:

SISTEMAS DE INVERSION PUBLICA

SISTEMAS DE INVERSION PUBLICA

- 1 INTRODUCCION**
- 2 ENFOQUE METODOLOGICO**
- 3 COMPONENTES**
- 4 IMPLANTACION**
- 5 EXPERIENCIAS**
- 6 BENEFICIOS ESPERADOS**

LA TASA DE CRECIMIENTO
DE UN PAIS DEPENDE,
ENTRE OTROS FACTORES,
DE UNA BUENA ASIGNACION
Y UN USO EFICIENTE DE LA
INVERSION PUBLICA.

PROBLEMAS EN EL MANEJO DE LA INVERSION PUBLICA

- * FALTA DE PROYECTOS PREPARADOS
- * ATRASOS DURANTE LA EJECUCION
- * ENFASIS EN GRANDES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA
- * POSTERGACION DE PROYECTOS DE LOS SECTORES SOCIALES
- * FALTA DE FINANCIAMIENTO PARA MANTEN-
CION Y OPERACION

PROBLEMAS EN EL MANEJO DE LA INVERSION PUBLICA

ALGUNOS MOTIVOS SON:

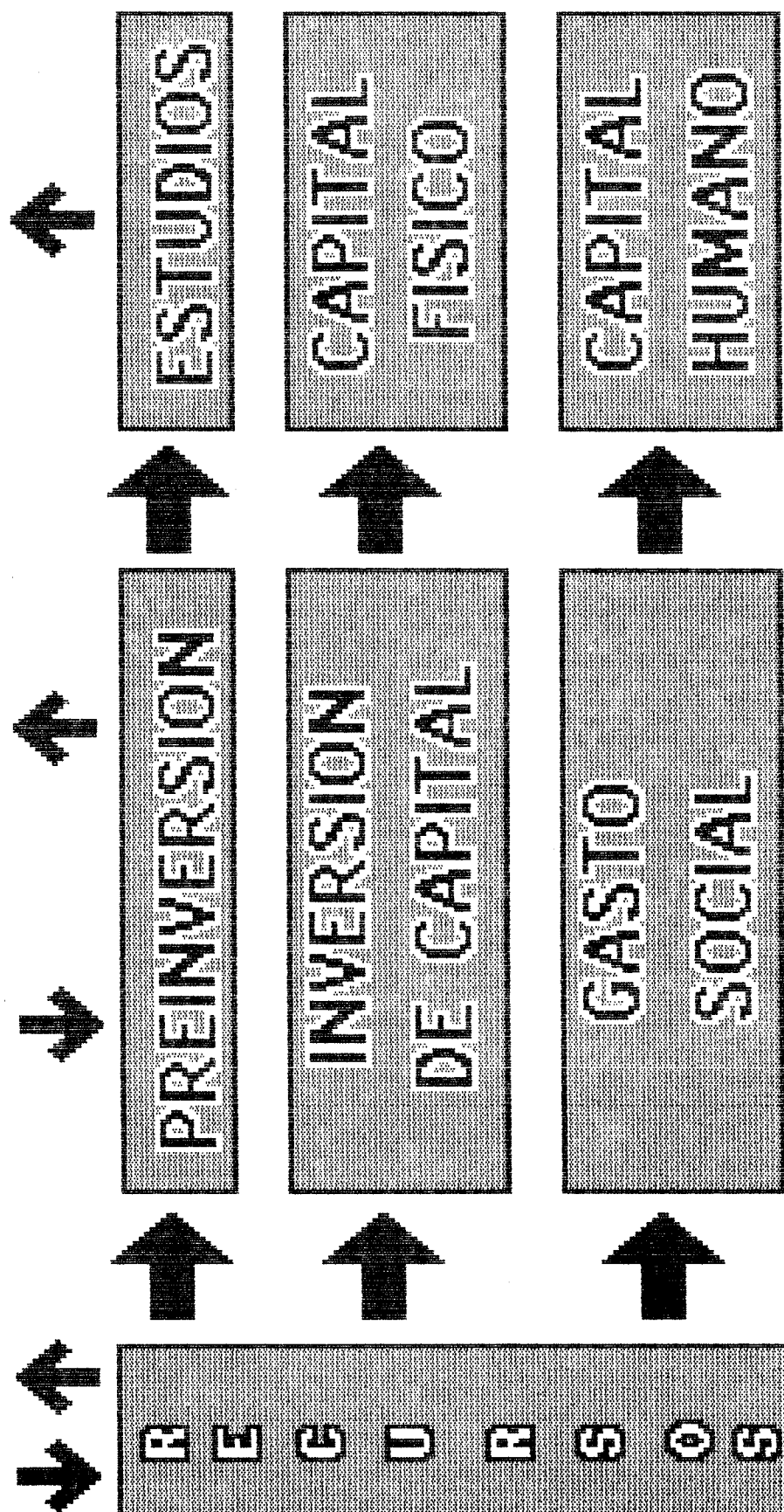
FALTA DE PERSONAL CAPACITADO
METODOLOGIAS DE EVALUACION DE
PROYECTOS NO ESTANDARIZADAS
INSTITUCIONALIDAD INADECUADA
FALTA DE INFORMACION OPORTUNA
PROCEDIMIENTOS DEFICIENTES O
INEXISTENTES

MALOS CRITERIOS DE SELECCION DE
PROYECTOS

LA NO RESPONSABILIDAD POR ERRO-
RES O MALAS DECISIONES

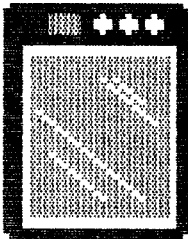
FUNCION DE ADMINISTRACION DE

LA INVERSION PUBLICA



BANCOS DE PROYECTOS

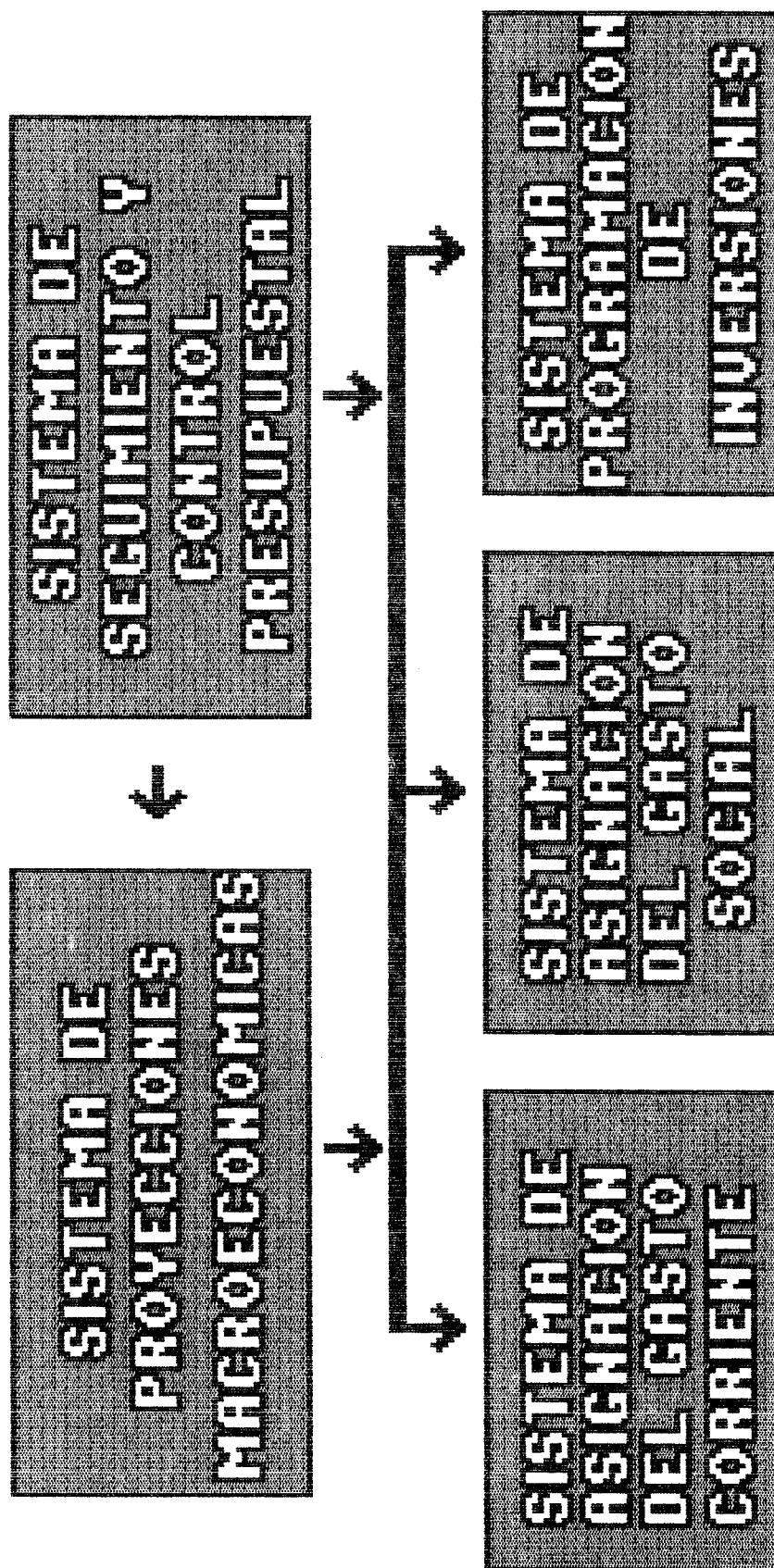
TIENEN POR OBJETIVO MEJORAR EL MANEJO DE LA INVERSION PUBLICA APOYAN LA PLANIFICACION DE LA PREINVERSION Y LA PROGRAMACION DE INVERSIONES PERMITEN UN DETALLADO Y OPOR- TUNO SEGUIMIENTO DE LOS PROYEC- TOS DEL SECTOR PUBLICO

LOS BANCOS DE PROYECTOS
NACIERON COMO UN SISTEMA DE
INFORMACION  ORIENTADO
A ESTANDAR-  RIZAR Y ORGA-
NIZAR INFOR-  MACION
RELEVANTE  ACERCA DE
PROYECTOS DE INVERSION.
MAS ADELANTE, DADO EL VOLUMEN
DE INFORMACION A SER MANEJADA,
EL SISTEMA FUE COMPUTARIZADO.

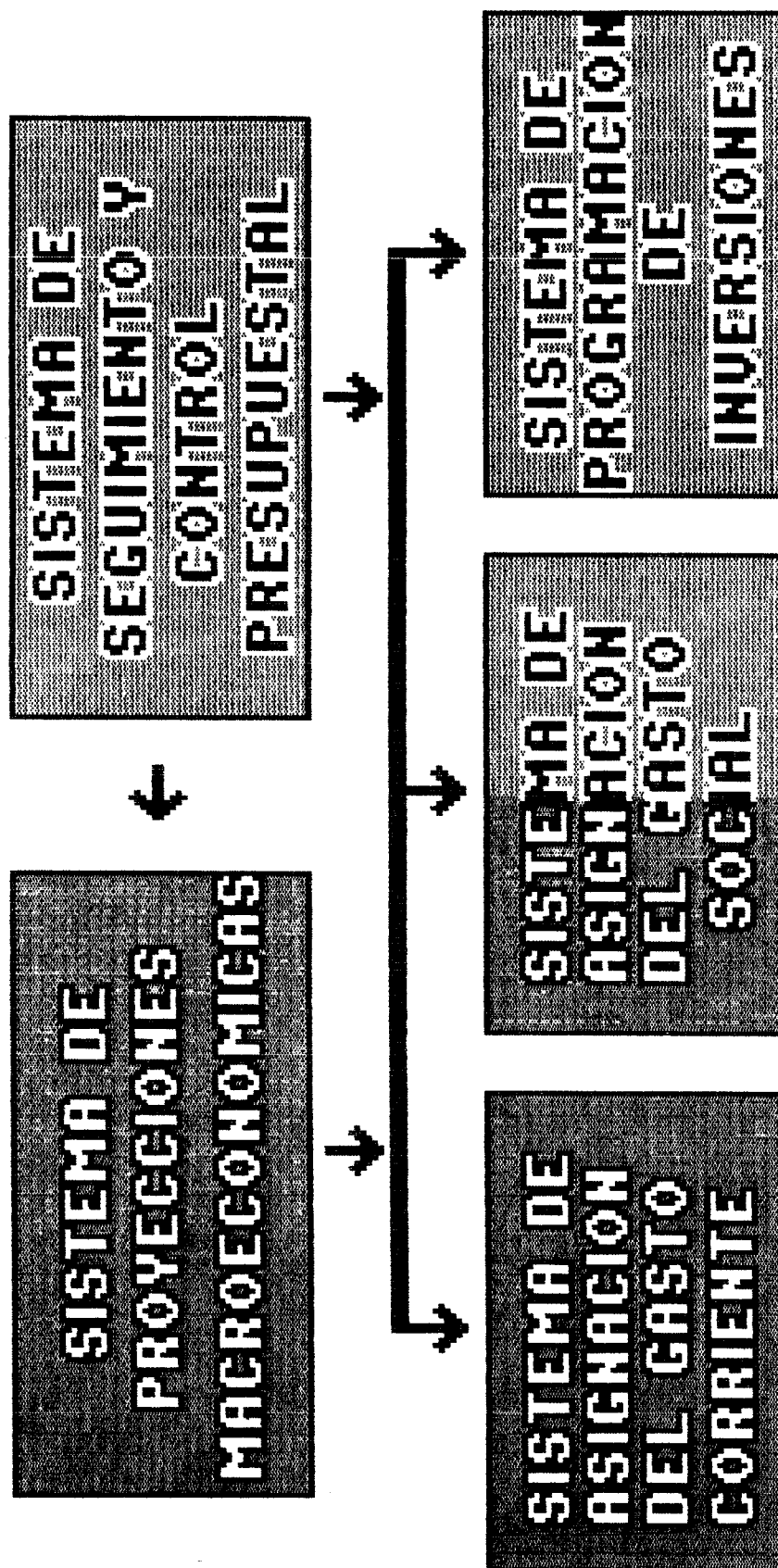
DADO QUE LOS RESULTADOS DE UN SISTEMA DE INFORMACION DEPENDEN DE LA CALIDAD DE LA INFORMACION RECIBIDA, LOS BANCOS DE PROYECTOS FUERON COMPLEMENTADOS CON:

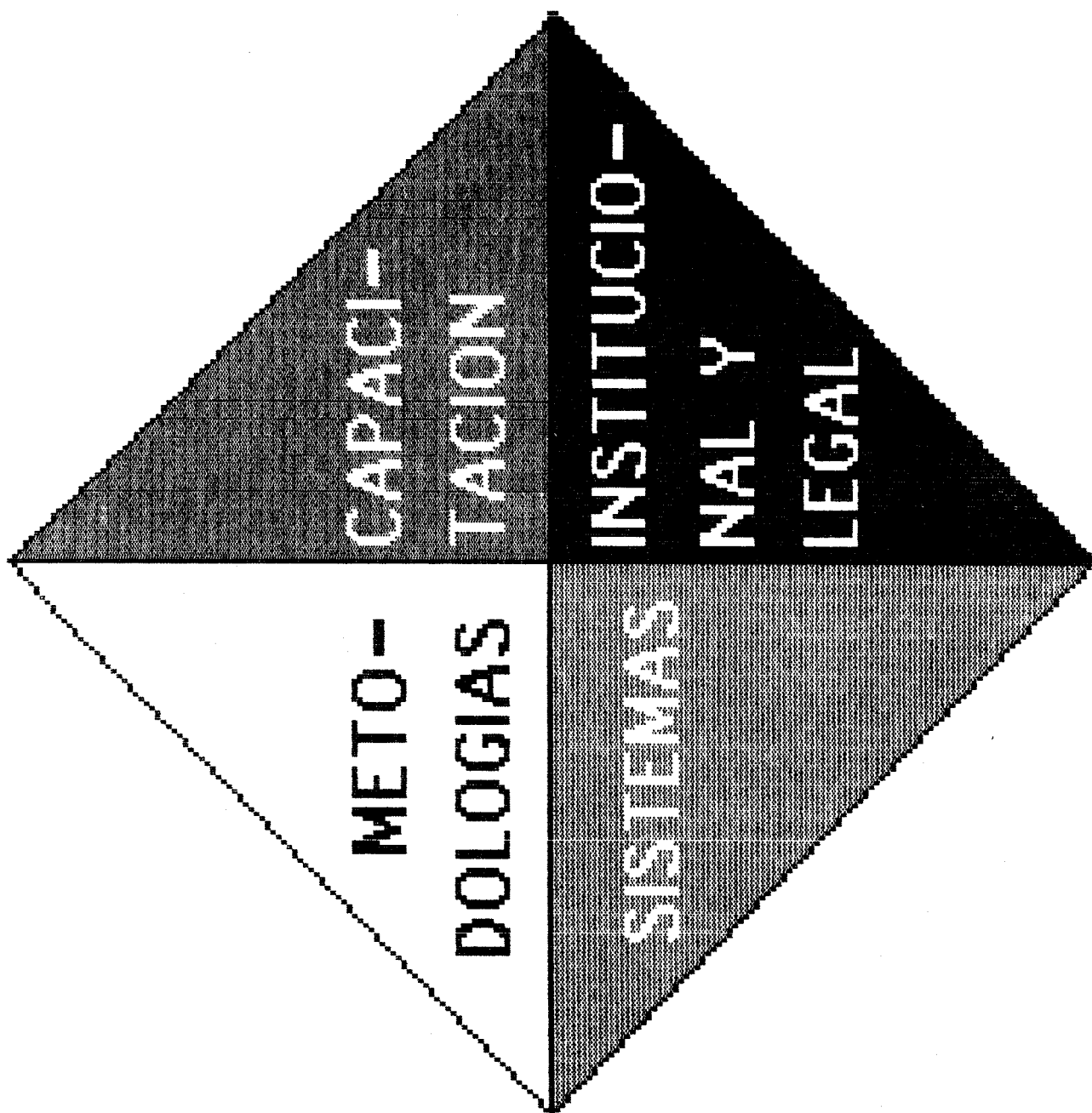
METODOLOGIAS DE FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS
CAPACITACION EN FORMULACION, EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS
REFORMAS LEGALES E INSTITUCIONALES

