

DIRECCION DE PROYECTOS Y ASESORIA

**Distr.
LIMITADA**

**LC/IP/L.47
1 febrero de 1992**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**PROPOSICIONES DE POLITICA PARA AUMENTAR
LA RENTABILIDAD DE LA INVERSION PUBLICA**

Edgar Ortegón

DIRECCION DE PROYECTOS Y ASESORIA

**PROPOSICIONES DE POLITICA PARA AUMENTAR
LA RENTABILIDAD DE LA INVERSION PUBLICA ***

Edgar Ortegón **

- * Este documento no ha sido sometido a revisión editorial. Las expresiones contenidas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.
- ** Director, Dirección de Proyectos y Asesoría del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

PROPOSICIONES DE POLITICA PARA AUMENTAR LA RENTABILIDAD DE LA INVERSION PUBLICA

Una de las manifestaciones más evidentes del impacto de la crisis en América Latina y el Caribe lo constituye la caída de la inversión en capital físico y humano. La inversión como porcentaje del producto interno bruto cayó de un 22% a un 16% durante la década pasada. Es decir, un 30%.

La caída de seis puntos en la inversión no tiene como explicación un aumento en los niveles de consumo ni tampoco una reducción proporcional en el ahorro interno. Básicamente se explica por tres razones: la transferencia neta de recursos al exterior, el deterioro de los términos de intercambio y el colapso del ahorro externo.^{1/}

Para dar una idea de la magnitud del esfuerzo por realizar en materia de inversión basta señalar dos hechos sustentados en estudios recientes. En primer lugar, desde el punto de vista de la equidad, el pago de la llamada deuda social, entendida como la cantidad de recursos para alcanzar la situación de pobreza existente a principios de los años ochenta, tendría un costo aproximado al cinco por ciento del producto de la región. En segundo lugar, para alcanzar un crecimiento en el producto compatible con las necesidades de empleo, sería necesario aumentar la inversión en otro monto equivalente al cinco por ciento del producto. Es decir, para corregir la deuda social y recuperar el ritmo de crecimiento se requeriría reasignar un diez por ciento del producto.^{2/}

Desde el punto de vista cuantitativo dichas estimaciones significarían que para enfrentar con éxito el doble desafío de equidad y transformación, sería necesario invertir US\$90.000 millones de dólares, suma casi imposible de alcanzar en las actuales circunstancias. De ahí, la importancia del tema de la inversión durante la presente década.

^{1/} CEPAL, "Transformación productiva con equidad", Sección C: Financiamiento del Desarrollo.

^{2/} Alvaro García, "Inversión y equidad. Búsqueda de opciones," en PREALC, Chile: Inversión para el crecimiento. Pág. 18.

Sobre el diagnóstico de la crisis, la literatura es abundante y pareciera existir un relativo consenso. Por el contrario, donde las dificultades son mayores radica en el campo de las políticas de los instrumentos y de los métodos para hacer que la inversión sea eficiente. La productividad de la inversión constituye uno de los elementos claves del planteamiento de la Transformación Productiva con Equidad, por cuanto es a través de ella que se rompe con el agotamiento del modelo tradicional de desarrollo y se da la base para un crecimiento vigoroso y sostenible en el corto y mediano plazo.

Desde dicha perspectiva, la presente nota pretende señalar algunos temas a manera de pauta, para encauzar la discusión o, para resaltar lo que podría denominarse prioridades de la inversión.

PROPOSICIONES PARA UNA AGENDA DE DISCUSION

Para ser consecuentes con el diagnóstico, el doble desafío de transformación y equidad requeriría, por parte de la inversión tanto pública como privada, analizar en el marco de un posible plan de acción las siguientes proposiciones básicas:

PROPOSICION GENERAL: LA RECUPERACION Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL DE LA REGION EXIGEN ASIGNARLE UNA ALTA PRIORIDAD AL MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA GLOBAL DE LA ECONOMIA Y AL AUMENTO DE LA RENTABILIDAD DE LA INVERSION

La literatura económica y la mayoría de los modelos econométricos le asignan una alta importancia al tema de la calidad de la inversión. En otras palabras, a la forma como se gastan los recursos. Así, se sabe que la contribución al crecimiento de la economía de aumentar al doble los montos de inversión son equivalentes a aumentar al doble la rentabilidad de las inversiones. Esto tiene tremendas repercusiones para el diseño de las políticas, por cuanto el gigantesco esfuerzo fiscal de doblar los recursos para atender las necesidades de pobreza extrema y de infraestructura básica, podrían eficientemente ser alcanzados si se diseñaran eficaces medidas para elevar la rentabilidad de la inversión.

