

DIRECCION DE PROYECTOS Y ASESORIA

Distr.
LIMITADA

LC/IP/L.35
1 Julio 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

**LA INVERSION PUBLICA, EL CICLO DE PROYECTOS
Y LOS BANCOS DE PROYECTOS**

DIRECCION DE PROYECTOS Y ASESORIA

**LA INVERSION PUBLICA, EL CICLO DE PROYECTOS
Y LOS BANCOS DE PROYECTOS ***

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

	<u>Página</u>
1. LA PROGRAMACION DE INVERSIONES	1
1.1 Introducción	1
1.2 El Sistema Nacional de Inversión Pública	5
1.3 El Sistema de Programación de Inversiones Públicas	9
2. LA PREINVERSION EN LOS 90	14
2.1 El Proceso de Preinversión	14
2.2 Las Restricciones del Proceso de Preinversión ..	15
2.3 Los Insumos de la Preinversión	18
3. LOS BANCOS DE PROYECTOS	21
3.1 Objetivos y Estructura	21
3.2 Estado Actual de Desarrollo	27
3.3 Trabajos Recientes	30
3.4 Intercambio de Experiencias	35
3.5 Desarrollos Futuros	36

1. LA PROGRAMACION DE INVERSIONES

1.1 Introducción

En los últimos años el ILPES ha recibido diversas solicitudes de parte de algunos países de América Latina y del Caribe para realizar programas de asistencia técnica destinados a la preparación y formulación de programas de inversiones públicas. Esta área temática, normalmente asociada a la idea de proyectos de inversión y, no pocas veces, circunscrita, en su desarrollo teórico y práctico, a la componente de evaluación económica y social de proyectos no ha presentado, en el pasado reciente, un referente metodológico totalmente estructurado.

En primer lugar, la parte correspondiente a planes, políticas y proyectos ha tenido un desarrollo, hasta cierto punto autónomo, situándose en el centro del debate relativo a la viabilidad técnico política del proceso de planificación. Desde una perspectiva estrictamente metodológica se ha planteado que los planes de desarrollo requieren de los proyectos y las políticas para su ejecución, así como éstos requieren de los objetivos y estrategia global para su orientación.

Los proyectos, en el contexto de la planificación del sector público, deberían ser la manifestación concreta de un programa de inversiones destinado a materializar parte de los objetivos de desarrollo propuestos en el plan. En este sentido, corresponde al sector público desarrollar la capacidad técnico-operativa necesaria para preparar un número adecuado y bien estudiado de proyectos, de inversión o de naturaleza social, que, al pasar a componer parte importante de su presupuesto para gasto de inversiones y/o como gasto social, e incluso dentro de los gastos corrientes, den cumplimiento efectivo a los lineamientos de desarrollo planteados.

Desde una perspectiva política, sin embargo, en el contexto de América Latina existen distintos niveles de participación del Estado en el proceso de inversión, que van desde Estados de planificación centralizada en donde un alto porcentaje de la inversión nacional es programada por éstos, hasta regímenes en los cuales se propicia una participación subsidiaria del Estado en donde la importancia de la inversión pública depende de su tamaño y grado de participación en la economía.

Si el rol del Estado está limitado a un papel subsidiario, su acción estará dirigida a sostener el proceso de acumulación del sector privado, y probablemente buena parte de sus proyectos estarán destinados a inversión en infraestructura de apoyo a la producción y subvenciones a las empresas, y gasto social y subsidios a las familias, destinados a cubrir las necesidades más urgentes de la comunidad.

Si se considera, alternativamente, que el Estado debe participar más activamente en la conducción de la economía, probablemente participará directamente en la producción de bienes y servicios, estableciendo una importante base autónoma de acumulación, invirtiendo directamente en los sectores productivos, y en aquellos sectores que se consideren estratégicos desarrollar. En este caso, el proceso de programación de inversiones puede adquirir un carácter más relevante, en la medida que el Estado participe significativamente, en la expansión de la capacidad productiva nacional, y, por ende, en la determinación del crecimiento de la economía nacional.

Cualquiera que sea el caso, el proceso de planificación de proyectos, para alimentar el proceso de toma de decisiones y la preparación de los programas de inversiones, es importante en ambas alternativas y lo que más marcadamente variará podrá ser, dependiendo de la magnitud de las inversiones, la profundidad y

características de los estudios, que en la llamada fase de preinversión, deberá desarrollar el sector público para decidir llevar a cabo sus inversiones.

En segundo lugar, y también desde un punto de vista metodológico, la parte correspondiente a finanzas y presupuesto público no ha sido, por lo general, convenientemente integrada con los planes, proyectos y políticas, situación que tendería a dejar incompleto el propio proceso de programación de inversiones. En la medida que la previsión del gasto público (de inversión, social y corriente), inserto en el presupuesto, así como su financiamiento, se trabajen en forma conjunta con la elaboración de los programas de inversiones se puede asegurar, por una parte, la racionalidad del ejercicio de presupuestación en cuanto a ser un instrumento eficaz del Estado, no sólo para la política contingente sino para el objetivo del desarrollo y, por otra parte, la seguridad del financiamiento de los proyectos de inversión aprobados y orientados hacia ese objetivo.

Como quiera que sea, el esfuerzo de planificación que puede significar la preparación de un programa de inversiones del sector público, más que de la economía como un todo, implica, por lo general, la definición de una serie de elementos cuyo nivel de detalle estará en directa relación con la importancia que se perciba que su impacto podrá tener sobre el desarrollo del país.

Algunos de estos elementos claves lo constituirán la preparación de predicciones macroeconómicas capaces de proveer un marco de referencia para la toma de decisiones, incluyendo alternativas de probables patrones de crecimiento y niveles factibles de inversión a ser alcanzados anualmente. De igual modo, será necesario establecer, grosso modo, la necesidad de inversión pública en sectores individuales determinando el grado de consistencia entre los programas sectoriales.

En general, será conveniente - a la luz de los objetivos que se busque alcanzar y de las perspectivas existentes - establecer ciertas predicciones sobre la evolución de algunas variables macroeconómicas fundamentales como el producto, el ahorro interno y externo, los ingresos públicos, el gasto público, las exportaciones, importaciones, el flujo de capitales con el exterior, con el propósito de establecer distintos escenarios que muestren las opciones probables de crecimiento de la inversión y sus restricciones en materia de recursos.

Una vez que se han establecido los esfuerzos de inversión que será necesario desarrollar, y en particular la participación que en este esfuerzo le debería corresponder al sector público, se hace esencial la identificación y diseño de los proyectos de inversión que en los distintos sectores podrían llegar a alcanzar efectivamente las metas planeadas de inversión.

Estos esfuerzos se podrían concretar sin mayor demora y estudios si tan sólo existiera la voluntad política de llevarlos adelante, como muchas veces ocurre en la práctica, en cuyo caso se podrían comprometer recursos sin alcanzar los resultados esperados. O, procurando asumir un comportamiento más racional, se puede plantear una metodología de selección de proyectos que siguiendo ciertos pasos predeterminados conduzca a una decisión más documentada y a una asignación más eficiente de los recursos de inversión pública.

Sin perjuicio de que muchas decisiones de inversión se puedan tomar de acuerdo al primer procedimiento, aún en ese caso, el desarrollo de un sistema de seguimiento de la inversión pública podría contribuir a una mejor ejecución de la misma.

Sin embargo, el ideal sería que el desarrollo de los proyectos que darán vida a las proposiciones de desarrollo que se hayan realizado al más alto nivel, se realice de acuerdo a ciertos

procedimientos metodológicos preestablecidos, y que son los que, muy resumidamente, se comentan en este documento.

1.2 El Sistema Nacional de Inversión Pública

Como es bien sabido, el Estado, a través de la administración del Gobierno, realiza una serie de actividades sustantivas que consisten en la producción de bienes y/o prestación de servicios destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad.

Ello implica la utilización de recursos escasos que son desviados desde usos alternativos, sean del propio sector público o de otras esferas de la producción. Obviamente, en tiempos de crisis, la asignación de recursos debe ser lo más eficiente posible, para lo cual la organización y procedimientos seguidos para realizar esas acciones debieran estar perfectamente estructuradas a fin de mejorar la capacidad de manejo de la inversión nacional. En efecto, la expansión o menor deterioro de la capacidad productiva nacional, es indudablemente, una función directa del nivel y calidad de la inversión, que a su vez depende de la capacidad de ahorro interno y externo que el país pueda generar o captar.

En las circunstancias actuales de gran restricción al uso de recursos externos, es indispensable realizar un mayor esfuerzo para aumentar el financiamiento interno, adicional a la mejora en la eficiencia de la asignación de los recursos más escasos. En otras palabras, se trata de conseguir que con una dotación dada de recursos se dé alta expansión al producto, en condiciones de estabilidad permanente.

