
manuales

Bases conceptuales para el
ciclo de cursos sobre gerencia
de proyectos y programas

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social - ILPES

Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones

Santiago de Chile, abril de 2003

El primer capítulo de este documento constituye una síntesis del ensayo titulado "Retomar la agenda del desarrollo", que escribió José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los cuatro capítulos siguientes fueron preparados por Edgar Ortegón, Eduardo Aldunate y Juan Francisco Pacheco, Director y expertos de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, respectivamente, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1883-P

LC/IP/L.224

ISBN: 92-1-322159-2

ISSN versión impresa: 1680-886X

ISSN versión electrónica: 1680-8878

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2003. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.03.II.G.48

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 5 |
| Prólogo: bases conceptuales | 6 |
| I. Resumen del documento “Retomar la agenda del desarrollo”, de José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL | 7 |
| 1 Una globalización más equilibrada con verdadero respeto por la diversidad | 9 |
| 2 Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y el papel de las políticas anticíclicas | 10 |
| 3 Las políticas macroeconómicas no son suficientes: el papel de las estrategias de desarrollo productivo | 12 |
| 4 Mejorar los encadenamientos sociales..... | 14 |
| 5 Objetivos más amplios..... | 17 |
| Capítulo II: Estado e inversión pública | 19 |
| 1 Funciones del Estado | 19 |
| 2 Funciones de la Hacienda Pública | 21 |
| 3 Funciones de planificación | 22 |
| 4 Institucionalidad para la transferencia de recursos en el desarrollo de las políticas sociales..... | 23 |
| 5 Niveles decisionales de la acción pública | 25 |
| Capítulo III: Inversión pública eficiente | 29 |
| 1 Gestión de la inversión pública..... | 29 |
| 2 Los sistemas nacionales de inversión pública..... | 34 |
| 3 Ciclo de vida de los proyectos | 40 |
| 4 Fases y etapas de la vida de los proyectos | 40 |

| | |
|--|----|
| Capítulo IV: Matriz de planificación del marco lógico y evaluación de impacto | 49 |
| 1 Propósitos | 49 |
| 2 Estructura general | 51 |
| 3 Resumen narrativo de objetivos | 52 |
| 4 Indicadores para la jerarquía de objetivos | 53 |
| 5 Medios de verificación | 54 |
| 6 Supuestos | 54 |
| Capítulo V: Tipos de evaluación asociados al ciclo de proyectos | 57 |
| 1 Evaluación de impacto | 61 |
| Bibliografía | 63 |
| Índice de Gráficos | |
| Gráfico 1 Esquema de impuesto transferencia | 23 |
| Gráfico 2 Transferencia de provisiones | 24 |
| Gráfico 3 Proceso de transferencia de provisiones | 24 |
| Gráfico 4 Niveles decisionales de acción pública | 26 |
| Gráfico 5 Función de administración de inversión pública | 34 |
| Gráfico 6 Fases en el ciclo de un proyecto | 41 |
| Gráfico 7 Etapas de la preinversión | 41 |
| Gráfico 8 Etapas de la inversión | 43 |
| Gráfico 9 Etapas de la operación | 45 |
| Gráfico 10 Ciclo de vida del proyecto para el BID | 46 |
| Gráfico 11 Ciclo de vida y evaluación | 47 |
| Gráfico 12 Matriz de planificación de marco lógico | 50 |
| Índice de Recuadros | |
| Recuadro 1 Inversión pública en Argentina | 34 |
| Recuadro 2 Inversión pública en Bolivia | 35 |
| Recuadro 3 Inversión pública en Colombia | 35 |
| Recuadro 4 Construcción de una escuela | 40 |
| Recuadro 5 Etapa de puesta en marcha | 45 |
| Índice de Cuadros | |
| Cuadro 1 La estructura del marco lógico | 51 |
| Cuadro 2 Tipos de evaluación | 58 |
| Cuadro 3 La evaluación a lo largo del ciclo del proyecto | 59 |
| Cuadro 4 Fases de los proyectos | 59 |
| Cuadro 5 Enfoques de evaluación | 62 |

Resumen

Este documento contiene las bases conceptuales y los fundamentos teóricos introductorios para los participantes en el ciclo de cursos del Diplomado sobre "Gerencia de Proyectos y Programas". Ésta es una actividad docente que ofrece el ILPES, a través de su Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y en asociación con la Universidad de Alcalá de Henares, de España. El programa consta de cinco cursos que se dictan en las sedes de los Centros de Formación de la AECI en América Latina, de la Universidad española, y de la CEPAL/ILPES, en Santiago de Chile.

En el primer capítulo, se ofrece una síntesis del ensayo titulado "Retomar la agenda del desarrollo", escrito por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, con las reflexiones más importantes sobre el desarrollo y énfasis en las estrategias y los objetivos supremos del crecimiento productivo y equitativo. Las ideas centrales sobre el debate entre Estado e inversión pública dan origen al segundo capítulo. En el tercero, se analizan los conceptos fundamentales del ciclo de vida de los proyectos, la gestión de la inversión pública y las características esenciales de los sistemas nacionales de inversión pública. Finalmente, se bosquejan las bases de la matriz de planificación del marco lógico y la evaluación de impacto.

Sobre estos fundamentos se estructura el contenido específico de cada curso. Su propósito es el de servir de marco de referencia e introducción a temas mucho más específicos, pero a partir de un contexto ordenado de ideas y procedimientos.

Prólogo: Bases conceptuales

Sobre estas bases se estructura el contenido específico de cada curso del programa sobre “Gerencia de Proyectos y Programas”. Su propósito es el de servir de marco de referencia o introducción a temas mucho más concretos, pero a partir de un contexto ordenado de ideas y procedimientos. A manera de marco introductorio, este material sintetiza los elementos conceptuales básicos o fundamentos orientadores de las temáticas específicas de los cinco cursos sobre las siguientes materias: preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, marco lógico y evaluación impacto de proyectos y programas, uso de indicadores socioeconómicos en la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza, gestión de la ejecución de proyectos y gestión y valoración de recursos naturales.

Su contenido puede ser visto como un mapa de principios conceptuales para preparar y orientar las discusiones de los participantes y a la vez servir como referencia transversal para todos los cursos. El primer capítulo sintetiza el paradigma de la CEPAL para “Retomar la agenda del desarrollo”. Los restantes, constituyen un resumen de las ideas desarrolladas por el ILPES sobre los temas de Estado e inversión pública eficiente, sistemas nacionales de inversión pública, las fases del ciclo de vida de los proyectos (pre-inversión, inversión, operación) y las ideas primordiales sobre la matriz de planificación del marco lógico y evaluación impacto. En base a estas nociones se elabora el contenido específico y detallado de cada curso.

Capítulo I: Resumen del texto “Retomar la agenda del desarrollo”

José Antonio Ocampo¹

La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas (*rent seeking*) por parte de los agentes económicos, que dichas estrategias generaban. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la “industrialización tardía” exigía una amplia intervención del Estado. El “Consenso de Washington” fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque por cierto no representaba las versiones más radicales, que reclamaban un Estado minimalista (Williamson, 1997). Igualmente, fue una manifestación del optimismo que despertaba la agenda de reformas hace una década.

¹ Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Este artículo constituye una síntesis del documento original. Ha sido adaptado para el ciclo de cursos sobre “Gerencia de proyectos y programas”.

En los últimos años se ha producido un intenso cuestionamiento acerca de la sabiduría de esta visión. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado. La fuerte reacción de la “sociedad civil global” a partir de Seattle revela que la globalización misma está siendo cuestionada, lo que refleja básicamente el descontento existente en el mundo industrializado. En los países en desarrollo, la desilusión con las reformas es creciente, pero sus manifestaciones políticas son menos organizadas y su agenda está todavía por definir.

Crecimiento insuficiente

En términos más generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas es cada vez mayor. El comercio y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero la “Tierra prometida” de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. En América Latina, la región en donde más se ha avanzado en el proceso de reformas, el crecimiento de los años noventa fue tan sólo de un 3.2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización liderada por el Estado, entre los años cincuenta y setenta (5.5% por año). El desempeño del África subsahariana y, en general, de los países menos desarrollados, sigue siendo muy insuficiente. Varias de las economías en transición mantienen niveles de actividad económica inferiores a los registrados antes de la «gran eclosión». La mayor parte de las economías asiáticas afectadas por la crisis ya se han recuperado, pero aún tienen que enfrentar las repercusiones de las crisis financieras. Las excepciones más notables son, como es obvio, China e India, que no figuran en todo caso entre las economías con mayores niveles de reforma. Incluso en el mundo industrializado el crecimiento de los años noventa fue muy inferior al de la “edad de oro” (1950 a 1973); los Estados Unidos alcanzaron las tasas de crecimiento que caracterizaron dicho período, pero sólo en la segunda mitad de la década.

Desigualdad social

Por otra parte, las tensiones distributivas son agudas y es probable que estén aumentando. Las disparidades de ingreso entre los países desarrollados y los menos desarrollados siguen acentuándose (PNUD, 1999). La distribución del ingreso se ha deteriorado en un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo. De acuerdo con un cálculo existente, el 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a sólo un 16% en aquellos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa ninguna tendencia definida (Cornia, 1999). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra es un fenómeno de alcance mundial, aunque sus explicaciones alternativas, la liberación del comercio, tendencias tecnológicas o el debilitamiento de las instituciones de protección social, siguen siendo objeto de debate. No obstante, es indudable que obedece, al menos en parte, a la asimetría que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital, la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), así como a la creciente dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social (Rodrik Dani, 1997).

Nuevas visiones

Estos hechos, y el descontento que provocan, han dado origen, a su vez, a un debate positivo, que seguramente enriquecerá la agenda del desarrollo. En efecto, en los últimos años, este debate ha adquirido un carácter algo más pluralista, del cual empiezan a surgir nuevas visiones del desarrollo. Nuevos énfasis, entre otros en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el «sentido de pertenencia» (*ownership*) de las políticas de desarrollo, han penetrado con fuerza en el debate internacional ¿Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero aún no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una

concepción lineal según la cual se van agregando nuevas “generaciones” de reformas a los que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para las mismas ideas. Los mercados y, en particular, los mercados financieros no han internalizado realmente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo y, en esencia, siguen reclamando una mayor liberalización, tanto a nivel nacional como mundial, es decir simple y llanamente más reformas de “primera generación”. Ésta sigue siendo la fuerza dominante, en un mundo en el cual la capacidad de acción de los gobiernos nacionales se ha debilitado y hay tan sólo una transición precaria hacia políticas globales.