FUNCION DE ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA



FUNCION DE ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA

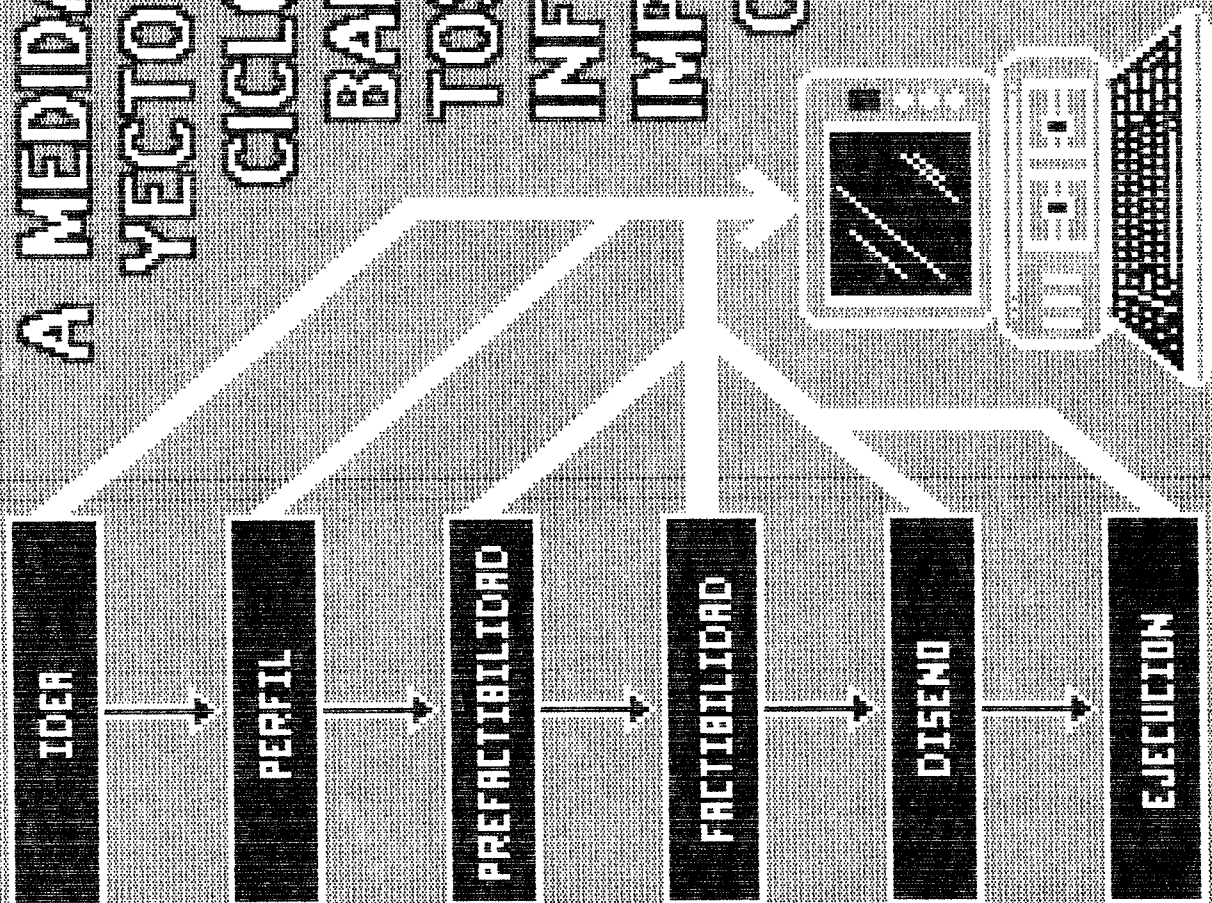




LA ESTRUCTURA DEL BANCO DE PROYECTOS SE BASA EN EL

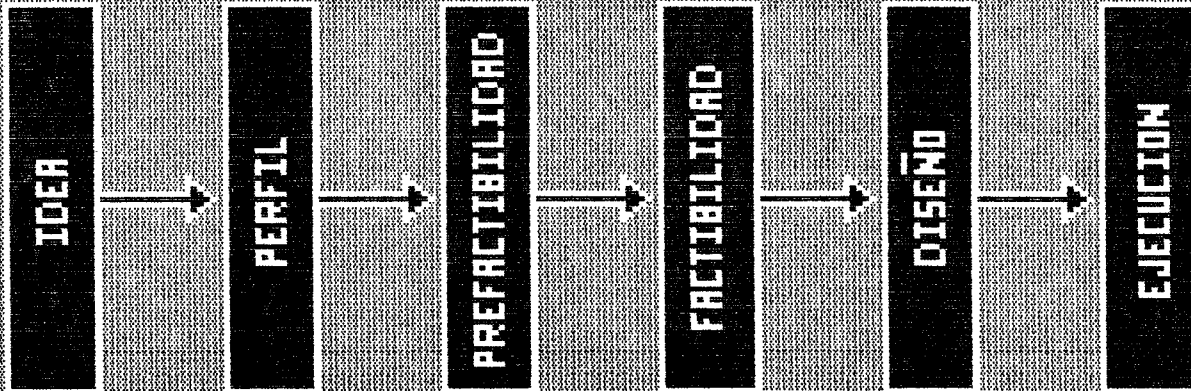
CICLO DE PROYECTOS

**A MEDIDA QUE EL PRO-
YECTO AVANZA EN SU
CICLO DE VIDA, EL
BANCO DE PROYEC-
TOS ACUMULA LA
INFORMACION MAS
IMPORTANTE DE
CADA ETAPA.**



ESTA INFORMACION PUEDE SER EMPLEADA PARA:

- JERARQUIZAR PROYEC-
TOS O ESTUDIOS**
- PROGRAMACION DE
INVERSIONES**
- EFECTUAR UN BUEN
SEGUIMIENTO FISICO-
FINANCIERO Y PRESU-
PUESTAL**



BANCO DE PROYECTOS

≠

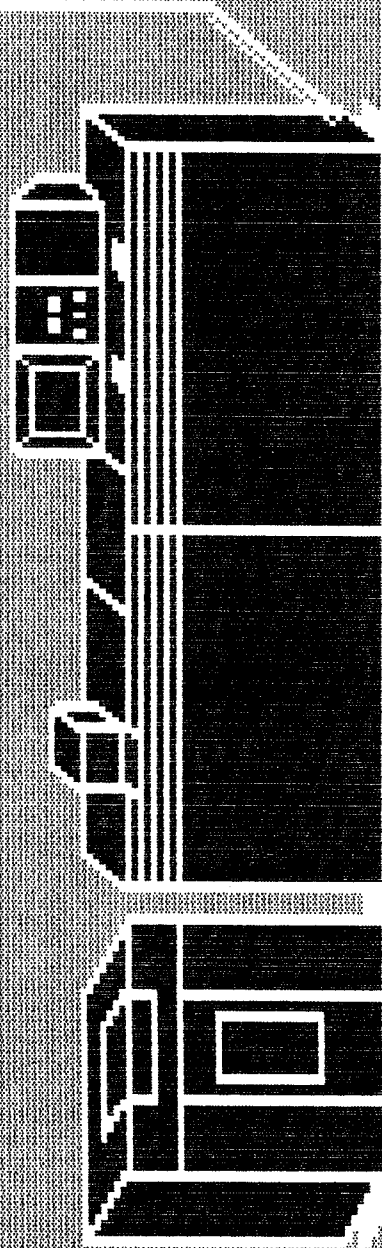
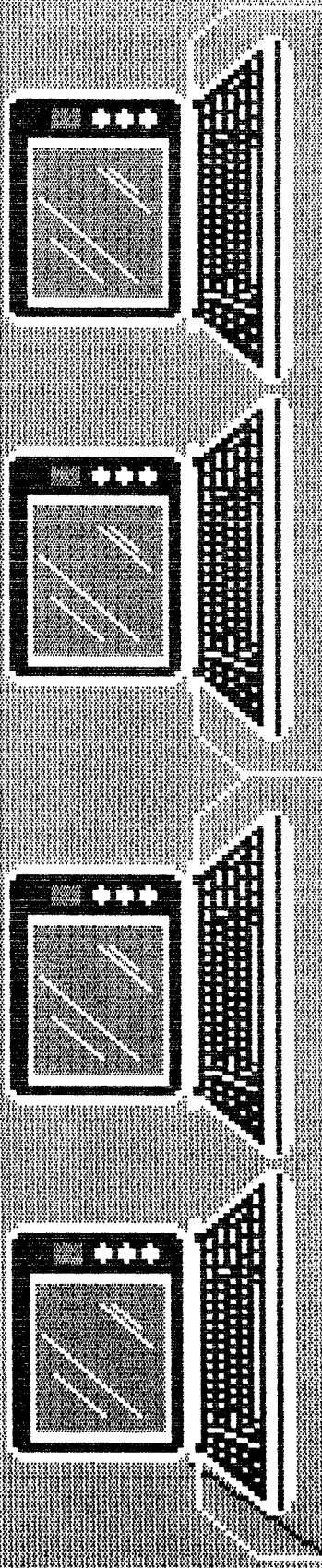
INVENTARIO DE PROYECTOS

ES UN SISTEMA DINAMICO

BANCO DE PROYECTOS = ENFOQUE METODOLÓGICO PARA PROGRAMAR Y CONTROLAR PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

**EL BANCO DE PROYECTOS
PUEDE ESTRUCTURARSE
EN FORMA
CENTRALIZADA
O
DESCENTRALIZADA**

CENTRALIZADA



CENTRALIZADA

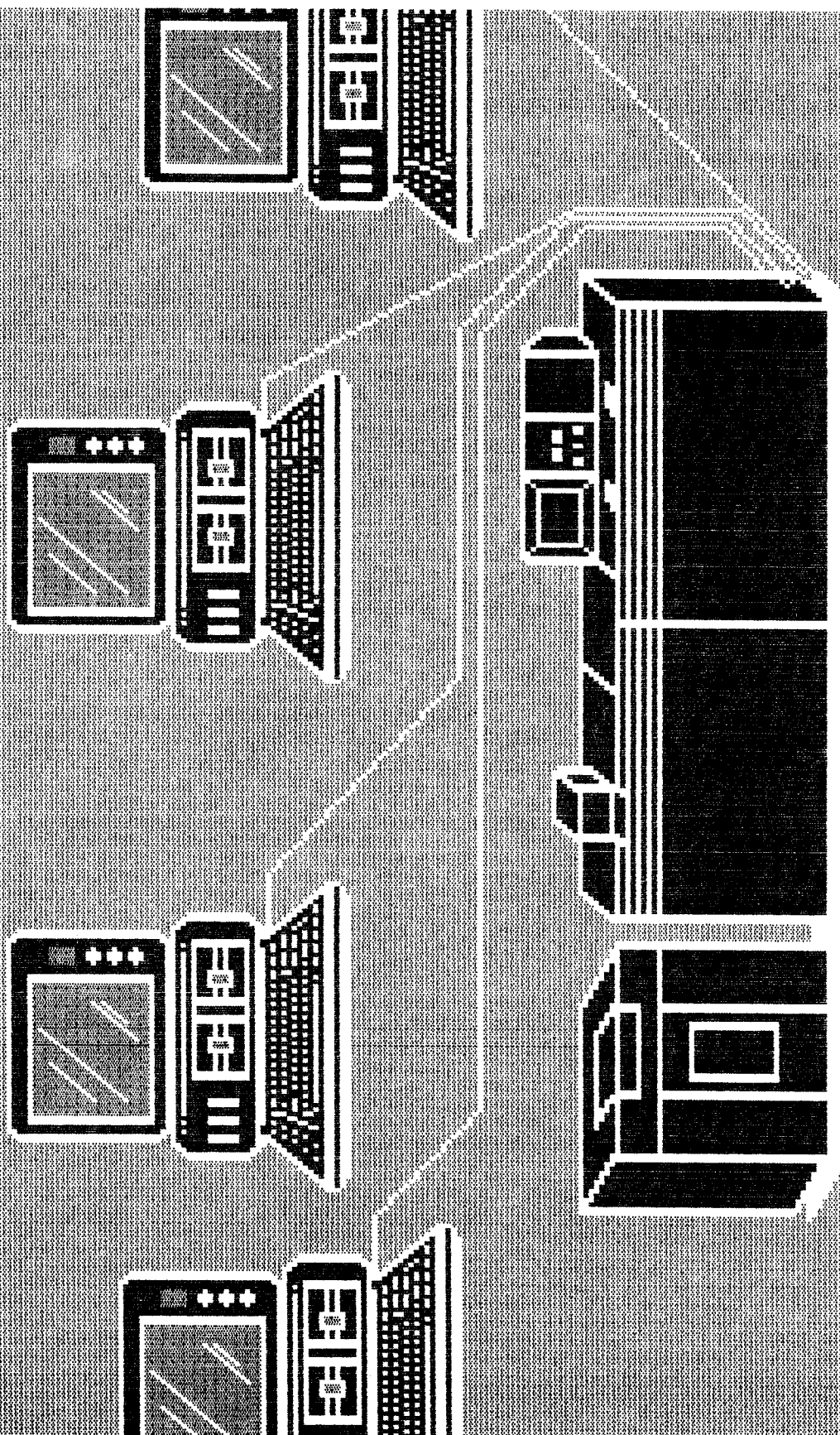
VENTAJAS

- MAYOR CONTROL
- NO HAY DUPLICACION DE INFO.
- FACIL ACCESO A TODA LA INFO.

DESVENTAJAS

- MAYOR COSTO DE INVERSION
- MAYOR COSTO DE OPERACION
- MAYOR OPOSICION AL SISTEMA
- FALLAS AFECTAN TODO EL SISTEMA

DESCENTRALIZADA



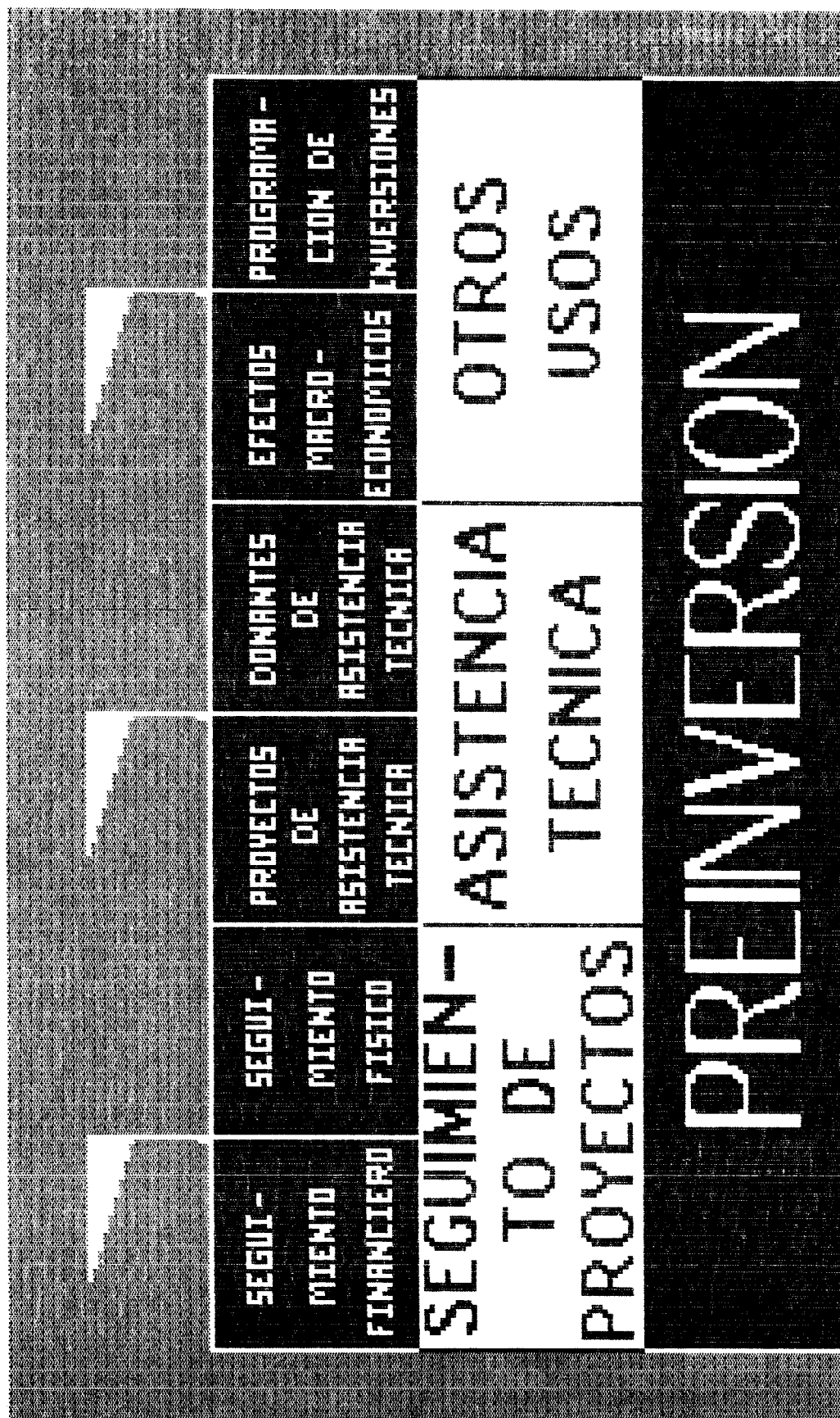
DESCENTRALIZADA

VENTAJAS

- MENOR INVERSION
- MENORES COSTOS DE OPERACION
- MAYOR ACEPTACION DEL SISTEMA

DESVENTAJAS

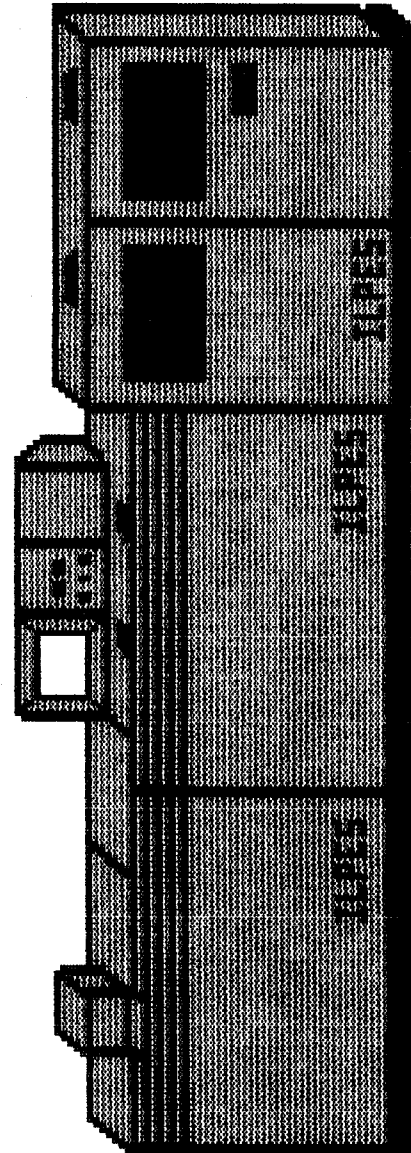
- DATOS NO SON ACTUALIZADOS DE INMEDIATO EN TODAS LAS BASES
- DUPLICACION DE INFORMACION ENTRE BASES

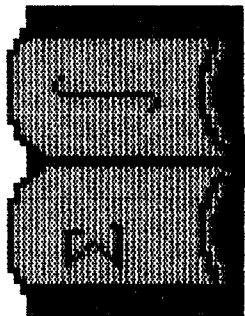


MODULOS DEL BANCO DE PROYECTOS

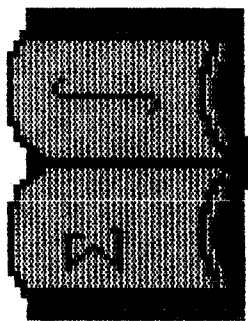
PARA EL MANEJO DE LA INFORMACION RECOPIADA ES NECESARIO CONTAR CON COMPUTADORES Y PROGRAMAS ADECUADOS

HARDWARE Y SOFTWARE





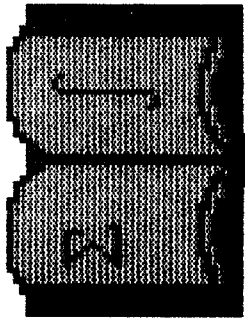
PARA DISPONER DE INFORMACION CONFIABLE ES VITAL CONTAR CON METODOLOGIAS DE EVALUACION DE PROYECTOS. LA INFORMACION ESTANDARIZADA ASI GENERADA FACILITA LA SELECCION Y JERARQUIZACION DE PROYECTOS.