En este contexto, es particularmente importante el manejo del gasto público (especialmente de inversión), ya que en muchos países ha llegado a ser una proporción importante de la inversión total, y por sus peculiaridades, es el gasto cuya contribución puede ser

esencial para la consecución de objetivos distributivos de los beneficios del crecimiento.

Para que ello se haga efectivo, es necesario que las autoridades administrativo-políticas que toman las decisiones sobre la asignación de la inversión dispongan de una base amplia de alternativas, a fin de realizar un proceso eficiente de selección de acuerdo a los objetivos propuestos.

Para alcanzar este resultado se ha considerado que, gracias al desarrollo acelerado que ha experimentado la computación en el último tiempo, el desarrollo de Inventarios Nacionales de Proyectos, o Bancos de Proyectos, pueden constituirse en una herramienta de gran utilidad para la racionalización y operativización efectiva del proceso de inversión pública.

El compendio, en una Oficina Nacional de Planificación, de un inventario nacional de proyectos computarizado, cuyos componentes son identificados, formulados y evaluados por Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación, y cuyos atributos son conocidos por todas ellas, conforman una excelente base para hacer operativo el proceso de programación de las inversiones públicas.

La construcción de estos inventarios parte de la consideración de que la inversión pública puede asimilarse a un proceso productivo en el sentido de que ella insume recursos y como resultado obtiene productos. De este modo, se puede plantear que la inversión pública insume o demanda recursos financieros, humanos y materiales y produce bienes y servicios destinados a la satisfacción de ciertas necesidades predeterminadas.

La inversión pública en general, y para ser más estrictos, el gasto público, se puede dividir en varios componentes que conforman las fases por las cuales atraviesa un proyecto y que constituyen el continuo que la asemeja a distintas etapas del proceso.

productivo señalado. Estas son la preinversión, la inversión general o social, y los gastos corrientes o de operación, que responden esencialmente a los criterios sobre el ciclo de vida de los proyectos, sea que se trate de un proyecto de inversión, es decir que exista una contrapartida como activos, o sea que se trate de un proyecto social, donde se transfieran recursos a la comunidad (corrientes o de capital). En términos resumidos, los inventarios nacionales de proyectos agrupan en forma dinámica información de proyectos que se pueden encontrar en algunas de estas fases, las cuales se describen brevemente a continuación:

- i) La Fase de Preinversión se refiere a todas las acciones relacionadas con la identificación, preparación, formulación y evaluación de proyectos. La continua transformación de las ideas de inversión implica la utilización de recursos que van agregando valor a las mismas, en la medida que estas pasan, en esta fase, a la etapa de perfil, prefactibilidad y factibilidad. Los estudios técnico-económicos que se desarrollan en esta fase alimentan el proceso de toma de decisiones.

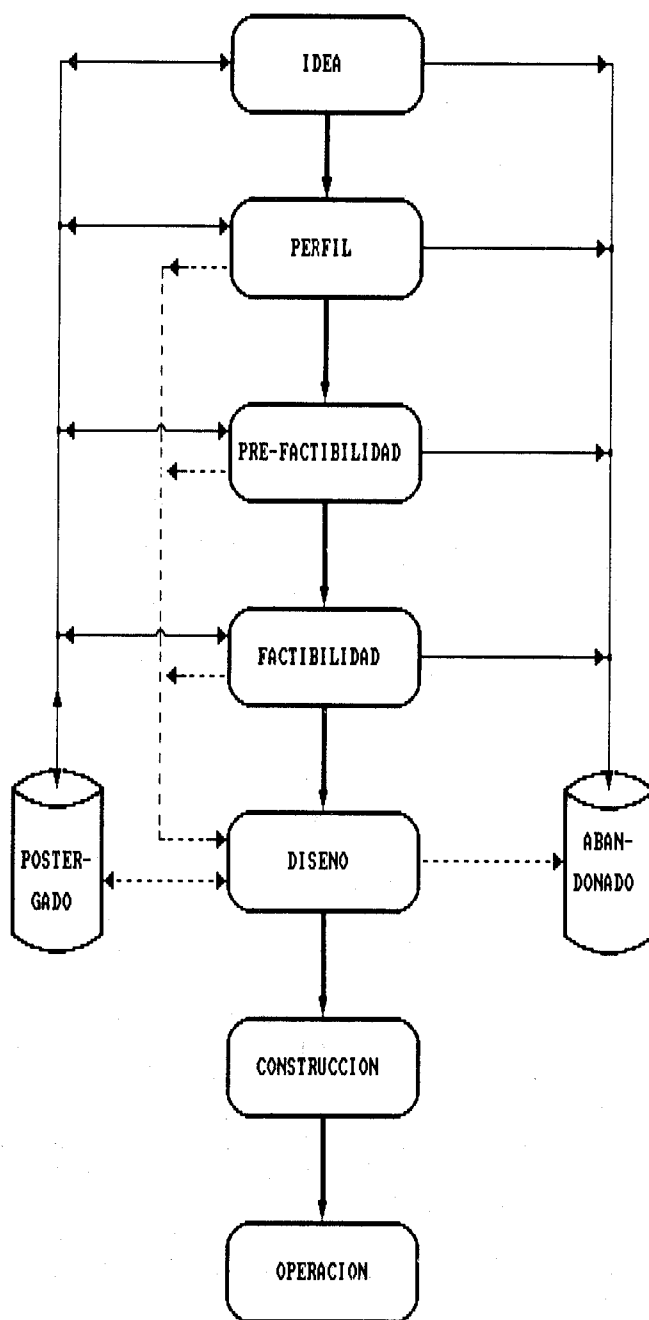
Los proyectos que se desarrollen y estudien en esta fase deberán ser los que van a componer la nueva inversión en los próximos periodos presupuestarios.

El producto de la preinversión que son los estudios técnico-económicos, requieren, como principales insumos, metodologías de formulación y evaluación de proyectos, precios de cuenta para la evaluación económica y social de proyectos, personal calificado en la utilización de estas metodologías y recursos financieros (ver Figura 1).

- ii) La Fase de Inversión, que se refiere a la inversión en ejecución en términos generales, utiliza recursos y entrega como producto obras terminadas. Estas obras pasan, a su vez, a integrar el conjunto de recursos disponibles para el desarrollo de otras actividades y programas del sector público. Un producto intermedio en cualquier momento del tiempo serán las obras que se encuentran en ejecución y que representan gasto comprometido o, como también se la denomina, inversión de arrastre.

El proceso de gasto o de inversión social, comprende aquellas acciones o programas a los que se les asignan

FIGURA 1
CICLO DE LOS PROYECTOS



recursos y cuyos objetivos son mejorar la salud, la seguridad social, la seguridad de la población y el nivel educacional, así como aquellas tendientes a la rehabilitación física o social de quienes lo requieran. Su producto, que incrementa el acervo de recursos, es la potenciación física e intelectual de los recursos humanos de que dispone el país.

- iii) La Fase de Operación, se refiere a aquellos gastos que requiere el sector público para operar en un período y que no significan formación bruta de capital, tanto pública como privada. Una vez que los proyectos entran en operación ejercerán presión sobre los gastos corrientes del presupuesto, los que tendrán que haber sido tomados en cuenta en la fase de estudios. Asimismo, es importante el análisis de los gastos corrientes, en la fase de preinversión, pues, sobre todo en los proyectos sociales, existe una gran cantidad de recursos destinados al desarrollo y ejecución de los mismos que son considerados corrientes dentro del presupuesto.

La identificación de todas estas acciones, que forman parte del proceso de inversión pública, se pueden configurar de esta forma, en un Sistema de Información de Proyectos (SIP), a través del cual se pueda cubrir el ciclo completo de ellas durante las fases de preinversión, inversión y operación.

El proceso de preinversión se describe en mayor detalle en el próximo capítulo, mientras que la estructuración de los bancos de proyectos se analiza en el capítulo II de este documento.

1.3 El Sistema de Programación de Inversiones Públicas

El objetivo último del sistema es producir el programa de inversiones públicas y, para que realmente tenga sentido este ejercicio y su proceso, la inversión realmente ejecutada debe reflejar, en alguna medida, la inversión programada, es decir, debe tender a reducir la brecha entre la inversión planeada y la inversión realizada.

Para ello, el sistema debe considerar en la formulación de los escenarios o programas de inversión posibles, distintas áreas de análisis que deben alimentar el proceso y así poder producir un eficiente y eficaz programa de inversiones.