En el presente ensayo se resumen algunas de las reflexiones más importantes en las que se fundamentan las propuestas a favor de una nueva agenda de desarrollo.² Dos temas transversales que permean la literatura existente deben resaltarse desde un comienzo. El primero es el llamado a un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. Este llamado no debe ser visto como contrario al mercado, ya que las acciones en favor de la provisión de bienes públicos, de completar mercados, de ayudar a que los mercados no competitivos funcionen adecuadamente, de explotar las externalidades positivas y evitar las negativas, o de garantizar una participación equitativa en los frutos del desarrollo, pueden operar, a través de diferentes canales económicos, sociales y políticos, como poderosos mecanismos en beneficio del mercado. Si es aplicada correctamente, una política activa de este tipo será más «amistosa con el mercado» que los enfoques alternativos que tendieron a predominar durante la primera ola de reformas.

El segundo tema es que las «políticas públicas» deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Este concepto es consistente con el llamado a abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado que afecta al mundo en desarrollo y, en realidad, al mundo entero. Busca corregir tanto las «fallas del mercado» como las «fallas del gobierno» y, más en general, busca construir y reconstruir instituciones (o, en la terminología de la nueva literatura institucional, instituciones y organizaciones), sin duda una de las tareas más complejas que enfrentan las economías en desarrollo y en transición hoy e, incluso, la tarea más urgente y aún insuficientemente abordada en el proceso de construir un mejor orden internacional.

1. Una globalización más equilibrada con verdadero respeto por la diversidad

La necesidad de “civilizar” la economía global (Helleiner, 2000) o, como se expresó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000) es, sin duda, el tema más importante. Aunque la globalización responde a procesos tecnológicos y económicos dinámicos, no cabe duda de que puede ser moldeada. De hecho, la forma que ha ido adoptando ha estado determinada, en gran medida, por decisiones explícitas de política.

En este sentido, el rasgo más preocupante es el carácter incompleto e incluso desequilibrado del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña, que reproduce antiguas asimetrías de la economía mundial y crea otras nuevas. Hay cuatro aspectos que predominan en la actual agenda: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones, y la liberalización financiera y de la cuenta de capital. A esta última se le han impuesto ciertas condiciones adicionales a raíz de las crisis más recientes: debe realizarse siguiendo una secuencia adecuada, y se debe otorgar prioridad a los flujos a largo plazo y al desarrollo institucional.

² Aunque la literatura sobre el tema es extensa, las referencias se han limitado a un mínimo.

Bienes públicos globales

En términos más amplios, se reconoce cada vez más que la globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos “bienes públicos globales” (políticos, sociales, económicos y ambientales), en vista de que muchos bienes públicos que antes eran “nacionales” (y, mucho antes, “locales”) han ido transformándose en bienes públicos globales (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función.

Estas asimetrías reflejan los rasgos fundamentales de la política y la economía política del mundo actual. No cabe duda de que el desequilibrio del proceso y la agenda actual de globalización es un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países más grandes y las grandes empresas multinacionales. Pero también refleja la desorganización de los actores, particularmente de los países en desarrollo, en los debates internacionales.

Desarrollo endógeno

Los arreglos internacionales incompletos que se pueden prever indican que los actores débiles deben seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia crítica, en particular la definición de la estrategia de desarrollo económico y social. Más aún, la autonomía nacional es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a nivel mundial. En efecto, no tiene ningún sentido fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social. Lo anterior concuerda con la idea de que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente endógenos. Empleando un término del estructuralismo latinoamericano, el desarrollo sólo puede darse “desde dentro” (Sunkel, 1991). El apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo.

2. Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y el papel de las políticas anticíclicas

El concepto de estabilidad macroeconómica experimentó mutaciones importantes en el discurso económico en las dos últimas décadas. En el período de posguerra, dominado por el pensamiento keynesiano, este concepto se definía fundamentalmente en términos de pleno empleo y crecimiento económico estable, indudablemente acompañado de una baja inflación y cuentas externas sostenibles. Sin embargo, con el paso del tiempo el equilibrio externo y la estabilidad de los precios pasaron al primer plano, mientras el énfasis keynesiano en la actividad real perdía importancia en el discurso e incluso tendía a desaparecer.

La consistencia que debe caracterizar a las políticas macroeconómicas debería apuntar a una definición amplia de estabilidad, en la que se tenga presente que no hay una correlación simple entre sus posibles definiciones y que pueden existir, por lo tanto, significativas disyuntivas de política. En esta materia, hay dos lecciones particularmente importantes. La primera es que la inestabilidad real tiene un costo muy elevado. Por este motivo, un concepto limitado de estabilización basada en un objetivo inflacionario puede tener un impacto tan negativo como las antiguas prácticas macroeconómicas en las que se subestimaba el costo de la inflación. Las recesiones provocan una gran pérdida de recursos, que puede tener efectos prolongados, entre otros, una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales «tácitos», contactos comerciales, capital social acumulado y reputación de la empresa); una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o

subempleados, y una deserción escolar definitiva. La volatilidad del crecimiento genera una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, que reduce la productividad y las utilidades y, por ende, afecta adversamente la inversión (Ffrench-Davis, 1999). La incertidumbre que produce la inestabilidad de las tasas de crecimiento puede tener, así, efectos más severos sobre la acumulación de capital que una inflación moderada. De hecho, tal incertidumbre acentúa las estrategias microeconómicas «defensivas» (es decir, aquellas orientadas a proteger los activos de las empresas frente a un ambiente poco amigable) en vez de las estrategias «ofensivas», que conducen a altos niveles de inversión y de cambio tecnológico.

Déficit del sector privado

La segunda lección indica que los déficit del sector privado tienen un costo tan alto como los desequilibrios del sector público. Aún más, los balances de los agentes privados con un alto nivel de riesgo pueden ser tan nocivos como el desequilibrio de los flujos. En las economías liberalizadas desde el punto de vista financiero, los dos pueden interactuar en forma no lineal con choques que afecten la cuenta de capitales. La falta de una regulación y una supervisión prudenciales estrictas en los países, característica de las primeras etapas de la liberalización financiera, es un factor muy importante pero evidentemente no es el único. Los ciclos de auge y colapso son inherentes al funcionamiento de los mercados financieros. La expansión del gasto privado y los balances con un alto nivel de riesgo tienden a acumularse en los períodos de euforia financiera, dando origen a crisis cuando las condiciones excepcionales desaparecen. En la etapa de euforia se suele subestimar la posible inconsistencia intertemporal del gasto corriente y de las estructuras de financiamiento. Cuando las crisis involucran descalabros financieros tienen un costo extremadamente alto. La pérdida de activos puede implicar la pérdida de capital acumulado durante varios años. Para evitar una crisis sistémica, puede ser inevitable una socialización, bien sea parcial o significativa, de las pérdidas, pero ello afecta el desempeño fiscal (o cuasifiscal) futuro. La recuperación de la confianza en el sistema financiero es un proceso lento y el sector financiero mismo incrementa su aversión al riesgo, reduciendo su capacidad para desempeñar sus funciones económicas fundamentales.

Manejo anticíclico

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos a gastar en exceso durante los períodos de euforia financiera y, por el contrario, a ajustarse igualmente en exceso durante las crisis. Por otra parte, la globalización establece límites objetivos a la autonomía de los países y genera costos elevados a la pérdida de credibilidad cuando los instrumentos nacionales de política se manejan inadecuadamente. Por este motivo, puede ser necesario que el manejo de la política macroeconómica esté respaldado por instituciones e instrumentos de política que realcen la credibilidad, incluidos fondos de estabilización fiscal y bancos centrales independientes. En cambio, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o una moneda extranjera) dista mucho de ser una solución a este dilema. Por el contrario, predetermina la naturaleza de los ajustes, lo que, entre otras cosas, puede traducirse en ciclos económicos más intensos.

3. Las políticas macroeconómicas no son suficientes: el papel de las estrategias de desarrollo productivo

La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable –en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación– puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico, se ha visto frustrada hasta ahora. Esto ha llevado a un debate, aún no resuelto, sobre las causas de este resultado. Según la interpretación ortodoxa, la liberalización de los mercados ha sido insuficiente. Esta interpretación se enfrenta, sin embargo, a la constatación de que la etapa de mayor crecimiento de los países en desarrollo en la posguerra y los episodios más prolongados de expansión acelerada (los “milagros” del sudeste asiático y, en los últimos años, de China y la India, así como los períodos de rápido crecimiento de Brasil y México en el pasado) no coinciden con las fases o episodios de mayor liberalización económica, incluso cuando se han basado en un amplio aprovechamiento de las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales (lo que es un elemento más común, aunque tampoco generalizado).

Fallas del mercado

Dos interpretaciones alternativas hacen énfasis sobre otros factores determinantes del crecimiento económico agregado o sobre fallas del mercado. En el primer caso, el lento crecimiento se atribuye a un desarrollo institucional o una acumulación de capital humano insuficientes. Estos factores son evidentemente esenciales, pero estas interpretaciones deben explicar por qué fue posible un crecimiento acelerado en períodos en los cuales estos factores eran aún más limitados. En la segunda explicación se sostiene que deben adoptarse políticas “meso-económicas” de gran alcance para que los mercados liberalizados funcionen eficientemente, es decir, políticas activas sobre competencia, regulación pública de mercados no competitivos o con grandes externalidades y corrección de las fallas en los mercados de factores, sobre todo en los de capital de largo plazo, tecnología, capacitación laboral y tierras. La adopción de políticas para corregir las fallas del mercado es una condición esencial para que éstos sean más eficientes y también puede influir favorablemente sobre la equidad, pero la relación entre dichas fallas y el crecimiento no es del todo clara. Desde este punto de vista, las fallas más importantes son posiblemente las que afectan a los mercados de capital de largo plazo y tecnología.