**TAMBIEN ES CONVENIENTE
CONTRAR CON METODOLOGIAS
PARA:**

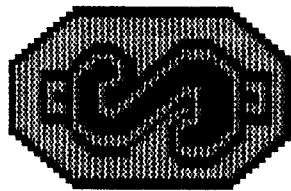
- PLANIFICACION DE LA PREVENSION**
- PROGRAMACION DE INVERSIONES**
- SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO**
- EVALUACION EX-POST**

METODOLOGIAS



**PARA APLICAR LAS METODOS-
LOGIAS DE EVALUACION DE
PROYECTOS ES NECESARIO
CONTAR AL MENOS CON LOS
PRECIOS SOMBRA DE:**

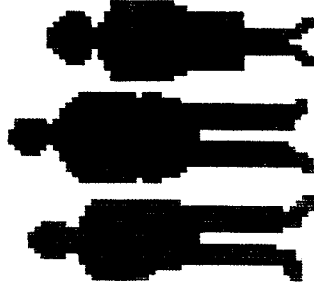
PRECIOS SOMBRA



- LAS DIVISAS**
- EL TRABAJO**
- EL CAPITAL (TASA SOCIAL
DE DESCUENTO)**

- ES FUNDAMENTAL CONTAR CON PERSONAL CAPACITADO EN:**
- IDENTIFICACION, FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS**
 - ADMINISTRACION DE PROYECTOS**
 - OPERACION DEL SISTEMA**

PERSONAL CAPACITADO



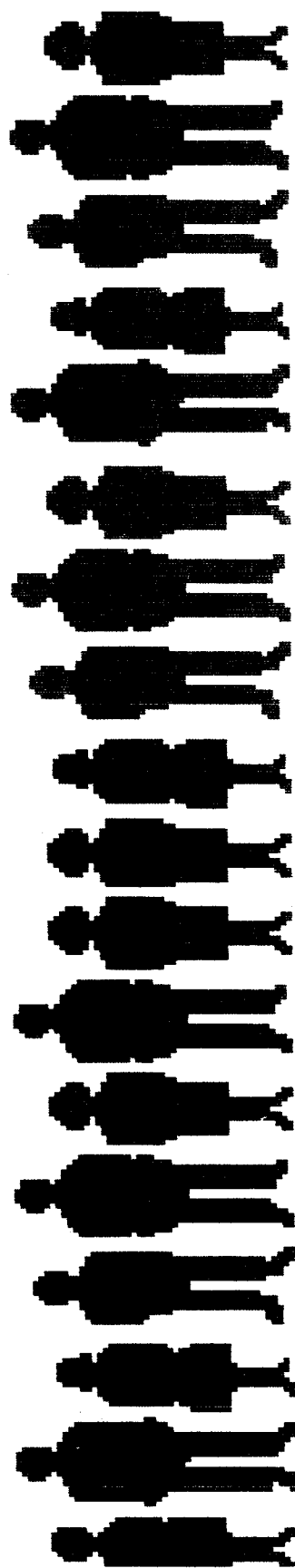
CAPACITACION

- ▣ NIVEL BASICO
- ▣ NIVEL INTERMEDIO
- ▣ NIVEL AVANZADO

NIVEL BASICO

- EVALUACION A NIVEL DE PERFIL
- PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA
- USO DEL BANCO DE PROYECTOS
- CREAR "CULTURA DE PROYECTOS"

GENERAR CAPACIDAD DE OPERAR EL SISTEMA



NIVEL INTERMEDIO

- ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD
- CAPACITACION BASICA
- ASISTENCIA TECNICA
- MANTENCION DEL SISTEMA

GENERAR UN EFECTO MULTIPLICADOR



NIVEL AVANZADO

- DESARROLLOS METODOLOGICOS
- CAPACITACION A NIVEL MEDIO O AVANZADO
- MANTENCION Y DESARROLLO DEL BANCO DE PROYECTOS

GENERAR CAPACIDAD DE MEJORAR EL SISTEMA



ES NECESARIO ASIGNAR RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES POR:

- DESARROLLO DE METODOLOGIAS**
- ADMINISTRACION DEL SISTEMA**
- EL PROGRAMA DE CAPACITACION**

ADEMAS HAY QUE ESTABLECER PROCEDIMIENTOS PARA:

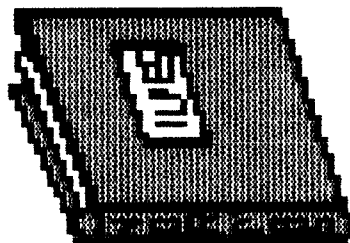
- ACTUALIZACION PERIODICA DE LA INFORMACION**
- ACCESO AL SISTEMA**
- DISTRIBUCION DE REPORTES**

PROCEDIMIENTOS



**ENTRE OTROS TOPICOS, LA REGLA-
MENTACION DEL SISTEMA DEBE
ESTABLECER:**

- LAS RESPONSABILIDADES
INSTITUCIONALES**
- LA OBLIGATORIEDAD DE
CUMPLIR CON LOS PRO-
CEDIMIENTOS DEL SISTEMA
PARA OBTENER FINAN-
CIAMIENTO**



LA SELECCION DEL SOFTWARE Y DIMENSIONAMIENTO DEL HARWARE DEPENDEN DE:

- LA ARQUITECTURA DEL BANCO DE PROYECTOS
- LA DISPONIBILIDAD EN EL PAIS DE EQUIPOS Y TECNICOS

ILPES

LA SELECCION DEL SOFTWARE Y DIMENSIONAMIENTO DEL HARWARE DEPENDEN DE:

- EL VOLUMEN DE INFORMACION A MANEJAR
- EL NIVEL TECNICO DE LOS USUARIOS

ILPES

**LAS ALTERNATIVAS VAN
DESDE UN COMPUTADOR
PERSONAL HASTA UN
"MAINFRAME".
SIN EMBARGO, HAY UNA
TENDENCIA HACIA BASES DE
DISTRIBUIDAS Y REDES DE
COMPUTADORES.**

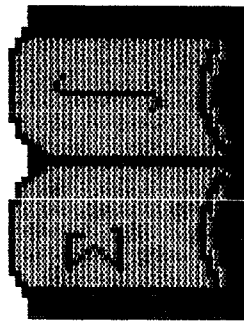
ILPES

LA SELECCION DEL LENGUAGE
PARA EL DESARROLLO DEL
BANCO DE PROYECTOS DEBE
CONSIDERAR SU CAPACIDAD
PARA CREAR UNA APLICACION
AMIGABLE Y LA DISPONIBILIDAD
DE TECNICOS NACIONALES
CAPACITADOS PARA LA
MANTENCION Y DESARROLLO.

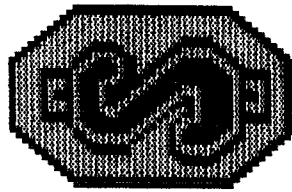
ADEMAS, ES IMPORTANTE
TENER PRESENTE QUE LA
SELECCION DEL LENGUAJE
DE DESARROLLO ESTA LIGADA
A LA SELECCION DEL
HARDWARE

PRINCIPALES COMPONENTES DE UN BANCO DE PROYECTOS

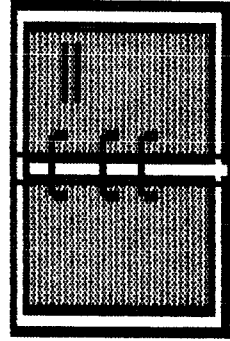
METODOLOGIAS



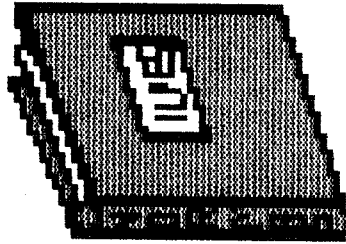
PRECIOS SOMBRÁ



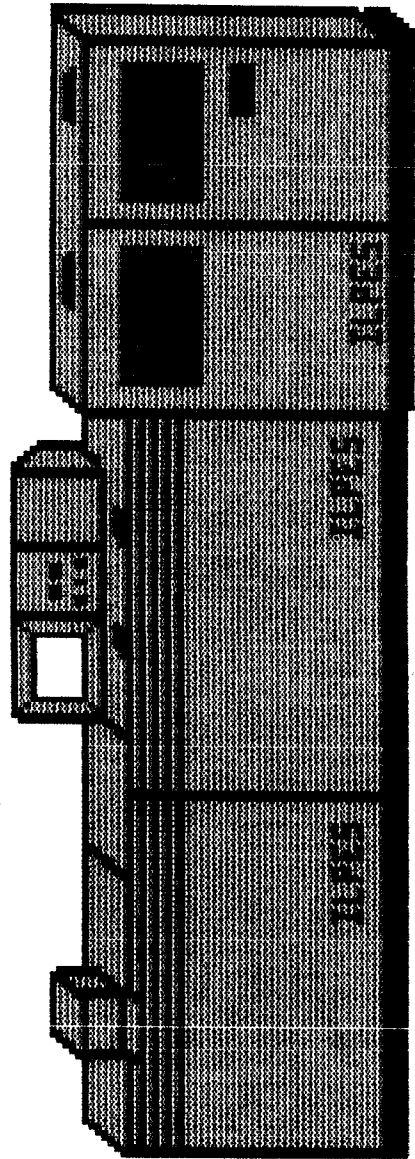
PROCEDIMIENTOS



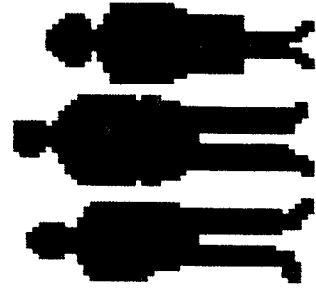
LEYES Y REGLAMENTOS



HARDWARE Y SOFTWARE



PERSONAL CAPACITADO



CONDICIONES DE EXITO

AL CREAR UN Bco. de Proy.

- * APOYO POLITICO
- * CAPACITACION MASIVA
- * RECURSOS LIGADOS AL CUMPLIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL BP
- * FINANCIAMIENTO Y PERSONAL
- * PARTICIPACION DE LOS USUARIOS

REQUERIMIENTOS

- 1. FUERTE APOYO INSTITUCIONAL**
- 2. RECURSOS HUMANOS Y TECNICOS**
- 3. FLUJO CONTINUO DE INFORMACION**
- 4. INTEGRACION SECTORIAL Y REGIONAL
DEL BANCO DE PROYECTOS**
- 5. ACTIVA PARTICIPACION DE LOS
USUARIOS**

TENGA PRESENTE QUE:

- * ALCANZAR PLENA OPERACION DEL BP
DEMORA AÑOS
- * EN TODOS LOS NIVELES SE PRODUCE
RESISTENCIA AL CAMBIO
- * EL COSTO TOTAL DE IMPLANTACION
ES ALTO
- * DURANTE LA IMPLANTACION EL
TRABAJO AUMENTA

RESULTADOS ESPERADOS

- FACILITAR LA PLANIFICACION DE LA PREINVERSION
- APOYAR LA PROGRAMACION DE INVERSIONES
- MEJORAR EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE PROYECTOS

RESULTADOS ESPERADOS

- APOYAR LA JERARQUIZACION DE PROYECTOS
- PROVEER INFORMACION PARA EVALUACION EX-POST
- PERMITIR EL ANALISIS DE ESCENARIOS ALTERNATIVOS
- IDENTIFICAR RELACIONES ENTRE PROYECTOS

RESULTADOS ESPERADOS

- MEJORAR LA COORDINACION
INTER-INSTITUCIONAL
- APOYAR LA NEGOCIACION DE
PROGRAMAS DE CREDITO
- FACILITAR EL SEGUIMIENTO DE
PROGRAMAS DE OBRAS MULTIPLES
- APOYAR LA DESCENTRALIZACION

**LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES EN LA CREACION
DE UN BANCO DE PROYECTOS SON:**

**DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL
DISEÑO DE FICHAS DE CAPTURA DE INFO.
DEFINICION DE PROCEDIMIENTOS
DISEÑO DE UN PROGRAMA DE CAPACITACION
DESARROLLO DE METODOLOGIAS
CALCULO DE PRECIOS SOMBRA**

**LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES EN LA CREACION
DE UN BANCO DE PROYECTOS SON:**

PROGRAMACION DE LA APLICACION

PREPARACION DE MATERIAL DE CAPACITACION

DESARROLLO DE MANUALES

CURSOS DE CAPACITACION

ADQUISICION DE EQUIPOS DE COMPUTACION

CARGA INICIAL DEL SISTEMA

TENGA PRESENTE QUE:

- * ALCANZAR PLENA OPERACION DEL BP
DEMORA AÑOS
- * EN TODOS LOS NIVELES SE PRODUCE
RESISTENCIA AL CAMBIO
- * EL COSTO TOTAL DE IMPLANTACION
ES ALTO
- * DURANTE LA IMPLANTACION EL
TRABAJO AUMENTA

G. LA PROGRAMACION DE INVERSIONES Y LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Angel Salvador Merán ^{1/}

El principio de la programación "establece que el presupuesto debe ser fijado en su nivel y composición conforme a los lineamientos de los planes de desarrollo económico y social de largo y mediano plazos. Según este principio, el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingresos y gastos con la coherencia necesaria para delinear los programas. El presupuesto, al observar este principio, pasa a ser el instrumento fundamental de operación de la planificación".^{2/}

En la República Dominicana son muy débiles las relaciones entre presupuesto y planificación debido a una serie de factores entre los cuales podrían citarse los siguientes:

El factor político:

Al momento de fijar las apropiaciones presupuestarias durante la formulación, la Oficina Nacional de Presupuesto cuenta con las peticiones de gasto o anteproyectos recibidos de las distintas Secretarías de Estado, elaborados conforme a sus respectivos planes de trabajo para el año en cuestión; ha realizado la estimación de ingresos; y ha consultado con el Presidente de la República sobre el rendimiento esperado de las recaudaciones, sobre el detalle de los incrementos en las cargas fijas mensuales, sobre el monto total del proyecto del presupuesto y su distribución por fondos, sobre el énfasis que se piensa dar a cada sector de la economía; y obtenido las instrucciones de la superioridad al respecto de estos y otros asuntos relacionados con el proyecto. Luego los técnicos de **ONAPRES** dan los toques finales al documento presupuestario que será presentado a la aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo, y luego al Congreso Nacional.

Es cierto que, antes de que las distintas unidades ejecutoras preparen sus peticiones de gastos, se les remite una circular con un instructivo y algunos lineamientos para la formulación, pero estas directrices no tienen relación con el marco de algún plan de desarrollo, el cual, en caso de que existiera no es conocido por la Oficina Nacional de Presupuesto.

^{1/} Asesor de la Oficina Nacional de Presupuesto, República Dominicana.

^{2/} "Elementos de Economía Presupuestaria" por Rodríguez Aznar, José Vicente. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Finanzas Públicas. Caracas, Venezuela, 1973. Página 224.

Si suponemos que, los anteproyectos que nos envían las Secretarías de Estado, fueron elaborados siguiendo algunos lineamientos de planes sectoriales, luego, al examinar los resultados de la ejecución vemos que sobre la marcha se llevaron a cabo otras actividades y proyectos que resultaron más prioritarios desde el punto de vista político coyuntural.

En lo que se refiere a las inversiones de capital, al iniciar la etapa de formulación, enviamos a las unidades ejecutoras un instructivo adicional para los proyectos de inversión elaborado por la Oficina Nacional de Planificación, el cual devolvemos a ONAPLAN, una vez recibido de las distintas oficinas; pero, no tenemos luego noticias del uso que se dá a estas informaciones.

Pienso que parte de estas informaciones nos llega de ONAPLAN en el listado de proyectos financiados con recursos externos y sus correspondientes contrapartidas, el cual incluimos en el proyecto de Ley de Gastos Públicos.

Pero, los otros proyectos de inversión, los que se financian con recursos nacionales, que son la gran mayoría, se pagan con cargo al Fondo Especial 1401 casi en su totalidad y de ellos no recibimos información alguna al momento de presupuestar. No sabemos si se realizaron los concursos públicos al momento de adjudicarles los proyectos a los contratistas, no sabemos si se hizo un estudio técnico-económico, ni conocemos otra cualquiera información acerca de los mismos, y, consecuentemente, no los incluimos en el proyecto de Ley de Gastos Públicos.

El factor jurídico:

Otro factor que entorpece o inutiliza el presupuesto como instrumento de la programación o planificación en la República Dominicana, es la existencia de algunos artículos en la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, Número 531 del 11 de diciembre de 1969. Se trata de los Artículos del 49 al 54.

El Artículo 50 dice: "El setenta y cinco por ciento (75%) del excedente (recaudado), sobre el estimado mensual (para el Fondo General) se destinará a acumular en la Tesorería Nacional un fondo especial a disposición del Poder Ejecutivo, el cual lo aplicará a satisfacer aquellas necesidades públicas que juzgue convenientes".

Con el restante 25%, el Artículo 51 crea una reserva; pero el Artículo 52 dice que, cuando esta reserva alcanza el 5% del presupuesto de ingresos vigente, entonces comenzarán a llevarse el 100% del excedente al Fondo Especial a que se refiere el Artículo 50.

El Artículo 53 se refiere a los tres usos que darán la Reserva Presupuestal; y el 54 dice que el balance libre de ingresos del Fondo General, al 31 de diciembre, después de rebajadas las asignaciones que se hayan concedido, se traspasará el Fondo Especial para usarlo en la misma finalidad que indica el Artículo 50.

En nuestra humilde opinión, estos artículos dan al Poder Ejecutivo la facultad legal de convertir el presupuesto en un documento de simple formalidad legislativa, con grave daño para los fines de la programación o planificación del desarrollo.

Esto así, porque crea un Fondo Especial extra-presupuestario en el cual puede ejecutarse una gran proporción de los ingresos del Fondo General, que abarca casi la totalidad de los recursos internos.

La cantidad a ejecutarse fuera del presupuesto en el Fondo Especial 1401 (antes 1469), es manejable a voluntad por causa de estos artículos, especialmente el 50 y el 54.

Los excedentes del Fondo General pueden ser aumentados o disminuidos dependiendo del monto estimado para el año (si está subestimado o no); también depende de la forma en que se fije el estimado para cada mes. Y, por efecto del Artículo 54, el balance libre al 31 de diciembre que se traspasará al 1401, depende del volumen de asignación de los recursos que se quiera entregar o no a las unidades ejecutoras.

Como se ve, el daño para la programación puede ser mayor o menor dependiendo de la forma o estilo de administrar del gobernante de turno; si por falta de confianza de los incubentes de las unidades ejecutoras, o por cualquier otro motivo, se centralizan los pagos a través del 1401, y con ello el pago de las inversiones, entonces no podrán incluirse los proyectos de inversión en el documento presupuestario; si, por el contrario se confía en la buena administración de los distintos funcionarios, entonces la Ley de Gastos Públicos contendrá las inversiones de capital que el Gobierno se propone realizar en el período fiscal

correspondiente. Entonces también el presupuesto estará más cerca del cumplimiento de los principios de universalidad, sinceridad y caja única.

El Artículo 54 también es causa de que los que laboran en la preparación de los anteproyectos de presupuesto se sientan desanimados y por eso los recibimos de ellos con la tardanza con

que nos han llegado en los últimos años, lo cual también nos obliga a atrasarnos nosotros en nuestro calendario de formulación. Esto se debe a la experiencia que han tenido en presupuestos anteriores, en cuales figuran metas que luego no pueden realizar por no habérseles entregado los recursos que habían sido presupuestados para alcanzarlas no obstante producido los ingresos; pero, dejados de asignar para traspasarlos al Fondo Especial 1401.

En conclusión:

Aunque creemos que podría ser de alguna ayuda la capacitación de personal de presupuesto y planificación a nivel central, sectorial e institucional, y realizar algunos otros proyectos para mejorar las relaciones entre estos dos aspectos, y dotar a **ONAPLAN** de la capacidad técnica y administrativa necesaria para realizar los estudios técnico-económicos de los proyectos de inversión, personalmente, siendo tal vez un poco pesimistas, diremos que: cualquier reforma parcial que se realice sería insuficiente y poco útil, para los fines de la programación presupuestaria, si no se derogan los artículos ya mencionados de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

**H. LA SELECCION DE PROYECTOS DE INVERSION
Y LAS REFORMAS DE POLITICA:
NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO**

Richard Lynn Ground ^{1/}

PRIMERA PARTE

Reseña

Desde los primeros años de la posguerra hasta el segundo choque de los precios del petróleo, el aumento del capital acumulado se consideraba la tarea principal para acelerar el crecimiento. La inversión del sector público representaba una gran proporción del total de la inversión interna bruta y tenía, en consecuencia, una repercusión decisiva sobre la disposición eficiente del ahorro interno y extranjero. Las imperfecciones generalizadas del mercado suponían la necesidad de elaborar normas de fijación de precios sombra para orientar la asignación eficiente de los recursos del sector público. Las inversiones en proyectos constituían la arista cortante del desarrollo y aparecieron abundantes publicaciones sobre evaluación de proyectos.

Como secuela de la crisis internacional de la deuda, el centro de atención de las políticas varió naturalmente de los proyectos de inversión del sector público hacia las reformas de política, ya que los choques externos intensos y prolongados obligaron a los países a someterse a ajustes rigurosos, especialmente si se hallaban fuertemente endeudados y flagelados por distorsiones sustanciales de precios. En un comienzo, estos ajustes se dejaron generalmente al arbitrio de las fuerzas del mercado y las políticas no experimentaron cambios importantes; sólo después estas reformas de política afectaron el proceso. De todos modos, el proceso de ajuste se acompañó invariablemente de una fuerte caída en las inversiones públicas y privadas. Las restricciones financieras internas y externas indican que en el futuro la restauración del crecimiento de los países, a su capacidad potencial, girará principalmente en torno a la inversión privada. En tal caso, deberá darse prioridad a las inversiones para reformar las políticas. También se necesitan inversiones públicas en proyectos que complementan la formación de capital privado.

^{1/}

Preparado por el Señor Richard Lynn Ground, Economista Principal del Banco Mundial.

Con estos antecedentes, es preciso estudiar explícitamente la relación entre reformas de política y precios sombra. Las normas de fijación de precios sombra dependen de las políticas predominantes, y las modificaciones de las políticas hacen variar los precios sombra. Las reformas de política aumentan la rentabilidad social de los proyectos de inversión, especialmente aquéllos que atenúan las distorsiones de precios de la economía en general. A su vez, los proyectos de inversión que complementan las reformas de política y aumentan la elasticidad de la oferta, reducen el costo del ajuste y aumentan las ventajas del ajuste asociadas con las reformas.

En las publicaciones relativas a la evaluación de proyectos, las distorsiones y las políticas en materia de precios se aceptan generalmente como se presentan, según que el resultado de un proyecto constituye, o se supone que constituye, un incremento marginal de la oferta interna. La función del oficial principal del proyecto, no incluye generalmente el análisis de las políticas. La modificación de los precios sombra para tener en cuenta eventuales reformas de política o los efectos de las grandes inversiones, complica la evaluación de los proyectos y rara vez se hace.

En pocas palabras, la adopción de decisiones en materia de proyectos normalmente es distinta de la adopción de decisiones en relación con las políticas en los planos sectorial y macroeconómico. Esta dicotomía, en el mejor de los casos, es neutra desde el punto de vista del bienestar y muy a menudo tiene un costo elevado. Basta observar la gran cantidad de proyectos de inversión del Estado, realizados para compensar las repercusiones adversas de las distorsiones de precios inducidas por las políticas (por ejemplo, para contrarrestar la modificación de una relación adversa interna de términos de intercambio respecto de la rentabilidad de la agricultura). Esas inversiones públicas reemplazaron las inversiones privadas, inflaron la deuda externa y perpetuaron las distorsiones.