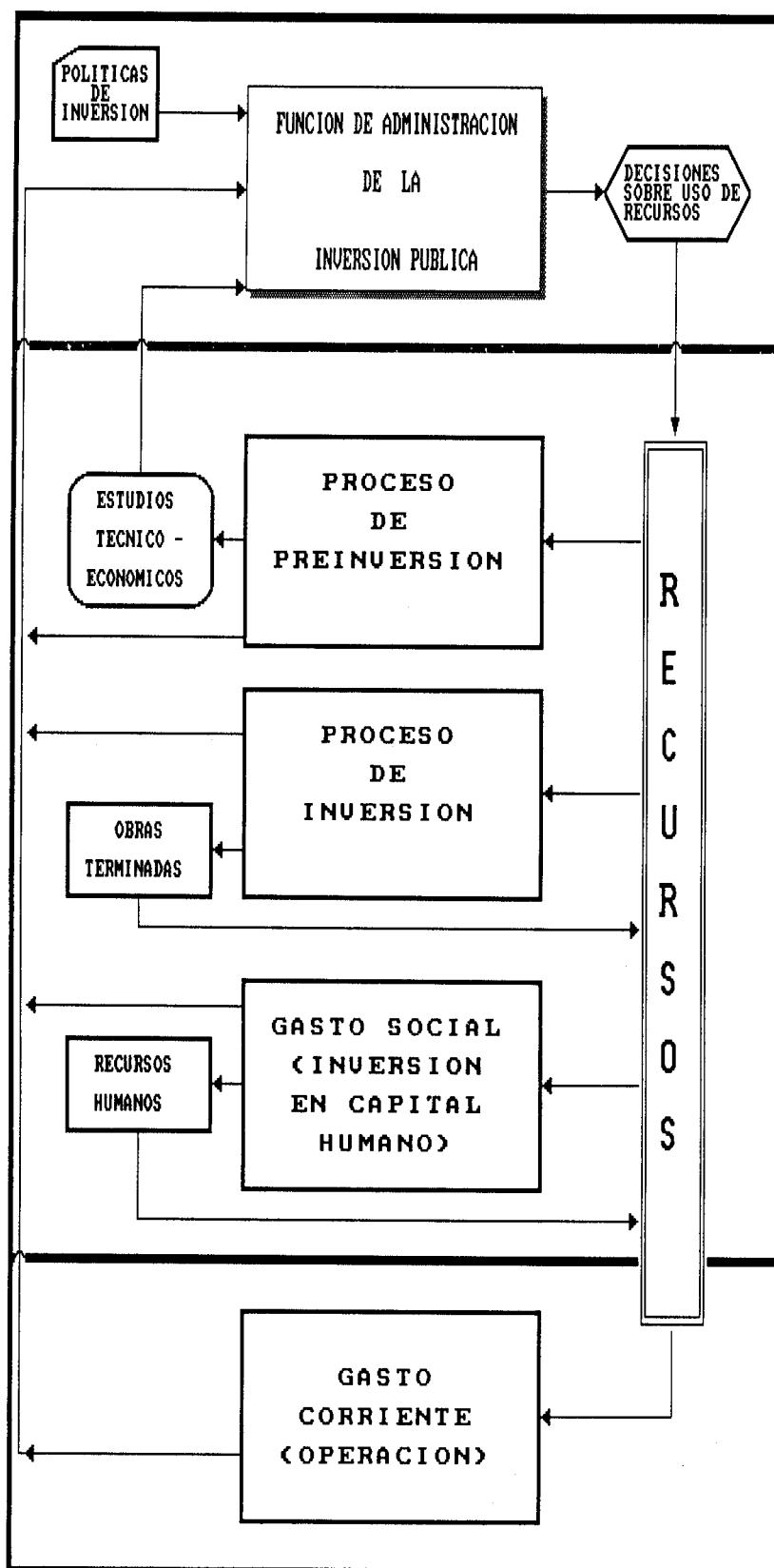
Las principales áreas que deben considerarse son el bloque de proyecciones macroeconómicas, un sistema de seguimiento y control presupuestario, los estudios técnico-económicos, las políticas del gasto público, la asignación del gasto corriente y, finalmente, la asignación del gasto social (ver Figura 2).

El bloque de proyecciones macroeconómicas deberá producir los escenarios que, a través de las principales variables macroeconómicas, muestren la situación socioeconómica futura. Esta, en consonancia con el seguimiento y control presupuestario, permitirá, a base de la estimación de ingresos y gastos del sector público, la determinación de los techos financieros para el programa de inversiones.

El sistema de seguimiento y control presupuestario permite recibir información acerca de la ejecución del presupuesto corriente, de los programas sociales, así como del avance físico y financiero de los estudios y proyectos. De acá la importancia para que en conjunto con el bloque macroeconómico produzcan techos financieros "realistas".

Una vez que se establecen estas referencias, es importante, sobre todo en el caso de grandes proyectos, la incorporación de los estudios técnico-económicos que son los que en definitiva determinarán la conveniencia económica y social de ejecutar los distintos proyectos que compondrán el programa de inversiones.

FIGURA 2
EL SISTEMA DE INVERSION PUBLICA



Por otra parte, es importante la incorporación de las políticas del gasto público, especialmente en materia de subsidios, subvenciones, inversión, política salarial, así como el conjunto de medidas de política económica que puedan afectar o coadyuvar a impulsar determinada política de gasto.

Finalmente, deben evaluarse e incorporarse la programación del gasto social y sus prioridades, así como la asignación de los gastos corrientes, su probable evolución y las orientaciones en materia de asignaciones futuras, las cuales deben ser complementarias al gasto previsto en inversión y orientación del mismo.

Por último, cabe mencionar que hay que medir el impacto dinámico del programa de inversiones resultante sobre la economía en su conjunto a nivel nacional, regional y sectorial. Ello es muy importante por el efecto retroalimentador del sistema, que permitirá ver nuevas potencialidades o restricciones no previstas.

En los casos de las experiencias concretas que ha desarrollado el Instituto en este campo, cabe señalar, que estas áreas tienden a cubrirse sólo parcialmente y, por tanto, el proceso de programación de inversiones, bajo esta perspectiva, suele quedar incompleto.

En el caso de República Dominicana, por ejemplo, el sistema de programación de inversiones no está institucionalmente integrado y no se realizan en forma conjunta las labores de predicciones macroeconómicas con las de seguimiento presupuestario y elaboración de los programas de inversiones. En este caso, se podría afirmar que lo que se realiza actualmente es, con el sistema que se ha desarrollado, una labor de seguimiento de los proyectos que están en fase de ejecución.

A pesar de ello, sin embargo, utilizando como apoyo el sistema de información de proyectos, se produjo una versión de programa de inversiones públicas 1987-1990, en el que se incluyeron aspectos como las orientaciones generales de la inversión pública, su distribución sectorial, las fuentes de financiamiento y un análisis del impacto macroeconómico del programa, reflejado en variables como el empleo, el a valor agregado, las divisas y ciertas variables sectoriales específicas.1/

Algo similar ocurre en Guatemala, en donde periódicamente se deben preparar los programas operativos anuales que contienen los gastos de inversión que el sector público asumirá en el próximo período presupuestario. Este ejercicio, se lleva a cabo reuniendo los programas que presentan las distintas dependencias del sector público. En él, sin embargo, no se percibe una unidad de criterios en el sentido de determinar los componentes que deben contener y los requisitos que deben cumplir los proyectos de inversión que se identifican en las distintas áreas.2/

Asimismo, el ejercicio se desarrolla como una actividad puntual de una cierta época del año, sin que sea una actividad permanente de generación y seguimiento de proyectos que siguen un camino predeterminado, contrastando periódicamente sus posibilidades con los objetivos que se haya propuesto alcanzar el gobierno.

1/ Véase el documento ILPES "El Sistema Nacional de Proyectos de República Dominicana: Una Herramienta para la Programación de Inversiones Públicas", 1988.

2/ Véase el documento ILPES "Guatemala: Una propuesta de organización y funcionamiento del sistema nacional de programación de inversión públicas", julio, 1988.

2. LA PREINVERSION EN LOS 90

2.1 El Proceso de Preinversión

La preinversión, como proceso destinado a reducir la incertidumbre sobre las decisiones de invertir, está conformado, básicamente, por las etapas de idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad. En cada una de estas etapas y con distintos grados de profundidad, se deben desarrollar los estudios de preinversión consistentes en la preparación, formulación y evaluación de los proyectos, los cuales son requeridos con el objeto de propiciar una eficiente asignación de los recursos públicos de inversión (ver Figura 1).

El origen de las tareas de preinversión en América Latina y el Caribe se remonta a la década de los cincuenta, siendo una de sus principales motivaciones la necesidad de asistir técnica y documentadamente el proceso de toma de decisiones de asignación de recursos.