Destrucción creativa

Las variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, definido en términos amplios, ofrecen una alternativa más promisoría, que destaca la estrecha relación que existe entre la dinámica estructural, la inversión y el crecimiento económico. Acorde con esta corriente de pensamiento, el crecimiento económico no es un proceso lineal de expansión de “empresas representativas” o de incorporación de nuevas empresas de este tipo que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala, sino un proceso mucho más dinámico en el cual algunos sectores se expanden mientras otros se contraen, y algunas empresas avanzan, mientras otras se estancan, transformando por completo las estructuras económicas. Este proceso involucra un fenómeno reiterado de “destrucción creativa”, para usar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VIII). No todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía, de “propagar el progreso técnico”, para emplear el concepto clásico desarrollado por Prebisch (1952). Debido a la complementariedad (externalidades) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000), lo que da origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señala el planteamiento clásico de Hirschman (1961). Dado que el conocimiento técnico y el conocimiento en general no se transmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso

de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

Contexto estructural

El postulado común de estas teorías es que el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y factores, las características de los agentes empresariales, y la forma en que estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. En este caso, el liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas es el factor dinámico esencial que da impulso al crecimiento económico. En los países en desarrollo, muchas de las fuerzas dinámicas están asociadas a la exitosa adaptación de actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, ya sea a través de la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas.

Innovación y complementariedades

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una particularmente promisoria en términos de orientación de políticas se centra en dos conceptos esenciales: innovación y complementariedades (encadenamientos). En este contexto, la innovación debe considerarse como toda actividad económica que aporta nuevas formas de hacer las cosas. La mejor definición de innovación fue proporcionada por Schumpeter (1961, cap II) hace casi un siglo: nuevos bienes y servicios o nuevas características de éstos; nuevos métodos de producción o nuevas estrategias de comercialización; apertura de nuevos mercados; nuevas fuentes de materias primas, y nuevas estructuras de mercado. El segundo concepto destaca el papel de las sinergias estratégicas que determinan el grado de “competitividad sistémica” de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990), a través de las externalidades que se crean entre los agentes económicos (Hirschman, 1961). La existencia de economías de escala dinámicas es la característica esencial de la innovación y su difusión, así como del desarrollo de complementariedades. El desarrollo institucional puede considerarse como una innovación, pero también como un componente esencial en el desarrollo de complementariedades.

Desarrollo productivo

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para resaltar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía en desarrollo dinámica y abierta, un tema antiguo de la literatura sobre “industrialización tardía” (o, mejor, de desarrollo tardío). Entre otros, Rodrik (1999) ha argumentado en favor de una “estrategia nacional de inversiones” que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la CEPAL se refiere a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural (CEPAL, 2000). Amsden (2001) destaca la función crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de “mecanismos de control recíproco” que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de “captación de rentas”.

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible lograr los mismos resultados con la apertura de los mercados mediante incentivos neutros, una relación débil entre el gobierno y el sector empresarial y la imposición de limitaciones multilaterales (Ronda Uruguay) a los instrumentos tradicionales de desarrollo? En otros términos, ¿será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo? Queda por verse pero, en cualquier caso, los resultados alcanzados hasta el momento no han sido alentadores, aunque es posible que estén distorsionados por algunas de las características del proceso de

transición. Los elementos “destructivos”, derivados del cambio estructural adverso en la relación entre crecimiento y déficit comercial, y de la desintegración de los encadenamientos internos y los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades “creativas” que ofrece el acceso al mercado (aún insuficiente) y las innovaciones generadas por la expansión de las empresas multinacionales (Ocampo y Taylor, 1998; UNCTAD, 1999, cap. IV; CEPAL, 2000).

De parte de los países en desarrollo, se requiere un esfuerzo institucional y organizacional significativo para desarrollar los instrumentos adecuados para formular políticas activas de desarrollo productivo, ya que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o debilitados significativamente durante la fase de liberalización en muchos (e incluso la mayoría) de los países. También se necesita un esfuerzo para diseñar instrumentos que, aparte de ser consistentes con las economías abiertas de hoy, eviten las «fallas de gobierno» que caracterizaron a algunas de ellas en el pasado, captación de rentas y «amiguismo» (*cronyism*).

Sostenibilidad

La incorporación efectiva de la agenda de desarrollo sostenible es una demanda adicional sobre las estrategias de desarrollo productivo en la actualidad. De hecho, el alto grado de deterioro ambiental alcanzado por países en etapas intermedias o aun bajas de desarrollo indican que la sostenibilidad no puede ser vista de ninguna manera como un lujo que puede posponerse. Este objetivo involucra mucho más que la conservación de la base de recursos naturales. Es, en esencia, un llamado a movilizar inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio, humano, social, físico y natural. La transición de posiciones reactivas a políticas activas en este frente por parte de los países en desarrollo es fundamental, como lo es su contrapartida: un mayor flujo de recursos desde las economías industrializadas para financiar la agenda ambiental global, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

4. Mejorar los encadenamientos sociales

En términos económicos, el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleos de calidad; y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y distintos agentes. Evidentemente, como se indica en la última sección de este ensayo, los criterios económicos no son los únicos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política social.

Equidad e inclusión

El Banco Mundial ha propuesto tres objetivos fundamentales para una estrategia de reducción de la pobreza: creación de oportunidades, seguridad y otorgamiento de espacios de poder (Banco Mundial, 2000). En una reformulación de estos objetivos, se podría argumentar que la equidad y la inclusión deben entenderse como un acceso amplio a los recursos, a las protecciones básicas, a la posibilidad de expresarse políticamente y a la participación. Un acceso equitativo a los recursos es la clave para una igualdad de oportunidades, no sólo en el terreno económico, sino también en el social, cultural y político. En el caso particular de la inversión en capital humano, resalta el carácter del gasto social como una inversión productiva. La protección es indispensable para evitar los “riesgos negativos” (enfermedad, vejez, desempleo y, el peor de todos, el hambre) e incentivar a la población y permitirle que asuma los “riesgos positivos”, sobre todo los relacionados con el proceso de innovación. La protección contra los “riesgos negativos” es un elemento intrínseco del empleo de buena calidad. La capacidad de expresarse políticamente es esencial para que los intereses de los pobres sean debidamente tomados en cuenta en las decisiones que los afectan. La participación

permite a los pobres convertirse en actores protagónicos en la creación de su propio futuro. En muchos contextos, las comunidades organizadas han demostrado ser un instrumento fundamental del cambio social y económico y, por lo tanto, un elemento central del desarrollo institucional.

Principios de la política social

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000, cap. 3). En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos –focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado– y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aún, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

Para alcanzar la equidad, la política social debe influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como sobre sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, romper estos encadenamientos intergeneracionales es la clave de una estrategia social exitosa. Esto debe reflejarse particularmente en políticas integradas de apoyo a los más pobres.

La educación es la clave de un crecimiento equitativo, especialmente en la era de la información y el conocimiento, pero sus objetivos van más allá de sus dimensiones de “capital humano”: es también un elemento decisivo del desarrollo democrático y de una ciudadanía sólida y, en términos más amplios, de la realización personal. Sus efectos sobre la equidad han sido sobredimensionados en los debates recientes sobre el tema. En una sociedad altamente segmentada, la educación también es un instrumento de segmentación. Esto debe tenerse en cuenta si se usa para mejorar los niveles de equidad. Más aún, una generación inadecuada de empleos de buena calidad puede derrotar los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la educación, tanto en términos de acumulación de capital humano (que en situaciones extremas emigra y en circunstancias más normales queda subempleado) y de equidad (la segmentación laboral multiplica los efectos de la segmentación educacional). El nexo entre crecimiento económico y progreso social es, por lo tanto, particularmente crítico en este contexto. De hecho, éste, al igual que otros encadenamientos que mencionaremos más adelante, resaltan claramente el hecho de que la política social no es suficiente en sí misma: para que rinda sus frutos debe estar apoyada tanto por una buena macroeconomía como por estrategias activas de desarrollo productivo.

Heterogeneidad estructural

El crecimiento económico lento afecta a la equidad por otro canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: incrementa la heterogeneidad estructural. Esta expresión, utilizada por la escuela estructuralista latinoamericana, es preferible a la de “dualismo”, porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un “sector moderno” y un “sector tradicional” y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que aconteció en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de «clase mundial», capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas multinacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada diez trabajadores

durante la etapa de expansión que culminó con la crisis asiática (CEPAL, 2000, cap. 1). En realidad, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico acelerado. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, puede simplemente acentuar la heterogeneidad estructural. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre la equidad.

Encadenamientos

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores líderes y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en ambas dimensiones. Esto resalta igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genera un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos –capital, tecnología, capacitación y tierras– juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se cuentan las de desarrollo rural y aquellas destinadas a formalizar las microempresas. Estas políticas deben complementarse con una expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

La interacción entre el capital humano y el empleo de buena calidad y los efectos de una mejor distribución de los activos productivos son sólo algunos de los nexos positivos entre desarrollo y equidad. También puede haber encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo fueron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta. Afortunadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el pensamiento económico (véase, en Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999, una reseña reciente sobre la materia). Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y desarrollo social, es indispensable diseñar marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente las relaciones mencionadas, al igual que aquellas que existen al interior de las políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre las políticas económicas (conexiones entre la macro y la mesoeconomía, especialmente para facilitar el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas). Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que permitan la adopción de marcos integrados de política. Las instituciones correspondientes deberían caracterizarse por una activa participación de distintos actores sociales, con una capacidad efectiva de intervención de los sectores pobres; sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen efectivamente a la política económica; y normas que den “visibilidad” a los efectos sociales de las políticas económicas. Esto último exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales, examinen periódicamente dichos efectos; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto propuesto, los cuales deben tomarse en cuenta para su aprobación en el Congreso; prácticas similares en relación con los proyectos de reforma tributaria, etc.