Dentro de dicho enfoque, el aumento de la rentabilidad haría que fuese menor, sin sacrificar eficiencia, tanto el esfuerzo por aumentar el ahorro interno (reducción de consumo presente) como el de aumentar el ahorro externo mediante endeudamiento (reducción de consumo futuro). En otras palabras, el trabajo de aumentar la rentabilidad sería menor que el de aumentar los niveles de inversión mediante aumento en los impuestos, endeudamiento o, reducción en el consumo de la población.

La otra parte de la proposición general hace relación a la eficiencia global de la economía. Es decir, a la manera de propugnar el establecimiento de los equilibrios macroeconómicos tanto internos como externos, condiciones fundamentales para esperar tanto del inversionista interno como externo una respuesta favorable a la inversión.

Lo anterior hace relación con las tareas encaminadas a alcanzar una correcta compatibilización de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria y, la liberalización de los mercados, a fin de garantizar estabilidad, competitividad y movilidad de los recursos. En otras palabras, el establecimiento de reglas claras y estables. Dentro de este esquema, la inversión encuentra el mejor ambiente para crecer y sustentar el desarrollo en el corto y mediano plazo.

Para apreciar el impacto de los equilibrios macroeconómicos internos y externos sobre la rentabilidad de la inversión, conviene destacar los resultados de la evaluación de 1.200 proyectos ejecutados por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional durante los últimos veinte años. De acuerdo a la investigación, se comparó la tasa interna de retorno (que mide el impacto global sobre la economía o la productividad de las obras) con situaciones de mayor o menor distorsión en el mercado, utilizando para ello indicadores como el nivel de los aranceles, la prima a la tasa de cambio, el valor de la tasa de interés y el déficit fiscal. El resultado neto arrojó que en los mercados sin distorsiones, el valor de la tasa interna de retorno de los proyectos eran cinco puntos porcentuales superior a los proyectos ejecutados en los mercados donde prevalecían las distorsiones.^{3/}

El mismo estudio demostró que aquellos proyectos iniciados en un mercado distorsionado pero terminados en uno sin distorsiones, la tasa interna de retorno promedio era cercana al 18 por ciento. Similar resultado se encontró para aquellos proyectos iniciados y terminados en mercados sin distorsiones. Es decir, pareciera que nunca es tarde para trabajar en la obtención de una mayor eficiencia y estabilidad.

^{3/} Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial (1991), Pág.82.

La investigación mencionada también encontró, que la diferencia de cinco puntos en la tasa interna de retorno equivale a un punto anual en la tasa de crecimiento del producto interno bruto per cápita. Por lo tanto, no cabe duda que la eficiencia del entorno macroeconómico incide fuertemente sobre la rentabilidad de los proyectos de inversión pública y privada (ver Cuadro 1).

A la luz de la anterior proposición de carácter general, las siguientes páginas estarán dedicadas a resaltar algunas ideas sobre la forma de elevar la rentabilidad de la inversión desde un punto práctico y operacional, es decir, tratando de resolver el cómo hacer más eficiente el gasto en capital físico y humano.

PRIMERA PROPOSICION: FRENTE AL ENFOQUE PREDOMINANTE DE SUSTITUCIÓN, RECONSIDERAR EL DE COMPLEMENTARIEDAD O COMBINACIÓN DE FACTORES

El paradigma neoclásico se fundamenta en el concepto de sustitución. Así, en una economía donde todos los recursos están plenamente utilizados, el mayor uso de uno de ellos tiene que hacerse con sacrificio de otro. Esta concepción induce a diseñar políticas bajo el supuesto que la expansión de una actividad tiene que ser a costa de otra, lo que se gana en una parte se pierde en otra o lo que se aumenta en un sector disminuye en otro.

Sin embargo, en situaciones con desempleo, de altos índices de subutilización o de capacidad ociosa, el diseño de las políticas plantea un enfoque diferente sin que ello implique afectar su eficiencia. El aumento en la actividad de un sector o, la mayor utilización de un factor, bien puede realizarse mediante la participación simultánea de otros.