Es preciso aumentar los impuestos o reducir el gasto público para financiar las inversiones del sector público. Prácticamente todos los impuestos y la mayor parte de los vigentes introducen cierto grado de distorsión en uno o más mercados. Estas distorsiones se han pasado por alto tradicionalmente en los análisis de proyectos, con la consiguiente sobreestimación frecuente de los beneficios de los proyectos. Este fenómeno puede explicar, en cierta medida, el sesgo notorio en favor de las inversiones del sector público y en contra de las reformas de política predominantes hasta el advenimiento de la crisis de la deuda. De todas maneras el sesgo persiste, no obstante las severas

restricciones de los recursos y las distorsiones considerables de los precios inducidas por las políticas, que afectan la mayoría de los países en desarrollo.

La inversión para reformar las políticas probablemente es insuficiente en relación con la que se necesita para minimizar el costo de ajustarse a los choques externos seculares y al legado de reveses de carácter normativo. En primer lugar, el costo de las distorsiones de precios inducidas por las políticas se diseminan por toda la sociedad y son, por consiguiente, difíciles de negociar, mientras que las ventajas de las distorsiones de precios se hallan sumamente concentradas. Los beneficiarios de las rentas creadas por las distorsiones de precios lucharán naturalmente contra las medidas encaminadas a eliminar esas distorsiones. Por el contrario, es difícil organizar a las víctimas atomizadas de las distorsiones de precios.

En la misma medida, los beneficios de las reformas de política se hallan asimismo muy diseminados, aunque raras veces favorecen directamente al gobierno. El rastreo sistemático de esos beneficios tan diseminados es difícil; someterlos al pago de impuestos para financiar el costo de reformar las políticas no es factible ni especialmente conveniente. Por consiguiente, el Estado se verá obligado a sufragar las reformas de política con los ingresos generales o mediante la reducción de los gastos (Banco Mundial, 1990). Obsérvese, sin embargo, que estas complicaciones no significan que no se puedan calcular las tasas de rendimiento de las reformas de política. En realidad, se distribuyen entre la mayoría de los proyectos de infraestructura, para los que se mide habitualmente la rentabilidad social (Kanbur, 1990).

En tercer lugar, el costo de la reforma aparece a menudo subestimado, con la consecuencia de sub-inversión en la reforma respectiva --por ejemplo, la incapacidad de prever adecuadamente el costo del ajuste-- pone en peligro la sustentabilidad y los beneficios de la reforma. Esto, a su vez, tiende a desalentar la adopción de medidas reformistas. En cuarto lugar, los proyectos de inversión aumentan generalmente la producción sin modificar los precios, inclusive en el corto plazo, mientras que las reformas habitualmente ponen en movimiento reducciones de la producción en el corto plazo.

La reforma --cuando se evita-- se acompaña generalmente de una redistribución intertemporal del ingreso. En el corto plazo, no se utilizan los recursos y el ingreso se deprime en el mediano a largo plazo y la producción es mayor de lo que hubiera sido de no haberse efectuado la reforma. El ingreso perdido, o sea el costo de la reforma normativa, es semejante a los costos del capital inicial de

un proyecto. Además, la reforma ocasiona normalmente una redistribución intratemporal del ingreso: las reformas benefician a aquéllos afectados por las distorsiones de precios y perjudican a quienes se benefician de ellas. Los perjudicados pueden frustrar, revertir o desmembrar una reforma de política, a no ser que sean compensados. Esto representa un costo inicial suplementario de la reforma. (Cuanto mayor sean las distorsiones de precios y las imperfecciones institucionales, tanto mayor será la probabilidad de que la tasa de rendimiento de una reforma exceda la tasa de rentabilidad de un proyecto.)

En la presente nota se estudian las interrelaciones entre precios sombra, inversiones en proyectos y reformas de política, a fin de destacar temas para una opción pública entre inversiones en proyectos y reformas. También se examina el problema de determinar si el proceso de desarrollo se vería más favorecido de realizarse la evaluación y selección de proyectos y políticas en un marco analítico común. La interrelación entre precios sombra y reformas, indica enfáticamente que la selección de proyectos y políticas deberá moldearse a través de un marco analítico común.

En la primera parte se reseña someramente la evaluación en materia de inversiones y proyectos; en la segunda, se examina el vínculo entre políticas y precios sombra. En la siguiente, se estudia un marco analítico para integrar precios sombra, inversiones y reformas de política. En la cuarta parte, se consideran las aplicaciones típicas de ese marco. En la quinta, se analiza la práctica actual relativa a precios sombra y evaluación de proyectos. En la sexta, se explora el fundamento para evaluar las reformas de política en el mismo marco, a medida que se estudian más aún los proyectos de inversión. En la última parte, se abordan algunos de los temas que entraña la aplicación del marco propuesto.

SEGUNDA PARTE

Los precios sombra y el marco de las políticas

Los precios sombra aportan un correctivo parcial a las distorsiones que generan las deficiencias naturales del mercado o la política. Las fallas naturales del mercado pueden ser consecuencia de elementos monopolísticos, economías externas y paradojas y errores. Las deficiencias naturales del mercado constituyen la base para dos tipos de injerencias gubernamentales: i) las intervenciones macroeconómicas destinadas a aumentar las

tasas de crecimiento, estabilizar los precios y asegurar el equilibrio externo; y ii) las intervenciones a nivel de sectores y del mercado, con el objeto de corregir deficiencias específicas del mercado.

Los precios sombra aportan asimismo un correctivo a las distorsiones causadas por injerencias normativas que desorganizan mercados, que en otras circunstancias funcionan eficientemente. En todos los casos que implican la utilización de precios sombra, una alternativa más conveniente sería el diseño de una intervención óptima para corregir la falla básica del mercado que se tradujo en la necesidad de utilizar un precio sombra en primer lugar. Puesto que las intervenciones óptimas resultan con frecuencia esquivas, subsiste la necesidad de utilizar precios sombra y éstos, constituyen el vínculo decisivo entre los proyectos y las políticas.

Existe una estrecha relación entre régimen tributario, distorsiones y precios sombra. El cuerpo de teoría del bienestar, respecto de los sistemas impositivos, evolucionó tanto en el contexto del equilibrio parcial como en el marco del equilibrio general. El análisis del equilibrio parcial se realiza en términos de las funciones de la demanda y la oferta en un mercado de productos, en el que la distorsión causada por los impuestos introduce una cuña entre los precios de la demanda y la oferta. Cuando el análisis de los efectos de una distorsión en un mercado se aplica a otros mercados, es preciso formular un enfoque del equilibrio general. En este contexto, Harberger (1971) propuso que los efectos del cambio normativo respecto del bienestar se midieran por la suma de todas las modificaciones inducidas, multiplicada por el grado de distorsión (impuesto o subvención) en cada mercado.

El análisis del equilibrio parcial y general de los impuestos y tarifas se basa habitualmente en la hipótesis de que se dispone de transferencias globales para asegurar el equilibrio fiscal. Esta suposición es conveniente porque las transferencias globales no causan distorsión en los precios, es decir, no introducen una cuña entre los precios de la demanda y la oferta. Sin embargo, los impuestos por un monto global no son viables en la práctica; normalmente, los gobiernos obtienen ingresos mediante impuestos que causan distorsión en mayor o menor grado. Es preciso evaluar entonces los efectos correspondientes respecto del bienestar.

Si los precios sombra han de ser una buena medida de los efectos netos del incremento de una unidad en la oferta de un bien respecto del bienestar social, será necesario incorporar en el análisis las consecuencias del equilibrio general. Sin embargo, si deben incorporarse de manera rutinaria aspectos del equilibrio

general en las normas de fijación de precios sombra, entonces esta fijación dejará de ser funcional para evaluar los proyectos. Será preciso encontrar un término medio entre los enfoques del equilibrio parcial y general, de tal modo que en el diseño de las normas de fijación de precios sombra se incorporen las repercusiones más importantes.

La manera en que Harberger mide la modificación del bienestar social aporta algunos elementos de juicio. La serie de actividades que presentan distorsiones significativas constituye un subconjunto de todas las actividades. El conjunto de actividades que ven su nivel afectado de modo notorio por un proyecto o una reforma normativa es otro subconjunto de todas las actividades. Sólo la intersección es pertinente para analizar los efectos de un proyecto o una reforma normativa. Por ejemplo, sólo será necesario determinar aquellas situaciones en que el producto de la diferencia entre un precio sombra y un precio de mercado y el tamaño de un insumo o producto sea significativo. La diferencia entre un precio sombra y un precio de mercado representa el grado de distorsión; el insumo o producto representa la repercusión de un proyecto o una reforma normativa. Si el número de elementos afectados es manejable, el método de Harberger puede ponerse en práctica.

Estas consideraciones acerca de los precios sombra y la estructura normativa plantean varios problemas. En primer lugar, en algunos casos, quizá sea necesario ampliar los precios sombra del equilibrio parcial para incluir las consecuencias más importantes del equilibrio general. El efecto fiscal de un proyecto justifica un examen exhaustivo.

En segundo lugar, cuando no se pueden efectuar transferencias globales, es preciso incorporar en los precios sombra los efectos sobre el bienestar social de la utilización de impuestos de carácter distorsionario para mantener el equilibrio fiscal. A la luz de lo anterior, la política de fijación de precios de los servicios de utilidad pública y la evaluación de proyectos son inseparables. En tercer lugar, habida cuenta de los déficit presupuestarios excesivos que afectan a muchos países en desarrollo y las restricciones que limitan la utilización de los recursos disponibles para las inversiones públicas, es a la vez necesario y muy pertinente integrar la fijación de precios sombra con las reformas de política.

Es preciso derivar un conjunto de normas de fijación de precios sombra en una estructura que incorpore bienes transados y no transados, factores primarios, distorsiones tributarias, transferencias por montos no globales y la existencia del consumo y producción del sector privado junto con la producción del sector

público. Esta estructura será necesariamente la de un equilibrio general. Aunque la complejidad es un inconveniente, las ventajas prevalecerán como resultado de integrar las normas de fijación de precios sombra con las reformas de política.

TERCERA PARTE

Marco analítico para integrar precios sombra y políticas

La apreciación del efecto total de un proyecto supone comparar la evolución de la economía con el proyecto y sin él. La estructura normativa condicionará sustancialmente la repercusión total de un proyecto. No se pueden definir adecuadamente los precios sombra empleados en la evaluación de proyectos sin especificar la estructura normativa. Las normas de fijación de precios sombra dependen de las políticas existentes. Por consiguiente, es preciso examinar en el mismo marco analítico la elección de los proyectos y la escogencia de las políticas. Teniendo en cuenta la necesidad de predecir el efecto total de un proyecto y la importancia de evaluar el efecto de las reformas en materia de asignación de recursos, el marco analítico será necesariamente el del equilibrio general.

Se considera una economía pequeña y abierta. La hipótesis de un país pequeño implica que éste no ejerce influencia sobre los precios internacionales. Un consumidor representativo maximiza su satisfacción con sujeción a una restricción presupuestaria; en este caso se resumen las repercusiones sobre la distribución del ingreso. El sector privado acepta los precios del productor como tales y determina la oferta que elevará las utilidades al máximo. Por consiguiente, puesto que el rendimiento a escala es constante, las utilidades privadas son nulas en un equilibrio competitivo. El sector público ofrece productos y demanda factores.

La política del sector público condiciona los precios. Esta política puede corregir en todo o en parte las deficiencias naturales del mercado y afectar o no otras variables. En el primer caso, que es el más frecuente desde el punto de vista empírico, las intervenciones normativas pueden aumentar o reducir el bienestar. Las intervenciones normativas pueden asimismo introducir distorsiones sin atenuar las deficiencias del mercado. La otra clase de políticas se incluyen generalmente en el epígrafe de políticas de ajuste estructural y están destinadas a eliminar las distorsiones de precios mediante la reversión de anteriores intervenciones normativas. Las deficiencias de la política

gubernamental o intervenciones normativas que impiden el establecimiento de precios competitivos introducen una cuña entre los precios de la demanda y la oferta.

El equilibrio en esta economía pequeña y abierta se especifica mediante el equilibrio del mercado para bienes no transables y factores primarios a través de ajustes de precios. El mercado de los bienes transables se equilibra mediante las variaciones del balance de recursos. Este equilibrio supone determinado nivel de producción, impuestos y subvenciones públicos. Se supone que la producción del sector público es exógena. En el punto de equilibrio, el bienestar se determinará mediante las variables exógenas en la dotación de sistemas y factores, precios en frontera para bienes transables e instrumentos de política del gobierno: en este modelo, la producción pública es (X) y el superávit presupuestario deseado es (Z) . Suponiendo que la dotación de factores y los precios en frontera son fijos, el bienestar en el punto de equilibrio puede expresarse como dependiente de la producción pública (X) y el resultado presupuestario deseado (Z) , que son, entonces, las variables de control. La meta presupuestaria sufrirá la influencia de los impuestos (t) y las subvenciones, que son los parámetros normativos. En ese sentido, (Z) el objetivo del equilibrio fiscal global es un sustituto del cambio normativo.

Si se define un "choque infinitesimal" como una leve variación del modelo de producción pública y del superávit presupuestario deseado, la solución para el nuevo equilibrio general de la economía será un ejercicio estático comparativo. Los nuevos precios y cantidades se determinan de tal manera que todos los mercados están equilibrados y se cumplen las restricciones presupuestarias de los sectores privado y público. La variación del bienestar será igual al efecto del cambio normativo sumado al impacto del proyecto.

La variación en los ingresos tributarios refleja la producción y el consumo que tienen lugar en otros mercados como resultado del proyecto. Si se cuenta con transferencias globales, ¿pueden descartarse los cambios normativos asociados con la necesidad de equilibrar el presupuesto gubernamental, como consecuencia de las modificaciones inducidas por el proyecto? Este equilibrio se relaciona exclusivamente con la repercusión del proyecto sobre el presupuesto del gobierno. Pero generalmente, no se dispone de impuestos por montos globales para financiar el déficit que genera un proyecto. En consecuencia, al estimar el precio sombra habrá que tener en cuenta el costo social marginal de equilibrar el presupuesto.

Ese precio sombra incorpora explícitamente las consecuencias en materia de equilibrio general de los efectos del entorno normativo existente sobre los ingresos tributarios y los efectos de los cambios normativos de carácter distorsionario que se necesitan para financiar un proyecto a falta de impuestos por montos globales. La introducción de un proyecto se traduce en nuevos impuestos distorsionadores que reducen el bienestar; será preciso rastrear estos impuestos para calcular el efecto total de un proyecto.

Los precios sombra relativos de bienes no transables y factores dependen de los precios del productor y del producto marginal, de las modificaciones de los ingresos tributarios provocadas por las distorsiones existentes en todos los mercados y, de la manera como el Estado equilibra el presupuesto. La norma de fijación de precios sombra de bienes no transables y factores difiere en dos aspectos importantes de aquella aplicable a los precios sombra, en caso de equilibrio parcial recomendados por Little y Mirrlees. En primer lugar, la inclusión del cambio de los ingresos tributarios incorpora las pérdidas y ganancias del consumo y la producción derivadas del impacto total de un proyecto. En segundo lugar, se incluye un mecanismo de equilibrio utilizado por el gobierno a falta de transferencias globales. A políticas diferentes corresponden normas distintas de fijación de precios sombra. Habida cuenta de que el presupuesto del Estado se ha convertido en una de las limitaciones más importantes en muchos países en desarrollo, jamás se insistirá demasiado en la importancia del mecanismo de equilibrio para determinar los precios sombra.

Es posible mejorar el bienestar sin la existencia de un proyecto en la medida en que los cambios normativos en sí pueden mejorar el bienestar. Asimismo, un proyecto que no vale la pena considerar con base en sus propios méritos, teniendo en cuenta la estructura de política, puede convertirse en útil si se realiza conjuntamente con reformas de política. El mejoramiento del bienestar asociado con el cambio normativo gira alrededor de la asignación de recursos. Esta asignación, en ciertas circunstancias, puede facilitar el proyecto. Cuanto más elevadas sean las elasticidades de la oferta causadas por los proyectos de inversión del Estado, tanto mayor será el mejoramiento del bienestar asociado con las reformas de política.

Por otra parte, un cambio de política conveniente se traducirá en una disminución del costo distorsionario de la tributación, aumentará el precio sombra del bien y, por lo tanto, mejorará la viabilidad económica de esa actividad o proyecto. Al mismo tiempo, el proyecto de inversión generará valor agregado, elevará el

ingreso nacional y, si cuenta con financiamiento extranjero, aumentará la absorción interna. Todo esto elevará más aún el bienestar, al estimular indirectamente la inversión privada.

CUARTA PARTE

Proyectos, precios sombra y políticas: algunas aplicaciones

El examen de unos cuantos casos típicos indicará la aplicabilidad del enfoque y aportará elementos de juicio adicionales. El análisis de un proyecto industrial que posee un gran componente de bienes transables en función de insumos y productos es bastante directo. Toda la producción tendrá lugar en el sector público y se aplica la fijación de precios en frontera para los insumos y productos principales. La interacción con el sector privado consistirá principalmente en adquisiciones de insumos de factores y bienes no transables. En esta hipótesis, predominarán los componentes de bienes transables de un proyecto y las variaciones secundarias en los precios sombra de los bienes no transables a causa de las modificaciones de los costos distorsionantes del régimen tributario no influirán en la evaluación. Los efectos indirectos carecerán de importancia, para determinar la viabilidad económica de un proyecto de esa índole. Los precios sombra, derivados de una estructura de equilibrio parcial, probablemente serán adecuados para determinar proyectos industriales con un gran componente de bienes transables que mejoran el bienestar, como afirman Little y Mirrlees (1969).

En el caso de un proyecto de infraestructura, por ejemplo un camino, se produce una transferencia del Estado al sector privado siempre y cuando las tarifas a los usuarios sean inferiores al precio. Tales transferencias o subvenciones pueden ser muy grandes en términos absolutos y, en relación con los beneficios netos derivados de dicho proyecto. El costo en materia de bienestar de generar el ingreso (potencialmente sustancial) para pagar las subvenciones deberá incorporarse en las normas de fijación de precios sombra.

Supongamos que un proyecto de infraestructura sólo se traduce en un incremento de la producción neta de bienes transables del sector privado. El precio sombra de dicho proyecto equivaldrá al valor de la producción inducida del sector privado a precios en frontera menos el costo de pagar las subvenciones. En este contexto, las reformas normativas incluirán una revisión general

del régimen tributario, para minimizar las distorsiones conexas con la tributación que aumentarán la viabilidad de los proyectos de infraestructura.

En el caso de proyectos de servicios de utilidad pública, los precios a menudo se fijan por debajo del nivel necesario para equilibrar los mercados. Como en el caso de los proyectos de infraestructura, en el primer ejemplo, el sector público asume generalmente el costo, en tanto que la mayor parte de los beneficios van al sector privado. Según que este costo en materia de bienestar se pase por alto, habrá una sobreestimación del precio sombra. Este resultado indica claramente que la política de fijación de precios de los servicios de utilidad pública, la inversión pública en este subsector y la política tributaria son inseparables. Una reforma tributaria y de fijación de precios disminuirá el costo de los impuestos distorsionantes para el sector social. La reducción de las subvenciones a la electricidad aumentará el precio sombra. Ambas reformas elevarán por consiguiente la rentabilidad económica del proyecto.

Veamos un ejemplo sencillo. Si la subvención al producto de un proyecto equivale a 60% del costo total y el costo social marginal del financiamiento del impuesto asciende a 80% de los ingresos tributarios, habrá un costo adicional equivalente a 48% del costo total del proyecto. Evidentemente este costo adicional de origen normativo, condicionará fuertemente la viabilidad económica del proyecto. En consecuencia, resulta claramente necesario explicar este costo en función del bienestar; en particular, deberán analizarse los efectos fiscales de los proyectos, incluidos los ingresos necesarios para financiar las operaciones y los gastos de mantenimiento que se requieren si el capital creado por la inversión pública ha de ser productivo. En segundo lugar, la política de fijación de precios de los servicios de utilidad pública y los resultados de la evaluación de los proyectos son inseparables.

En el decenio de 1990 la viabilidad económica de los proyectos dependerá de la búsqueda de un enfoque que tenga en cuenta a la vez los proyectos y las políticas. Aunque habrá que considerar las consecuencias de las reformas de política para el equilibrio general, los problemas de medición no son forzosamente insuperables. Solamente los efectos más importantes para el equilibrio general son pertinentes para evaluar la modificación del bienestar asociada con una reforma de proyectos y políticas; quizá no se necesite un enfoque pleno del equilibrio general. En el caso de un proyecto, los efectos directos e indirectos se captarán mediante la descomposición recomendada por Little y Mirrlees (1969). En caso de un cambio normativo, estos efectos deberán

captarse mediante la utilización de tablas insumo-producto que se centren en los aspectos más importantes, tal como se da a entender en el método de Harberger.