5. Objetivos más amplios

Uno de los cambios más positivos de la última década fue el pleno reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios (Stiglitz, 1998). El concepto de “desarrollo humano” y el concepto más reciente de “desarrollo como libertad” (Sen, 1999) son expresiones de esta perspectiva, pero ella tiene indudablemente raíces profundas en los debates sobre desarrollo. Su principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos humanos, desarrollo social, equidad de género, respeto de la diversidad étnica y cultural, y protección del medio ambiente. La mejor expresión de esta “globalización de los valores” es la serie de declaraciones de las cumbres de las Naciones Unidas realizadas en los años noventa, incluida la Declaración del Milenio. Los valores globales y, sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deberían considerarse hoy como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo.

Solidaridad e intereses colectivos

Las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Un tema que ha venido adquiriendo cada vez más importancia en este sentido es la necesidad de enfrentar las poderosas fuerzas centrífugas que caracterizan actualmente al ámbito privado. Efectivamente, en muchos países en desarrollo (e industrializados), la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad y de identificación con propósitos colectivos y la necesidad de crear lazos de solidaridad. Este hecho pone de manifiesto la importancia de fomentar esos lazos, con el fin de “crear sociedad”, una conciencia más amplia de las responsabilidades sociales de los individuos y los grupos. La iniciativa correspondiente puede provenir del Estado o de la sociedad civil. En este sentido, como lo señalamos al comienzo de este ensayo, el ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. En otras palabras, todos los sectores de la sociedad tienen que participar más activamente en las instituciones políticas democráticas, desarrollando una amplia gama de mecanismos, dentro de la sociedad civil, para fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, consolidar una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la disposición al compromiso. Los enormes desafíos intelectuales y las tareas prácticas que supone el reconocimiento de estos factores nos lleva a concluir con una nota de humildad. Creer que «ya sabemos lo que se debe hacer» es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que incluso se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento sobre el desarrollo desde los años ochenta. Las reflexiones sobre los resultados frustrantes de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos sobre la necesidad de repensar la agenda de desarrollo. Y así está sucediendo, pero éste es apenas un proceso en marcha, aún incompleto.

Capítulo II: Estado e inversión pública

Antes de entrar en los aspectos específicos de preparación y evaluación de proyectos conviene reseñar las ideas centrales sobre las funciones del Estado y sus principales herramientas de intervención como es el presupuesto, o más general, el gasto público, lo cual implica la identificación de funciones desde la perspectiva de la Hacienda Pública. Una vez señalado esto, en el marco de la complementariedad entre mercado e intervención, se explicita el rol de la planificación y sus funciones básicas, se discute además la transferencia de provisiones en relación a las instituciones y niveles de toma de decisiones, lo que permitirá fijar el ámbito de trabajo en que se actúa cuando desarrollamos una política que está dentro del marco del presupuesto público y que se expresa en la unidad mínima de intervención del Estado, es decir, los proyectos.

1. Funciones del Estado

En términos generales, el Estado considerado como un conjunto de instituciones que poseen los medios y la autoridad legal para intervenir sobre toda la sociedad, cumple varias funciones. Entre otras, hay consenso sobre las siguientes:

Crecimiento

Para enfrentar los desafíos económicos y sociales es imprescindible alcanzar un crecimiento estable. Esta es una condición necesaria, aunque no suficiente, para generar empleo, utilizar los recursos disponibles, brindar bienestar y aprovechar progresivamente los beneficios del comercio mundial. La urgencia de crecer para superar la pobreza no debe ser confundida con la reorientación de los patrones o estilos de desarrollo, donde el énfasis debe ser puesto en torno al eje de la equidad. Es decir, la reducción de las desigualdades sociales en sus múltiples manifestaciones como objetivo fundamental del desarrollo. Este enfoque es aún más decisivo cuando hablamos de países con las peores distribuciones de ingreso como son las de América Latina y el Caribe. "Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que al mismo tiempo que se busca un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ello, competitivo, se debe perseguir también un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales".³

Estabilidad

Además de garantizar el crecimiento, para mejorar el bienestar de la población, lo cual significa aumentar no sólo el ingreso total sino también el de las personas, el Estado debe mantener estabilidad económica tanto interna como externa. La estabilidad interna significa alcanzar altos niveles de empleo y un razonable nivel de precios. Estos dos factores dependen considerablemente del nivel de la demanda agregada y ésta, a su vez, se encuentra influenciada por el nivel de gastos e ingresos públicos. Es en este ámbito donde el Estado mediante su política fiscal permite alcanzar un mayor o menor nivel de estabilidad interna. La estabilidad externa hace relación al balance que debe existir entre exportaciones e importaciones y estos dos componentes dependen fuertemente de la forma cómo el Estado maneje su política fiscal, cambiaria y monetaria. Si la carga impositiva recae con mayor peso sobre los bienes importados que sobre los exportados, o viceversa, las repercusiones sobre el equilibrio de las cuentas externas tendrá efectos diferentes y por ende sobre las demás funciones. De ahí la importancia de valorar y promover la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, en la reducción de la inflación, en la aceleración del crecimiento de las exportaciones y en la atracción de la inversión extranjera directa.

Equidad

La búsqueda de una mayor equidad, tal como lo define la Cepal, requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de las oportunidades y de la calidad de vida a fin de que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Esto supone satisfacer las necesidades básicas y promover una sociedad más justa y participativa. Dentro de un enfoque integrador, la reasignación del gasto social debe recaer en primera instancia sobre aquellas áreas de mayor efecto redistributivo: educación primaria y secundaria, salud y nutrición, empleo, vivienda social y seguridad social. La superación de la pobreza constituye un reto ético y político que le corresponde al Estado enfrentar y superar con políticas de carácter integral y multidimensional.

Sustentabilidad

La incorporación de la dimensión ambiental presupone que el proceso de desarrollo sea sustentable en el largo plazo y logre para distintas generaciones un medio ambiente adecuado. Las estrategias de desarrollo conllevan el uso intensivo de insumos y la generación de residuos. Durante este ciclo, se agotan los recursos, se pierde la capacidad de recuperación, se afecta el ecosistema y se impacta a la sociedad como un todo. Frente a este hecho, el Estado debe intervenir o proponer acciones que incorporen el costo ambiental o la desigual distribución de los afectados (economías externas).

³ CEPAL, (2000) "Equidad, desarrollo y ciudadanía" pág.15

2. Funciones de la Hacienda Pública

Además de las anteriores funciones fundamentales del Estado (consensuadas), es necesario revisar otras desde la perspectiva de la actividad presupuestaria del Estado lo que nos permite agregar algo más a lo anterior. Desde el punto de vista de la Hacienda Pública se destacan tres funciones básicas, éstas son:

- Asignación
- Distribución
- Estabilidad

Estas funciones se enmarcan en una adecuada complementariedad entre intervención y mercado. Es decir, existen algunas tareas que el mercado por sí solo no puede cumplir y que, por lo tanto, para garantizar la equidad y la eficiencia, dentro de un ámbito de integración y cohesión social, es necesaria la acción del Estado a través de las políticas y un esquema de regulación apropiado. Las funciones antes identificadas quedan descritas de la siguiente manera:

Asignación

Esta función, resumidamente, se preocupa de la provisión eficiente de bienes sociales. Se refiere a cómo el Estado define una canasta de bienes y servicios sociales, que por motivos de fallas del mercado o por ineficiencias que puedan producirse, debido a las características de estos bienes, no es factible la provisión por parte del mercado y que por tanto debe ser provista por el Estado.

Esta cuestión es de carácter político y la decisión respecto de ello está ligada a opciones de visiones sociales y que son decididas en un acto eleccionario por voto. Este voto es político y no monetario. La entrega de bienes o servicios por parte del Estado se hace por una Provisión Pública de bienes y servicios y/o por la Producción Pública de éstos. Cuando hablamos de producción pública estamos haciendo referencia a aquellos bienes y servicios que el Estado, a través de sus empresas e instituciones, entrega. Cuando hablamos de provisión pública, estamos haciendo referencia a que existen bienes y servicios que entrega el Estado, los que se financian a través del presupuesto público, no importando si la producción de éstos es pública o privada.

Distribución

Dada la desigual e inequitativa distribución de la riqueza, es necesario la acción del Estado para atender a quiénes quedan más perjudicados con esta desigualdad de tal manera de establecer mejores condiciones de distribución.

El mecanismo fiscal es la redistribución a través de un esquema de impuesto transferencia, que combina una imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a las familias de menor renta.

Ejemplos del uso de este esquema pueden ser lo siguientes:

- Mayores impuestos a las familias de altos ingresos, que son utilizados en la financiación de servicios públicos de las familias de bajos ingresos.
- Impuestos sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por consumidores de ingresos elevados, con una serie de subvenciones a otros productos que son utilizados mayoritariamente por consumidores de menores ingresos.

Por último, dado que las medidas redistributivas implican costes de eficiencia, se debe tener en cuenta dos cosas:

- Cualquier cambio distributivo dado debería ser logrado al menor coste posible.
- Es necesario equilibrar los objetivos de eficiencia y equidad que siempre están en conflicto cuando se aplican estas medidas.

Estabilidad

Complementariamente a lo dicho anteriormente para esta función, es necesario hacer referencia a los instrumentos y al por qué de éstos.

Se agrega entonces que, esta función es de política macroeconómica, que tiene relación con el nivel de empleo, la estabilidad del nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento. Los objetivos anteriores no se producen automáticamente, es necesario la dirección de la política pública. Sin ella, la economía tiende a fluctuaciones o se pueden enfrentar períodos de grave desempleo e inflación.

Los instrumentos utilizados por la política de estabilización son de carácter monetario y fiscales, los que pueden utilizarse en forma individual o combinada. Los instrumentos monetarios están relacionados con la oferta de dinero que es controlada por la autoridad monetaria central (Bancos Centrales), y debe ajustarse a las necesidades de estabilidad de la economía.

Los instrumentos fiscales tienen que ver con los ingresos y el gasto público; el adecuado manejo por parte del gobierno permite no caer en déficit fiscales graves.

3. Funciones de planificación

Una vez mencionada las funciones básicas del Estado y los propósitos de la Hacienda Pública (funciones), conviene mencionar que una de las formas cómo el Estado materializa sus estrategias o promueve sus políticas es mediante la planificación económica y social.

