

T-0660

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

CEPAL/ILPES (0660)



BANCO
MUNDIAL

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO (IDE)
DEL BANCO MUNDIAL

Documento ILPES 9



SEMINARIO SOBRE GESTION DEL GASTO PUBLICO Y PROGRAMACION DE INVERSIONES

EL PROCESO DE INVERSION PUBLICA Y LA PLANIFICACION
DEL DESARROLLO

Iván Silva

Santiago, Chile 25 al 28 de septiembre de 1989

11-11-11

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

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO DEL BANCO MUNDIAL
(IDE)

SEMINARIO SOBRE GESTION
DEL GASTO PUBLICO Y
PROGRAMACION DE INVERSIONES

EL PROCESO DE INVERSION PUBLICA
Y LA
PLANIFICACION DEL DESARROLLO

IUAN SILVA LIRA

SEPTIEMBRE DE 1989

INDICE

	<u>Pág.</u>
I. INTRODUCCION	1
II. PLANIFICACION Y PROGRAMACION DE LAS INVERSIONES	3
III. LOS PROGRAMAS DE INVERSIONES PUBLICAS	10
IV. LOS SISTEMAS DE INFORMACION DE PROYECTOS COMO HERRAMIENTA DE LA PROGRAMACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS	15

INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

EL PROCESO DE INVERSION PUBLICA Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO.

I. INTRODUCCION.

01. La crisis de los años ochenta, que ya terminan, ha impuesto a América Latina, y al mundo en desarrollo en general, grandes desafíos económicos. El panorama de crisis acentuada que presentó la economía latinoamericana en el periodo 1981/1986, se hizo obviamente extensivo a la inversión nacional, tanto pública como privada. El deterioro de la inversión alcanzó niveles sin precedentes y se requerirá de un ingente esfuerzo para volver a incrementar la formación de capital, tanto física como de recursos humanos.
02. El restablecimiento del nivel de crecimiento del Producto puede lograrse después de periodos de crisis, en parte, en base al aprovechamiento de capacidad productiva ociosa, pero después de cierto plazo la expansión neta debe alcanzarse con un mayor esfuerzo inversor. En este sentido, cobran vital importancia la elevación de los montos de financiamiento nuevo por parte de los mecanismos multilaterales y, en lo que dice relación con la responsabilidad del sector público, la necesidad de mejorar la gestión y la calidad de sus inversiones. Adicionalmente, al haber pasado América Latina por periodos relativamente largos de baja inversión, el uso de la capacidad productiva ociosa puede tener límites derivados del menor stock de capital, requiriéndose además de inversión nueva que incorpore cambios tecnológicos indispensables para recuperar la capacidad de crecimiento económico de las economías.
03. La contención de los gastos debido a los estrictos ajustes fiscales de los años ochenta afectaron principalmente a las inversiones. "La inversión interna bruta expresada como porcentaje del PIB se redujo de 24.3%, como promedio del periodo 1973-1980, a 16.8% en 1985. Ello a pesar de que el ahorro interno bruto, en el mismo lapso, aumentó en poco más del 1%. A ello, contribuyó la caída de la inversión pública que fue la principal variable de ajuste para reducir el gasto programable del gobierno y acercarlo a la

INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

disponibilidad de financiamiento doméstico"¹.

04. La reactivación de un crecimiento estable demandará, entre otros factores, la presencia de un sector público eficiente y organizado como para ejercer una función de liderazgo en la superación de los problemas más críticos de las economías latinoamericanas. En particular, significará que la eficaz administración de los gastos públicos, y del componente de capitales en particular, junto con el privilegio de las consideraciones de mediano y largo plazo, más que la contingencias de la coyuntura, deberán ser enfrentadas con instrumentos que permitan incursionar con éxito en el alcance de las propuestas de desarrollo. En este sentido, la revalorización de los aspectos más pragmáticos del, a veces tan cuestionado proceso de planificación, deberán ser elementos centrales de esta nueva perspectiva.
05. Valiosas son las expresiones que en este sentido se plantean en un documento reciente del Banco Mundial en el que se señala que: ".en el plano conceptual, la escasez de fondos y un concepto diferente de la función del gobierno se han combinado con un ambiente mucho más incierto, en lo externo y en lo interno, para debilitar la utilidad percibida de la planificación integral a largo plazo como instrumento de desarrollo. Sin embargo, no se ha reemplazado aún por otro paradigma". En otra parte se agrega: ".si bien pocas personas pondrían en tela de juicio las graves limitaciones que tiene, en cuanto a su utilidad, una planificación integral detallada, existe el peligro concreto de que la crisis pueda hacer que muchos gobiernos pierdan de vista sus ventajas. En parte, a través del cambio ideológico, pero principalmente por la fuerza de las circunstancias, las autoridades de muchos países en desarrollo han recurrido a depender de métodos presupuestarios tradicionales para la asignación de recursos. Con este enfoque, es inevitable que predominen las consideraciones de corto plazo"².
06. La revalorización del proceso de planificación, en especial sobre bases no ideologizadas y más inyectadas de pragmatismo, representan un camino interesante a transitar

¹ ILPES: Inserción Externa, Competitividad y Crisis Fiscal. VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, ILPES, Santiago de Chile, 19 de abril de 1989.