Desde el punto de vista de las políticas, las siguientes deducciones o conclusiones podrían extraerse:

- a) La aplicación aislada (independiente) de instrumentos y políticas pierde incidencia. Es decir, la eficacia de una política descansará fundamentalmente en sus posibilidades de complementariedad, de arrastre y de encadenamiento y articulación con otras actividades.

CUADRO 1

COMPARACION ENTRE POLITICAS ECONOMICAS Y LA TASA INTERNA DE RETORNO PROMEDIO
PARA LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO MUNDIAL Y LA
CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL, (1968-89)

(porcentajes)

Indices de distorsión de política	Todos los proyectos	Todos los proyectos de inversión pública	Proyectos agrícolas de inversión pública	Proyectos industriales de inversión pública	Proyectos en sectores no transables	Todos los proyectos privados
Restricciones comerciales						
- Alta	13.2	13.6	12.1	INSF	14.6	9.5
- Moderada	15.0	15.4	15.4	INSF	16.0	10.7
- Baja	19.0	19.3	14.3	INSF	24.3	17.1
Prima a la tasa de cambio						
- Alta (200 o más)	8.2	7.2	3.2	INSF	11.5	INSF
- Moderada (20-200)	14.4	14.9	11.9	13.7	17.2	10.3
- Baja (menos que 20)	17.7	18.0	16.6	16.6	19.3	15.2
Tasa de interés real						
- Negativa	15.0	15.4	12.7	12.7	17.9	11.0
- Positiva	17.3	17.5	17.0	17.8	17.9	15.6
Déficit fiscal ^{a/}						
- Alto (8 o más)	13.4	13.7	11.7	10.3	16.6	10.7
- Moderado (4-8)	14.8	15.1	12.2	21.0	16.8	12.2
- Bajo (menos que 4)	17.8	18.1	18.6	14.1	18.2	14.3

Nota: INSF, número insuficiente de observaciones (menos que 10) para hacer deducciones.
a/ Porcentaje del Producto Interno Bruto.
Fuente: World Development Report (1991).

- b) La eficacia de una política o la presencia de una ventaja comparativa puede verse restringida y, en algunos casos, contrarrestada o anulada por la falta de un recurso o factor complementario. En otras palabras, los beneficios de contar con un factor abundante disponible o rentable pueden ser anulados por el mayor costo o ausencia de un factor complementario.^{4/}

Planteado de otra forma, la eficiencia del gasto y por ende de la inversión dependerá de la forma como se combinen adecuadamente los factores productivos. Así, por ejemplo, la llamada sostenibilidad de los proyectos, a fin de garantizar que alcancen los beneficios después de su construcción, dependerá primordialmente del apropiado balance de factores financieros, humanos, institucionales, físicos, políticos y tecnológicos. La no presencia de uno de ellos puede significar el abandono o inutilidad de la inversión.

El concepto de complementariedad es más acuciante en el caso de la inversión social, donde la carencia de un factor complementario disminuye considerablemente su rentabilidad. Basta citar el gasto en educación, salud o en ciencia y tecnología donde la falta de inversiones complementarias en investigación, adiestramiento, equipamiento o participación empresarial hacen que su rentabilidad o impacto sea muy bajo.

SEGUNDA PROPOSICION: MODIFICAR EL PREDOMINIO DEL ENFOQUE INCREMENTAL DE LA INVERSION POR EL DE REASIGNACION, REORIENTACION, USO DE CAPACIDAD INSTALADA, ELIMINACION DE CUELLOS DE BOTELLA O REDUCCION DE RIGIDECES

Tradicionalmente los planes de inversión pública se elaboran bajo el supuesto de un aumento en los recursos fiscales. Es decir, existe la preconcepción de que la única alternativa para alcanzar los objetivos que se proponen consiste en aumentar el monto de la inversión vía incremento en las asignaciones presupuestarias. Las necesidades son crecientes y, por lo tanto, todo hace suponer que la única solución descansa en el aumento de recursos.

^{4/} Para una amplia discusión del tema ver: Eduardo Sarmiento Palacio, "Los nuevos desafíos del desarrollo", Capítulo I, pp.52-57; Tercer Mundo editores, Bogotá, 1989.