A la luz del balance de la década de los años noventa en Latinoamérica, se desprende la necesidad de que el Estado cuente con una agencia o figura que le permita cumplir con tareas básicas e insustituibles de planificación, cualquiera que sea el estilo de desarrollo o reforma que se adopte, se trata de recoger las experiencias, consolidar lo avanzado, enmendar lo que se considere inconveniente y adoptar los cambios necesarios; estas tareas fundamentales son:

Visión de largo plazo

Esto implica, un esfuerzo de prospectiva para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de incertidumbre, todo esto acompañado de una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Coordinación intersectorial

Es necesario coordinación intersectorial, con una consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, a fin de darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades que demanda un Estado moderno y competitivo.

Evaluación

El seguimiento, evaluación de planes, programas y proyectos es labor fundamental de un modelo de gestión pública orientada a resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores. Complementario a las funciones de planificación y a la agencia que se ocupa en forma global de éstas, deben considerarse los aspectos relacionados con la ejecución, o sea, con la transferencia en términos prácticos. Esto tiene que ver con los diseños institucionales y con los aspectos decisionales. Estos nos dicen, por un lado; de qué forma el Estado hace efectiva la entrega de recursos (transferencia de provisiones) una vez establecida una política pública y por otro, nos muestra la necesidad de la coordinación vertical, en torno a objetivos, para la adecuada toma de decisiones en los diferentes niveles jerárquicos.

Concertación

Junto a las anteriores tres funciones, últimamente ha suscitado un gran interés el tema de la concertación o generación de consensos. Esta cuarta función conformaría una agenda estratégica de gobierno para revitalizar la planificación económica y social.

4. Institucionalidad para la transferencia de recursos en el desarrollo de las políticas sociales

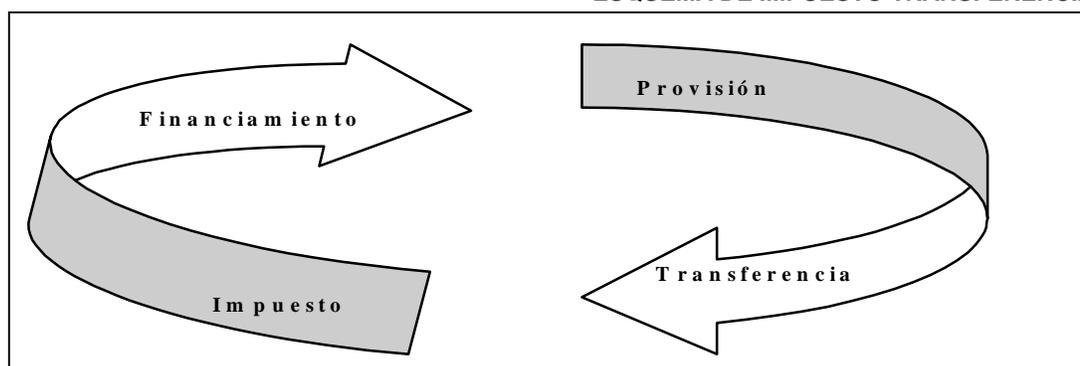
Este proceso opera fundamentalmente, a través del diseño de los fondos públicos disponibles.

Las políticas sociales definen la oferta como una canasta de bienes y servicios (públicos) que serán otorgados a sectores estratégicos de intervención sobre la base de cambios planificados para la construcción de un futuro deseado, cuestión definida por la planificación (visión de largo plazo).

Por otro lado, la provisión de los servicios y bienes públicos tiene sus referentes presupuestales a nivel de los gobiernos nacionales y subnacionales en las asignaciones correspondientes.

Estos bienes y servicios se financian y realizan, dentro de un esquema de impuesto-transferencia, donde el Estado consigue los recursos (impuestos) y los entrega subsidiando o proveyendo bienes de consumo o servicios (transferencia) a las familias de menores ingresos.

Gráfico 1
ESQUEMA DE IMPUESTO TRANSFERENCIA



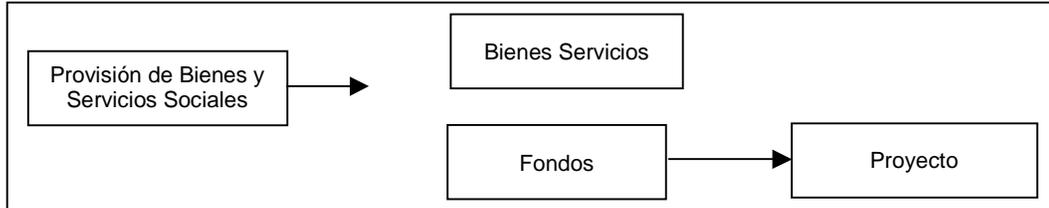
Fuente: Ajustado de Musgrave R. "Hacienda Pública Teórica y Aplicada". Ed. McGraw-Hill 1999.

La implementación de los diseños de las políticas se plantea en relación a las provisiones, siendo esta tarea, parte de la definición del presupuesto y la financiación con impuestos para posteriormente transferirlos a agentes privados.

Las modalidades e instrumentos pueden diferir de acuerdo con los objetivos que se han definido para los diferentes programas e instituciones que los aplican. Estos pueden adoptar las modalidades de licitación pública, convenios o proyectos financiables por medio de concursos.

Gráfico 2

TRANSFERENCIA DE PROVISIONES

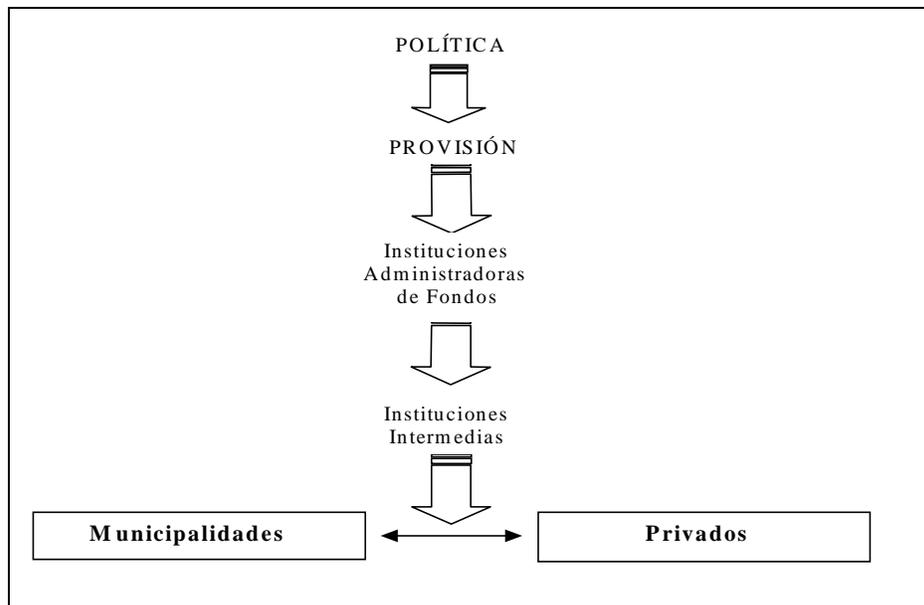


Fuente: ILPES

Si consideramos la transferencia de recursos como un flujo, diremos que este flujo parte desde las políticas hasta la colocación de bienes y servicios, lo que implica la utilización de recursos institucionales y financieros del Estado. Esto quiere decir que para completar el proceso de entrega de recursos la canalización o flujo de los fondos tiene una vía normal que está definida por el diseño institucional que cada Estado se da. El esquema siguiente muestra cómo esto se realiza.

Gráfico 3

PROCESO DE TRANSFERENCIA DE PROVISIONES



Fuente: ILPES

Por lo tanto, la operacionalización de las políticas sociales, debe obligatoriamente realizarse por medio de la estructura organizacional y adecuarse a los mecanismos y procedimientos de administración.

Las instituciones del Estado, concebidas en su conjunto como una estructura divisional, son las encargadas de llevar a cabo este proceso de transferencia de recursos, son por lo tanto el vínculo entre el Estado y las personas.

La eficiencia, eficacia y calidad en la entrega de estos recursos depende de la acción de estas instituciones, de la capacidad de los funcionarios y de los instrumentos utilizados para ello. Esto

obviamente definido a partir de las funciones que cada institución debe desarrollar y la pertinencia de la oferta programática que éstas deben cumplir, ajustada a las políticas que determinan esta oferta y las necesidades de la población.

5. Niveles decisionales de la acción pública

En la administración del Estado, podemos distinguir tres diferentes niveles de intervención que implican diferentes niveles de toma de decisiones.

- Nivel estratégico
- Nivel programático (institucional)
- Nivel operativo

La visión que se tiene del Estado va desde los niveles más altos a los más bajos, los que siempre están vinculados a la estructura institucional.

Es decir, que las funciones que se le encomiendan a estructuras jerarquizadas deben estar en una relación muy directa con las decisiones que se deben tomar.

La estructura jerárquica se identifica tanto para toda la administración del Estado, como para estructuras diseñadas para espacios subnacionales. En términos muy generales hay que acotar que estos diseños pueden estar más o menos descentralizados, dependiendo de las características que presenten, ya sea como estados federales o estados unitarios.

Nivel estratégico

Para los niveles superiores se identifican principalmente decisiones de carácter estratégico, las cuales son decisiones políticas y legislativas, que por un lado orientan la acción pública y por otro lado la regulan. Esto está relacionado con la administración del Estado en su conjunto y se identifica con el Gobierno y su programa.