² Véase LACEY, R.: La Gestión del Gasto Público: Evolución del Enfoque del Banco, Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico, Washington, diciembre de 1988.

INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

si se aspira a concretar eficazmente las propuestas generales de desarrollo con acciones específicas. En otras palabras, cuestión que no es nueva, se trata de rescatar el valor del proceso de planificación en uno de sus aspectos específicos como es la orientación y coordinación de planes y programas de inversión, llegando hasta la etapa de su concreción efectiva de proyectos.

II. PLANIFICACION Y PROGRAMACION DE LAS INVERSIONES.

07. Es generalmente aceptado que los planes de desarrollo requieren de los proyectos y las políticas para su implementación, o lo que es lo mismo que la puesta en práctica de los objetivos y metas propuestos en la estrategia de desarrollo se pueden materializar básicamente a través de estos dos instrumentos. De otra parte, los planes de desarrollo proporcionan las orientaciones macroeconómicas indispensables para la formulación de los proyectos y las políticas. Los primeros, al adquirir la forma de proyectos individuales de inversión, son, en el contexto del sector público, la manifestación más concreta del plan de desarrollo pasando a ser, la suma de todos ellos, la conformación de la mayor parte del presupuesto de capital del mismo.
08. La necesidad de orientación macroeconómica a nivel de la formulación del plan de desarrollo, en su concepción original de integralidad del proceso de planificación, ha sido fuertemente criticada por la escasa capacidad de aplicación de sus propuestas. En parte y como respuesta a su inoperatividad, han surgido otras alternativas como la llamada planificación estratégica o situacional, una de cuyas principales críticas a la llamada planificación económica, es su carácter excesivamente tecnicista, desprovisto de un análisis realista de las situaciones políticas que la enmarcan y que son en definitiva las que condicionan su viabilidad³. Sin embargo y a pesar de representar la planificación de situaciones una interesante contribución a la implementación real de los procesos de planificación como mecanismos de activación y cambio social, su difusión práctica en los países de América Latina aún es escasa. Significa lo anterior que se debe renunciar a la posibilidad de disponer de un marco orientador de las acciones y mecanismos de intervención del sector público en la economía que sirva de referente a las acciones de planificación que se deben identificar y ejecutar? Definitivamente creemos que no. Sin ajustarse a proposiciones demasiado ortodoxas, y partiendo de un conocimiento adecuado de la realidad económica, social y política, se pueden plantear alternativas de solución de los problemas nacionales para los cuales el sólo accionar

³Veáse MATUS, C.: Planificación de Situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