En función de los problemas prácticos de identificar, cuantificar y valorar costos y beneficios, las cuestiones sustantivas en el análisis de proyectos de infraestructura y cambios normativos son idénticas. Los métodos quizá difieran en algunos aspectos, pero será preciso que los enfoques capten los efectos directos e indirectos. Las características que los proyectos de infraestructura y las reformas de política tienen en común, consisten en que mientras el sector público asume los costos, los beneficios ampliamente diseminados van al sector privado. Por consiguiente, si se pueden calcular tasas de rendimiento para los proyectos de infraestructura, también pueden calcularse para las reformas de política que reducen la cuña entre el precio de la demanda y la oferta (Kanbur, 1990).

QUINTA PARTE

Los precios sombra en la práctica

Se pueden obtener normas sencillas de fijación de precios sombra con técnicas de equilibrio parcial y cuando se emplean técnicas analíticas para evaluar proyectos, se trata de técnicas de equilibrio parcial (Little y Mirrlees, 1990). Con la metodología de Little y Mirrlees se utilizan factores de conversión específica, colectiva y estándar para valorar los costos y beneficios de bienes y servicios no transados en precios en frontera o costos económicos. Este método de análisis de las inversiones podría haber conducido a la utilización de tres ajustes generales para valorar bienes no transados en precios en frontera.

En primer lugar, podrían haberse eliminado de los precios del mercado los efectos de las distorsiones de precios originadas en las imperfecciones del mercado y las intervenciones del Estado. En la práctica, en los precios del mercado sólo los impuestos y las transferencias se calcularon en cifras netas para justificar las intervenciones del Estado. En segundo lugar, los efectos de las distorsiones del comercio exterior podrían haberse eliminado mediante desagregación. En la práctica, se ha utilizado generalmente un factor de conversión estándar para todos los productos no transados, independientemente de su proporción en los costos y beneficios totales. En tercer lugar, rara vez se estiman

los precios sombra de la mano de obra. En resumen, se utilizan normas de fijación de precios en frontera parciales y no totales inclusive en una estructura de equilibrio parcial.

Con frecuencia resulta difícil estimar los factores de conversión desagregados y, por lo tanto, el costo de estimarlos puede sobrepasar los beneficios. De todas formas, a partir de los inicios del decenio de 1990, en muchos países no se actualizaban las estimaciones de los precios sombra y los factores de conversión --los precios sombra actualmente utilizados en esos países datan con frecuencia de esos años o de una época anterior. Este fenómeno refleja probablemente el impacto de la crisis económica, que provocó un cambio espectacular de prioridad de los proyectos de inversión a las reformas de política, de las inversiones en capital fijo a los gastos corrientes, de la formación de capital tangible a la formación de capital humano. En estas áreas, las decisiones no se basaron generalmente en un análisis explícito de costos-beneficios. Los precios sombra y los análisis de costos-beneficios

son inseparables. Con la declinación del interés en el análisis de costos-beneficios, se produjo una disminución consiguiente del interés en los precios sombra.

Este resultado fue lamentable. Los precios sombra son básicos para evaluar la necesidad de efectuar cambios de política y proyectos de inversión. Puede sostenerse que los cambios de política que se traducen en precios correctos hacen que sea menos crucial calcular los precios sombra. Sin embargo, la obtención de precios correctos presupone tener conocimiento de los precios sombra. En tal sentido, la estimación de precios sombra y la obtención de precios correctos son dos caras de la misma moneda.

SEXTA PARTE

Selección de proyectos y políticas

Aunque se ha utilizado algún tipo de método cuantitativo para evaluar los proyectos de inversión (por ejemplo, el costo mínimo, el que presenta mayor eficacia en función del costo o el costo-beneficio), los programas de ajuste se han sometido a un análisis cualitativo basado en consideraciones teóricas acerca de las ganancias en materia de bienestar derivadas de la atenuación o eliminación de las distorsiones de precios. Está claro que las proyecciones macroeconómicas normalmente se preparan y significan una demostración de que el bienestar será mayor con las reformas de

política que sin ellas, pero rara vez se especifican los vínculos funcionales entre políticas y evolución del crecimiento y no se calculan las tasas de rendimiento. Las reformas de política no se evalúan generalmente en términos de una comparación de costos y beneficios. Uno de los argumentos consiste en sostener que los beneficios se diseminan ampliamente en el tiempo y las personas y que las autoridades no pueden calcular estos beneficios como tampoco se puede obligar a los beneficiarios a pagar el costo de las reformas de política.

Puede considerarse que las reformas de política constituyen un medio de reducir la cuña que separa los precios de la demanda y la oferta y, por consiguiente, incrementar la eficiencia mediante la asignación de recursos y desplazar de ese modo la economía hacia la frontera de un programa de producción factible o moverla paralelamente a dicha frontera. La inversión en proyectos aumenta la oferta de capital y desplaza, por lo tanto, la frontera hacia afuera, siempre que sea complementaria de la inversión privada. Mediante la corrección para tener en cuenta las deficiencias del mercado, puede asimismo aumentar la eficiencia de la asignación de recursos.

Una de las características sobresalientes de la inversión en proyectos es el desfase cronológico entre corrientes de insumos y productos. Este desfase es un determinante clave de las tasas de rentabilidad. El proceso de la reforma de política es análogo. Las reformas de política presentan característicamente consecuencias importantes para la distribución intratemporal e intertemporal del ingreso. Siempre que las reformas aumenten el bienestar, las ganancias totales de los beneficiarios superarán las pérdidas totales de los afectados. Sin embargo, la dificultad de persuadir a los ganadores para que compensen a los perdedores (por ejemplo mediante pago de impuestos) obliga a reconocer explícitamente que una reforma de política puede necesitar gastos presupuestarios sustanciales para atenuar los efectos adversos, o la redistribución del ingreso, que entraña la reforma.

Mientras se estime que no puede (o no debe) gravarse con impuestos a los ganadores, será preciso gastar recursos reales para compensar a los perdedores. El costo del ajuste es de tipo económico y no un pago de transferencia. Además, se trata de un costo de capital y no de consumo. Es necesario "financiar" dicho costo, ya sea mediante una reducción del consumo de los perdedores, una disminución de los gastos improductivos del Estado o un préstamo o donación del exterior. Asimismo, aun cuando pueda gravarse a los ganadores, todo gravamen tributario que no sea un impuesto por un monto global introducirá distorsiones en otro sector de la economía y contrarrestará, si no es que neutraliza

completamente, los beneficios de la reforma. Esto, naturalmente, es similar al examen de los impuestos distorsionantes en el análisis de los proyectos.

Los costos del ajuste a la reforma derivados de la inmovilidad de los factores o de la irreversibilidad de la inversión pueden, en el largo plazo, deprimir el ingreso nacional, no obstante los beneficios en el largo plazo de la reforma de política. (Téngase presente, sin embargo, que este sería el caso únicamente si pudiera sostenerse el modelo distorsionado de producción mediante el acceso al mercado internacional de capitales, posibilidad que, desde comienzos de los años ochenta, ha estado vedada a la mayor parte de los países en desarrollo.) Quizá sea necesario aliviar el costo del ajuste de la reforma causado por esta redistribución intertemporal del ingreso para "producir" la reforma deseada. La inversión privada se asocia fuertemente con el ingreso nacional y puede, por lo tanto, constituir en el corto plazo otra "víctima" o costo de la reforma de política que habrá que tener en cuenta y financiar.

En la mayoría de los casos de reformas prevalecen los efectos de redistribución intratemporales e intertemporales, en detrimento de la ejecución o el sostenimiento de la reforma de política. Aunque estos efectos redistributivos no constituyen el objetivo de la reforma, son al mismo tiempo necesarios para el éxito de ésta. Por ejemplo, para aumentar el bienestar social, la reforma del comercio debe incrementar el rendimiento de aquellos factores de producción que producen bienes y servicios transables e inicialmente, al menos, esto tendrá lugar a expensa de los factores de producción empleados en la producción de artículos no transados.

Los costos del ajuste, asociados con la redistribución intratemporal e intertemporal del ingreso como resultado de la reforma pueden y probablemente deben tratarse explícitamente como el costo inicial necesario para "producir" los beneficios de la reforma. Los costos en cuanto a ajuste de las reformas, incluidos los que asumen los perdedores y aquéllos financiados mediante el presupuesto o los empréstitos, constituyen la contraparte de los costos de inversión de los proyectos (Kanbur, 1990). Obsérvese asimismo que el tratamiento de las fuentes de financiamiento y sus repercusiones será uniforme como entre proyectos y reformas de política, aunque los costos financiados mediante la reducción del consumo de los perdedores no tienen en cuenta los costos adicionales o de segunda vuelta causados por las actividades (captación de rentas o huelgas) emprendidas en contra de la reforma. Por último, los beneficios de una mejor asignación de

recursos provocados por la eliminación de las distorsiones de precios constituyen la contraparte del producto obtenido de los proyectos.

En síntesis, se necesitan inversiones a fin de asegurar que las reformas de política generen los beneficios previstos derivados de la eliminación de las distorsiones de precios. Las reformas que no cuentan con dichas inversiones generalmente fracasan. Esta circunstancia, junto con las severas limitaciones de recursos a las que han tenido que hacer frente los países en desarrollo desde comienzo de los años ochenta, constituye probablemente el fundamento principal de los créditos y empréstitos basados en consideraciones normativas, es decir, los préstamos de ajuste estructural.

Hemos vuelto al punto de partida: muchos proyectos de inversión del sector público fracasaron --a un costo considerable para los países en desarrollo-- porque se dedicó demasiado tiempo a la elaboración de métodos para evaluar proyectos a costa de eliminar las distorsiones de precios. Por el contrario, muchas reformas de política se desviaron de su ruta, se vaciaron de contenido o han sido lentas en producir resultados positivos porque se ha empleado demasiado tiempo en alabarlas y escasamente ninguno en evaluar sus costos y, hasta hace poco tiempo, en financiar estos costos. Sin embargo, el autor prevé que hasta tanto no se haga un esfuerzo adecuado para realizar un análisis cuantitativo de los costos y beneficios de la reforma, se seguirán subestimando implícitamente los costos --y las necesidades financieras-- en gran desmedro de la reforma y el bienestar en los países en desarrollo.

Hay que diseñar los programas de inversión y las reformas de política según el mismo criterio: el aumento del bienestar social. La viabilidad económica de un proyecto depende de la estructura de política y la marcha atrás, en materia de políticas de distorsión, ejerce naturalmente un efecto sobre la rentabilidad de los proyectos de inversión. La repercusión de la reforma sobre el bienestar social depende parcialmente de la respuesta de la oferta y ésta gira alrededor de las elasticidades de la oferta, elasticidades que los proyectos podrían afectar. En realidad, el fundamento de una serie de proyectos de reforma de política junto con proyectos de inversión, u operaciones híbridas, se origina en estas consideraciones.

Las políticas de ajuste estructural, es decir, aquéllas diseñadas para revertir anteriores deficiencias normativas del Estado o adaptarse a los choques externos seculares, deberán evaluarse en el mismo contexto que los proyectos de inversión pública. Ese enfoque servirá como una poderosa herramienta

educativa y, por consiguiente, facilitará la adopción de políticas que permitirán que las economías se recuperen y crezcan eventualmente a sus tasas de expansión potencial. Como primera medida en esa dirección, habrá que someter los proyectos de inversión y las reformas con respaldo extranjero, a un análisis cuantitativo comparativo. El proceso decisorio normativo y el bienestar mejorarían si un consejo de política económica coordinara las decisiones en materia de inversiones y políticas.

SEPTIMA PARTE

Cuestiones de investigación aplicada

Teniendo como trasfondo los graves desequilibrios internos y externos, el ritmo de recuperación económica girará en torno a la asignación óptima de recursos entre proyectos y reformas de políticas. Pero será preciso elaborar enfoques prácticos para crear una estructura analítica que integre proyectos y reformas. A falta de una investigación que conduzca a un análisis de costos-beneficios más riguroso tanto de los proyectos como de las reformas, es muy probable que la mayoría de los países continúe haciendo inversiones insuficientes en reformas y asignando equivocadamente los recursos dedicados a las inversiones.

La aplicación práctica de una estructura analítica común al análisis de proyectos y políticas consistirá en elaborar procedimientos sencillos para estimar los principales efectos directos e indirectos de los proyectos y las reformas y calcular los precios sombra pertinentes. Los precios sombra contienen considerable información respecto de las políticas del gobierno y un analista puede obtener valiosos elementos de juicio en materia de políticas mediante la simple comparación de determinados factores de conversión entre sí y con la unidad. En consecuencia, se justifica una iniciativa de investigación de gran envergadura para estimar los factores de conversión desagregados a fin de mejorar los métodos de valoración utilizados en el análisis económico de los proyectos y para proporcionar indicadores acerca del grado de las distorsiones. Como mínimo, habrá que actualizar los precios sombra en un contexto de equilibrio parcial. También es preciso aislar las fuentes de distorsión.

Un problema conexo con la estimación de los precios sombra es el de rastrear los efectos de los proyectos y políticas. Desde el punto de vista de la utilización de insumos, el método de semidescomposición insumo-producto defendido por Little y Mirrlees

para explicar los efectos de eslabonamiento sigue teniendo validez y pertinencia para los proyectos y políticas. Pero una vez más, se requiere una investigación empírica. En cuanto al producto, el rastreo de los efectos de las distorsiones exige una inspección minuciosa. En principio, esto se hace de manera rutinaria en un buen análisis de proyectos. Puesto que tal cosa no se ha hecho la mayoría de las veces, la adopción de esta práctica mejorará considerablemente el contenido empírico y analítico de la evaluación de proyectos y políticas. En función de la estructura utilizada en esta oportunidad, el rastreo de los efectos sobre los insumos y productos, contribuirá a determinar el cambio concomitante del ingreso utilizado para estimar los precios sombra de bienes y servicios no transados.

El rastreo de las repercusiones directas e indirectas en los insumos y productos equivale a adoptar la estructura de Harberger, en que un elemento de cambio en el bienestar asociado con una reforma en materia de proyectos, se representa mediante la suma de todos los cambios inducidos multiplicada por el grado de distorsión en cada mercado. Esto parece ser un término medio promisorio entre las estructuras de equilibrio parcial y general para integrar el análisis de proyectos y políticas.

I. EXPERIENCIA DEL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSION NACIONAL DE COLOMBIA, EN METODOLOGIAS DE FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS

Luis Carlos Corral ^{1/}

Introducción

La siguiente presentación tiene por objeto dar conocer la experiencia del banco de Proyectos de Inversión Nacional (**BPIN**) de Colombia, en el desarrollo de métodos de evaluación de proyectos de los diferentes sectores de la inversión pública y su montaje dentro del proceso de preparación del Presupuesto General de la nación (**PGN**).

El proyecto **BPIN** se inició en 1989 con la expedición de la ley 38 (ley orgánica de presupuesto) y su respectiva reglamentación. Actualmente se cumplen tres años del proceso de institucionalización del Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

El **BPIN** ha centrado sus esfuerzos en procurar que las decisiones de inversión se tomen sobre proyectos de inversión con mejores evaluaciones técnicas económicas y sociales.

El desarrollo de metodologías es un componente del **BPIN** el cual busca contribuir al propósito mencionado. Dicho componente no es efectivo si no va acompañado con la capacitación y entrenamiento de los profesionales técnicos encargados de la formulación y evaluación de los proyectos.

La presentación está dividida en tres partes:

La primera intenta describir en forma muy resumida las principales características de Presupuesto General de la Nación, del Banco de Proyectos y hacer una caracterización de los proyectos que acceden a recursos del **PGN**.

La segunda tiene por objeto mostrar los instrumentos desarrollados dentro del componente de metodologías considerando dos instrumentos centrales, el manual metodológico general y las metodologías específicas.

Finalmente se presentarán algunos resultados obtenidos, y algunas conclusiones y recomendaciones producto de dicho estudio.

^{1/} Jefe, División de Metodologías, Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

I. CARACTERÍSTICAS DEL BPIN Y TIPOLOGÍA DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

1.1 Estructura del BPIN

El proceso de montaje del Banco de Proyectos de Inversión Nacional se inició con la expedición de la Ley 38 de 1989, y su respectiva reglamentación.

El Banco de Proyectos se conceptualiza como un sistema de información en el cual se registran todos los proyectos que son sujetos a ser financiados con Presupuesto General de la Nación. Dicho procedimiento tiene fuerza legal en el sentido en que no puede haber ningún gasto del Presupuesto General sin que este forme parte de un proyecto inscrito en el **BPIN**.

Dentro de los objetivos generales del **BPIN** se mencionan algunos:

- racionalizar el gasto público de inversión
- mejorar las decisiones de inversión a partir de mejorar la información de los proyectos que se van a financiar
- mejorar por lo tanto la calidad de los proyectos financiados maximizando la rentabilidad social de los mismos.

Para el logro de dichos propósitos se han desarrollados varios componentes que actúan paralelamente:

Componente de Procedimientos: en el cual se desarrolla el esquema procedimental y de organizaciones para que los proyectos fluyan de los diferentes organismos ejecutores hacia el **DNP** quien actúa como organismo financiador.

Componente de Desarrollo Institucional: que acompaña al anterior y tiene por objeto fortalecer las oficinas de planeación de las entidades y los Ministerios que ejecutan el Presupuesto General de la Nación.

Componente de Metodologías: que como ya se mencionó, desarrolla las metodologías de evaluación que son utilizadas por las entidades para llevar a cabo la evaluación de sus proyectos.

Componentes de Capacitación y Asistencia Técnica: que se encarga de entrenar a los funcionarios del sector público en los aspectos de evaluación de proyectos y las metodologías para la preparación de los mismos.

Componente de Sistemas: mediante el cual se desarrolla una red integrada de registro y consulta de los proyectos financiados con **PGN**.

El proceso de registro de proyectos esta sujeto a determinadas reglas. Este debe estar acompañado con una evaluación que garantice la viabilidad de los mismos técnica, económica y socialmente. Para el logro de dicho propósito se desarrollan dentro del **DNP** las metodologías de evaluación y se lleva a cabo una estrategia de capacitación de las entidades en dichas metodologías.

1.2 Formulación de proyectos y flujo de los mismos hacia el DNP

El Presupuesto General de la Nación es ejecutado por 144 entidades adscritas a los Ministerios Públicos. Estas entidades son de naturaleza sectorial y atienden las necesidades de las regiones desde la Nación.

El esquema de descentralización del Estado Colombiano tiene como uno de sus propósitos que el **PGN** sea una parte cada vez más pequeña dentro del gasto total del sector público y que se fortalezcan los presupuestos departamentales y municipales.

Actualmente, sin embargo, la financiación de proyectos se hace desde la Nación. Los proyectos registrados en el **BPIN** son proyectos de carácter nacional, regional, departamental y municipal.

El esquema del flujo de proyectos hacia el **BPIN** se presenta en los gráficos 1-4. Dicho flujo finaliza con el registro en el **BPIN** en el cual es necesario el diligenciamiento de una ficha resumen del proyecto (ficha de estadísticas básicas de inversión - **EBI**) y la evaluación del proyecto acorde con las metodologías de evaluación.

La formulación del proyecto se presenta siguiendo varios pasos:

1. la formulación y evaluación del proyecto: que la desarrolla la entidad interesada en el mismo.

2. El filtro técnico: que consiste en una revisión de la evaluación del proyecto. Lo lleva a acabo la entidad inmediatamente superior a la que elabora el proyecto.

3. El concepto de viabilidad: que determina si es viable o no el proyecto presentado y lo registra dentro del BPIN.

1.3 Características de los proyectos registrados

El análisis de proyectos a partir de la base de información registrada en los últimos tres años ha permitido determinar algunas características básicas del PGN y de los proyectos que se financian.

1.3.1 Tamaño de los proyectos

En el Presupuesto General de la Nación se registran aproximadamente 5.000 proyectos anualmente. El monto promedio de los proyectos fluctúa entre los 10.000 millones de pesos (14 millones de dólares) y los 30 millones de pesos (40.000 dólares). Sin embargo, la mayor parte de ellos está alrededor de los 100 millones de pesos (140.000 dólares).

Hasta el momento se han registrado cerca de 11.000 proyectos de inversión. Esto incluye las vigencias 1991, 1992 y 1993.

El Presupuesto de Inversión de Colombia es de 1.500 millones de dólares anuales aproximadamente.

Un análisis detallado de los proyectos registrados ha permitido construir la gráfica 5 que se presenta a continuación.