Nivel programático

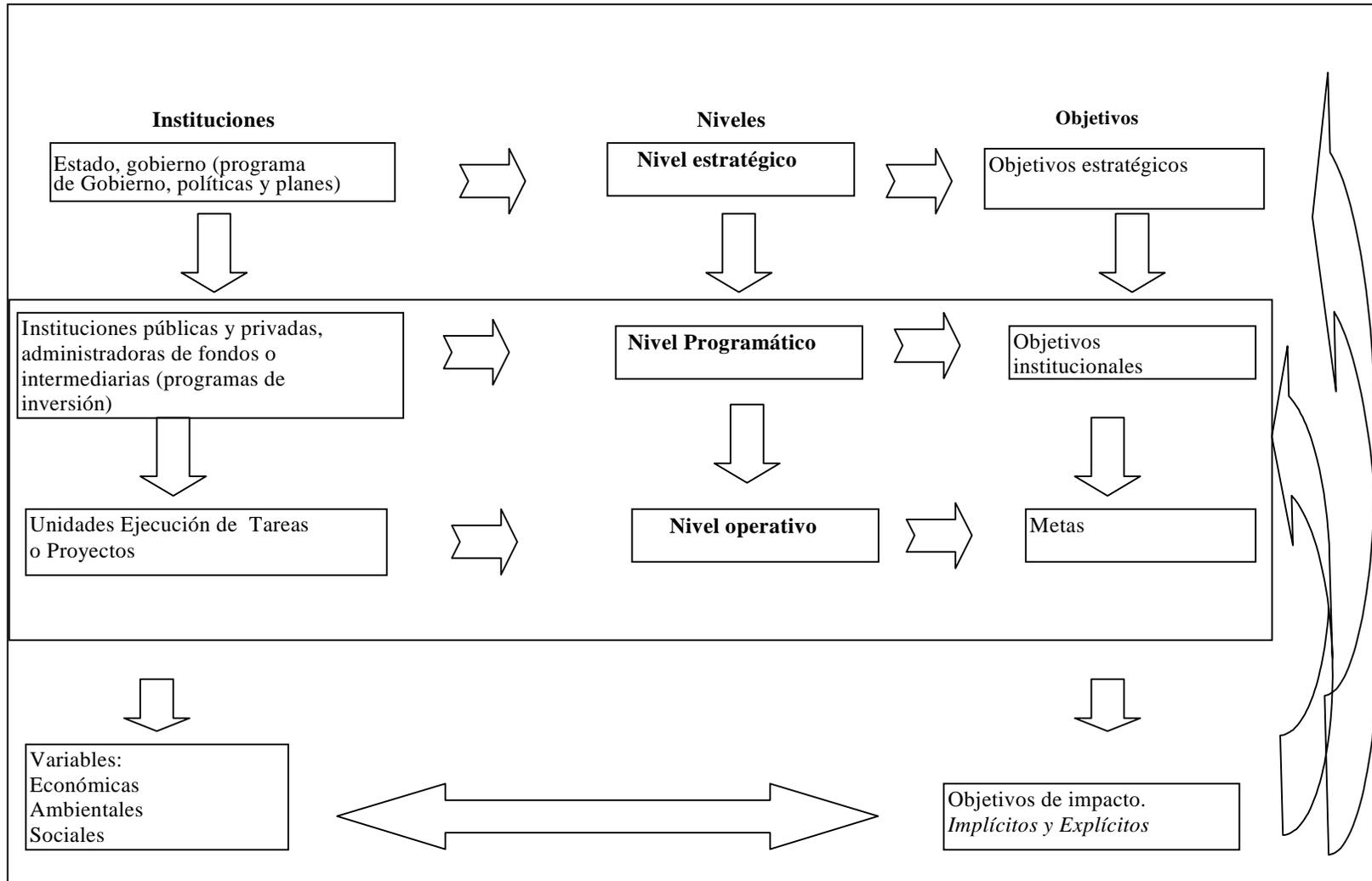
Para los niveles intermedios (instituciones) o programático, se identifican funciones y decisiones relacionadas con los objetivos fijados para las instituciones, las cuales deben desarrollar acciones en un sector determinado, ministerios, servicios u otras; que pueden ser privadas, que estén reguladas por el Estado o vinculadas a éste (tercerización de servicios). Este nivel institucional obedece a objetivos institucionales y lo relacionamos con objetivos programáticos, ya que en esta esfera se llevan a cabo los programas de los diferentes sectores (salud, educación o vivienda), y están vinculados a las políticas y planes definidos en los niveles estratégicos.

Nivel operativo

En este nivel es donde se aplica directamente la intervención del Estado sobre la población, se expresa en recursos económicos, infraestructura construida, servicios directos, etc. Esto implica funciones, tareas, instrumentos, personal que labora y equipamiento empleado, donde los desempeños están sujetos a metas y donde los impactos de este accionar debe ajustarse a objetivos definidos en los niveles estratégicos y programáticos (o institucionales).

En resumen, diremos que, sobre la base de las políticas, de los programas de gobierno y de los planes que se desprenden, hay que conservar la coherencia, entre los lineamientos estratégicos, los objetivos programáticos y las acciones operacionales que sustentan el diseño de las políticas. En la página siguiente se presenta un esquema de relación entre los diferentes tres niveles.

NIVELES DECISIONALES DE LA ACCIÓN PÚBLICA



Fuente: Dirección de Proyectos y Programación del Inversiones del ILPES

La acción de las instituciones públicas siempre va a tener resultados (objetivos de impacto), los cuales van a afectar diferentes variables. Lo deseable es que éstos estén en relación con las orientaciones de niveles superiores (objetivos estratégicos e institucionales) y que al mismo tiempo se retroalimenten.

En resumen, la inversión pública implica un flujo de recursos que se relaciona con una política pública determinada, que parte por la fijación de objetivos de carácter estratégico, que utiliza recursos humanos, monetarios e institucionales, entre otros, para el cumplimiento de los programas y que finalmente se expresa en proyectos ejecutados que redundan en bienes o servicios que son transferidos a la población.

El anterior esquema destaca la importancia de una adecuada y oportuna articulación entre los tres niveles a fin de lograr con eficiencia y equidad el balance entre la oferta programática y las necesidades de la población. Esto queda expresado, también, en una correcta preparación y evaluación de proyectos, con su correlato en la ejecución y operación de los mismos.

Capítulo III: Inversión pública eficiente

1. Gestión de la inversión pública

Objetivos que persigue la gestión de la inversión pública

La tasa de crecimiento de un país depende, entre otros factores, de una buena asignación de la inversión pública. En consecuencia, si se desea alcanzar un mayor crecimiento económico, un paso necesario es el mejoramiento de la programación y administración de las inversiones del sector público.

Sin embargo, el crecimiento per se no tiene mayor sentido cuando éste se realiza a expensas de la calidad de vida de grupos sociales, mayoritarios o minoritarios. Por ello, la inversión pública no sólo debe asignarse con base en su aporte al crecimiento económico, sino que debe considerar el concepto más amplio de progreso social, la reducción de las desigualdades (socio-económicas, de género, étnicas o etéreas) y el manejo sustentable del medio ambiente.

Para avanzar hacia el logro de estos fines, es necesario que la inversión pública sea administrada con eficacia y eficiencia. Por eficacia entenderemos la capacidad de lograr los objetivos propuestos, por lo que sólo será posible saber si la inversión pública es eficaz cuando los objetivos que ésta persigue hayan sido definidos con claridad.

Por eficiencia entenderemos el realizar las acciones necesarias para el logro de los objetivos con el mínimo necesario de recursos. Para saber si la inversión es eficiente se requerirá entonces algún punto de comparación (estándares usuales, experiencias previas o al menos una programación inicial de recursos requeridos).

Problemas usuales en la gestión de la inversión pública

Alcanzar una mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la programación y administración de la inversión pública no es tarea fácil. Algunos problemas típicos que se presentan con el presupuesto de inversión son:

- Atrasos y sobrecostos en la ejecución de los proyectos
- Falta de financiamiento para la operación
- Déficit de proyectos listos para su ejecución
- Sobre inversión en algunos sectores
- Baja inversión en los sectores sociales

Analicemos en detalle algunos de estos problemas y sus causas.

Atrasos y sobrecostos en la ejecución de los proyectos

Los atrasos y sobrecostos durante la ejecución son los problemas más frecuentes en los proyectos de inversión pública. Se distinguen dos casos: desviaciones reales y desviaciones debido a una programación demasiado optimista. Un proyecto puede presentar atrasos en su ejecución o sobrecostos debido a factores tales como: falta de financiamiento oportuno, mala planificación de la ejecución, huelgas, déficit de insumos o desastres naturales. Sin embargo, también ocurre que la programación inicial del proyecto y las estimaciones de costos fueron demasiado optimistas o se manipularon para hacer el proyecto más atractivo. En tales casos, la ejecución puede estarse haciendo en forma óptima y, sin embargo, aparecer el proyecto con sobrecosto o atraso.

Falta de financiamiento para la operación

Suele ocurrir que durante la etapa de evaluación de un proyecto no se consideran los costos totales de operación ni quién los financiará. El proyecto se aprueba y ejecuta preocupándose sólo de los costos de capital. Como consecuencia, la infraestructura no es mantenida adecuadamente, es sub-utilizada e incluso, puede quedar abandonada. Muchas razones explican (pero no justifican) esta situación, incluyendo: no considerar los costos de operación en la fase de preinversión, falta de coordinación entre las entidades encargadas de construir y de operar el proyecto y, eventualmente, el que es políticamente más atractivo para un gobierno, inaugurar nuevas obras antes que mantener las existentes.

Déficit de proyectos listos para su ejecución

Una situación típica, cuando una delegación de una entidad financiera visita un país, es ver a los funcionarios del ministerio de planificación o de economía trabajando horas extra para preparar una cartera de proyectos financiables. Ello es reflejo de un proceso de preinversión deficiente o inexistente. Los proyectos son preparados sólo cuando hay posibilidades de financiamiento, y no como una actividad rutinaria del gobierno. Como consecuencia, cuando hay financiamiento disponible, éste no necesariamente es destinado a los sectores prioritarios, sino que a aquéllos con proyectos listos o capaces de prepararlos en menor tiempo.

Sobre-inversión en algunos sectores

El problema antes citado suele generar sobre-inversión en algunos sectores o un énfasis en megaproyectos. Esta situación, común a muchos países, se origina debido a que las instituciones que tradicionalmente han manejado un mayor volumen de recursos, cuentan con buenos equipos de ingenieros y economistas con experiencia en la preparación y evaluación de proyectos. Por lo tanto, cuando hay recursos disponibles, lo más probable es que éstos sean asignados a dichas entidades, ya que tendrán proyectos listos para ser iniciados o podrán prepararlos con mayor celeridad.