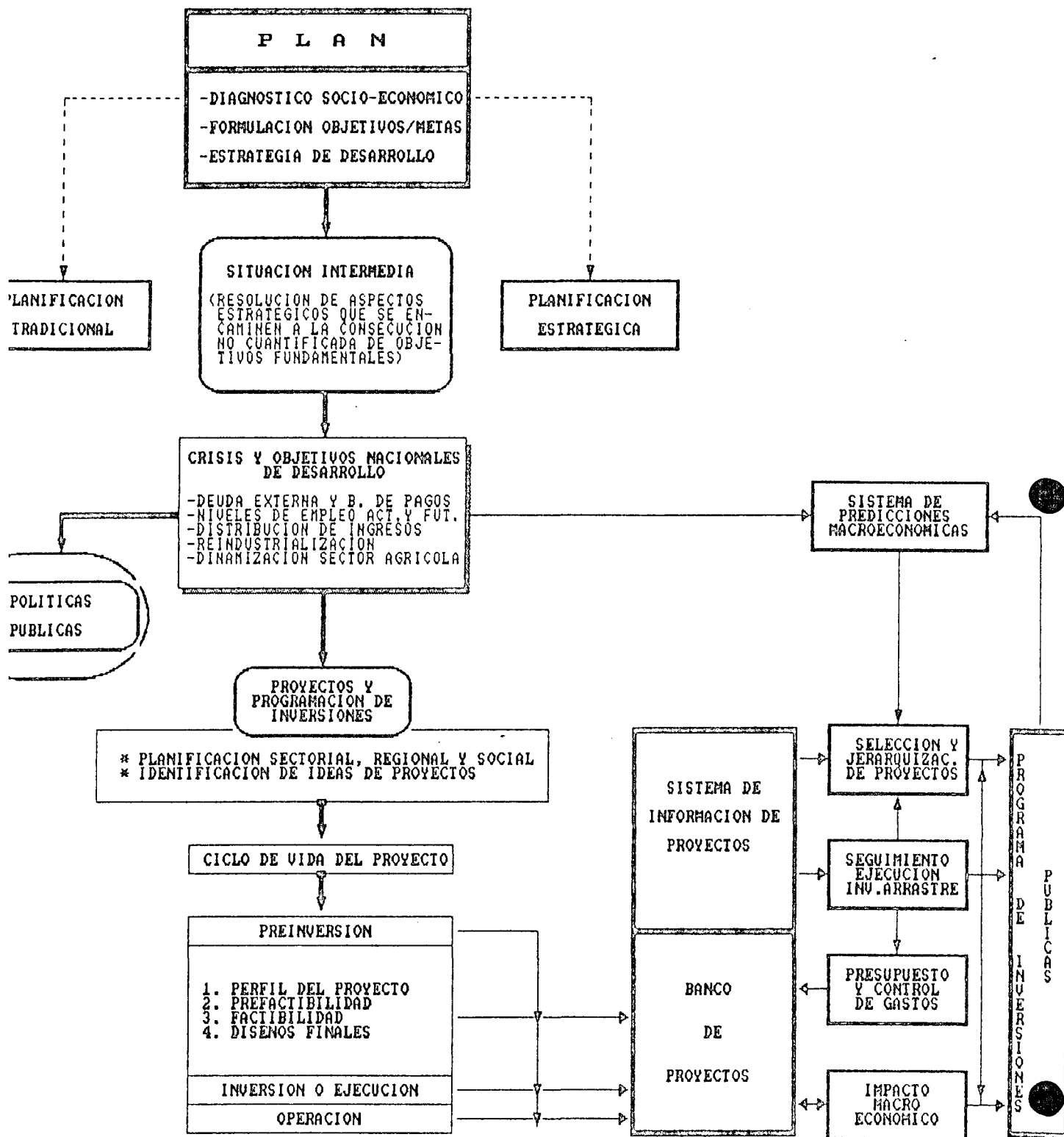
INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

del mercado no presenta una respuesta eficiente⁴.

09. En este sentido, quizás lo que se presenta como relevante es la planificación del (y desde) el sector público, y más específicamente, como instrumento de ella, la planificación de las inversiones públicas, cuya relevancia y características estarán en directa relación con el grado de intervención del estado en la economía y con el porcentaje de apropiación y de producción de excedente (ahorro) que el mismo tenga capacidad de generar.
10. La crisis, entre varios otros, ha impuesto una serie de grandes objetivos de desarrollo que se debieran privilegiar y que, a pesar de haber estado incorporados en el pasado a muchos planes, revisten características distintas en las actuales condiciones económicas. Alguno de ellos son la generación y/o ahorro de divisas y el manejo del problema de la deuda externa; la elevación de los niveles de empleo actuales y futuros; estrechamente relacionado con el anterior el objetivo redistribución de ingresos como atenuación de las desigualdades económicas extremas; la consideración explícita de la necesidad de impulsar procesos de reindustrialización nacionales como condición necesaria de estados superiores de desarrollo; y la necesidad de reactivación del sector agropecuario regional. Para alcanzar estos objetivos, u otros que se considere estratégico plantear, la planificación puede transformarse en un factor esencial, sobretodo si se considera que a través del exclusivo accionar del mercado no se podrían automáticamente realizar los objetivos planteados.
11. Si a nivel de las estrategias se plantean aspiraciones de desarrollo como las recién enumeradas, en el terreno de la planificación de las inversiones públicas, la identificación de proyectos debiera en sus aspectos medulares estar guiada por este marco de referencia, y, en particular, la evaluación de su desempeño debiera responder al cumplimiento ponderado de estos objetivos. En otras palabras, si se plantea a nivel macro la necesidad de corregir el accionar del mercado para alcanzar los objetivos de crecimiento y equidad, o si se entiende a la planificación del desarrollo como un proceso de racionalización y regulación de los esfuerzos de la sociedad para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social que ésta se ha dado, es necesario que ello se refleje a nivel micro de la selección

⁴Para acompañar parte de los argumentos que se presentan en esta sección y más adelante véase la Figura 1.

PLANIFICACION Y PROGRAMACION DE INVERSIONES PUBLICAS



INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

de proyectos. Ello demandará la utilización de metodologías de preparación y evaluación de proyectos que reconociendo estas fallas permitan la generación de un sistema de precios de cuenta como criterio básico de asignación de recursos a fin de que se determinen las contribuciones netas que al producto harán los nuevos proyectos de inversión desde el punto de vista de la economía como un todo y no, exclusivamente, desde el punto de vista de sus bondades intrínsecas que pueden ser más bien los objetivos del rentista privado.