Sin pretender minimizar la escasez de recursos y sin demeritar el ejercicio de programación, que de manera esporádica realizan los gobiernos, pocas veces se profundiza el análisis en términos de la reasignación sectorial de la inversión para hacerla más equitativa y eficiente que la estructura económica precedente. Esto plantearía las siguientes opciones:

- a) Con los mismos recursos disponibles, reorientar parte de la inversión hacia aquellos sectores con mayor capacidad de generar eslabonamientos, encadenamientos tanto directos como indirectos y, una mayor utilización de la capacidad instalada sin que ello necesariamente signifique incrementar los montos de la inversión. El tema de la subutilización es algo que debería ser reconsiderado en conjunto con el de la reasignación en función de actividades con mayor impacto multisectorial.

En el mismo sentido cabría mencionar la inversión para fortalecer la articulación intersectorial. Este es un elemento dinamizador que podría ser aprovechado mediante pequeñas inversiones para vincular más estrechamente la agricultura con la industria y los servicios y así, poder generar los llamados sistemas integrados de producción. En este ámbito se podría mencionar la industria de la construcción, los sectores productores de alimentos de consumo básico, el sector de textil-vestuario, el sistema de la pequeña y mediana empresa y en general, todos aquellos con mayores posibilidades de integración vertical y horizontal.

Además de facilitar una mayor rentabilidad de la inversión, desde el punto de vista macroeconómico, dicha opción podría tener un positivo impacto sobre los niveles de inflación, crecimiento, empleo y bienestar de la población.

- b) Alcanzar un mayor grado de complementariedad entre la inversión pública y privada. En este sentido es crucial para el sector privado conocer con anticipación el perfil de la inversión pública en cuanto a localización, montos, prioridades y financiamiento. Todo esto, a fin de que el sector privado pueda evaluar con la mayor información posible las decisiones de inversión e integrar correctamente sus gastos de inversión con los que efectúa el sector público.

El anterior enfoque de reorientación vía complementariedades es válido no sólo en el plano sectorial sino también en el nacional y regional. En el plano de la integración económica entre países, la proposición adquiere una gran importancia como ampliación del principio de las economías de escala.

- c) Otra manera de elevar la eficiencia de la inversión consistiría en incluir en la programación de inversiones los recursos adecuados para estimular o reactivar aquellos sectores o factores que constituyen cuellos de botellas u obstáculo para la producción de otro bien o servicio. Esta opción ayudaría a reducir la capacidad ociosa y de generar por lo tanto, una mayor utilización de los recursos disponibles.

Como ejemplos de esta situación podrían mencionarse las inversiones en infraestructura vial rural, proyectos de riego, electrificación o, en preinversión para analizar con mayor detenimiento el tamaño óptimo de las plantas y equipos, los cuales con mucha frecuencia se encuentran sobredimensionadas para el tamaño del mercado local.

TERCERA PROPOSICION: LA ADMINISTRACION EFICIENTE DE LA INVERSION PUBLICA PLANTEA LA URGENCIA DE ESTABLECER SISTEMAS INTEGRALES DE INFORMACION EN PROYECTOS

El ejercicio de la programación de inversiones se sustenta en el ciclo de los proyectos. Este ciclo se entiende como el proceso mediante el cual se transforman las ideas de inversión desde su identificación hasta su operación. Así, el proyecto de inversión constituye una decisión sobre el uso de los recursos para aumentar, mantener o mejorar la producción de bienes y servicios.

En el ciclo de los proyectos se identifican tres estados: preinversión-inversión-operación. La preinversión a su vez, está constituida por las etapas de idea de proyecto, estudio a nivel de perfil, estudio de prefactibilidad y estudio de factibilidad.

Mediante el conjunto de tareas relacionadas con la identificación, preparación y evaluación de proyectos se individualizan los costos y beneficios de las decisiones de invertir y, por ende, su impacto sobre el crecimiento, el bienestar y la equidad. Es esta, quizás, la forma más adecuada de conocer la rentabilidad de la inversión. Sin embargo, a pesar de su enorme trascendencia pocos son los países de la región que cuentan con sistemas integrales de programación de inversiones teniendo como estructura básica el ciclo de los proyectos.

Para superar dicho escollo, recientemente se han iniciado algunos esfuerzos destinados a fortalecer la preinversión, facilitar su financiamiento y a establecer bancos de proyectos de inversión pública en algunos países de la región. Estos bancos constituyen una herramienta integral para recoger, analizar, procesar y generar información sobre las características individuales de cada proyecto, a medida que éste avanza en

complejidad desde la preinversión hasta la ejecución y el seguimiento físico-financiero. La estructura lógica de los bancos de proyectos se basa fundamentalmente en el ciclo de los proyectos y por lo tanto, a medida que el proyecto pasa de una etapa a otra se registra toda la información generada en cada etapa. Esto permite seleccionar en forma oportuna y con un mayor grado de certidumbre los proyectos más rentables.