En ella se observa una distribución no uniforme entre el valor de los proyectos y el tamaño de los mismos. Los proyectos grandes se muestran en el primer segmento de la gráfica. Estos representan cerca del 20% del número total de proyectos y un total del 80% del valor de los mismos.

Tras de ellos están los proyectos medianos y pequeños que son cerca del 80% del número total y se financian con el 20% del valor de los mismos. Estos últimos son el objetivo central del BPIN pues son proyectos en los cuales existe poca información, pese a su gran importancia dados los cambios que pueden generar dentro de los niveles de vida de la población.

1.3.2 Tipología de Proyectos

En términos de los sectores financiados con el PGN la gráfica 6 presenta los más importantes. Estos forman parte de las actividades del Estado como oferente de bienes públicos y deja de lado las actividades productivas al sector privado.

El análisis anterior permite diagnosticar el gasto de inversión dentro del PGN que forma parte del esquema central para el desarrollo del componente metodológico. Este diagnóstico se resume en los siguientes puntos:

1. diversidad en los sectores y por lo tanto diversidad en el **tipo** de proyectos a financiar.
2. Diversidad en el **tamaño** de los proyectos a financiar
3. Diferentes niveles de entrenamiento de los funcionarios públicos cuya función es la de formular y evaluar los proyectos.
4. Gran número de proyectos de inversión anualmente registrados.

II. DESARROLLO DEL COMPONENTE DE METODOLOGIAS

Considerando la estructura general del Presupuesto y las características de los proyectos se han desarrollado dos instrumentos dentro del componente de metodologías. El primero es el Manual Metodológico General con el cual se busca identificar, preparar y evaluar todo proyecto de inversión que no tenga una metodología específica de evaluación. El segundo son las metodologías específicas desarrolladas para sectores específicos considerando factores como:

- impacto del sector sobre los niveles de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas
- proporción del gasto en el sector sobre el gasto total invertido
- número de habitantes afectados por los proyectos desarrollados en estos sectores.

2.1 Manual metodológico general

El manual metodológico general ha sido desarrollado para identificar, preparar y evaluar a nivel de perfil cualquier proyecto de inversión que no pueda ser evaluado con metodologías específicas.

Mediante el Manual Metodológico General se conduce hacia la formulación del proyecto considerando aspectos técnicos, económicos, sociales e institucionales y a la evaluación económica y social de los proyectos bajo los criterios de mínimo costo social. En tal sentido no exige la valoración de los beneficios de los proyectos aún cuando sí su cuantificación.

El manual metodológico general está conformado por dos partes independientes:

Parte 1: con el objeto de evaluar proyectos tipo A (proyectos).

Parte 2: con el objeto de evaluar proyectos tipo B (programas).

Cada parte está dividida en módulos así:

Módulo I: Identificación del proyecto

Módulo II: Preparación y evaluación del proyecto

Módulo III: Financiamiento y sostenibilidad del proyecto

2.1.1 Proyectos tipo A.

Son proyectos relacionados con la producción de bienes y servicios por medio de un proceso de producción previamente establecido. Tienen vida útil definida y no existe divisibilidad dentro del proceso de inversión de los mismos.

Una síntesis de los pasos que deben ser realizados para la formulación de los proyectos se presenta a continuación:

Módulo I: Identificación del Proyecto.

- Identificación del problema
- identificación del la población afectada y la población objetivo
- cuantificación de la necesidad
- cuantificación de la demanda y determinación del déficit
- planteamiento de alternativas del proyecto y descripción de las alternativas.

Módulo II: Preparación y evaluación del Proyecto.

- Identificación de los beneficios del proyecto
- cuantificación de los bienes y servicios producidos por el proyecto
- cuantificación de los costos de cada alternativa incluyendo estimativos de costo eficiencia
- descripción del efecto ambiental por alternativa
- selección de la alternativa de mínimo costo

Módulo III: Financiamiento y sostenibilidad del Proyecto.

- Establecimiento de las fuentes de financiación
- establecimiento de los principales aspectos técnicos, operativos, e institucionales que garanticen el funcionamiento del proyecto.

2.1.2 Proyectos tipo B.

Son proyectos relacionados con acciones puntuales para la solución de un problema o necesidad. En ellos cada fracción de la inversión genera beneficios, esto posibilita y hace flexible la asignación del presupuesto en cada en cada proyecto.

Una síntesis de los pasos que deben ser realizados para la formulación de los proyectos se presenta a continuación:

Módulo I: Identificación del Proyecto.

- Identificación y delimitación del problema
- identificación de los objetivos del proyecto
- identificación y cuantificación del grupo objetivo
- enumeración de las alternativas del proyecto
- cuantificación de las metas físicas de cada alternativa
- cuantificación de las actividades para cumplir cada meta física.

Módulo II: Preparación y evaluación del Proyecto.

- Identificación de los beneficios del proyecto
- cuantificación de los costos de cada alternativa por actividad
- cuantificación de los costos de cada alternativa por tipo de costo
- descripción del efecto ambiental por alternativa
- selección de la alternativa de mínimo costo.

Módulo III: Financiamiento y sostenibilidad del proyecto.

- Establecimiento de las fuentes de financiación
- establecimiento de los principales aspectos técnicos, operativos, e institucionales que garanticen el funcionamiento del proyecto.

2.2 Metodologías específicas.

Las metodologías específicas se han desarrollado para aquellos sectores prioritarios según el tamaño de la inversión realizada, la población afectada por el sector y de ella la proporción de habitantes de bajos ingresos.

Las metodologías específicas permiten una evaluación completa de los proyectos desarrollando según el caso los siguientes tipos de análisis:

- **Análisis de Mínimo Costo Social:** en el cual se busca analizar dentro de las alternativas del proyecto aquella que conduzca a la solución del problema incurriendo para ello en el mínimo costo social.

- **Análisis de Costo Eficiencia:** en donde se estudian los costos de los proyectos y se determinan aquellos en los que los indicadores costo-eficiencia son inferiores a un rango determinado.

- **Análisis Beneficio Costo:** en donde se cuantifican los costos y los beneficios de los proyectos. La comparación de los beneficios y costos permite establecer aquellos que se justifican socialmente y aquellos que no se justifican.

Dentro del desarrollo de metodologías se han utilizado los avances llevados a cabo por otros países y entidades internacionales. Algunas de las metodologías son solamente la adaptación de modelos probados internacionalmente.

Las metodologías desarrolladas son:

Acueductos Urbanos - Rurales: se han desarrollado metodologías independientes y paralelamente modelos de costo eficiencia de los proyectos para determinar rangos de costo por unidad por encima de los cuales los proyectos no son socialmente rentables.

Infraestructura en Educación y Salud: se han desarrollado metodologías de mínimo costo, en las cuales el aspecto central consiste en cuantificar la demanda y la oferta y establecer el déficit del servicio.

Caminos vecinales o vías rurales: la metodología hace un análisis beneficio-costos y establece los ahorros en costos de transportes así como proyecta los posibles aumentos en la producción de bienes agrícolas.

Pequeños distritos de riego: se desarrolla un análisis beneficio costo completo.

Comercialización: se lleva a cabo un análisis beneficio costo completo.

Medio ambiente: son proyectos difíciles de evaluar; la metodología que esta actualmente en elaboración, utiliza una tipología que separa los proyectos en cinco categorías, y en cada una de ellas se utiliza un análisis diferente.

Infraestructura en Justicia (Despachos judiciales un cárceles): en donde se combina la elaboración de un sistema de información computarizado, y se priorizan las inversiones de acuerdo con las necesidades existentes y teniendo en cuenta variables como servicios, espacio necesario, etc.

2.3 Adaptación de metodologías existentes

Se han adaptado metodologías de evaluación desarrolladas por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial entre ellas.

Modelo HDM (Highway Design Model): que genera un análisis beneficio-costos de proyectos de carreteras.

Modelo Evepred: que genera un análisis beneficio costo en proyectos de transmisión, subtransmisión y distribución eléctrica.

Modelo EPA: que permite un análisis beneficio-costos en grandes distritos de riego.

Para la adaptación de éstos modelos se han elaborado pequeñas guías introduciendo su utilización.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En la implantación de una estrategia para la puesta en marcha de un Banco de Proyectos es especialmente importante el componente metodológico.
- Este componente debe tener en cuenta dos aspectos centrales:
 1. El tipo de proyectos que financia el presupuesto, el número de proyectos y el tamaño de los mismos. Es conveniente un análisis preliminar del presupuesto que muestre este tipo de información.

2. La capacitación de los funcionarios en identificación preparación y evaluación de proyectos.

- La estrategia llevada a cabo debe estar acompañada por un programa de capacitación que de a los funcionarios del sector público la capacidad en el uso de las metodologías.
- Es conveniente bajo todo punto de vista desarrollar una metodología general de soporte que sea didáctica y acorde con las necesidades y capacitación de los funcionarios. Esta metodología debe servir de base para el desarrollo de las metodologías específicas.
- Es conveniente determinar de acuerdo al diagnóstico los **sectores prioritarios** y proceder sobre ellos para el desarrollo de metodologías específicas. Estos sectores están asociados con la participación en el gasto total y con el impacto socioeconómico que generen.
- El desarrollo de metodologías específicas y el nivel de análisis que logre depende del tipo de información que se tenga, de la capacidad física para su implementación etc. Lo que determina el grado de sofisticación de las metodologías y el proceso de implementación que es un proceso dinámico con mejoramientos continuos.

BANCO DE PROYECTOS DE INVERSION NACIONAL

Indice temático

- I. Diagnóstico del presupuesto general de la nación
Institucionalización del Banco de Proyectos de
Inversión en el proceso de preparación del P.G.N.
- II. Desarrollo del componente de metodologías dentro del
BPIN.
 - A. Manual metodológico general
 - B. Metodologías específicas.
- III. Conclusiones y recomendaciones

Sistema de información que registra todos los proyectos que son financiados con presupuesto general de la Nación.

Cada proyecto registrado debe estar previamente evaluado y factible técnica, económica y socialmente.

Todo proyecto registrado debe seguir para su evaluación las metodologías desarrolladas en el Departamento Nacional de Planeación.

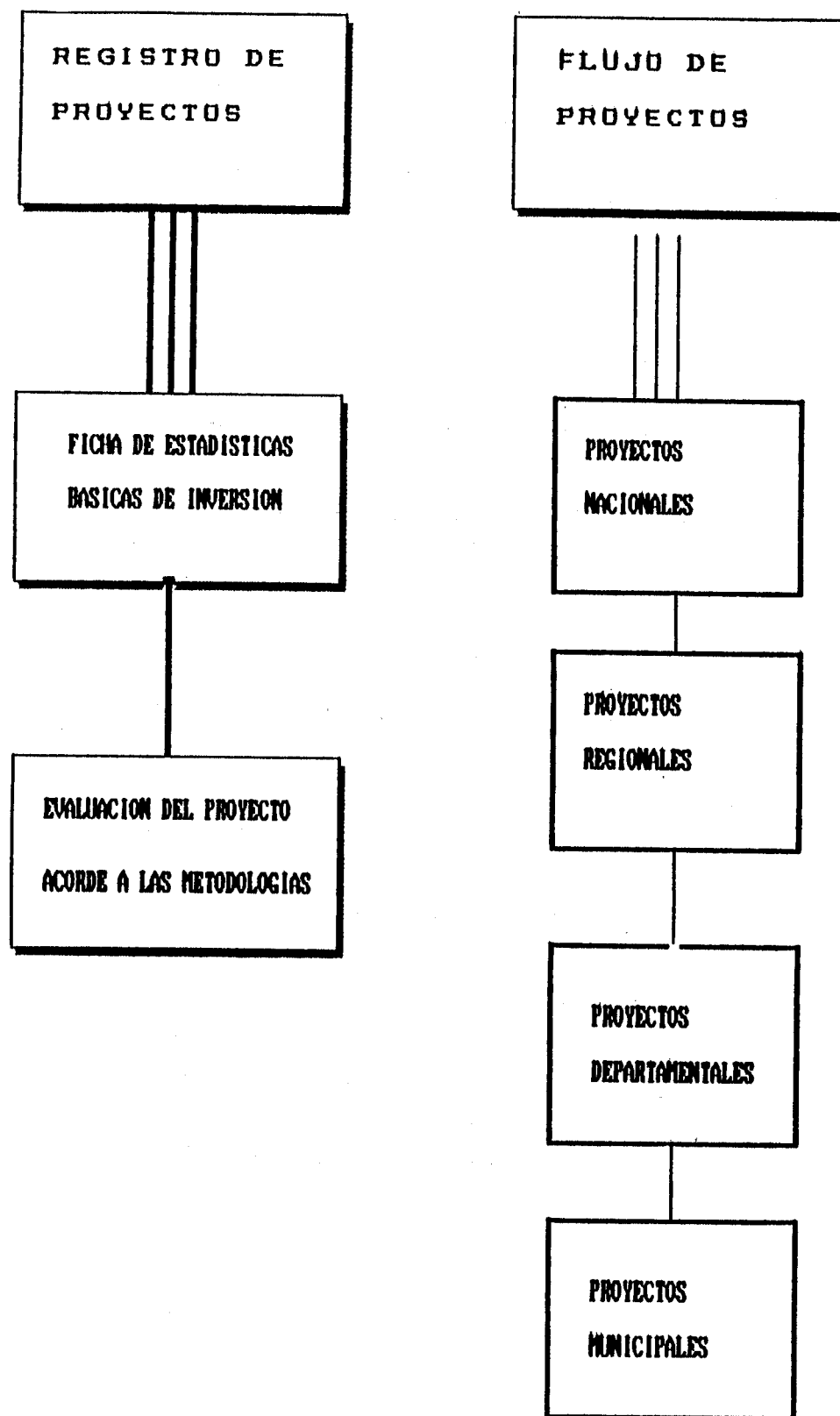
El proceso de montaje del Banco de Proyectos se inició en 1989 con la expedición del nuevo orgánico del presupuesto (Ley 38 del 89) y con su reglamentación.

OBJETIVOS DEL BPIN

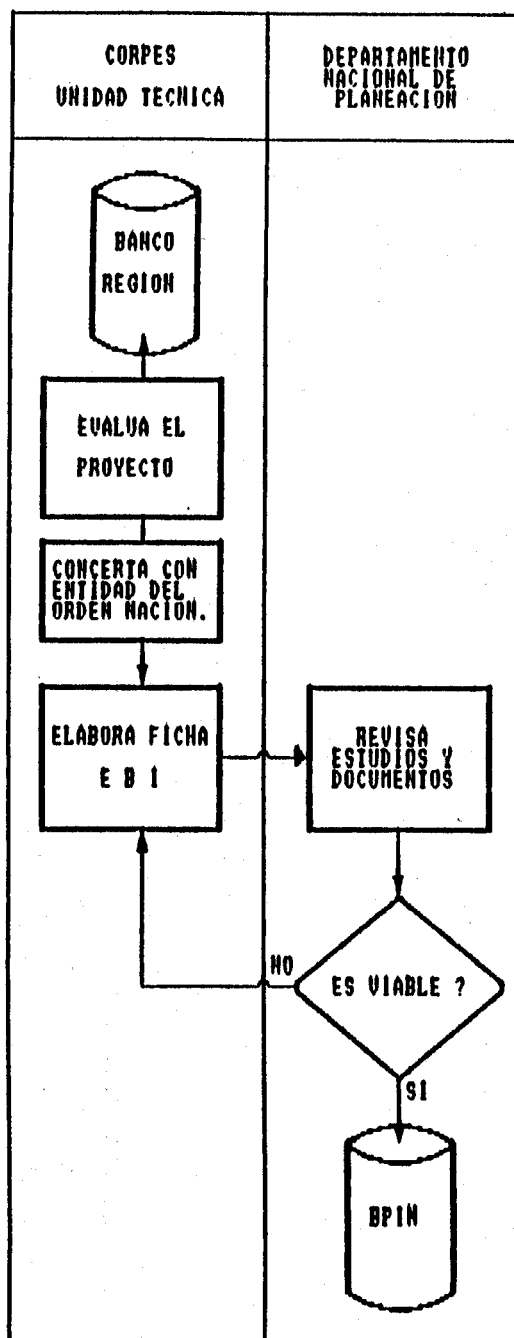
- Racionalización del gasto público
- Mejorar las decisiones de inversión
- Mejorar la calidad de los proyectos

COMPONENTES DEL BPIN

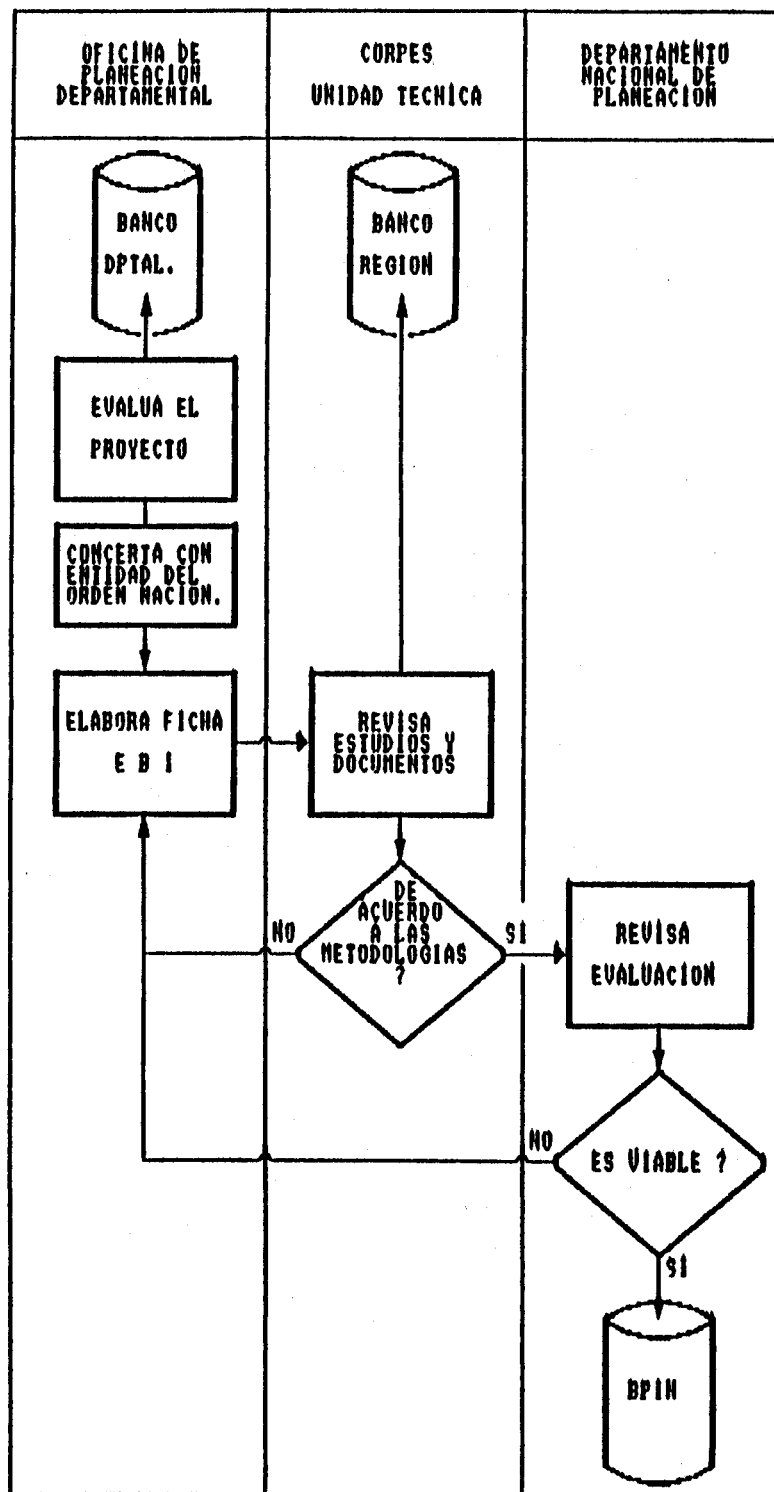
- Procedimientos
- Desarrollo institucional
- Metodologías
- Capacitación y asistencia técnica
- Sistemas