Entre las varias razones específicas que impulsaron su desarrollo, se puede mencionar la necesidad de apoyar el proceso de planificación mediante la compatibilización de la selección de proyectos, con el conjunto de objetivos de política nacional propuestos en el plan y así, aspirar a una mayor coherencia entre prioridades y recursos. Asimismo, el acceso oportuno a un conjunto de proyectos bien estudiados permitiría reducir la ineficiencia o la improvisación en la asignación de los recursos. Con la preparación de carteras de proyectos se podía, adicionalmente, disponer de bases adecuadas para la negociación con los organismos internacionales de financiamiento y, por último, se promovería un esfuerzo integrado de coordinación intra e inter-sectorial alrededor de la programación macroeconómica, las cuentas nacionales y el presupuesto.

A la luz de los anteriores propósitos la mayoría de los países de la región lograron establecer e institucionalizar fondos de preinversión que fundamentalmente continúan abocados a la tarea de identificar ideas de inversión, a preparar perfiles de proyectos siguiendo los lineamientos de las estrategias nacionales de desarrollo y a financiar estudios de factibilidad. En la mayoría de los casos dichos trabajos constituyen aportes significativos al ordenamiento del gasto público y a la sistematización de las etapas previas de la inversión dentro de criterios más rigurosos de escasez y prioridad.

2.2 Las Restricciones del Proceso de Preinversión

No obstante los progresos alcanzados, es preciso señalar algunas limitantes de carácter técnico, metodológico y operativo de la preinversión, las cuales han impedido que tenga un impacto de mayor envergadura. Entre éstas se pueden señalar las siguientes:

- i) La preinversión, como la planificación, presupone un mínimo de descentralización, de participación y de gestión desde abajo hacia arriba, desde las regiones hacia los poderes centrales y desde las instancias intermedias a los organismos superiores. Sin embargo, los logros de los diferentes enfoques y estilos de la planificación indicativa y normativa han sido muy limitados. Sólo hasta hace pocos años comienzan a aparecer evidencias para corregir dicho estilo. Ahora bien, si dicho fenómeno caracterizó a la planificación durante las últimas décadas, igual situación le ha correspondido experimentar a la preinversión. Sus acciones han tenido un sesgo centralista, una gestión discontinua, un enfoque desvinculado de la comunidad en la etapa de identificación y una orientación descoordinada con las instituciones responsables de la preparación, formulación y evaluación.
- ii) Una tarea básica se relaciona con la preparación de un Inventario de Proyectos y muy en particular con la generación de ideas y preparación de perfiles. Esta etapa es crucial por cuanto en ellas se identifican los problemas, se plantean las soluciones, se bosquejan los

costos y beneficios y se indican las responsabilidades institucionales. Estas labores predeterminan las subsiguientes en términos de opciones posibles para ser evaluadas posteriormente. A pesar de su importancia, el sistema no ha sido concebido como proceso dinámico que necesita de una alimentación continua con amplia participación de sectores e instituciones. Por razones de coordinación o de sistematización, las ideas de proyectos son escasas y desde su comienzo la base del proceso no cuenta con los elementos necesarios para analizar alternativas con un mínimo de participación o cobertura sectorial y regional.

- iii) Un punto crucial, directamente vinculado al desarrollo de la preinversión, tiene que ver con la generación, manejo y distribución de la información. Al tratarse de un número considerable de proyectos las etapas de la preinversión presuponen un sistema coherente y dinámico de análisis y escrutinio. Una vez iniciado el proceso, la información requerida y procesada es creciente en volumen y rigurosidad pero a pesar de ello, dicha realidad no ha sido acompañada de sistemas computarizados que en forma comprensible y oportuna manejen la información y faciliten la toma de decisiones. Esta es una de las razones por las cuales la preinversión no ha podido convertirse en una función de rutina fundamental. En este caso estamos haciendo referencias a las tareas de selección de prioridades y la compatibilización de los recursos con las metas nacionales, regionales y sectoriales.
- iv) A la luz de la experiencia regional, los planes de preinversión, por lo regular, han tendido a desconocer la capacidad de la comunidad para detectar sus necesidades y sugerir soluciones, con frecuencia omiten el contexto institucional y poco reflejan las características de los beneficiarios.

Así, la preinversión ha descansado en un mercado "ofertismo" donde la suerte de cada etapa depende de sí misma y sólo se requiere que los recursos se le otorguen con suficiencia. Pareciera que detrás de la preinversión no hubiera actores ni intereses específicos y que éstos nada tuvieran que ver con la dinámica y determinantes concretas de un proceso que es, por esencia de carácter social, económico y en gran medida político.

- v) Con relación a los aspectos de carácter institucional, el ciclo de un proyecto plantea instancias de consulta y coordinación con diversas instituciones de índole inter e intra-sectorial que resulta difícil de controlar y gobernar para un cuantioso número de proyectos.

Esta situación se hace aún mucho más difícil cuando no existen normas y procedimientos eficaces y operativos al interior de la administración pública. Además, frente a situaciones de descoordinación institucional el recorrido de un proyecto a través de sus diferentes etapas se hace más tortuoso cuando se consideran propuestas de carácter multisectorial o multipropósito.

- vi) Desde el punto de vista metodológico a pesar de un mayor conocimiento sobre los métodos de evaluación de costo-beneficio, la aplicación de los mismos ha encontrado serias restricciones operativas en los proyectos económicos y sociales con bajo monto de inversión y por lo regular con financiamiento interno.

En este caso se trata de un subconjunto de proyectos con un alto porcentaje dentro de la Inversión Pública Total que presenta dificultades para su análisis técnico individual por la falta de información adecuada o con elementos de costo y beneficio difícil de cuantificar. En conclusión, el resultado ha sido que es difícil generalizar técnicas de formulación y evaluación a todos los proyectos del sector público.

- vii) Aunque parezca insólito, en materia de recursos humanos y capacitación los países y en particular las oficinas de planificación y los fondos de preinversión no cuentan con personal adecuado para descentralizar y sistematizar los planes nacionales de preinversión. Esta limitante es mucho más severa en el nivel sectorial y regional, donde los recursos son más escasos y de menor calificación.

Dos efectos se desprenden de esta situación. De un lado, no se da un flujo continuo de ideas con lo cual los trabajos de preinversión sesgadamente se concentran en el análisis de aspectos técnicos en desmedro de la generación de sugerencias, identificación de posibilidades y preparación de antecedentes.

De otro lado, las etapas de la preinversión se desarticulan con las ulteriores consecuencias sobre la generación de opciones o la mantención de un stock que sustituya a los proyectos postergados, abandonados o iniciados.

2.3 Los Insumos de la Preinversión

En un documento reciente del ILPES^{3/} se identifican cuatro insumos básicos del proceso de preinversión. Estos son: metodologías de evaluación de proyectos, precios sociales, personal calificado y recursos financieros. Sobre algunos de ellos convendría hacer algunos comentarios prácticos y breves.

- i) Las metodologías de evaluación y los precios sociales. Sobre este tópico la literatura económica recoge tres grandes enfoques. El de la ONUDI, el de la OECD y Banco Mundial (LMST) y el enfoque de Chicago o de Arnold Harberger.

En general, los dos primeros enfoques plantean una integración entre los criterios de evaluación de proyectos con los objetivos nacionales de desarrollo a partir de un conjunto de parámetros o precios de cuenta que intentan reflejar no solamente el valor económico de ciertos recursos claves sino también juicios de valor sobre aspectos de carácter redistributivo. Independientemente del numerario que utilice (consumo o divisas) los enfoques ONUDI y OECD/Banco Mundial comprenden tres etapas:

- i) una evaluación financiera a precios de mercado para productos e insumos;
- ii) un análisis de eficiencia a precios de cuenta; y
- iii) un análisis social para conocer el impacto redistributivo de los proyectos.

En el caso del enfoque Harberger, se plantean los supuestos neoclásicos tradicionales para maximizar el bienestar social según los cuales en ausencia de externalidades los precios de demanda y oferta reflejarían los beneficios marginales y los costos marginales respectivamente. En estos términos el efecto neto de un proyecto para la sociedad vendría dado por la suma de beneficios y costos sin consideraciones redistributivas sobre los receptores. A la luz de dichas referencias generales la pregunta inmediata es: qué tipo de proyectos deberían ser sometidos al análisis de beneficio-costos? Podría responderse diciendo que preferencialmente los proyectos de mayor costo,

^{3/} ILPES, "Bases Metodológicas y Operativas para la Administración de la Inversión Pública". Santiago, mayo 1988.

envergadura o importancia para el país. Este criterio parecería sin embargo arbitrario por cuanto la aplicación de la metodología dependería en cada país de la calidad de la información, de la disponibilidad de los recursos humanos, del esquema institucional, del nivel de desagregación o sofisticación que se adopte con la preinversión y por último, de la forma como se asigne el presupuesto.