Durante la ejecución de las obras, la puesta en marcha de métodos prácticos de seguimiento y control físico-financiero permitiría identificar oportunamente los desvíos y atrasos de los proyectos respecto a lo programado originalmente. Así, no sólo se evitaría el alto número de obras paralizadas o abandonadas por incumplimiento en cuanto a respaldo institucional o desembolsos financieros, sino que también se incrementaría considerablemente el rendimiento global de la inversión.

El instrumento de los bancos de proyectos no debe entenderse como un inventario de proyecto sino como un enfoque metodológico operativo para la programación, control y seguimiento de la inversión pública. Por lo tanto, involucra un proceso continuo, dinámico e iterativo que incluye aspectos legales, metodológicos, institucionales, de sistemas y de capacitación. Esto se podría promover mediante la puesta en marcha de intensos programas de capacitación sobre preparación y evaluación de proyectos en forma descentralizada y continua.

Por lo tanto, es urgente sistematizar el análisis del ciclo de proyectos de inversión a fin de que el gasto corresponda a aquellas obras de mayor impacto, tanto económico como social. De esta manera, se podría evitar la improvisación, la duplicación y la atomización del gasto público.

CUARTA PROPOSICION: LOS ESFUERZOS POR MEJORAR LA RENTABILIDAD DE LA INVERSION PASAN NECESARIAMENTE POR UNA EFICAZ READCUACION INSTITUCIONAL

La modernización del Estado latinoamericano es uno de los temas centrales en la mayoría de los países de la región. Este objetivo incluye las discusiones sobre la reducción de su tamaño para hacerlo más eficiente, la eliminación de intervenciones que obstaculizan el funcionamiento del sistema de precios, la descentralización política, fiscal y administrativa y, en general, todas aquellas políticas destinadas a crear un Estado mucho más competitivo en el plano internacional y nacional.

Dentro de la readecuación del actual esquema institucional para facilitar una mayor rentabilidad de la inversión, no cabe duda que uno de tópicos centrales se relaciona con la coordinación intersectorial de la programación de inversiones en el plano nacional, regional y municipal. Pocos son los países de la región que cuentan con esquemas eficientes de gestión y de administración de la inversión pública. Esto hace que la toma de decisiones se prolongue, se distorsione, se obstruya, se duplique y muchas veces no tenga una adecuada correlación con las prioridades de la población.

Para un adecuado esquema institucional en materia de inversión pública convendría tener en cuenta tres tipos de funciones que cumplen las instituciones del Estado y su ámbito de competencia: las de decisión, las de asistencia y las de operación. Todas ellas, tanto en el plano sectorial o regional dependiendo de la naturaleza de la actividad que ejecuten. Dentro de dicho esquema lo que se requeriría es establecer claramente un sistema de responsabilidades, tareas y atribuciones a fin de especificar qué hace cada institución y hasta dónde llega su radio de acción. Partiendo desde las ideas de proyecto que se generan en la comunidad y, pasando por las instancias intermedias de evaluación y análisis, hasta llegar al lugar donde se adoptan las decisiones.

También, desde el punto de vista institucional, la rentabilidad global de la inversión usualmente es baja debido a la ausencia de organismos capaces de sostener el proyecto durante su vida útil y velar por su mantenimiento y correcto funcionamiento. Es baja debido a la descoordinación entre sectores, a la carencia de un sistema de información para atender obras de carácter multisectorial, al desconocimiento sobre lo que hacen otras instituciones, al excesivo centralismo, al abultado número de regulaciones y controles o, simplemente, debido a las deficiencias propias de la burocracia.

Una simple reforma institucional, encaminada a ahorrar tiempo y costos de los proyectos, aumentaría considerablemente la rentabilidad de la inversión.

**QUINTA PROPOSICION: LA FOCALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION:
ELEMENTOS CLAVES DE LA RENTABILIDAD DE LA INVERSION**

El criterio de la focalización puede ser analizado como una derivación del principio de las prioridades. Es decir, el hecho de identificar con mayor precisión al beneficiario a fin de elevar el impacto del gasto o la circunstancia de darle un tratamiento preferencial a determinados grupos, sectores o regiones, constituye una de las modalidades más eficaces para elevar la rentabilidad de la inversión.