Insuficiente inversión en los sectores sociales

Una vez iniciado un megaproyecto, como por ejemplo una central hidroeléctrica, un puerto o un aeropuerto, es muy poco probable que su ejecución sea suspendida cuando se requiera efectuar recortes presupuestales. Por cierto, la suspensión de un proyecto en ejecución puede no ser conveniente debido al alto costo incurrido (costo hundido). Sin embargo, ésta no suele ser la razón principal. El proyecto no se suspenderá debido a la existencia de grupos de presión que se benefician con él y, por ende, al alto costo político involucrado. Tampoco son probables las reducciones al presupuesto corriente, ya que implicaría la necesidad de despedir funcionarios públicos. Por ello, la salida usual (dado que afortunadamente el financiamiento vía emisión con la consiguiente inflación está suficientemente desacreditado) es postergar proyectos pequeños, tales como la mayoría de los proyectos sociales. Otra posibilidad es recortar el financiamiento a programas de asistencia, nuevamente en detrimento de los sectores más pobres. En consecuencia, es común que en tiempos de crisis los sectores más afectados sean justamente aquéllos que deberían recibir mayor apoyo (salud, nutrición, previsión social, educación).

Limitantes a la programación y administración eficiente de la inversión pública

El origen de la ineficiencia observada en la programación y administración de la inversión pública suele encontrarse en deficiencias tales como:

- Falta de personal capacitado en preparación, evaluación y administración de proyectos
- Procedimientos no estandarizados de recolección y análisis de información
- Falta de oportunidad de la información
- Institucionalidad inadecuada para una buena gestión de la inversión
- Falta de responsabilidad por errores o ineficiencias
- Falta de voluntad política para mejorar la eficiencia

Falta de capacitación

La necesidad de entregar capacitación en formulación, evaluación y administración de proyectos ha sido reconocida por años. En consecuencia, y considerando el gran número de cursos que se han desarrollado en casi todos los países de la región, el problema ya no debería existir. Sin embargo, el impacto de estos cursos, mayoritariamente realizados por o con el apoyo de entidades financieras multilaterales, ha sido menor al esperado. Ello debido a factores tales como:

- Algunos cursos se han orientado a la preparación avanzada en evaluación de proyectos (programas de seis meses a dos años). El resultado es un pequeño grupo de funcionarios altamente capacitados. Desafortunadamente, su nivel de

conocimientos les abre las puertas del sector privado, por lo que no tardan en emigrar a éste.

- Otros cursos se orientan a la capacitación en formulación y evaluación de tipologías específicas de proyectos. Este caso es típico de agencias de Naciones Unidas que brindan cursos de uno a tres meses en temas tales como evaluación de proyectos agrícolas, evaluación de proyectos industriales o evaluación de proyectos de salud. Lamentablemente cada agencia tiene su propio enfoque y metodología. Por ello, funcionarios que asistieron a distintos cursos difícilmente llegarán a acuerdo sobre cómo evaluar un proyecto. Más aún, si un mismo funcionario asiste a cursos de distintas entidades, puede que termine más confundido de lo que estaba al principio. De hecho, muchas veces las metodologías aplicadas apuntan más a satisfacer las necesidades de información o de colocar recursos de la agencia que a facilitar la decisión de ejecutar el proyecto según la conveniencia del país.
- Si no existe la estructura institucional y el apoyo político para la evaluación de proyectos, un funcionario capacitado puede ver frustrado su deseo de aplicar los conocimientos adquiridos y dejar de preocuparse por evaluar proyectos o incluso alejarse del sector público.

Procedimientos no estandarizados

La falta de procedimientos y metodologías estandarizadas para la evaluación, selección y ejecución de proyectos es también un problema común. En tales casos no es posible seleccionar los mejores proyectos, ni siquiera a nivel sectorial. Ello dado que los indicadores disponibles no serán comparables si se han determinado con metodologías diferentes. Esta situación se dificulta, además, al no contar con equipos de evaluación de proyectos debidamente capacitados, pues sería necesario entrenarlos en todos los diversos procedimientos y metodologías en uso.

Una situación similar ocurre cuando no existen procedimientos establecidos para el seguimiento y control de los proyectos en ejecución; se hace imposible comparar la eficiencia de distintas entidades en la ejecución de sus programas de inversión.

Estructura institucional inadecuada

Por lo general, en el sector público las tareas de planificar la inversión, financiarla y controlar su avance y resultados son responsabilidad de entidades o unidades diferentes. En algunos casos dos entidades tienen similares responsabilidades y traslapan su accionar. No se suele realizar evaluación ex-post a los proyectos, por lo que no existe un aprendizaje institucional. La descoordinación institucional hace que a veces información crítica para una buena administración no esté disponible, mientras que otros datos son solicitados paralelamente por dos o más entidades.

Falta de oportunidad de la información

De nada sirve la información si ésta no es recibida a tiempo, especialmente durante la ejecución de los proyectos. Con frecuencia quienes toman decisiones no saben de problemas que se están presentando con los proyectos en ejecución hasta cuando es demasiado tarde (en ocasiones incluso pueden llegar a enterarse por la prensa). Las consecuencias de la mayoría de los problemas que se presentan en la ejecución de proyectos pueden ser mínimas si se adoptan medidas correctivas a tiempo. Sin embargo, ello no es posible si no se dispone de un sistema de seguimiento periódico, estandarizado, confiable y ágil del avance físico y financiero de los proyectos. Proyectos altamente

rentables, socio-económicamente pueden resultar un desastre debido a problemas menores que no se corrigieron a tiempo.

Falta de responsabilidad por errores o ineficiencias

El dinero del sector público es de todos y, por lo tanto, no es de nadie en particular. Por ello es frecuente que quienes administran dinero público no se preocupen demasiado por usarlo eficientemente. Al fin y al cabo, los funcionarios públicos no reciben bonos si son eficientes, ni son penalizados en su salario si no usan bien los recursos. Se torna así más importante el aumentar el volumen de recursos manejados que preocuparse porque éstos se utilicen eficientemente. Sin duda, esta situación difiere mucho de la existente en el sector privado.

Falta de apoyo político para un manejo eficiente de la inversión

A veces hay resistencia en sectores políticos al desarrollo de sistemas eficientes de administración de la inversión pública. Si existen criterios técnicos que permitan recomendar programas de inversión, la libertad de las autoridades para presionar por proyectos de su interés se ve disminuida.

Para ayudar a superar los problemas antes mencionados, el ILPES ha desarrollado un marco teórico con el propósito de que sirva de guía en la tarea de apoyar a los países miembros en el desarrollo de sistemas eficientes de programación y administración de la inversión pública. El enfoque aplicado consiste en modelar la administración de la inversión pública como una función que debe ser cumplida por el gobierno.

La función de administración de la inversión pública

La función de administración de la inversión pública puede ser conceptualizada como el sistema de control de un proceso a través del cual distintos insumos son transformados en bienes y servicios que provee el sector público. Por ejemplo, la preinversión es un proceso que utiliza mano de obra calificada y recursos financieros para producir estudios que permiten planificar inversiones futuras. La inversión de capital se modela como un proceso que requiere dinero para adquirir varios insumos y produce infraestructura (camino, edificios, etc.). Análogamente, la inversión social, usualmente catalogada como gasto social, utiliza recursos públicos para incrementar el capital humano del país.⁴

La función de administración maneja información acerca de los recursos disponibles y decide cómo son asignados. Recibe, además, información acerca del proceso de producción (inversión de capital y gasto social) para conocer cómo se están empleando los recursos y, de ser necesario, adopta medidas correctivas.

Para alcanzar el objetivo señalado, la función de administración debe contar con ciertos componentes específicos. Uno de éstos es un sistema de seguimiento y control que entregue información acerca del uso de los recursos y si las metas se están alcanzando en los plazos previstos y al costo estimado. Los datos deben ser recolectados en forma periódica y para todos los proyectos y programas del sector público. Con éstos se preparan distintos reportes para ser distribuidos a quienes deben tomar decisiones.

Se requiere un sistema de proyecciones económico-financieras para saber qué disponibilidad de recursos existirá el próximo año (y ojalá los siguientes). Esta información es clave para evitar incluir en el programa de inversiones más proyectos de los que es posible financiar, tanto durante la ejecución como durante la operación.

Es necesario conocer qué entidades han sido eficientes en el uso de los recursos asignados y cuáles no han sido capaces de invertirlos según lo planificado. Esta información puede entonces

⁴ Por supuesto es también necesario asignar recursos para gasto corriente.

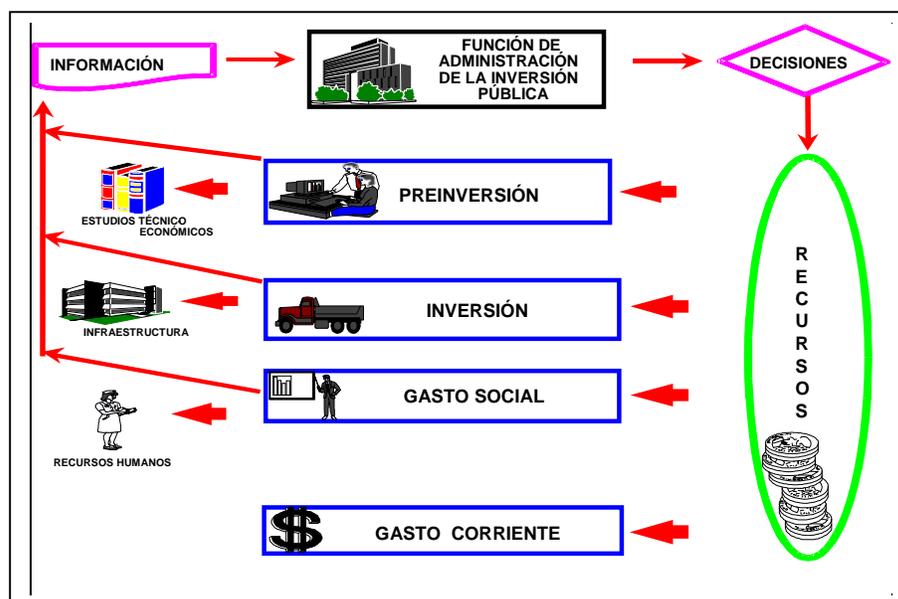
retroalimentar el sistema, afectando la distribución de recursos entre entidades en futuros períodos presupuestarios.