Hay países con un uso mayor del análisis beneficio-costos, hay otros que poseen una relativa sistematización de los conceptos desde la primera etapa del ciclo de proyectos, pero la gran mayoría sólo recurre a ellos cuando se trata de proyectos de gran tamaño y casi siempre con financiamiento externo. Lo típico es hacer de la preinversión un procedimiento formal de filtro para ordenar el plan de inversiones con un alto peso de criterios subjetivos y políticos a nivel regional y sectorial.

El análisis costo-beneficio es aplicable, normalmente, a proyectos de mayor envergadura que requieren, y cuentan muchas veces, con mejor información, son normalmente intensivos en capital y de fácil cuantificación de sus beneficios económicos. En este renglón entran los grandes proyectos productivos y proyectos de infraestructura como ser carreteras, represas, puentes, aeropuertos.

En el otro extremo, sin embargo, se encuentran las inversiones pequeñas y dispersas, por lo general intensivas en mano de obra y que son de claro corte social, algunas de las cuales asumen la forma de acueductos rurales, puestos de salud, escuelas primarias, centros de abastecimiento, vivienda popular.

Para este tipo de proyectos se vuelve esencial el desarrollo de metodologías adecuadas que contribuyan a tomar una decisión temprana de asignación de recursos, acortando sustancialmente su ciclo de vida. En estos casos la evaluación a nivel de perfil, con metodologías como las de costo-eficiencia, sería altamente recomendable.

Es importante que el plan de inversiones no sea un reflejo del sesgo inicial que puede presentar la preinversión, en el sentido de producir una sobreinversión en sectores que por su capacidad para formular y evaluar proyectos (sector energía, por ejemplo), impulsan acciones que van más allá de lo que podrían ser las necesidades objetivas del país. En este sentido, muchas veces se tiende a producir una

subinversión en sectores sociales donde los métodos convencionales son más difíciles de aplicar, y donde suele ser más crítica la escasez de personal capacitado en identificación y formulación de proyectos.

Este problema, sin embargo, debe ser resuelto en el comienzo mismo del proceso que es cuando, al más alto nivel, se tiene que haber producido una primera aproximación de cómo se distribuirá el gasto público entre inversión productiva e inversión social, ya que, aunque fuera posible, no tendría ningún sentido comparar, a través de la evaluación, proyectos procedentes de ambos sectores.

En general, el cálculo de parámetros nacionales o precios de cuenta nacionales, independiente de la metodología que se haya utilizado, puede constituir un ejercicio empírico de gran utilidad cuando se desea que el sector público actúe según criterios consecuentes de eficiencia económica. Sin embargo, en la práctica el uso de tales parámetros ha sido bastante limitado y aún un porcentaje significativamente alto de la inversión pública no pasa por ninguna etapa previa de evaluación en formas rigurosa o sistemática. Así, la preinversión no ha logrado constituirse, por lo general, en un componente básico del Sistema de Inversiones Públicas.

Sin descartar la validez de contar con información sobre precios de eficiencia y precios sociales, el poco uso que se ha hecho de los mismos quizás se deba, tanto a la dificultad que se tiene para obtener la información básica que sustenta su cálculo, como al bajo porcentaje de técnicos que, a pesar de estar involucrados en el proceso de inversión, no manejan estos conceptos.

- ii) Los recursos humanos. La calidad y cantidad del personal técnico y el nivel de institucionalización del proceso de preinversión determinarán, en gran medida, el grado de eficiencia con que se maneje la asignación de los recursos. Sin embargo, el balance regional sobre las experiencias de preinversión indica que más allá de las Oficinas Nacionales de Planificación o de los fondos de preinversión, en las regiones, en los ministerios, dependencias estatales o entidades locales, el recurso humano capaz de formular y evaluar proyectos es escaso, sin el entrenamiento necesario o simplemente inexistente. Este es uno de los obstáculos principales por el cual la preinversión aún no constituye una herramienta de uso generalizado dentro del Sector Público.

Finalmente, es necesario señalar que lo que está haciendo falta es una revisión profunda del esquema institucional vigente en el que se inserta el proceso de preinversión, a fin de alcanzar una mayor coordinación al interior del Gobierno Central, una descentralización más amplia para incluir niveles municipales, regionales y sectoriales de participación y un esquema operativo que permita alimentar y retroalimentar el sistema en forma continua y creciente.

3. LOS BANCOS DE PROYECTOS

3.1 Objetivos y Estructura

La elaboración de programas de inversión implica un largo y tedioso procedimiento de recopilación y análisis de información. Además, es frecuente que la información requerida no esté disponible, y si lo está, es necesario proceder a completarla y estandarizarla. Por otra parte, la preinversión, cuando ella se efectúa en forma consistente para todos los proyectos del sector público, genera un cúmulo de información que puede tornarse inmanejable.

La complejidad de la labor con que se ven enfrentados los planificadores para lograr una óptima asignación de los recursos disponibles, ha conducido al desarrollo de una serie de metodologías y herramientas informáticas destinadas a facilitar dicha tarea. Una de las principales herramientas de apoyo existentes cuyo uso se ha difundido ya a varios países de Latinoamérica y del Caribe, son los Bancos de Proyectos.

El objetivo de éstos es facilitar, estandarizar y coordinar las labores de seguimiento y control de los proyectos de inversión y estudios básicos y de preinversión, así como apoyar la ejecución

y planificación de la preinversión, la programación de inversiones y la realización de evaluación ex-post de proyectos.^{4/}

Los Bancos de Proyectos nacieron como un sistema de información sobre proyectos de inversión pública cuyo objetivo era organizar y estandarizar la información relevante para el control y la toma de decisiones. Posteriormente, con el advenimiento de la computación, y considerando el gran volumen de información a manejar, se desarrollaron sistemas computacionales destinados a agilizar el manejo de la información disponible. Asimismo, dado que la calidad de los resultados depende siempre de la calidad de los insumos, se reforzaron los Bancos de Proyectos con acciones de apoyo a la preinversión de modo de obtener más y mejor información para la planificación.

La estructura lógica de los Bancos de Proyectos se base fundamentalmente en el ciclo de los proyectos. El elemento básico para su funcionamiento es el proyecto. El sistema registra la información más importante de cada proyecto en cada una de las etapas de su ciclo de vida. A medida que el proyecto pasa de una etapa a otra en el Banco de Proyectos, queda registrada toda la información generada en cada etapa.^{5/} Se mantiene así un completo y actualizado "registro de vida" de cada proyecto, lo cual permite adoptar en forma oportuna medidas para su buen éxito y aprender de los errores y aciertos de proyectos abandonados o terminados.

La cantidad de información va en aumento a medida que el proyecto progresa a lo largo de su ciclo de vida. En las etapas

^{4/} Ver documento ILPES, "Bases Metodológicas y Operativas para la Administración de la Inversión Pública", Santiago, mayo 1988.

^{5/} Como ejemplo véase el documento ILPES, "Guatemala: Una Propuesta de Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Programación de Inversiones Públicas", Convenio de Cooperación Técnica BID/SEGEPLAN/ILPES, julio 1988.

de idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño la información registrada será básicamente aquélla que permita conocer las principales características del proyecto, indicadores para su priorización y decisiones respecto a las etapas siguientes. En la etapa de ejecución en cambio, la información registrada comprenderá la relativa al control físico y financiero del avance de las obras. Usualmente, el volumen de esta información será bastante mayor que el de la correspondiente a las etapas anteriores. Además la periodicidad con que dicha información debe recibirse es también mayor.

Esta estructura basada en el ciclo de proyectos le confiere a los Bancos de Proyectos una de sus principales ventajas. En efecto, el ciclo de los proyectos suele cortar a través de distintas instituciones de gobierno. Las oficinas de planificación, los ministerios de hacienda o finanzas, los fondos de preinversión y las unidades ejecutoras sectoriales, se ven involucradas en una o más etapas del ciclo de vida de un proyecto. Esta situación se ve complicada además por la existencia de instituciones descentralizadas (regionales, departamentales o municipales) y de distintas fuentes de financiamiento. Cuando no existe un instrumento que normatice y facilite el manejo de la información relativa a los proyectos, la coordinación, programación y planificación de la inversión pública puede resultar prácticamente imposible.

No debe entenderse un Banco de Proyectos como un inventario de proyectos sino mas bien como un enfoque metodológico para la programación y control de la inversión pública. El Banco de Proyectos posee un carácter dinámico, en el sentido que la información en él contenida está en permanente cambio. Además, forman parte del concepto de Banco de Proyectos numerosos otros elementos más allá de las bases de datos, los programas y los computadores.