12. En otras palabras, si el sistema de precios de mercado presenta ciertas imperfecciones como emisor de señales legítimas de asignación de recursos, ésto no sólo debe manifestarse a nivel de la macro planificación sino también de la micro planificación, esto es, en el plano de las decisiones de inversión misma, que tienen que desentrañar preguntas esenciales tales como quién toma la decisión de invertir, quién se apropia del excedente que tal inversión produce y que sectores son los más cruciales para realizar la inversión. La técnicas de microplanificación están precisamente destinadas a dar respuesta a estas importantes interrogantes, por lo que su exclusión como instrumento del proceso de planificación dejaría a éste trunco o, al menos incompleto.

13. La estrecha vinculación que debe existir entre planes y proyectos, entre macro y micro planificación, y que cobra real relevancia en la planificación del sector público, no son planteamientos nuevos. Ya en el año 1965, se señalaba a este respecto, en un seminario organizado por ILPES, que "... tal vez pecando en exceso de simplificación podría decirse que estas unidades de acción (los proyectos), por una parte y, por otra parte, las medidas de política económica y social son las dos grandes columnas en que se asienta la materialización del plan. La escasez de proyectos -entiéndase como falta absoluta de oportunidades identificadas de inversión, o como deficiencias en los estudios- atenta contra el realismo y la viabilidad de ese proceso e indica la existencia de fallas graves en el mismo y por ende en los mecanismos encargados de llevarlos adelante". En otra parte se afirmaba: "... con respecto a la viabilidad operativa de los planes, es evidente que un proceso de planificación pierde buena parte de su valor si no contribuye a orientar y coordinar planes y programas de inversión. Para hacerlo tiene que avanzar más allá de los estudios sectoriales, y llegar hasta la etapa que permita su concreción o su ajuste en función de las realidades que prevalezcan a nivel de entes ejecutivos. En este sentido,

INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

parecería muy conveniente que los organismos centrales de planificación influyeran o participaran en los trabajos de reinversión de los proyectos más importantes para el cumplimiento de los planes"⁵.

14. Esta constatación, manifestada hace ya casi 25 años, podría poner en fuertes dudas parte de los planteamientos aquí reseñados en el sentido de que estaríamos volviendo a insistir en argumentos ya desgastados e inoperantes acerca de la necesidad de articular planes con proyectos, o más específicamente, con acciones de inversiones específicas, para hacer operativas las propuestas de desarrollo. Sin embargo, rescatando estas proposiciones y "concentrando los esfuerzos (de los países en desarrollo) en un enfoque más selectivo, flexible y pragmático para encarar la planificación y la coordinación de las políticas públicas"⁶, en el cual el proceso de inversión pública puede demandar un papel central, estas viejas proposiciones pueden llegar a tener una implementación real.
15. Creemos que a ello contribuyen en particular dos situaciones objetivas. Primero, la necesidad de que la asignación de recursos para la canalización de las acciones de iniciativa gubernamental sean, particularmente en tiempos de crisis, lo más eficiente posible, para lo cual la organización y procedimientos seguidos para implementar esas acciones debieran estar perfectamente estructuradas. En este sentido, la posibilidad de influir sobre la tasa de crecimiento de la economía, para conseguir mayores niveles de bienestar, está en directa relación con la capacidad de manejar el nivel de inversión nacional. En otras palabras, la expansión de la capacidad productiva, es indudablemente, una función directa del nivel de inversión, el que a su vez depende de la capacidad de ahorro interno y externo que el país pueda generar. En las circunstancias actuales, de gran restricción externa, es indispensable conseguir, por una parte, un mayor esfuerzo interno para el financiamiento de los programas nacionales de desarrollo, y, por otra parte, elevar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y privados. En otras palabras, se trata de conseguir con la misma dotación de recursos la mayor

⁵ Veáse ILPES: Discusiones sobre Planificación, (Informe de un Seminario - Santiago de Chile, 6 al 14 de junio de 1966), Siglo XXI Editores, México, 1966.

⁶ Veáse MARTIN, J.: Notas Relativas al Proceso de Inversión, ILPES, Documento SP-5, Santiago de Chile, octubre de 1986.

expansión de producto posible.

16. En consecuencia, es particularmente importante, en este contexto, el manejo de la inversión pública, ya que además de, normalmente, no ser una proporción despreciable de la inversión nacional, por sus peculiares características puede transformarse en una contribución importante en la consecución de objetivos de desarrollo, especialmente de carácter distributivo. Para que ello se haga efectivo, sin embargo, es necesario que las autoridades administrativo-políticas que encabezan los procesos decisorios de asignación de inversiones dispongan de una base amplia de potenciales acciones de inversión a partir de la cual puedan efectivamente realizar un ejercicio de selección de las mejores alternativas tendientes a materializar los objetivos de desarrollo propuestos.