Desde otro ángulo se podría decir que el identificar claramente al beneficiario de la inversión o el señalar con mayor minuciosidad el grado de intervención por parte del Estado, representa una de las mejores alternativas para corregir filtraciones o la presencia de los llamados "free riders". En otras palabras, ciertos bienes y servicios que caen bajo la categoría de bienes públicos no se producirían si su provisión estuviera en manos del sector privado.

Un claro ejemplo sobre las bondades del criterio de la focalización lo constituye la sustancial mejoría observada en los indicadores socioeconómicos, en aquellos países donde las políticas de lucha contra la pobreza lo han adoptado como guía.^{5/} Prueba de ello es la creación en muchos países de la región de Fondos de Inversión Social amparados en el criterio de la focalización y, en forma general, el establecimiento de bancos de proyectos, como instrumentos para ampliar el conocimiento sobre los costos y beneficios individuales de los proyectos.

Con relación a la descentralización, el reconocer determinadas funciones o responsabilidades a organismos o personas de carácter local o regional, tiene una enorme incidencia sobre la rentabilidad de la inversión. El hecho de distribuir responsabilidades o transferir funciones desde la administración central a las instituciones inferiores repercute positivamente sobre la calidad de la inversión pública por cuanto conlleva una mayor dosis de participación, poder y conocimiento en cuanto al destino de los recursos.

^{5/} Tarsicio Castañeda, "Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los 80". Santiago, Chile, CEP, 1990.

Con dicho enfoque vale la pena destacar las recientes reformas fiscales destinadas a conceder a los municipios en forma gradual y proporcional a su tamaño, para financiar sus planes de inversión, algunos tributos como el impuesto al valor agregado, el predial, el de comercio y patente de vehículos. De igual manera, es importante mencionar la transferencia del llamado situado fiscal para financiar los gastos en educación y salud. Así, en forma eficaz se descentralizan las tareas con los correspondientes recursos para llevarlas a la práctica. En el mismo plano de la descentralización, es valioso destacar como una gran innovación la preparación de los presupuestos de inversión de acuerdo a criterios objetivos de prioridad económica y social. En consecuencia, la inversión regional per cápita sería asignada inversamente con el ingreso por habitante y directamente con el grado de pobreza de los municipios. Esto permitirá no sólo reducir las disparidades, sino también introducir una mayor equidad social, al tener en cuenta los grados relativos de pobreza.

Quizás, el argumento de fondo para destacar el impacto de descentralización o desconcentración del Estado sobre la calidad de la inversión radica en el fracaso del "universalismo" de las políticas.^{6/} Dada la heterogeneidad territorial al interior de cada país, la descentralización favorece la responsabilidad, identifica mejor las prioridades, hace más específica la solución y en últimas vincula más estrechamente a los beneficiarios con la construcción, gestión y control de las obras. En síntesis, la descentralización facilita una mejor identificación, preparación, control y seguimiento de las inversiones públicas y, en consecuencia, permite una mejor asignación de los recursos públicos al correlacionar de manera más adecuada el gasto con las prioridades de la población.

SEXTA PROPOSICION: LA RENTABILIDAD DE LA INVERSION GUARDA UNA ESTRECHA RELACION CON EL GRADO DE INTEGRACION ENTRE LA PROGRAMACION DE INVERSIONES Y LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

En el libro "La inversión en desarrollo" de Baum y Tolbert se establece claramente que "los presupuestos gubernamentales son los principales instrumentos administrativos mediante los cuales los programas de inversiones (o gastos) públicos se transforman en logros tangibles".^{7/} Sin embargo, pocos son los países que

^{6/} Dolores Rufián, "Descentralización y desconcentración de la política social": Análisis de experiencias y recomendaciones. ILPES, 1991. pp.10-12.

^{7/} Warren C. Baum y Stokes M. Tolbert, "La inversión en desarrollo", Banco Mundial, 1985. Pp.79.

tienen sistemas de presupuestación debidamente integrados con la programación de inversiones. Por el contrario, casi se podría decir que existe un divorcio técnico y metodológico entre ambas tareas.