La creación de un Banco de Proyectos requiere el desarrollo de metodologías de identificación, formulación y evaluación de proyectos, la determinación de precios sociales, el establecimiento de pautas y normas de seguimiento físico-financiero de proyectos, el diseño de procedimientos de envío y actualización de la información y una amplia capacitación de funcionarios públicos en el uso de las metodologías, las normas y los procedimientos. Claramente, el desarrollo de un Banco de Proyectos implica un esfuerzo por mejorar la preinversión y el control de la inversión.

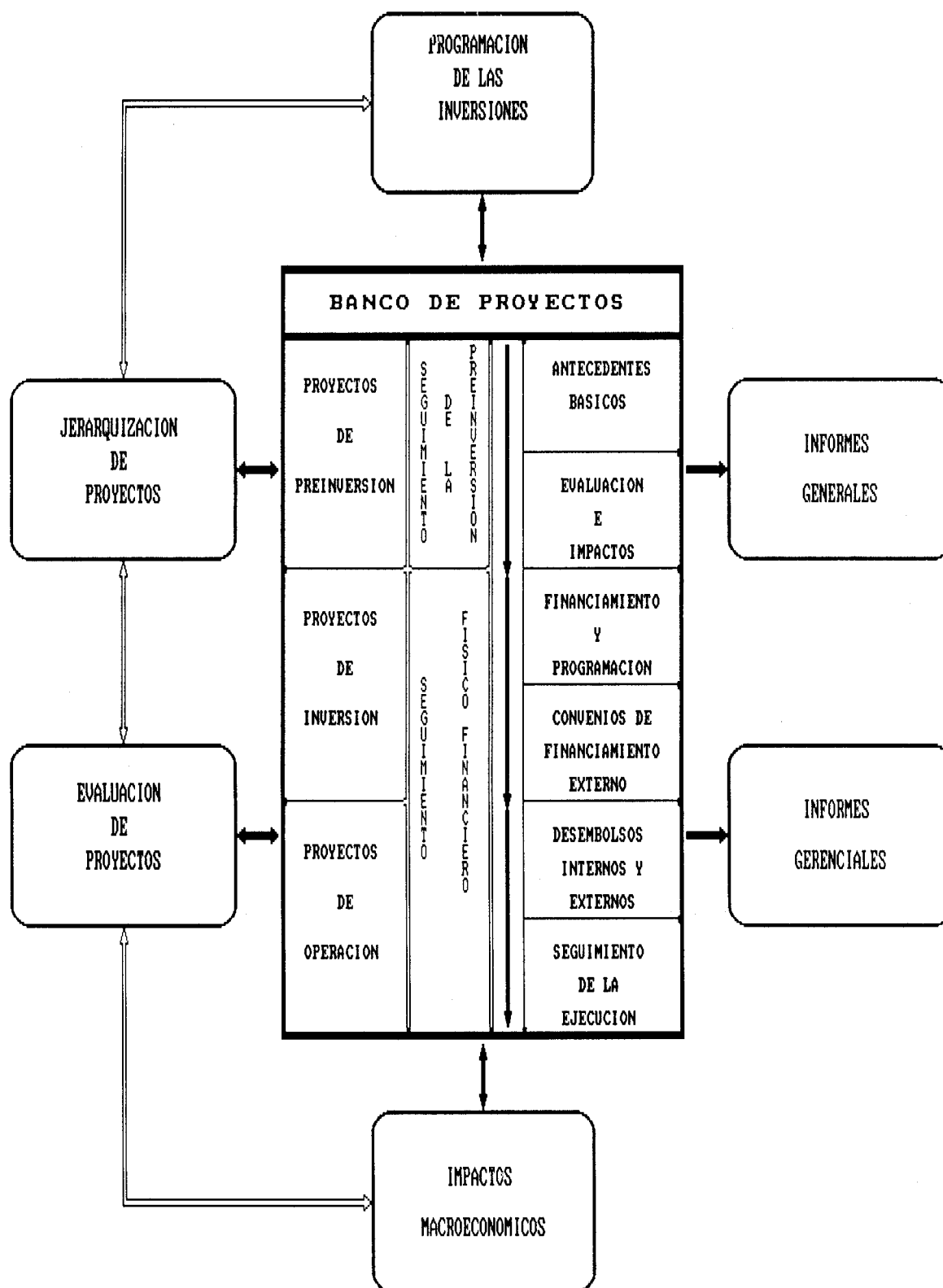
Las metodologías son necesarias a fin de obtener información estandarizada, suficiente y confiable acerca de las distintas iniciativas de inversión. Solo así será posible comparar y jerarquizar proyectos, al menos a nivel sectorial, en base a un mismo patrón de medida.

Para la recopilación de la información en forma oportuna es necesario definir los procedimientos de su envío y análisis. Ello conlleva el establecer los roles que cumplirán, en el contexto del Banco de Proyectos, las distintas instituciones relacionadas con la inversión pública. Se garantiza así que la información manejada por el sistema está lo suficientemente actualizada como para ser una base confiable para la adopción de medidas de control o para la planificación de actividades futuras (ver Figura 3).

Por último, es necesario considerar la capacitación de personal en el uso de las metodologías y en los procedimientos del sistema.^{6/} Este aspecto es fundamental para garantizar la fluída

^{6/} Como ejemplo de un documento desarrollado dentro del marco de un Banco de Proyectos y apuntando a la capacitación del personal relacionado con su funcionamiento véase: ILPES/Ministry of Economic Development, "Project Bank: Manual for the Appraisal and Monitoring of Projects", Béliçe, abril 1988.

FIGURA 3
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE INFORMACION DE PROYECTOS



operación de un Banco de Proyectos y la calidad de la información manejada.

Respecto a la arquitectura del sistema, existen básicamente tres enfoques que han sido empleados de acuerdo a las particulares características de cada Banco de Proyectos.

Una primera alternativa es el desarrollo de un sistema computacional operado y administrado en forma centralizada. Bajo este esquema, la institución responsable del Banco de Proyectos cuenta con un computador donde residen las bases de datos, y establece todas las normas y los procedimientos del sistema y vela por su cumplimiento. Tiene asimismo responsabilidad por la calidad y vigencia de la información sobre proyectos. Las distintas instituciones que participan en el proceso de inversión se relacionan con el Banco de Proyectos a través de formularios para el envío de información y de informes y listados que reciben del sistema, o a través de terminales instalados en cada una de ellas.^{7/}

Una segunda alternativa consiste en establecer un sistema físicamente centralizado pero descentralizado en su operación. Bajo este esquema existe un computador en la institución responsable de la administración del Banco de Proyectos y terminales en cada institución descentralizada. Sin embargo, en este caso, a diferencia del esquema anterior, es la institución descentralizada la encargada de velar por la aplicación de los procedimientos (normatizados a nivel central) y la responsable de la información (regional o sectorial) contenida en el sistema.

Por último, existe la posibilidad de desarrollar un Banco de Proyectos bajo un enfoque de bases distribuidas. En este esquema

^{7/} El Banco Integrado de Proyectos de Chile, BIP, desarrollado a partir de 1978, funciona bajo este esquema.

la normatización de la operación del sistema sigue siendo responsabilidad del nivel central. Sin embargo, cada institución que participa en la red contará con su propio equipo y base de datos, produciéndose intercambios de información entre las distintas bases de acuerdo a procedimientos pre-establecidos.^{8/} Este último enfoque se ha visto favorecido con el advenimiento de los microcomputadores y el desarrollo de mejores programas de comunicaciones y de redes.

Los sistemas desarrollados hasta ahora poseen por lo general un sesgo ya sea hacia la preinversión o hacia la inversión. Pocos son los sistemas en que estos dos aspectos (información para planificación de la preinversión y programación de inversiones versus control y seguimiento físico-financiero de proyectos en ejecución) alcanzan similar nivel de desarrollo. En buena parte ello se ha debido a que estas dos funciones suelen ser responsabilidad de distintas instituciones (finanzas, planificación) mientras que los Bancos de Proyectos se han instalado en una sola de las instituciones involucradas (por lo general planificación). Ello produce resistencia de la institución que no posee físicamente el sistema, a suministrar información.

3.2 Estado Actual de Desarrollo

Considerando la importancia de los Bancos de Proyectos como moderna herramienta de apoyo a la planificación, la Dirección de Proyectos y Asesoría del ILPES se fijó como principal objetivo de trabajo el apoyar la instalación de Bancos de Proyectos en países

^{8/} El Banco de Proyectos de Bolivia, conocido como SISIN, es un buen ejemplo de este tipo de sistema. El Banco de Proyectos de Inversión Nacional de Colombia se está desarrollando con esta arquitectura. Una primera etapa de su desarrollo se puede analizar en el documento ILPES, "Colombia: Manual del Sistema (Versión Preliminar)", Proyecto DNP/BID/ILPES, agosto 1990; y "Manual de Operaciones y Metodologías" (Tomo I); DNP/UIP/DOS; octubre 1990.

de la región y continuar desarrollando este instrumento, especialmente en aquellos aspectos relacionados con la identificación, formulación y evaluación de proyectos.