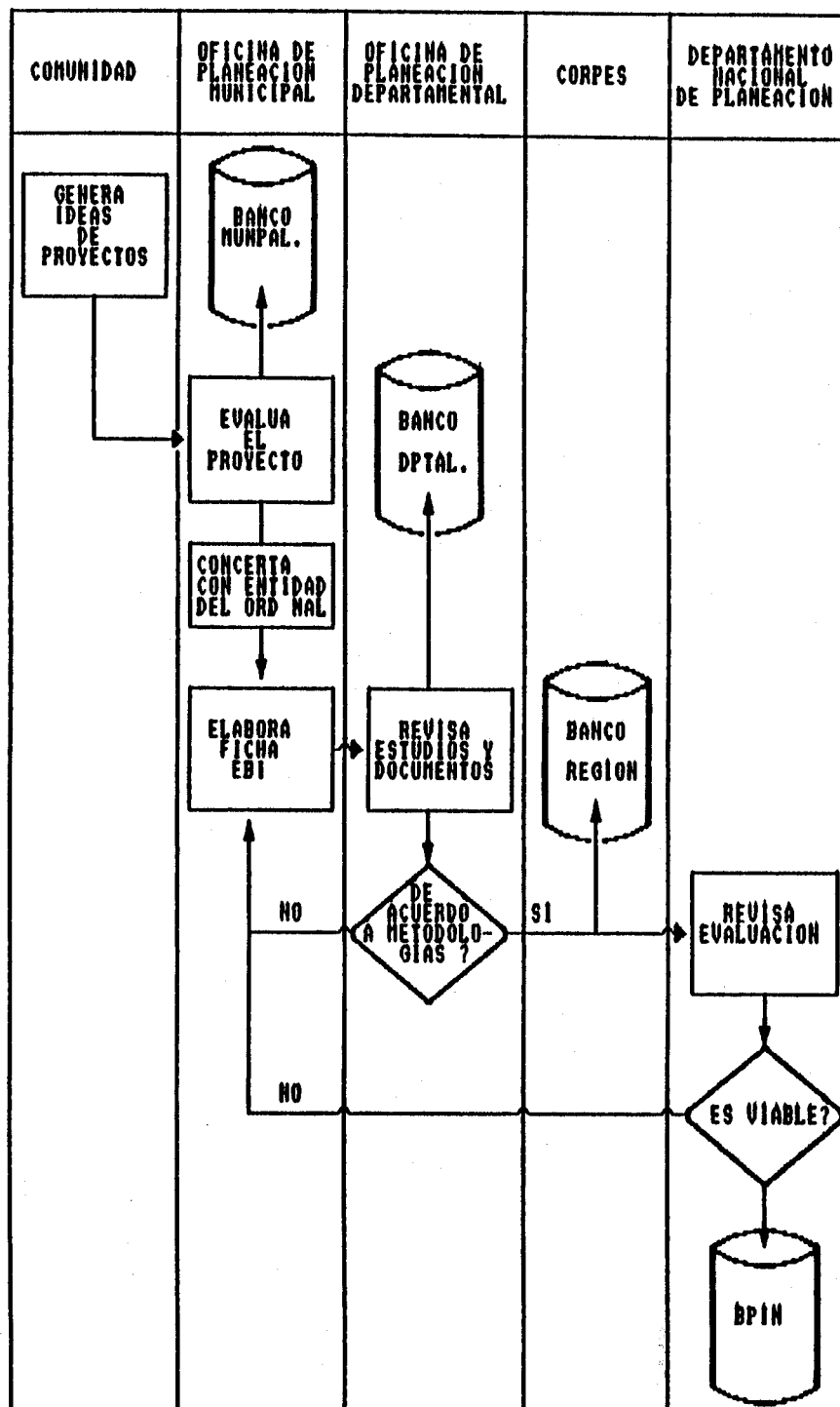
INSCRIPCION DE PROYECTOS EN EL BPIN PROYECTOS DEL NIVEL REGIONAL



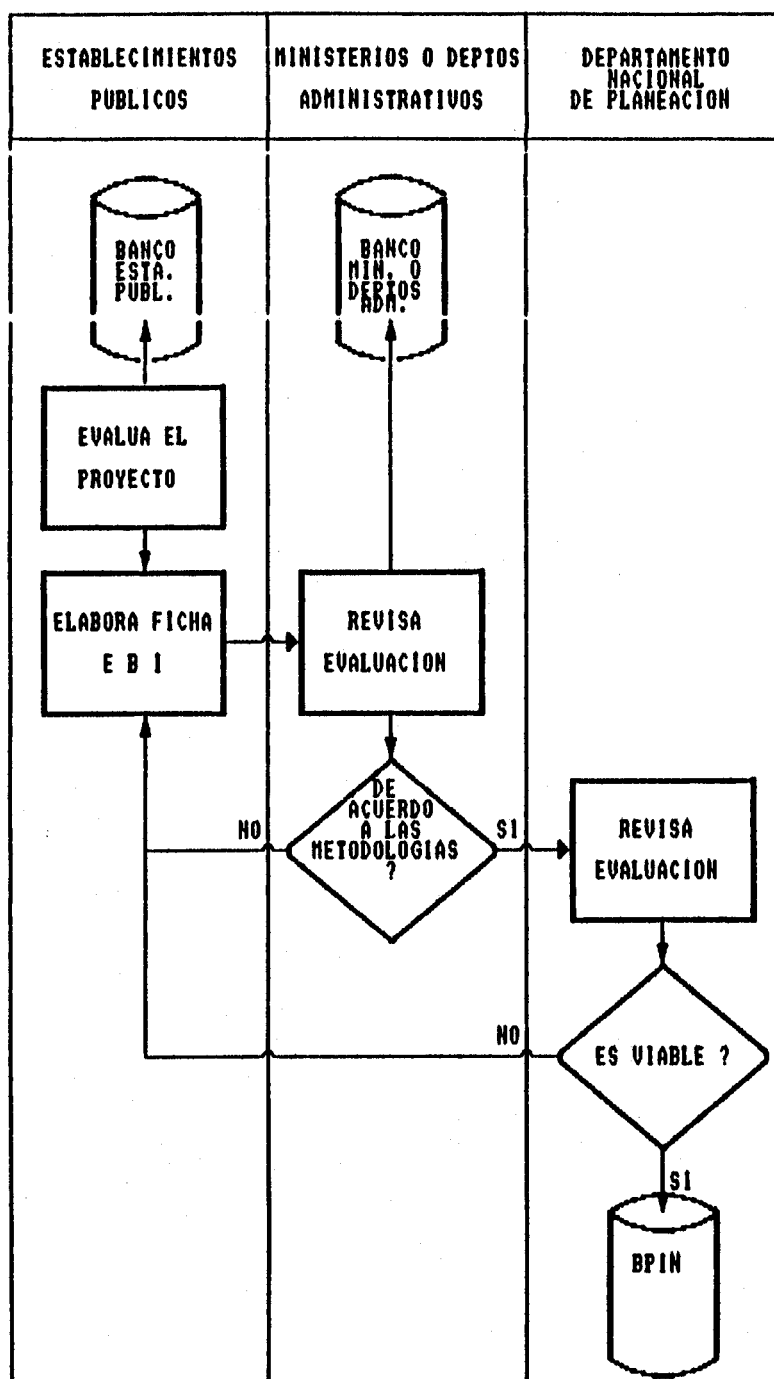
INSCRIPCION DE PROYECTOS EN EL BPIN PROYECTOS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL



INSCRIPCION DE PROYECTOS EN EL BPIN PROYECTOS DEL NIVEL MUNICIPAL



INSCRIPCION DE PROYECTOS EN EL BPIN PROYECTOS DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS



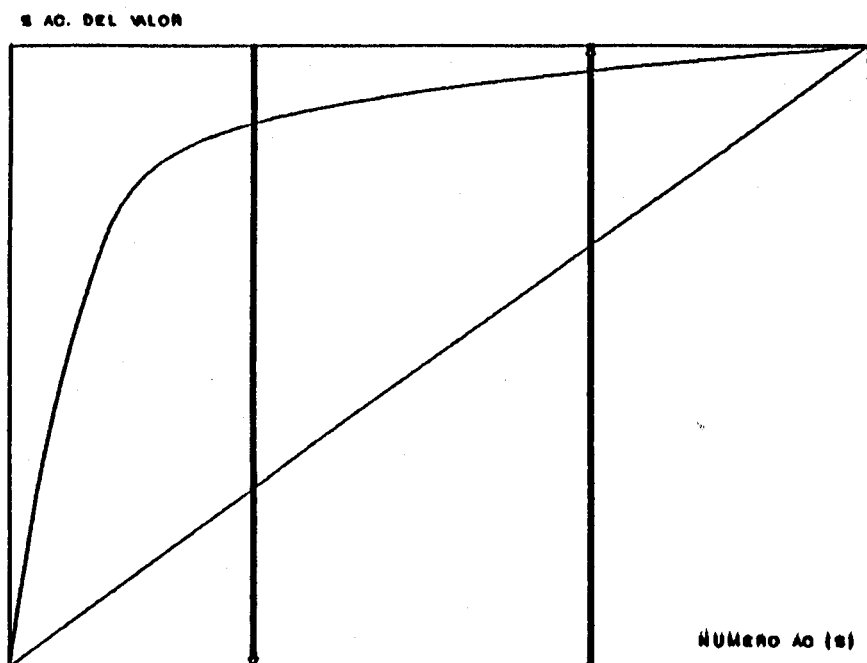
CARACTERISTICAS GENERALES DEL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSION

En el presupuesto general de la Nación se registran cerca de 5000 proyectos anualmente.

En el desarrollo de la implementación del proyecto, se han registrado cerca de 11.000 proyectos de inversión (incluyendo vigencias 1991, 1992 y 1993)

El monto promedio de los proyectos fluctúa entre los 10.000 millones de pesos (14 millones de dólares) y los 30 millones de pesos (40.000 dólares).

En el presupuesto de inversión de Colombia se invierten cerca de 1.500 millones de dólares anuales.



PROYECTOS
GRANDES

PROYECTOS
MEDIANOS

PROYECTOS
PEQUEÑOS



ANALISIS

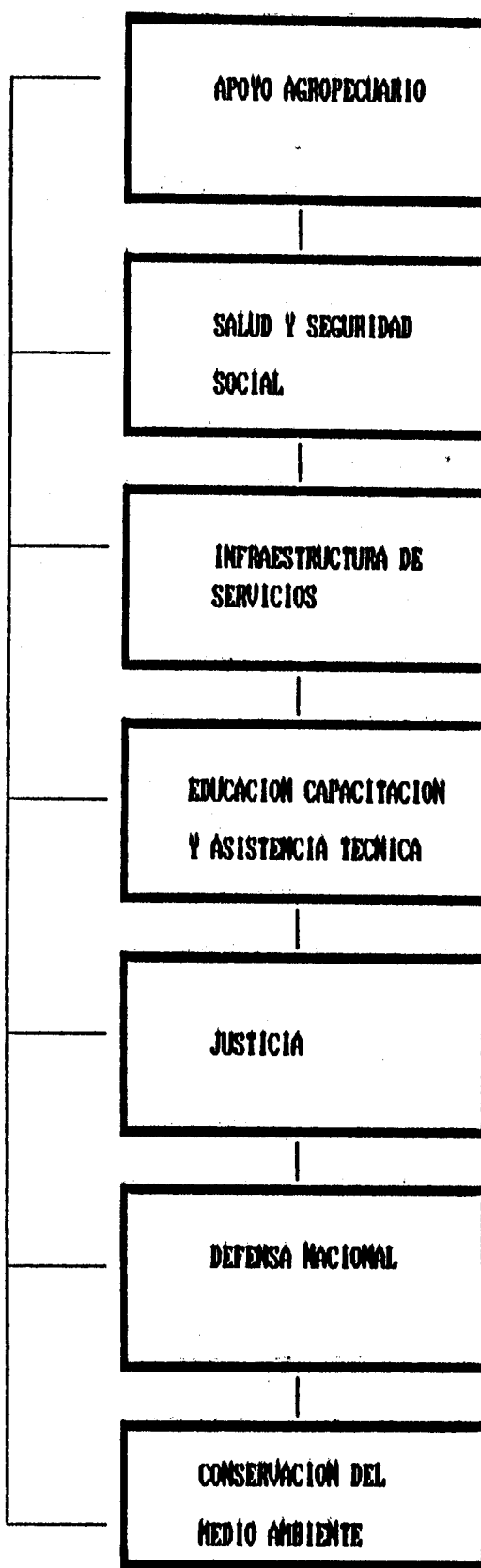
COMPLETO



ANALISIS SIMPLIFICADO

**PROYECTOS DE
INVERSION**

**PRESUPUESTO
GENERAL DE LA
NACION**



Otras peculiaridades

- (I) Diversidad en los sectores y por tal razón diversidad en el tipo de proyectos a financiar.
- (II) Diversidad en el tamaño de los proyectos.
- (III) Diferentes niveles de entrenamiento de los profesionales cuya función es la de formular y evaluar proyectos de inversión.
- (IV) Gran número de proyectos de inversión anualmente registrados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En la puesta en marcha de un banco de proyectos es determinante el componente de metodologías.
2. El desarrollo de este componente debe considerar dos aspectos:
 - a. el tipo de proyectos que financia el presupuesto y sus principales características
 - b. el entrenamiento de los funcionarios que prepararan los proyectos en técnicas de evaluación de proyectos
3. La estrategia de implementación de metodologías debe estar acompañada por un componente de capacitación y asistencia técnica.
4. Es importante el desarrollo de una metodología general que debe ajustarse a cada caso (considerando especialmente el punto 2).
5. El desarrollo de metodologías específicas debe establecerse de acuerdo con una priorización de los sectores.
6. El desarrollo de metodologías específicas y el tipo de evaluación que se lleve a cabo debe ser analizado en cada caso en particular.
7. El proceso de implementación de metodologías es un proceso dinámico y por lo tanto, es necesario hacer ajustes sobre la marcha.

III. EJERCICIO PRACTICO SOBRE REPUBLICA DOMINICANA

A la luz de las exposiciones y debates del Seminario-Taller, se llevó a cabo un ejercicio de simulación con todos los participantes y expositores sobre la capacidad local para preparar, evaluar, implementar y controlar un sistema de programación de inversiones para República Dominicana. Este ejercicio permitió identificar prioridades, tareas, deficiencias, insumos básicos, restricciones, obstáculos y factores fundamentales para cumplir con éxito los objetivos propuestos.

Dicho ejercicio se realizó siguiendo el esquema metodológico del cuadro adjunto. Al final de las discusiones se clarificó el diagnóstico nacional y fue posible caracterizar con mayor precisión la realidad institucional, técnica y política de República Dominicana. Esto, en cierta medida, también permitió integrar el marco teórico de los proyectos al de políticas macroeconómicas, e identificar con mayor claridad las tareas prácticas que será necesario emprender durante la ejecución de un nuevo proyecto relacionado con la administración y programación de la inversión pública.

**REPUBLICA DOMINICANA:
CAPACIDAD LOCAL DE PREPARACION E IMPLEMENTACION DEL
SISTEMA DE ADMINISTRACION DE LA INVERSION PUBLICA (SIP)**

FACTORES CLAVES	ANTES *	DESPUES *	NUEVA ACCION
1. Compromiso político	Escaso	Sin mayores cambios	Apoyo al más alto nivel
2. Desarrollo institucional	Desarticulado	Deteriorado	Precisar coordinación y ordenamiento
3. Marco legal del SIP	Parcial	Sin aplicación	Dictar reglamentos, normas y procedimientos
4. Política presupuestaria	Ad-hoc	Ad-hoc	Promulgar estatuto y marco legal
5. Salarios y función pública	Bajos y sin estímulo	Continuó deterioro	Brindar estabilidad y competitividad
6. Bicicletas/motos: descentralización	Sistema centralista	Pocos cambios	Determinar participación y delegación
7. Capacitación y recursos humanos	Poco entrenamiento	Intentos aislados	Cursos específicos constantes
8. Cooperación institucional	Ruedas sueltas	Desinformación sectorial	Fijar trabajo colectivo
9. Metodologías	Inexistentes	Avances parciales	Utilizar manuales y guías
10. Marco macro-económico (plan / prioridades)	Nulo	Sin aplicación	Definir metas, medios y recursos
11. Seguimiento y control	Propuesta aislada	Escaso progreso	Establecer evaluación ex-post
12. Equipamiento	Nulo	Escaso progreso	Adquirir hardware y software
13. BDP	Inexistente	Sin aplicación general	Crear sistema de registro y análisis obligatorio

* Hace relación al convenio original sobre el "Sistema de Información e Inventario de Proyectos" (1986- 1988).

IV. EVALUACION EX-POST DEL SEMINARIO-TALLER ^{a/}

A. OBJETIVO

A fin de conocer las impresiones de los participantes sobre los resultados del Seminario-Taller y permitir programar en mejor forma futuras actividades, se distribuyó y recogió un formulario de evaluación final con varias preguntas de carácter cualitativo y cuantitativo.

A esta actividad las entidades co-patrocinadoras le asignan una gran importancia, por cuanto constituye una de las formas de corregir errores, profundizar aspectos y así, avanzar en el intercambio de conocimientos y experiencias.

B. CUESTIONARIO

EVALUACION DEL SEMINARIO-TALLER "PROGRAMACION DE INVERSIONES PUBLICAS Y BANCOS DE PROYECTOS"

1. ¿CUAL ES LA RELACION ENTRE EL TEMA DEL SEMINARIO Y SUS FUNCIONES?

2. ¿EN QUE MEDIDA USTED CREE QUE EL SEMINARIO HA SIDO UNA EXPERIENCIA UTIL DE CAPACITACION?

3. ¿CUAL ES LA HABILIDAD (SKILL) MAS IMPORTANTE QUE USTED ADQUIRIO DURANTE EL SEMINARIO?

^{a/} Evaluación realizada por Eliana Calvo, Asistente Principal de la Dirección de Proyectos y Asesoría del ILPES.

4. ¿CUALES SON LOS OBSTACULOS MAS SERIOS PARA QUE USTED APLIQUE LO QUE CAPTO DURANTE EL SEMINARIO?

OBSTACULO	1 (MENOR)	2	3 (MEDIANO)	4	5 (IMPORTANTE)
a) Factores políticos					
b) Marco legal					
c) Capacidad técnica					
d) Ambiente desmotivante de la función pública					
e) Capacidad tecnológica (medios)					

5. ¿CUAL ES LA CONTRIBUCION MAS SIGNIFICATIVA QUE USTED PUEDE HACER PARA MEJORAR LA PREPARACION Y ADMINISTRACION DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS?

6. ¿COMO PIENSA USTED QUE LA INTRODUCCION DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PROYECTOS (BANCO DE PROYECTOS) PUEDE CONTRIBUIR A LA MEJOR PROGRAMACION Y EJECUCION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS?

C. CONCLUSIONES

1. ¿Cuál es la relación entre el tema del Seminario y sus funciones?

De acuerdo a las respuestas y comentarios de los participantes, la relación entre el tema del Seminario y las funciones de los participantes fue estrecha, debido a que la gran mayoría trabaja en formulación y seguimiento de proyectos de inversión pública, sean ellos económicos, sociales o de cooperación técnica. También hubo planificadores, coordinadores de proyectos, programadores presupuestarios y negociadores para financiar proyectos de desarrollo.

2. ¿En qué medida usted cree que el Seminario ha sido una experiencia útil de capacitación?

La amplia mayoría consideró al Seminario como una excelente oportunidad para intercambiar experiencias sobre la forma como otros países han enfrentado la racionalización de su inversión pública. Fue una forma de conocer las características de los bancos de proyectos, sus requerimientos, obstáculos y beneficios.

En la opinión de un participante, el Seminario fue una experiencia útil de "información" mas bien que de "capacitación" sobre el tema.

3. ¿Cuál es la habilidad (skill) más importante que usted adquirió durante el Seminario?

Hubo consenso en estimar que la habilidad más importante adquirida durante el Seminario fue el conocimiento sobre las diferentes experiencias sobre Bancos de Proyectos. Se destacaron los requerimientos técnicos, legales e institucionales, su viabilidad y los beneficios que proporcionan, así como los principales problemas que han enfrentado los distintos países que los han establecido.

4. ¿Cuáles son los obstáculos más serios para que usted aplique lo que captó durante el Seminario?

El 88 por ciento de los participantes consideró el marco legal como el obstáculo más serio para aplicar los conocimientos adquiridos durante el Seminario. De ese total, el 35 por ciento lo consideró un obstáculo "importante" y otro 35 por ciento lo estimó "mediano".

La capacidad técnica, el ambiente desmotivante de la función pública y la capacidad tecnológica (medios) fueron señalados como obstáculo por el 85 por ciento de los participantes. Sin embargo, mientras el 35 por ciento consideró el ambiente desmotivante de la función pública como un obstáculo "importante", la capacidad técnica y la capacidad tecnológica obtuvieron ponderación "menor" en el 31 por ciento de los casos.

Finalmente, los factores políticos fueron considerados como un obstáculo serio por el 81 por ciento de los participantes. De ellos, el 58 por ciento los clasificó como obstáculo "importante"

El cuadro siguiente ilustra lo anterior.

OBSTACULO	1 (MENOR)	2	3 (MEDIANO)	4	5 (IMPORTANTE)	PROMEDIO
a) Factores políticos	7.7	-	7.7	7.7	57.7	80.8
b) Marco legal	11.5	3.8	34.6	3.8	34.6	88.5
c) Capacidad técnica	30.8	7.7	26.9	3.8	15.4	84.6
d) Ambiente desmotivante de la función pública	19.2	3.8	23.1	3.8	34.6	84.6
e) Capacidad Tecnológica (medios)	30.8	7.7	30.8	3.8	11.5	84.6

5. ¿Cuál es la contribución más significativa que usted puede hacer para mejorar la preparación y administración del programa de inversiones públicas?