Para superar dicha situación convendría hacer hincapié en algunos problemas que dificultan la integración entre ambos ejercicios. Entre otros, vale la pena destacar los siguientes:

- a) En la mayoría de los países de la región se da una separación no funcional del gasto, en el sentido de que se planea la inversión y se administra su funcionamiento. Para ejemplificar esta situación, basta mencionar el caso de Colombia, como ejemplo de lo que pasa en la mayoría de los países de la región. De acuerdo a la Contraloría General de la República, para el año de 1990 los gastos del presupuesto se distribuyeron así: para funcionamiento el 53%, para servicios de la deuda el 22%, para inversión el 23% y para aportes regionales el 2%. Como se puede ver, los gastos de inversión representan un porcentaje muy bajo frente a los de funcionamiento.

Dicha estructura señala que gran parte del esfuerzo de planeación se dedica a programar una parte muy pequeña del presupuesto, mientras que se mantiene un gasto sobre el cual poco se sabe y con el agravante que las nuevas inversiones requieren para su eficaz operación un componente muy importante de funcionamiento.

- b) La vulnerabilidad de las economías de América Latina a las fluctuaciones del comercio internacional de sus productos básicos, genera situaciones de crisis y bonanza que inciden directamente sobre las finanzas gubernamentales. Este fenómeno crea un ciclo perverso sobre la inversión que se manifiesta así: cuando el fisco percibe ingresos extraordinarios existe la tendencia a financiar nuevos proyectos sin que hayan sido debidamente analizados y así, a establecer gastos permanentes contra ingresos temporales con lo cual, la sostenibilidad de los proyectos se pone en tela de juicio. A la inversa, en épocas de crisis los gastos de inversión se recortan indiscriminadamente y quedando casi inalterables los de funcionamiento. En otros términos, ante situaciones imprevistas de ajuste coyuntural el recorte presupuestal de la inversión se realiza sin que exista previamente un orden de prioridades o jerarquía.

- c) La integración entre programación presupuestaria y programación de inversiones se dificulta también por la forma como se clasifican las asignaciones. Esta es, generalmente, demasiado global o demasiado desagregada, dando lugar a toda clase de irregularidades que inciden negativamente sobre la eficiencia del gasto.

De igual manera, otro de los problemas serios de la presupuestación que atentan contra la rentabilidad de la inversión se relaciona con el tradicional atraso en la ejecución de los proyectos o en el sinnúmero de obras inconclusas o abandonadas por falta de financiamiento. Debido a la forma como se manejan las "transferencias" entre programas e instituciones, se desvirtúan muchas veces las prioridades previamente establecidas por el ejecutivo.

Una de las formas de corregir parcialmente algunos de los problemas citados, consistiría en homologar el concepto de "proyecto" que se utiliza en la programación de inversiones a la programación presupuestaria. De esta manera, las asignaciones presupuestarias deberían darse en función de proyectos de inversión, pasando a ser éste concepto el vínculo o hilo conductor entre ambos ejercicios. En esta dirección se encaminan en varios países algunas reformas al estatuto o ley de presupuesto.^{8/}

SEPTIMA PROPOSICION: LA EXPANSION DE LA INVERSION PRIVADA SERA MAYOR EN LA MEDIDA QUE EL ESTADO CONCENTRE SU INVERSION EN EL SUMINISTRO DE LOS SERVICIOS Y LA INFRAESTRUCTURA BASICA (EXTERNALIDADES Y BIENES PUBLICOS)

El concentrar la gestión del Estado en los mercados de bienes públicos y en la creación de externalidades son lineamientos básicos para elevar la productividad de la inversión pública.

La provisión de los servicios primordiales de salud, educación, agua potable, alcantarillado y vivienda; el desarrollo de la infraestructura física; la protección del medio ambiente, la promoción de la ciencia y la tecnología y el fortalecimiento de la justicia y la seguridad nacional constituyen responsabilidades fundamentales de cualquier Estado. Esta tarea conlleva, por lo tanto, un esfuerzo adicional por concentrar los escasos recursos en obras de alta prioridad para la expansión económica y el bienestar de las personas.

^{8/} Colombia, "Estatuto orgánico del presupuesto orgánico de la Nación", (Ley 38 de 1989).