Consecuente con este objetivo, el Instituto ha participado en el desarrollo de buena parte de los Bancos de Proyectos existentes hoy en día en la región.

El más antiguo de los Bancos de Proyectos es el de Chile, el cual se encuentra en plena operación desde hace 6 años. Fue desarrollado en un computador central (mainframe) con terminales distribuidos en las cabeceras regionales y sectoriales. De esta experiencia es interesante destacar en especial la gran labor de capacitación realizada, la cual ha incluido ya más de tres mil quinientos funcionarios del sector público. Asimismo, se ha trabajado con gran ahinco en el desarrollo de metodologías para evaluación de proyectos a nivel de perfil. Todo esto con un impacto considerable en la calidad de la Inversión Pública.

Un caso diametralmente opuesto, en lo que a tamaño y complejidad del sistema se refiere, es el de Belice. Allí ILPES diseñó e instaló, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Económico y con el respaldo financiero de PNUD, un Banco de Proyectos pequeño y sencillo, pero capaz de satisfacer los requerimientos de información del gobierno.^{9/} Operando el sistema en un microcomputador, la información podría ser enviada por los distintos ministerios mediante formularios especialmente diseñados. Las salidas del sistema, en forma de listados, serían suministradas por el Ministerio de Desarrollo Económico al Gabinete, al Parlamento y a la oficina del Primer Ministro. Lamentablemente, esta iniciativa ha enfrentado dificultades institucionales y de recursos humanos para su funcionamiento.

^{9/} Ver documento: ILPES/Ministry of Economic Development of Belize, Project Bank, "User's Manual", Belmopan, abril 1988.

En República Dominicana, ILPES, a través de un convenio con la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) y con financiamiento del BID, actuó como agencia ejecutora en el desarrollo del Banco de Proyectos.^{10/} En este caso el sistema fue implantado en ONAPLAN en un minicomputador. La información es suministrada desde los restantes ministerios a través de fichas orientadas a captar información de distintos aspectos y etapas de un proyecto. ONAPLAN procesa dicha información y suministra listados e informes al Consejo Nacional de Desarrollo y a la Presidencia.

En el caso de República Dominicana, el Instituto ha desarrollado una labor pionera en lograr una mayor integración de aspectos macroeconómicos y microeconómicos mediante el empleo del Banco de Proyectos.^{11/} Este tipo de aplicaciones es una de las más importantes que puede dársele a los Bancos de Proyectos. Desde el punto de vista de la planificación ello reviste fundamental importancia al operativizar la relación programa macroeconómico-proyectos.

En Guatemala, la Secretaría General de Planificación SEGEPLAN, encargó a ILPES el desarrollo de un Banco de Proyectos, también en este caso con financiamiento del BID. La normatización y operación del sistema es responsabilidad de SEGEPLAN, con el respaldo de la Vicepresidencia. Esta última es uno de los principales usuarios de la información del sistema, ya que la emplea en la formulación de los Programas Operativos Anuales (POA) los cuales forman parte del programa de inversiones. Desde el punto de vista del

^{10/} Ver documentos ILPES: "Sistema de Información e Inventario de Proyectos", Volúmenes 1, 2 y 3, Convenio de Cooperación Técnica BID/ONAPLAN/ILPES, marzo 1988.

^{11/} Ver documento ILPES: "El Sistema Nacional de Proyectos de República Dominicana: Una Herramienta para la Programación de las Inversiones Públicas" (Informe Final del Proyecto), Convenio BID/ONAPLAN/ILPES, mayo 1988.

equipamiento computacional, este Banco de Proyectos tiene la particularidad de operar en base a una red de microcomputadores.

En Bolivia, el Ministerio de Coordinación y Planeamiento se encuentra en proceso de expandir el Banco de Proyectos, conocido como Sistema de Información sobre Inversiones o SISIN, a todas las corporaciones y ministerios. El sistema, cuya arquitectura corresponde a una base de datos distribuida, se orienta fundamentalmente a apoyar la planificación de la previnversión y la elaboración de programas de inversiones. Se solicitó la colaboración del Instituto para cooperar con el diseño del módulo de seguimiento físico-financiero de los proyectos y para desarrollar metodologías de jerarquización de proyectos.

En Colombia, se está trabajando aceleradamente en la institucionalización del Banco de Proyectos de Inversión Nacional, ya que este constituye un elemento fundamental para asegurar el éxito del proceso de descentralización que ha emprendido el gobierno. Este proceso implica un gran traspaso de recursos y responsabilidades a los municipios, siendo necesario contar con un sistema que ayude a los alcaldes a asumir las nuevas responsabilidades en el campo de la inversión pública. El sistema debe ayudar además a los consejos regionales de planificación (CORPES) a coordinar los esfuerzos de los municipios y la labor de éstos con la de instituciones del nivel departamental o nacional.

3.3 Trabajos Recientes

Las actividades de la Dirección de Proyectos y Asesoría del ILPES básicamente se han concentrado en el área de programación de inversiones y bancos de proyectos. Un paso importante lo constituyó la publicación y divulgación entre todos los países de la región del SILPES/INFOPROJECT: SISTEMA DE INFORMACION EN

PROYECTOS.^{12/} Se trata de un sistema diseñado fundamentalmente para coleccionar, manejar y analizar la información relevante sobre proyectos de inversión pública, tanto en el nivel nacional como sectorial y regional. También se realizaron, en colaboración con el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE), dos seminarios regionales: uno sobre "Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones" (Santiago, octubre de 1990) y otro en la misma ciudad entre el 2 y 5 de octubre de 1990 sobre "Descentralización Fiscal y Bancos de Proyectos". Un tercer seminario se llevará a cabo para todos los países del caribe y algunos de sur américa sobre "Programación de Inversiones y Bancos de Proyectos" en Kingston, Jamaica, a fin de noviembre de 1991.

Dentro del enfoque modular y descentralizado asignado a los sistemas de información en proyectos, es posible distinguir los siguientes grados de avance de las actividades nacionales:

- a) **Colombia:** Dentro del Convenio BID/DNP/ILPES (AT/JF-3342-CO) destinado a establecer el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, los siguientes hechos se destacan:
 - i) Publicación y distribución entre todos los organismos ministeriales y municipales del "Manual de Operaciones y Metodologías" (Tomo I) del Banco de Proyectos, destinado a: i) explicar los procedimientos que deberán ser aplicados a todos los proyectos del nivel sectorial o territorial que vayan a ser financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación; ii) aclarar los flujos de información para el registro de proyectos; iii) desarrollar los procedimientos para el diligenciamiento de la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI) y iv) exponer el sistema de seguimiento físico-financiero de los proyectos.

^{12/} SILPES/INFOPROJECT: "Sistema de Información en Proyectos", (versión 2-1); Santiago, agosto de 1990.

- ii) Instalación de la base de datos de proyectos con sus respectivos manuales en la totalidad de los ministerios, consejos regionales y agencias ejecutoras de proyectos.
- iii) Firma de la carta-acuerdo entre la OPS/PNUD y la CEPAL para la adquisición de los equipos de computación del proyecto.
- iv) Reforzamiento de las actividades de capacitación en formulación y evaluación de proyectos para todas las regiones y municipios.
- v) Presentación de los documentos finales sobre diseño conceptual, lógico y físico del Banco de Proyectos (Tomos I, II y III).
- vi) Preparación de la metodología general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos y de las respectivas metodologías para sectores claves de la economía tales como salud, educación, justicia, agua potable, riego y proyectos agrícolas.
- vii) Publicación del nuevo estatuto orgánico de presupuesto y del decreto presidencial mediante el cual se reglamenta todo lo relacionado con el Banco de Proyectos de Inversión Nacional y, en general, para todos los proyectos que hayan de ser financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación.
- viii) Preparación y distribución entre todos los usuarios del documento "Diagnóstico del presupuesto de inversión y catastro de la información sobre proyectos a nivel sectorial y regional".

b) **Chile:**

- i) En el marco del Convenio suscrito entre el BID y el Gobierno de Chile, mediante el cual la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) deberá formular un plan de desarrollo institucional el ILPES, en conjunto con la Subdere y el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), realizó 13 seminarios de dos días cada uno para todas las regiones del país sobre "Gestión Descentralizada de la Inversión Pública". Se beneficiaron un total de 1.100 funcionarios públicos. Los seminarios se centraron en los fundamentos teóricos e institucionales de la inversión pública, el marco del proceso de descentralización, la asignación de

inversiones públicas y el Banco Integrado de Proyectos.