Las principales sugerencias formuladas por los participantes fueron:

- transmitir la experiencia adquirida sobre los bancos de proyectos;

- conseguir apoyo político para lograr establecer un banco de proyectos;
- enfatizar la importancia de las comunicaciones entre las instituciones públicas para evitar duplicación de funciones;
- capacitar a los funcionarios públicos y aumentarles el salario a aquéllos responsables por los proyectos;
- fortalecer el marco institucional e integrar las unidades participantes en el ciclo de los proyectos desde su formulación hasta su seguimiento;
- formar un archivo de proyectos con especificaciones semejantes a las presentadas en el Seminario para posteriormente integrarlo al sistema central del Banco de Proyectos.

6. Cómo piensa usted que la introducción de un sistema de administración de proyectos (Banco de Proyectos) puede contribuir a la mejor programación y ejecución de las inversiones públicas?

Las opiniones vertidas por los participantes como respuesta a esta pregunta fueron diversas. Entre ellas se pueden señalar las siguientes:

- una mayor coordinación e integración entre las instituciones y/o agencias gubernamentales que llevan a cabo proyectos;
- prever mecanismos de coordinación entre la programación macroeconómica y los proyectos;
- simplificar el proceso de análisis para fijar las prioridades y el seguimiento efectivo de los proyectos, permitiendo mayor dinamismo y eficiencia en la programación y ejecución de la inversión pública;
- racionalizar mejor el uso de los recursos y el destino de la inversión pública, permitiendo descentralizarla; y
- tomar mejores y más rápidas decisiones en relación con la inversión pública.

V. CONCLUSIONES Y SESION DE CLAUSURA

En la sesión de cierre del seminario hicieron uso de la palabra las siguientes personas: señor Eduardo Caro, en representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); señora Katrina Sharkey, en representación del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE/Banco Mundial), señor Edgar Ortégón, en representación de CEPAL/ILPES y el señor José Ricardo Roques, en representación de ONAPLAN.

En general, todas las anteriores personas resaltaron la prioridad para el país de abordar en forma integral las reformas de la programación presupuestaria y la programación de inversiones. En este sentido, recalcaron la conveniencia de integrar adecuadamente las prioridades de la estrategia nacional de desarrollo con los objetivos de la programación presupuestaria y la programación de inversiones.

De igual manera, mencionaron la satisfacción por haber vinculado los tópicos centrales del Seminario-Taller a los ajustes de carácter institucional; a la coordinación inter e intra institucional; a las reformas de carácter legal; a la elaboración de metodologías generales y específicas para identificar, preparar y evaluar proyectos y, a la necesidad de contar con los recursos humanos adecuados para diseñar, ejecutar, continuar, controlar y mantener los sistemas que se proponen en la segunda fase del Proyecto sobre el Sistema de Programación de Inversiones.

Finalmente, se destacó la contribución positiva que significó para los expertos locales el haber presentado y discutido las características y estructura de otras experiencias nacionales relacionadas con la implantación de Bancos de Proyectos. En opinión de los participantes y expositores, esto fue uno de los grandes logros del Seminario-Taller.

Una vez concluidas las anteriores intervenciones, se procedió a hacer entrega de los Diplomas de "Asistencia" a todos los participantes del Seminario-Taller.

A N E X O 1

INTERVENCIONES EN LA SESIÓN DE APERTURA

Intervención del señor Miguel Sang Ben ^{1/}

Señoras y señores:

Pláceme compartir con ustedes la satisfacción de inaugurar este evento ya que el mismo es fruto de una visita de cortesía que hiciera a la sede del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), aprovechando mi asistencia a la Reunión Preparatoria de la II Conferencia Latinoamericana sobre "Pobreza" que se celebró en Quito, Ecuador en 1991.

En la conversación sostenida con el Dr. Edgar Ortégón, explorando vías de asistencia de ese importante órgano técnico del sistema latinoamericano de naciones, acordamos estudiar una segunda fase de diseño del Sistema Nacional de Proyectos, iniciado en ONAPLAN, procurando desarrollar un Banco de Proyectos.

Ante la inminencia del inicio del proceso constitutivo de este importante instrumento de la planeación del desarrollo, bien vale la pena reflexionar sobre el rol de tecnócrata y de planificador en una etapa caracterizada por la ola liberalizadora, centrado en el mercado, recelosa de la autoridad gubernamental y con las pretensiones no-anarquistas, libertarias en la tradición norteamericana, que pretenden por lo menos desprestigiar cuando no pueden anular las actividades de la planificación.

En primer lugar, la planificación no es sinónimo de estatismo. Una de las herencias malsanas de la experiencia de la "planificación central" es la identificación intuitiva de la planificación con intervencionismo y con estatismo. Si la planificación es el ejercicio de la racionalidad para poder encauzar nuestras acciones en un horizonte de tiempo y circunstancias previsibles, negar su utilidad es renunciar al ejercicio de las capacidades de inteligencia y raciocinio de la especie humana.

^{1/} Secretario Técnico de la Presidencia de la República.

Este argumento en favor de la renuncia de la planificación está basada en una fe, sino ingenua, por lo menos simplista, de las capacidades y de la naturaleza de la economía de mercado. Si hemos llegado a postular un nuevo curso a los postulados de la economía del desarrollo que son negadores del intervencionismo y auspician mayores grados de libertad de los actores económicos en los mercados, no es para entronizar un nuevo mecanismo economicista, un "Mercado Ex-máquina" por un añorado "Estado Ex-máquina". Un pecado capital en el pensamiento socioeconómico del neoliberalismo rampante.

Por lo tanto, en segundo lugar, si República Dominicana se ha lanzado en la senda de la modernización instaurando las reformas estructurales, liberalizadoras y aperturistas, auspiciado por cambios reales resumidos en el Nuevo Orden Económico Internacional, se impone que el ejercicio de la racionalidad nos lleve a revisar la concepción que de la planificación tenemos.

Como tenemos la certeza de que el intervencionismo es la vía más costosa para lograr cambios societales, la planificación basada en la autoridad debe ser desterrada. Los cambios societales dominicanos, en un desesperante proceso de concertación, se han logrado con un mínimo de traumas en comparación con las que hubiese producido un proceso de ajuste autoritario basado en una terapia de "shock".

Con esta lección frente a nosotros, debemos entonces concordar que la planificación que debemos reinventar, es una basada en la información. En consecuencia, vamos a explorar en este evento las experiencias, las teorías y las potencialidades de un Sistema Nacional de Proyectos basado en la información con el objetivo de la optimización de los recursos, que está demás definir como escasos.

Agradeciéndoles su paciencia por escuchar una intervención un poco académica, permítanme concluir que con este evento estamos marcando el interés del Estado Dominicano de indicarle a la sociedad su voluntad de modernización para la eficientización, ya que es la cuota necesaria para sostener una economía en crecimiento por el término de una generación, provocar la institucionalidad democrática y alcanzar el estadio del desarrollo.

Aprovecho para agradecer, en nombre del Gobierno Constitucional de la República Dominicana, a los conferencistas nacionales e internacionales que solidariamente van a compartir con nosotros sus experiencias y conocimientos. En particular, señalar como el sistema de las Naciones Unidas colabora con el Gobierno

Dominicano en las tareas de las reformas necesarias mediante el concurso, en esta ocasión, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE, Banco Mundial), la comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), proveyendo el apoyo financiero y los recursos necesarios y, lo que es más importante, los expertos, para que los estamentos profesionales del Estado Dominicano fortalezcamos la capacidad de gestión para el bienestar de todos los ciudadanos.

Intervención del señor Edgar Ortegón ^{2/}

En nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), me es muy grato dirigirme a ustedes en esta ceremonia de inauguración del Seminario-Taller sobre "Programación de Inversiones y Bancos de Proyectos".

En primer lugar, permítame agradecerle al Gobierno de la República Dominicana, por intermedio del Secretariado Técnico de la Presidencia de la República y a la Oficina Nacional de Planificación, el privilegio de visitar una vez más a Santo Domingo, y por la asignación eficiente de la inversión y el presupuesto.

En segundo lugar, es justo mencionar le apoyo y respaldo brindado por todas las entidades copatrocinadoras mencionadas, en la preparación y la realización de este evento.

En ese sentido, este seminario es una clara demostración de colaboración interinstitucional y un buen ejemplo sobre la forma de compartir y aunar esfuerzos en procura de un mismo objetivo.

Quisiera destacar en esta oportunidad algunas ideas sobre el tema que nos convoca: en primer lugar, dentro de las actividades prioritarias del nuevo enfoque de la llamada planificación estratégica, la asignación eficiente de la inversión y el presupuesto ocupan un lugar preponderante. Estas son dos variables claves donde el Estado debe cumplir un papel fundamental tanto para impulsar la transformación productiva como para mejorar la equidad. Sin embargo, después de varias décadas de experiencia e insistencia en el tema, los países de América Latina y el Caribe han aprendido varias lecciones:

- a) la primera lección nos enseña que la **calidad** de la inversión es más importante o tan importante como la cantidad de los recursos disponibles. Es decir, que el impacto sobre el crecimiento y la equidad serán mayores en cuanto mayor sea la calidad de la inversión y esta calidad depende, entre otras cosas, de la

^{2/} Director, Dirección de Proyectos y Asesoría, ILPES.

correcta selección de las prioridades y, de la forma como se identifiquen, se formulen, se evalúen y se ejecuten los proyectos;

Así como en el plano macroeconómico se suele decir que no hay escasez de recursos, sino malas políticas, también en el plano microeconómico se suele decir que tampoco hay escasez de recursos de inversión, sino malos proyectos;

- b) la segunda lección señala que la calidad de la inversión depende fuertemente de lo que se denomina la **sostenibilidad** de los proyectos. Es decir, del conjunto complementario de factores políticos, técnicos, humanos e institucionales que garantizan el comienzo, la ejecución, la operación y el mantenimiento de las obras que conforman tanto el capital físico como humano de un país;
- c) junto a los anteriores factores para mejorar la calidad de la inversión, la tercera lección hace relación con los elementos de carácter **institucional**. Es decir, que la mayoría de los casos, la calidad de la inversión no depende de la escasez o abundancia de recursos físicos. Tampoco la calidad de la inversión depende de una solución técnica. En el fondo, la calidad de la inversión dependerá fundamentalmente del ambiente institucional y de la calidad de los recursos humanos para llevar a cabo las reformas o planes que se proponen.

Por lo tanto, la calidad de la inversión estará íntimamente asociada con el nivel de coordinación institucional, con el claro sentido de las prioridades, con la estabilidad de las políticas, con el adecuado balance entre medios y objetivos, con la eficaz delegación de responsabilidades y recursos pero, ante todo, la calidad de la inversión se asociará con la preparación y conocimiento de los recursos humanos responsables de diseñar, ejecutar y operar los proyectos, las políticas y las estrategias en el plano nacional, sectorial y regional.

En el fondo, la calidad de la inversión pasa por un cambio de actitudes, de procedimientos y formas de trabajar.

Con estas sencillas ideas quisiera terminar mencionando algunos de los propósitos que las entidades copatrocinadoras esperan alcanzar en este Seminario-Taller durante estos dos días: ante todo, colaborar con los esfuerzos del Gobierno Nacional por generar en forma gradual dentro de la administración pública de República Dominicana una **CULTURA DE PROYECTOS**.

Es decir, enfatizar la conveniencia de pensar y actuar en términos de prioridad, pensar y actuar en función de costos y beneficios, pensar y actuar en función de alternativas y a la luz de los impactos sobre el bienestar de la población y el desarrollo del país.

Por lo demás, dichos objetivos que son los que están planteados en la próxima puesta en marcha del Banco de Proyectos de Inversión Pública de República Dominicana, el cual, mediante el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, la Oficina Nacional de Planificación espera iniciar durante los próximos meses.

Recogiendo las experiencias de países como Colombia, Brasil, Chile, Costa Rica, y Jamaica, **ONAPLAN** ha venido discutiendo con el **BID** los términos de referencia de lo que será el Banco Integral de Proyectos destinado a organizar, evaluar, programar, sistematizar y dar seguimiento físico-financiero a los proyectos de inversión pública de República Dominicana, en estrecha integración con todas las entidades de la administración pública.

Este Banco de Proyectos tendrá como componentes básicos los de capacitación, metodologías y sistemas con un adecuado equipamiento en materia de computación. En consecuencia, este seminario constituye en cierta medida una de las primeras instancias para dialogar y debatir sobre lo que se hará en República Dominicana.

Sobre la base del anterior objetivo, deseo reiterar que todos los comentarios, sugerencias, y reacciones de ustedes los participantes son bienvenidos y son esperados. El nivel de participación y el intercambio de opiniones será el mejor indicador sobre la utilidad y beneficio de este seminario. Esperamos que mañana en el acto de clausura, todos tengamos la sensación de que valió la pena convocar y llevar a cabo este evento. Por lo tanto, confiamos en que las deliberaciones sean fructíferas. Si otro particular, en nombre de las instituciones copatrocinadoras deseo expresar mis agradecimientos por su presencia y colaboración.

A N E X O 2

AGENDA

AGENDA

Jueves 14 **(Primer día)**

0830 - 0900 Registro y distribución de documentos

0900 - 0930 Sesión de apertura

- (a) Representante CEPAL/ILPES/BANCO MUNDIAL
- (b) Representante PNUD
- (c) Representante BID
- (d) Secretario Técnico de la Presidencia

0930 - 0945 Receso

0945 - 1030 **PRIMERA SESION:** "La asignación eficiente de la inversión y el presupuesto : tarea fundamental del Estado"

Expositor: Héctor Guilliani
Asesor, Secretario Técnico de la Presidencia

1030 - 1100 Debate General

1115 - 1145 **SEGUNDA SESION:** "La selección de proyectos de inversión y las reformas de política: la necesidad de un enfoque integrado"

Expositor: Richard Lynn Ground, Banco Mundial

1145 - 1230 Debate General

1230 - 1400 Almuerzo

1430 - 1515 **TERCERA SESION:** "Los sistemas de administración de la inversión pública y los bancos de proyectos: la experiencia del ILPES"

Expositor: Edgar Ortegón, ILPES

1515 - 1545 Debate General

1545 - 1600 Receso

1600 - 1645 **CUARTA SESION:** "La programación de inversiones y la programación presupuestaria en República Dominicana": presentación general

Expositor: Julio Reyes Bisonó
Director de Presupuesto

1645 - 1730 Debate General

Viernes 15 (Segundo día)

0900 - 0945 **QUINTA SESION:** "La experiencia de República Dominicana en la gestión del gasto público"

Expositor: Miguel Sang Ben, Secretario Técnico de la Presidencia, República Dominicana

0945 - 1030 Debate General

1030 - 1045 Receso

1045 - 1130 **SEXTA SESION:** "La reforma institucional y los recursos humanos: prerequisites de un Estado eficiente"

Expositor: Katrina Sharkey, EDI/Banco Mundial

1130 - 1215 Debate General

1215 - 1400 Almuerzo

1400 - 1445 **SEPTIMA SESION:** "La experiencia del Banco de Proyectos de Inversión Nacional de Colombia en Metodologías de Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos"

Expositor: Luis Carlos Corral, DPN/Colombia
Jefe, División de Metodologías

1445 - 1530 Debate General

1530 - 1545 Receso

1545 - 1630 **OCTAVA SESION:** "Propuesta del Sistema de Administración de la Inversión Pública para República Dominicana"

Expositor: Julio Ortega Tous, Director ONAPLAN

1630 - 1700 Debate General

1700 - 1730 **SESION DE CLAUSURA**

(a) Representante CEPAL/ILPES/IDE

(b) Representante PNUD

(c) Representante Gobierno Nacional

A N E X O 3

LISTA DE PARTICIPANTES

LISTA DE PARTICIPANTES

a) Instituciones gubernamentales

Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos

- Irene Marte, Coordinadora División Planificación
- Miguel Andrés Abreu, Director de Proyectos y Búsqueda de Fondos

Secretaría de Estado de Salud Pública

- Dra. Jacqueline Medina, Directora Nacional de Salud
- Dr. José Mercedes Agapito, Asistente Director Nacional de Salud

Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado (INAPA)

- Licenciado Yovani Galarza Matos, Encargado División de Presupuesto

Banco Central de la República Dominicana

- Virgilio Gautreaux, Coordinador Técnico
- Fernando Carratalá, Asesor Técnico

Coorporación Dominicana de Electricidad

- Ingeniero Ariel Graciano, Gerente Estudios Planificación

Instituto Agrario Dominicano

- Licenciado Julián Ramírez Montás, Técnico Evaluador
- Licenciado Alexis Vidal Cruz Rodríguez, Técnico - Formulador de Proyectos

Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas

- Mayor, Licenciado Pablo Reyes Figueroa, Ejército Nacional
- Capitán de Corbeta, Contador Lic. Luis Feliz Pérez, Ministerio de Guerra

Fondo Dominicano de Pre-Inversión

- Licenciada Deidamia M. García, Encargada Departamento de Operaciones
- Licenciado Samuel Hilario, Técnico

Oficina Nacional de Presupuesto

- Patricia Jorge Hernández, Encargada, Departamento Evaluación y Estadísticas

Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE)

- Licenciada Olga Ramona Díaz, Encargada, División de Análisis-Planificación
- Antonio de Jesús Ciriaco, Encargado, División de Presupuesto

Banco Agrícola de la República Dominicana

- Licenciada Dilcia Margarita Matos, Asistente Técnico de Proyecto

Oficina Ordenador Nacional para la Convención de Lome IV

- Licenciado Isayris Sánchez Mejía, Asistente, Director Proyectos
- Licenciado Roberto Blondet, Asistente, Departamento Recursos No Programables

Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI)

- José Tiburcio A.
- Ramy Bladimir Fernández, Encargado Area Procesamiento, Departamento Planificación

Secretaría de Estado de Turismo

- Mirtha Cruz Grullón, Evaluación Económica de Proyectos
- Ingeniero Pedro A. Peña P., Encargado Unidad de Evaluación de Costos

Corporación de Fomento Industrial (CFI)

- Ingeniero Gonzalo R. Velázquez, Gerente Zonas y Parques Industriales
- Licenciado Nicolás Jiménez, Coordinador, Proyecto y Estudios Económicos

Secretaría de Estado de Agricultura

- Ingeniero Agrónomo, Diógenes Macías, Encargado, División de Proyectos

Secretaría de Estado de Obras Públicas

- Ingeniero Juan Harsy Ramos, Encargado, Departamento Planificación Sectorial
- Ingeniero Teresa Cabral

Instituto Dominicano de Tecnología Industrial (INDOTEC)

- Angela Padovani, Asesor Técnico
- Néstor O'Neil, Asesor Técnico

Secretaría de Estado, Industria y Comercio

- Carlos Sención, Asesor Minero-Metalúrgico

Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores

- Leonardo Abreu Padilla, Sub-Encargado, Departamento de Estudios Económicos

b) Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)

- Licenciada Nicolasa Ramírez, Sub-Encargada, Departamento Planificación Social
- Licenciada Ladys A. Cortorreal Encargada Departamento de Informática
- Ana Inés Sánchez Brito Asesora Informática, Departamento Proyectos
- Ingeniero Thania Liz Rojo Programadora, Departamento de Informática
- Licenciada Miriam Acosta Encargada Interina, Depto. Planificación Económica
- Ingeniero Rafael Martínez Sub-Encargado, Departamento Cooperación Técnica
- Sandra Díaz, División Agropecuaria
- Ing. Pedro Julio Bona Prandy, Coordinador Proyecto Río Bao
- Héctor Romero, Técnico

c) Coordinador local y apoyo secretarial

- Licenciado José Ricardo Roques Asesor Asistente del Director Oficina Nacional de Planificación. Coordinador
- Arquitecto María Eugenia Lara Asistente Coordinador
- Licenciado Ubardo Antonio Beltré Sub-Encargado Departamento Proyectos
- Danny Beatriz Camacho Secretaría de la Dirección
- Yocasta María López Secretaria, Departamento Proyectos

d) Colombia

- Luis Carlos Corral, Jefe, División de Metodologías,
Departamento Nacional de Planeación.

e) Organismos internacionales

- **Instituto de Desarrollo Económico (IDE, Banco Mundial)**
Katrina Sharkey
- **Banco Mundial**
Richard Lynn Ground
- **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**
Eduardo Caro, Director Unidad de Preinversión,
Washington
Luis Vergara, Ex-Representante Residente, Santo
Domingo
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**
César Miquel, Representante Residente
Claudio Caldarone, Representante Adjunto
- **Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)**
Edgar Ortegón, Director, Dirección de Proyectos
y Asesoría