17. En segundo lugar, y estrechamente asociado a los desafíos que impone la crisis, el desarrollo reciente, gracias en gran medida al vertiginoso progreso computacional, de Sistemas de Información de Proyectos Computarizados, o Bancos de Proyectos, pueden constituir una herramienta de incalculable valor para asistir al sector público en la racionalización y operativización efectiva del proceso de planificación, gracias a las posibilidades que ellos brindan para disponer de un conocimiento amplio de las alternativas de inversión disponibles, posibilitando su identificación, seguimiento y actualización constante en sus distintas etapas de elaboración. Probablemente, no sería una exageración afirmar que, gracias al desarrollo computacional y a los procedimientos que se están implementando en el área de los sistemas de proyectos, se está frente a la presencia de una herramienta que permitirá, al menos en una de sus fases, hacer más operativo y práctico el proceso de planificación mismo.

III. LOS PROGRAMAS DE INVERSIONES PUBLICAS.

18. Las actividades de inversión del sector público, que pueden ser de naturaleza exclusiva o compartidas con el sector privado, implican una acción directa o indirecta en la producción de bienes y servicios y, por tanto la utilización de recursos escasos que son desviados desde usos alternativos, del propio sector público o de otras esferas de la producción. En este sentido es importante establecer cual será el grado de involucramiento que el sector público tendrá en el proceso de inversión nacional, cuestión que en alguna medida estará determinada por el grado de complementariedad, sustituibilidad o exclusividad que sus proyectos puedan tener con respecto a la inversión privada. En un estudio reciente sobre el comportamiento de la inversión en capital fijo en Chile se determinó, por ejemplo, que la inversión pública en infraestructura es complementaria con la inversión privada, en tanto que en el resto de los sectores productivos es sustituta. A pesar de esto último, sin embargo, la sustituibilidad entre ambas inversiones no es perfecta, en el sentido de que la menor inversión pública observada a partir de 1974 no fue completamente reemplazada por una mayor inversión privada, en relación al PIB⁷.
19. Estimando que las áreas de intervención del sector público en el proceso de inversión tendrán como límite inferior la asunción de la responsabilidad de proyectos de naturaleza no comercial que escapan al ámbito privado, el alcance o cobertura de sus programas de inversión estarán en gran medida condicionados por el rol que asuma el Estado en el proceso de conducción económica nacional. Si éste está limitado a un papel subsidiario, su acción probablemente estará dirigida a sostener el proceso de acumulación del sector privado expresándose, buena parte de su programa, en inversiones en infraestructura de apoyo a la producción e inversión en recursos humanos destinada a cubrir las necesidades más urgentes de la comunidad. Si se considera, alternativamente, que el Estado debe tener un papel de mayor control directo sobre el proceso de desarrollo, ello probablemente significará, adicionalmente, una participación más decidida en la producción de bienes y servicios,

⁷Vease PREALC: Comportamiento de la Inversión en Capital Fijo en Chile: 1974-1987, PREALC, Santiago de Chile, diciembre de 1988.

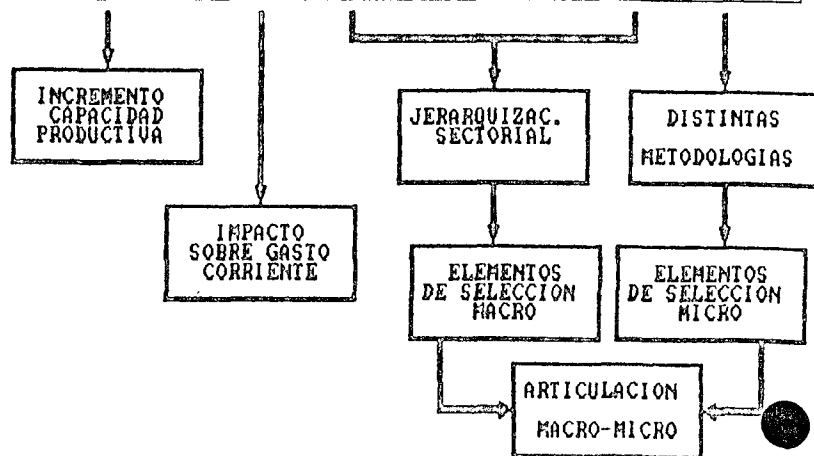
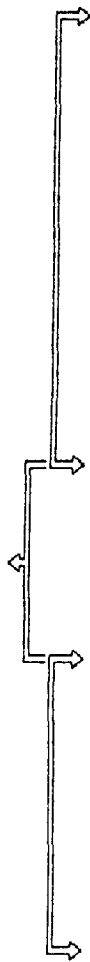
INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

estableciendo una importante base autónoma de acumulación, invirtiendo directamente en los sectores productivos y en aquellos que se considere estratégico desarrollar. En otras palabras, apegado a la configuración de los programas de inversiones públicas se podría argumentar que subyacen diferentes enfoques respecto al grado de intervención activa que se considera que el gobierno debiera tener para asegurar la eficiente asignación de los recursos de inversión a nivel nacional. Ello está estrechamente relacionado con el grado de repartición de responsabilidades que se considere necesario establecer, en distintos contextos, entre los esfuerzos público y privado.