- ii) A finales de abril de 1991 la Subdere firmó con el ILPES un Convenio de Cooperación Técnica destinado a la ejecución de un Plan de Fortalecimiento Institucional, cuyos principales objetivos serán incrementar la capacidad técnica e institucional de los organismos regionales, públicos y privados, para administrar y controlar la inversión pública regional y fortalecer la dotación de recursos técnicos tendientes a conseguir que las regiones eleven su nivel de autonomía respecto a las políticas de desarrollo que ellas deben impulsar. El programa específico materia de este Convenio, que tendrá una duración de dos años, comprenderá básicamente las áreas y actividades que a continuación se indican:

Estudios específicos. Elaboración de metodologías que sirvan de referencia y complementen el análisis de proyectos basado en criterios de selección estrictamente individuales. Para ello se realizarán los siguientes estudios:

- Metodología de localización de bolsones de pobreza e identificación de proyectos de desarrollo local.
- Metodología para la evaluación ex-post de proyectos.
- Metodología de jerarquización de proyectos.
- Instrumentos para el control y seguimiento físico-financiero de proyectos.

Programa de Capacitación. En concordancia con los objetivos del Plan de Fortalecimiento, el Programa de Capacitación consistirá en una serie de cursos y seminarios tendientes a capacitar a los participantes en aspectos relevantes de la descentralización, el ordenamiento territorial y la localización y programación de inversiones. Los cursos y seminarios que se impartirán, entre los años 1991 y 1993, son los siguientes:

- Descentralización, ordenamiento territorial y localización de inversiones (DOLI). 13 cursos de tres semanas de duración en cada una de las regiones del país.

- Preparación y evaluación de proyectos (PYEP). 26 cursos de dos semanas de duración. Dos cursos por cada región.
- Control y administración de proyectos (CYAP). 13 cursos de dos semanas de duración en cada una de las regiones del país.
- Operación del Banco Integrado de Proyectos (OBIP). 13 cursos de una semana de duración en cada una de las regiones del país.
- Seminarios para gobiernos regionales. 13 seminarios regionales de gestión de la inversión pública y aspectos presupuestarios.

Seminarios centrales. 6 seminarios centrales con participantes de todas las regiones del país sobre temas relativos a los gobiernos regionales y locales, descentralización, financiamiento e inversiones regionales.

c) **Jamaica:** Bajo los auspicios del Proyecto con el PNUD (JAM/89/019) se avanzó en el desarrollo de las siguientes acciones:

- i) Diseño de un Banco de Proyectos con sus respectivos módulos de preinversión y seguimiento físico financiero e institucionalización de procedimientos para la recolección de la información. Su diseño también incluye el perfil particular de los proyectos de cooperación técnica.
- ii) Diseño de un modelo macroeconómico de corto plazo y simulación de resultados.
- iii) Diseño de un sistema de indicadores de corto plazo para el seguimiento de la economía.
- iv) Brindar capacitación **in situ** a los funcionarios directamente involucrados con la operación del Banco de Proyectos (PIOJ/Finance/PAMCO) y el modelo macroeconómico.

d) **Costa Rica:** A principios de abril de 1991 se apoyó a MIDEPLAN en la preparación de un convenio de asistencia técnica, destinado a ejecutar las siguientes acciones:

- Diseño y establecimiento del Sistema de Información en Proyectos (INFOPROJECT).

- Formulación y puesta en marcha de un programa de capacitación sobre formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.
 - Desarrollo de las metodologías correspondientes sobre preparación y evaluación de proyectos.
- e) **Venezuela:** A solicitud del Director General del Fondo de Inversiones (FONVIS), la asistencia técnica se ha concentrado en discutir la participación del ILPES en la preparación y ejecución del programa de capacitación dentro del Convenio firmado entre el BID y el Gobierno de Venezuela. Dicha participación cubriría todo lo relacionado con la preparación y evaluación de proyectos de inversión pública.

3.4 Intercambio de Experiencias

Con el propósito de impartir capacitación a funcionarios del Gobierno de Jamaica, seis funcionarios responsables de la puesta en marcha del Banco de Proyectos y del modelo macroeconómico, viajaron a Santiago durante el mes de noviembre de 1990. Dichos delegados se familiarizaron con el funcionamiento de los mencionados instrumentos y además conocieron experiencias similares del Gobierno de Chile, a través de visitas a MIDEPLAN, Subdere y Banco Central. Similares acciones, en otras fechas, se han desarrollado con funcionarios de Colombia, Bolivia y Trinidad y Tobago.

De acuerdo a sugerencias del Gobierno de Venezuela, por intermedio de CORDIPLAN y el Fondo de Inversión Social (FOSIS), dos funcionarios visitaron la sede del ILPES a finales de 1990 con el fin de conocer las experiencias sobre Bancos de Proyectos, el proceso de descentralización en la asignación de inversiones públicas y las técnicas de focalización del gasto social.

3.5 Desarrollos Futuros

Aún cuando el concepto de Banco de Proyectos ya no es nuevo pues sus fundamentos se conocen y aplican desde hace varios años, se ha producido un cierto interés en el desarrollo de este importante instrumento de apoyo a la administración de la inversión pública. Vista esta situación, la Dirección de Proyectos y Asesoría del ILPES ha querido asumir el liderazgo en lo que al desarrollo de los Bancos de Proyectos se refiere. Se ha iniciado así un importante trabajo de investigación y creación, a través del cual se espera transformar los Bancos de Proyectos en instrumentos de planificación aún más completos y útiles. Algunos ejemplos de las áreas en que se está trabajando o se debería trabajar se detallan a continuación.

Desde el punto de vista metodológico, una de las tareas de mayor envergadura se relaciona con el diseño y puesta en marcha del sistema de información de proyectos conocido bajo el nombre de SILPES/INFOPROJECT. El sistema está conceptualizado, estructurado y programado para recoger y procesar la información relevante de proyectos a medida que ellos pasan de un estado a otro durante su ciclo de vida. La actualización y profundización de este sistema continuará en forma dinámica, a la luz de las experiencias nacionales y los avances de la computación.

También se han destinado algunos recursos al desarrollo de metodologías de jerarquización de proyectos, compatibles con los Bancos de Proyectos. Dichas metodologías apuntan a utilizar la gran cantidad de información disponible a través de los Bancos de Proyectos para facilitar y tecnificar el proceso de elaboración de programas de inversiones.^{13/} De igual manera, igual atención se

^{13/} Un ejemplo de esta labor puede encontrarse en el documento ILPES, "Metodología para la Priorización de Proyectos Municipales", Proyecto DNP/BID/ILPES, Colombia, agosto 1988.

le ha asignado a los aspectos metodológicos del seguimiento físico-financiero de los proyectos y a las reformas de carácter institucional y legal para que dichos sistemas funcionen cabalmente. No menos importante son todos los esfuerzos por adaptar y elevar la eficiencia de los programas de capacitación.

Asimismo, es necesario trabajar en el desarrollo de metodologías de evaluación ex-post de proyectos. La evaluación ex-post puede proporcionar valiosa información acerca de la calidad de los procesos de preinversión y de inversión, indicando que aspectos es necesario mejorar a fin de aumentar la eficiencia de éstos. El desarrollar metodologías de evaluación ex-post en el marco de los Bancos de Proyectos implicará probablemente modificaciones a la estructura tradicional de éstos a fin de que apoyen efectivamente dicha tarea.

Otro aspecto que puede revolucionar la potencialidad de los Bancos de Proyectos y afectar radicalmente su estructura actual, es el desarrollo de software y hardware de comunicaciones y de redes cada vez más avanzado. El desarrollo de los microcomputadores ha permitido evolucionar desde grandes y costosos sistemas centralizados a sistemas basados en múltiples bases de datos que intercambian información. Extrapolando esta tecnología, es posible visualizar extensas redes de microcomputadores intercambiando información en forma automatizada e instantánea entre todas las instituciones relacionadas con el proceso de inversión pública.

Dados los éxitos alcanzados en programación de inversiones y control y seguimiento de proyectos públicos mediante la puesta en marcha de Bancos de Proyectos, ha surgido un gran interés por aplicar el mismo concepto a otras áreas de la gestión del sector público. Considerando la gran cantidad de recursos que algunos países de la región reciben a través de cooperación técnica, el instituto ha desarrollado un esfuerzo por aplicar la metodología

de Bancos de Proyectos al diseño de un sistema de apoyo a la administración de la cooperación técnica.^{14/} Se espera llegar a desarrollar sistemas paralelos e interrelacionados que permitan un manejo integrado de los recursos de presupuesto corriente y de cooperación técnica.

^{14/} Ver documento ILPES: "Bases Metodológicas y Conceptuales para el Desarrollo de un Sistema de Apoyo a la Administración de la Cooperación Técnica", Santiago, julio 1988.