El objetivo de una eficiente complementariedad entre el Estado y el mercado no depende necesariamente de su tamaño ni de la cantidad de los recursos. Lo que importa es la eficiencia con que realiza sus funciones. En el último informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial (1991), se constatan tres lecciones aprendidas durante las últimas décadas: i) la fe en el Estado para dirigir el desarrollo ha sido desplazada por una mayor confianza en los mercados; ii) las estrategias de orientación interna están siendo reemplazadas cada vez más, por sistemas de orientación externa y, iii) una de las cosas demostradas es la importancia de que el Estado concentre su actividad en campos en los cuales complementa y apoya al sector privado, antes que en los campos en los cuales lo suplanta. Alta importancia adquieren, en este sentido, la inversión en recursos humanos; infraestructura física, administrativa y legal; la promoción de bienes públicos; externalidades o las acciones correctoras a prácticas monopólicas.

La anterior tarea demandaría de una parte, seleccionar cuidadosamente el inventario de inversiones a nivel regional y sectorial, de modo que se prioricen los proyectos que benefician más directamente a los pobres y de otra, complementar la inversión social con obras de carácter estratégico las cuales son indispensables para el crecimiento de la inversión privada. Entre éstas, vale la pena mencionar las de carácter vial, férreo, acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, riego y telecomunicaciones. En éstas, el papel de las economías externas y las economías de escala constituyen el principal aliciente para atraer tanto a la inversión doméstica como externa (ver Cuadro 2).

En el campo de la complementariedad entre la inversión pública y privada el principio de la subsidiariedad adquiere una gran relevancia. El Estado está llamado a promover y ejecutar las obras que se requieran con mayor urgencia y dejarle al sector privado todo aquello que pueda realizar con mayor dinamismo y competencia. En este sentido, no hay razón para establecer áreas de exclusión o impedir la participación del sector privado en el suministro de bienes y servicios demandados por la comunidad. Bajo este razonamiento muchos Estados han terminado amparando los monopolios, la corrupción y las ineficiencias. De igual manera, también atenta contra una mayor inversión las normas destinadas a controlar o restringir la entrada o salida de la inversión extranjera. No sólo se merma una fuente indispensable, sino que también se afecta la productividad interna al inhibirse la renovación de equipos, de tecnologías, de ideas y de conocimientos.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: TASAS DE INVERSION(a)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Total I/PGB	16.7	17.0	17.9	17.7	19.7	21.0	22.0	22.0	22.4	22.3
Privado I/PGB	12.0	12.0	11.9	11.8	13.0	12.6	12.7	12.7	13.4	13.5
Publico I/PGB	4.7	5.0	6.0	5.9	6.7	8.4	9.3	9.3	9.0	8.8
Privado I/Total I	71.7	70.6	66.5	66.5	66.1	60.2	57.6	57.7	59.8	60.4
Publico I/Total I	28.3	29.4	33.5	33.5	33.9	39.8	42.4	42.3	40.2	39.6

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total I/PGB	21.6	22.0	19.4	16.2	16.5	15.9	16.4	18.3	17.8	18.5
Privado I/PGB	12.9	12.3	10.5	8.4	9.1	8.7	9.4	10.8	11.0	11.3
Publico I/PGB	8.7	9.7	8.9	7.8	7.4	7.2	7.0	7.5	6.8	7.2
Privado I/Total I	59.7	56.0	54.1	51.8	55.1	54.6	57.2	59.1	61.9	61.0
Publico I/Total I	40.3	44.0	45.9	48.2	44.9	45.4	42.8	40.9	38.1	39.0

(a) Belize, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

FUENTE: International Finance Corporation, The World Bank (1990).

Desde el punto de vista del financiamiento del desarrollo, es igualmente importante el delimitar el papel de la inversión pública por cuanto la inversión privada compite por unos mismos recursos y la expansión de la primera puede significar el detrimento de la última. Frente a ello, sólo cabe ampliar las fuentes del ahorro público ya sea mediante sistemas combinados de tributación selectiva para reducir el consumo suntuario, la revisión de las tarifas de los servicios públicos, la disminución de la evasión de impuestos, la modernización de los sistemas de recaudación, la repatriación de capitales o, a través del ahorro generado por las reformas recientes encaminadas a manejar los fondos de cesantías y la seguridad social de los trabajadores.

En resumen, el anterior conjunto de proposiciones, ilustran la dirección en que se podrían encaminar algunas acciones para elevar la rentabilidad de la inversión y así, junto a la urgencia por acrecentar los recursos disponibles, facilitar el logro de las metas de transformación. Ante todo, no cabe duda que existe un amplio espacio por avanzar en el tema de la inversión eficiente y equitativa.