20. En la Figura 2 se presenta, en términos muy generales, una posible tipificación de categorías de inversión pública. Lo que se intenta explicar con esta figura es que, por una parte, dependiendo del tipo de Estado de que se trate una de las áreas importantes de diferenciación entre ellos será su grado de involucramiento en los proyectos de inversión física productivos. En segundo lugar, en cualquiera de los dos casos, por la heterogeneidad que presenta la composición del programa de inversiones, las metodologías de evaluación que se implementen para la toma de decisiones, tienen o deberían tener distintas especificidades. En este sentido, el análisis costo-beneficio económico y social, que ha sido desarrollado preferentemente para proyectos industriales, o para el análisis de la producción de bienes transables, tiene una mayor aplicación a los proyectos de infraestructura del programa. Estos, a pesar de producir bienes no comercializables, o que no entran en el comercio internacional, pueden ser evaluados a través de estas técnicas, que en el caso de algunos sectores, como el de electricidad, pueden alcanzar diversos grados de sofisticación. Esta misma circunstancia, así como la posibilidad de equipos técnicos más preparados en evaluación de proyectos y capacidad de negociación de recursos externos, en estas áreas, pueden llegar a inducir sesgos hasta cierto punto no deseados en los programas de inversión. Por otra parte, la selección de proyectos sociales debe basarse en otros principios de evaluación como las llamadas técnicas costo-eficiencia, lo que es un reconocimiento a su especificidad y a la no conveniencia de introducir proyectos de distinta índole en un mismo paquete y patrón de comparación.
21. En tercer lugar, la diferenciación en los programas de inversiones entre gastos de capital y gastos corrientes es importante, en un doble sentido. Por una parte, la inversión real en obras físicas puede dar lugar a un flujo de gastos

CATEGORIAS DE INVERSION PUBLICA Y SU RELACION

	GASTOS CAP.	GAS. CORRIE.	IMPACTO MACROECONOMICO		EVALUACION
			CONSTRUCCI.	OPERACION	
PROYECTOS DE INVERSION FISICA					
1. PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PUBLICA - CAMINOS (VIALIDAD URBANA Y RURAL) - CARRETERAS Y PUENTES - ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO - ELECTRIFICACION - OTROS	○	◡	MAYOR IMPACTO	MEJOR	COSTO BENEFICIO
2. GRANDES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA - PROYECTOS HIDROELECTRICOS - PUERTOS, AEROPUERTOS - OTROS.	◡	◡	MAYOR IMPACTO	MEJOR	COSTO BENEFICIO
3. PROYECTOS SOCIALES -SALUD (HOSPITALES, CENTROS DE SALUD) -EDUCACION (EDIFICIOS EDUCACIONALES) -VIVIENDA	○	◡	IMPACTO IMPORTANTE	IMPORTANTE	COSTO EFICIENCIA
4. PROYECTOS PRODUCTIVOS -PLANTAS DE ACERO -REFINERIAS DE PETROLEO -MINERIA EN GENERAL -PLANTAS ENERGETICAS -PROYECTOS INDUSTRIALES -OTROS	○	◡	IMPACTO IMPORTANTE	IMPORTANTE	COSTO BENEFICIO
PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL -ALBABETIZACION -NUTRICION -VACUNACION -OTROS		◡		RELATIVO	OTRAS
PROGRAMAS DE APOYO A LA PRODUCCION -EXTENSION -ASISTENCIA TECNICA -OTROS		◡		RELATIVO	OTRAS



corrientes en operaciones y mantenimiento, de distinta magnitud, que sería necesario predecir. Por otra parte, la inversión, sobretodo, en recursos humanos puede dar lugar preferentemente a un flujos de gastos corrientes. Aún cuando se ha señalado sabiamente que la inversión en recursos humanos puede producir una expansión en el ritmo de crecimiento del producto, este no es de clara determinación, y la tendencia normal será considerar como inversión real sólo la primera. No obstante, en ambos casos será conveniente determinar el impacto transitorio y permanente que el programa de inversiones podría llegar a tener sobre los gastos corrientes del presupuesto anual.

22. En cuarto lugar, el posible impacto macroeconómico del programa de inversiones sobre ciertas variables específicas como empleo, generación o gasto neto de divisas, incremento del producto, puede ser dividido en dos instancias secuenciales del ciclo de vida de los proyectos: durante su construcción y en la fase de su operación. Probablemente, en el caso de ciertos proyectos de infraestructura, y con toda seguridad en el caso de grandes proyectos hidroeléctricos, el mayor impacto se produce en la etapa de construcción, atenuándose sensiblemente en la fase de operación. Ello es particularmente ilustrativo en relación con el empleo, cuya generación en términos transitorios puede ser muy alta, pero muy baja en términos de empleos permanentes. Ello puede derivar en una cierta condicionalidad en el sentido de mantener unan cierta constancia en la construcción de obras públicas.
23. En todo caso, la evaluación del impacto macroeconómico del programa de inversiones públicas, en función de la satisfacción de ciertos objetivos nacionales de desarrollo, puede llegar a constituirse en una excelente posibilidad para complementar la selección y jerarquización de proyectos a nivel estrictamente micro. En este sentido, puede ser más relevante la comparación y selección de paquetes de proyectos, que la opción individual. Complementariamente, es importante tener en cuenta que al ser la composición del programa heterogénea, la jerarquización debería ser eminentemente de carácter intra-sectorial, habiendo decidido en una etapa anterior a ella la distribución sectorial del gasto en inversiones.
24. Por último, la preparación del programa de inversiones implica, por lo general, la definición de una serie de elementos cuyo nivel 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

INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

claves lo constituirán la preparación de predicciones macroeconómicas capaces de proveer una marco de referencia para la toma de decisiones, incluyendo alternativas de probables patrones de crecimiento y niveles factibles de inversión a ser alcanzados anualmente.

25. En cualquier caso, independientemente del tipo de intervención que el Estado tenga en la economía, el proceso de planificación de proyectos, para alimentar la toma de decisiones, puede ser convenientemente acompañado, en todas sus etapas y procurando llevar a un nivel superior la vinculación micro-macro, con el desarrollo de sistemas de información computarizada que permitan implementar los procedimientos de seguimiento, selección, jerarquización e impactos recién descritos.

INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

IV. LOS SISTEMAS DE INFORMACION DE PROYECTOS COMO HERRAMIENTAS DE LA PROGRAMACION DE INVERSIONES PUBLICAS.

26. El compendio, en una Oficina Nacional de Planificación, de un Inventario Nacional Computarizado de Proyectos, identificados, formulados y evaluados por Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación, y cuyos atributos son conocidos por todas ellas, conforman una base excelente para hacer operativo y práctico el proceso de programación de las inversiones públicas. Este banco de proyectos en donde se procura reunir todos los proyectos de inversión disponibles en el Sector Público, en sus distintos grados de elaboración, constituye una base documental excelente sobre la cual se pueden preparar, racional y eficientemente, programas de inversiones consistentes y coherentes con los objetivos de desarrollo que el Gobierno se haya propuesto.
27. Muy probablemente, el creciente interés que comienza a despertar, entre los países de América Latina, la necesidad de contar con sistemas nacionales de proyectos se deba, además de la imperiosidad de racionalizar la asignación de sus recursos en tiempos de crisis, a la reciente y acelerada incorporación de la microcomputación y su desarrollo programático. Esto ha posibilitado, a un bajo costo, poner al alcance de las instituciones, e incluso de las personas, una tecnología de punta, que permite manejar con rapidez y eficacia una innumerable cantidad de información y antecedentes que, hasta hace unos pocos años, no podían ser procesados en un plazo oportuno para alimentar el proceso de toma de decisiones de asignación de recursos públicos.
28. En el caso particular del proceso de planificación de proyectos, a nivel microeconómico, de un proyecto individual, y a nivel macroeconómico, de un paquete de proyectos, la microcomputación ha permitido viabilizar la posibilidad de tener permanentemente recopilada y actualizada toda la información disponible en esta área. A partir de esta base de datos, se pueden realizar los más diversos procesos computacionales tendientes a comparar, con rapidez y precisión, múltiples alternativas de decisión entre proyectos o entre paquetes de proyectos, en el contexto de una sana competencia por la asignación de los fondos de capital entre las instituciones del sector público con responsabilidades de inversión.
29. En este sentido, la identificación de las acciones que conforman el proceso de inversión pública se pueden

INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

configurar, lógicamente, en un Sistema de Información de Proyectos (SIP) a través del cual, se puede cubrir el ciclo completo de ellas durante las fases de preinversión, inversión y operación. El proceso continuo por el que atraviesan todas las acciones de inversión, y que se puede expresar en esta trilogía, preinversión-inversión-operación, constituye un sistema operativo cuyo propósito es el de concretar, o desechar justificadamente, las opciones de inversión pública que sean más convenientes para el país.

30. El carácter dinámico del proceso de inversión y las propias características de la función pública, determinarán la presencia de un flujo permanente de proyectos, con distintos grados de elaboración, de forma tal que constantemente se estén identificando, formulando, evaluando y ejecutando proyectos que se ajustan a la naturaleza de las acciones emprendidas por el Estado.
31. Los sistemas de información de proyectos desarrollados por el ILPES, se han diseñado, precisamente, teniendo como marco de referencia el "ciclo de vida de los proyectos", según el cual un proyecto puede atravesar por los tres estados sucesivos, que ya se mencionaban anteriormente. Es preferible, sobre todo en el caso de proyectos de gran magnitud, dedicar todo el tiempo que sea necesario a estudiar acertadamente la decisión que se deberá implementar, a realizar una inversión equivocada. No obstante ello, habrá casos en los cuales una decisión acertada puede tomarse tempranamente, ya sea para rechazar o aprobar la posibilidad de una inversión, contribuyendo así a hacer un mejor uso de los recursos de preinversión. Por otra parte, cuando los proyectos entran en ejecución, el sistema se puede utilizar para hacer el seguimiento físico y financiero de los proyectos aprobados, procurando, por una parte, relacionar el proceso presupuestario con la programación de proyectos y, por otra parte, apuntando a la elevación efectiva de los niveles de ejecución.
32. A través de estos procedimientos, brevemente descritos, se puede llegar a conseguir una mayor coherencia entre la inversión pública y las estrategias de desarrollo global, sectorial y regional, y, en definitiva, disponer de un instrumento verdaderamente operativo para implementar ciertas metas específicas de desarrollo. Desarrollar un sistema como el propuesto, sin embargo, demanda como requisito indispensable el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional; requiere de la explicitación de las políticas de inversión como guías para la priorización de la asignación de los recursos públicos;

INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

necesita de la elaboración y difusión de una serie de metodologías que normaticen el proceso de presentación, formulación y evaluación de proyectos entre las distintas instituciones del sector público con responsabilidades de inversión, y requiere de personal profesional calificado en el manejo y desarrollo de estas metodologías, para hacer verdaderamente operativa la implantación del sistema.

33. En relación con la primera de estas condicionantes, valga la pena señalar que la experiencia indica que la integración al sistema, en el cual se conozca toda la información sobre los proyectos disponibles en el sector público, normatizando su presentación como condición indispensable para postular a una asignación presupuestaria es muchas veces vista, más que como un requisito indispensable para racionalizar la asignación de los recursos públicos, como una pérdida de poder relativo de las instituciones ejecutoras que participan de este proceso. En este sentido, la voluntad institucional y política para desarrollar este tipo de sistemas probablemente es uno de los grandes obstáculos para su implementación, ya que su concepción y desarrollo técnico está bastante resuelta.
34. Esto último también es el reflejo de la gran debilidad de las oficinas de planificación, que son las instituciones llamadas a liderar la implementación, desarrollo y administración del sistema. En este sentido, muchas veces la desvinculación proyectos/presupuesto, es una de las consecuencias de la desvinculación Oficina Nacional de Planificación versus Oficina de Presupuesto, y, en particular, de la escasa o nula injerencia que la primera tiene en la conducción económica del país.
35. En el caso particular de algunas experiencias desarrolladas por el ILPES, como por ejemplo la de República Dominicana, el sistema de programación de inversiones no está institucionalmente integrado y no se realizan en forma conjunta las labores de precisiones macroeconómicas con las de seguimiento presupuestario y elaboración de los programas de inversiones. En este caso, se podría afirmar que lo que se hace, en la Oficina de Planificación, es una labor de seguimiento ex-post de los proyectos que están en fase de ejecución. A pesar de ello, y utilizando como apoyo el sistema de información de proyectos, se ha "explicitado" con algún detalle no despreciable el Programa de Inversiones Públicas 1987-1990, y se realizó una evaluación de su impacto macroeconómico sobre ciertas variables específicas.
36. En el caso de Guatemala, en donde periódicamente se preparan

INVERSION PUBLICA Y PLANIFICACION

programas operativos anuales, que contienen los gastos de inversión que el sector público asumirá el próximo período presupuestario, el ejercicio se lleva a cabo reuniendo los programas que presentan las distintas instituciones, sin que exista una unidad de criterios en términos de los componentes que deben contener ni los requisitos que deben cumplir los proyectos de inversión que se identifican en las distintas áreas. Pero, más grave aún, esta labor es coordinada por la Oficina de Presupuesto con escasa participación de la Oficina de Planificación, con lo cual los proyectos que se integran al sistema no son de fácil obtención, ni cuentan con criterios de aprobación afirmados en bases técnicas sólidas. Asimismo, el ejercicio se desarrolla como una actividad puntual de una cierta época el año, sin que sea una actividad permanente de generación y seguimiento de proyectos.

37. Finalmente, valga la pena señalar que en el caso de ambas experiencias, como en el de varias otras, la información relativa a indicadores de evaluación de proyectos, de cualquier índole, es prácticamente inexistente, y en los casos en que las evaluaciones se hacen son de escaso conocimiento para la oficina de planificación. Esto, en alguna medida echa por tierra las aspiraciones de asignación de recursos sobre bases técnicas y documentadas, y compromete las posibilidades de efectuar ejercicios de jerarquización y programación.
38. En este sentido, los sistemas de información de proyectos como viabilidad práctica y operativa del proceso de planificación, demandan primero que nada una posición políticamente definida y decidida de articulación solidaria del sector público, y no de atomización de espacios de poder contrapuestos.