Debe existir un sistema para la asignación del presupuesto corriente, así como un sistema de asignación del gasto social (inversión en capital humano). Este último debe permitir determinar si los recursos han sido bien empleados y han alcanzado a la población objetivo.

Por último, se requiere de un sistema de programación de inversiones. Éste debe facilitar el estudio de programas de inversión alternativos, permitiendo determinar cuál alcanza los objetivos deseados con el mínimo de recursos.

Todos estos sistemas constituyen lo que llamaremos la “función de administración de la inversión pública”. En la práctica la responsabilidad por la operación de cada sistema puede recaer en distintas entidades. Sin embargo, es importante no perder de vista el esquema global, ya que asegura la operación armónica del sistema como un todo.

Gráfico 5
FUNCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA



Fuente: ILPES

2. Los sistemas nacionales de inversión pública

En qué consiste un sistema nacional de inversión pública

El concepto de “función de administración de la inversión pública”, desarrollado en el capítulo anterior, se ha materializado en la práctica en los llamados sistemas nacionales de inversión pública.

¿Qué es un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)? Esta parece ser una pregunta con múltiples respuestas si se observa la estructura, cobertura y características de los SNIP en la región. Tampoco es sencillo dar una respuesta desde el punto de vista teórico, ya que se requiere definir claramente qué entendemos por “Inversión Pública” y qué es un “Sistema Nacional”. Una respuesta a la definición de “Inversión Pública” puede encontrarse en la documentación asociada a los SNIP, por ejemplo, algunas definiciones recogidas son:

Recuadro 1

INVERSIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA

Inversión Pública Nacional: La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.

Fuente: Ley N° 24.354, Artículo 2°.

Recuadro 2

INVERSIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Se entiende por **Inversión Pública** todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes. El concepto de Inversión Pública incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público.

Fuente: *Resolución suprema N° 216768*, Artículo 8.

Recuadro 3

INVERSIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

Inversión Neta: Se definen como Gastos de Inversión aquellas erogaciones susceptibles de causar créditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinados por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita incrementar la capacidad de producción y

Fuente: *Manual de Programación de la Inversión Pública*, DNP, 03/2000

Se aprecia que, en general, se considera inversión pública todo gasto, de origen público, destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios.

Sin embargo, no existe la misma coincidencia cuando se trata de definir en qué consiste el “Sistema Nacional” para la administración de la inversión pública. En algunos países éste se conceptúa en forma muy limitada, restringiéndolo tan sólo a la gestión de los proyectos de inversión. En otros casos, se conceptualiza en forma muy amplia, englobando temas tales como la descentralización, la programación macroeconómica y el gasto social.

Estructura general de los SNIP

Aun cuando los bancos de proyectos (BP) se concibieron inicialmente sólo como sistemas de información sobre proyectos propuestos y en desarrollo, la práctica demostró la conveniencia de implementar Sistemas Nacionales de Inversión Pública basados en el concepto de los bancos de proyectos. La implementación de un sistema de este tipo requiere desarrollar en forma simultánea cuatro aspectos, a saber: metodologías, sistemas de información, reformas legales e institucionales y capacitación. Estos dan origen a los cuatro componentes fundamentales que debe abordar cualquier proyecto de implantación de un BP, como son:

El componente legal e institucional que incluye la preparación y aprobación de leyes, decretos y reglamentos que definan, regulen

y respalden la operación del SNIP. También comprende la adecuación de la estructura institucional y de los procedimientos intra e inter-institucionales para responder a las demandas que genera la administración y operación del sistema.

El componente metodológico que demanda la preparación de manuales metodológicos de identificación, preparación y evaluación de proyectos, así como manuales de seguimiento y control de proyectos y de operación de los sistemas de información.

El componente de sistemas de información constituido por el equipamiento (*hardware*) y los programas (*software*) que permiten un manejo ágil y eficaz de la gran cantidad de información que genera, registra y utiliza un SNIP.

El componente de capacitación indispensable para cambiar la cultura de manejo de la inversión pública, y que incluye cursos, seminarios, convenios con entidades de capacitación, preparación de material docente y actividades de asistencia técnica.

El componente legal e institucional

Para operativizar las responsabilidades y obligaciones institucionales se requiere de un marco legal adecuado. Este debe apoyar la operación del sistema haciendo obligatorio cumplir sus normas y procedimientos para todas las entidades del sector público. Si el Ministerio de Hacienda o Finanzas tiene la autoridad para excluir del presupuesto nacional proyectos que no hayan cumplido con los procedimientos del SNIP, será bastante más sencillo contar siempre con información actualizada sobre todos los proyectos propuestos y en ejecución.

Asimismo, para la exitosa operación de un SNIP es clave contar con una estructura institucional adecuada. Las entidades participantes deben tener claramente definidos sus roles, atribuciones y obligaciones.

Debe existir una entidad responsable por el desarrollo y actualización de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos y por la estimación de los precios sociales. Esta misma, u otra entidad, debe ser responsable de la administración del *hardware* y *software* del sistema de información. Análogamente, una entidad debe ser responsable por controlar el avance físico financiero de los proyectos durante su ejecución. También será necesario identificar la entidad responsable por el desarrollo del programa de capacitación (la cual no necesariamente será quien dicte los cursos).

Deben crearse procedimientos para la recolección y registro periódico de datos que establezcan quién completará las fichas del sistema, a quién se las enviará, con qué periodicidad, quién procesará los datos, a quién enviará informes, etc. Por ejemplo, reportes muy resumidos de problemas de interés pueden ser enviados a las autoridades superiores, mientras que funcionarios intermedios recibirán reportes más detallados.

También es necesario establecer las reglas y privilegios para el acceso a la información del sistema. Por ejemplo, es necesario establecer qué entidades podrán registrar o modificar datos y cuáles datos, así como qué entidades sólo podrán utilizar la información sin modificarla.

El componente metodológico

Para alcanzar sus objetivos, el SNIP debe manejar información confiable y estandarizada. Desafortunadamente, la evaluación de proyectos es la excepción y no la regla en muchos países. Con frecuencia sólo los proyectos candidatos a financiamiento externo son evaluados socio-económicamente. Más aún, esta evaluación es realizada, a veces por los expertos de la agencia que proveerá el financiamiento, o por consultores contratados por ella. Como consecuencia se le da más

importancia a la capacidad de repago del crédito que a la real conveniencia para el país de emprender el proyecto.

Además, la ayuda bilateral suele estar condicionada a la adquisición de productos o servicios de empresas del país donante. En tales casos, puede ser más conveniente para el país rechazar la ayuda y adquirir los productos en libre licitación. Sin embargo, si no se evalúa el proyecto, será imposible detectar esta situación.

Al utilizar metodologías estandarizadas, los proyectos y programas pueden ser analizados y su conveniencia al país juzgada sobre bases consistentes, aplicando criterios uniformes. El objetivo al desarrollar las metodologías debe ser proveer a los evaluadores de proyectos con una herramienta sencilla de utilizar pero lo suficientemente poderosa para mejorar la selección de proyectos. En consecuencia, deben evitarse complicaciones teóricas innecesarias, adoptando un enfoque práctico y pragmático. La estructura ideal de las metodologías, al menos al inicio del sistema, debe ser la de manuales o fichas que guíen al evaluador paso a paso en la formulación y evaluación del proyecto. Una vez exista experiencia en su utilización, puede pasarse a metodologías más elaboradas.

Para el desarrollo de las metodologías es conveniente partir por preparar una metodología general que dé el marco de referencia para las demás. Luego, empleando la metodología general como base y guía, se desarrollan metodologías específicas para aquellos sectores en que el número de proyectos a evaluar amerite el esfuerzo de preparar la metodología específica. Para aquellas tipologías de proyectos que no cuenten con una metodología específica se aplicará la metodología general.

Para hacer evaluación social de proyectos, es necesario disponer además de un conjunto de precios sombra (de eficiencia, sociales) que permitan corregir en la evaluación social las distorsiones que existan en el mercado nacional. Al menos se requiere conocer el precio sombra de la mano de obra, de la divisa y la tasa social de descuento (o precio sombra del capital). Sin embargo, si las distorsiones en los mercados son menores, es recomendable, al menos en las evaluaciones a nivel de perfil, trabajar con los precios de mercado descontando impuestos o subsidios, ya que así se simplifican las metodologías.

También es útil contar con metodologías para la planificación de la preinversión y evaluación ex-post. La metodología de planificación de la preinversión institucionaliza el proceso de analizar el número de proyectos en las distintas etapas del ciclo y compara los recursos que se estima estarán disponibles con los que requerirán los proyectos. Así es posible determinar si es necesario asignar más recursos a preinversión o no.

La metodología de evaluación ex-post provee de información que permite ajustar las metodologías de evaluación ex-ante. Así, futuras evaluaciones estimarán con mayor certidumbre los costos y beneficios de los proyectos, por lo que las decisiones respecto a su ejecución o postergación serán más acertadas.

El componente de capacitación

Una de las actividades más importantes en la creación de un Sistema Nacional de Inversión Pública es la capacitación. Si no se contempla un programa de capacitación adecuado, difícilmente el sistema conseguirá sus objetivos.

Se requiere contar en todas las entidades participantes con funcionarios capacitados en formulación y evaluación de proyectos (aplicando las metodologías del sistema), programación y administración de la ejecución de proyectos y, en general, en el funcionamiento del SNIP. A este efecto el ILPES, basándose en la experiencia adquirida y en el estudio de distintos programas de capacitación, recomienda que se contemplen tres niveles en la capacitación: básico, medio y avanzado.

Capacitación a nivel básico

El objetivo de ésta es entregar a todos los funcionarios involucrados en la operación del sistema, en el menor plazo posible, las herramientas básicas para su uso. La capacitación debe incluir: formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil empleando las metodologías desarrolladas, planificación y supervisión de la ejecución de proyectos y uso del sistema de información.

Este entrenamiento básico se da en cursos de una o dos semanas, eminentemente prácticos, enfatizando la formulación y evaluación de casos por sobre la teoría. Una alternativa consiste en utilizar el enfoque de capacitación de capacitadores. Según este enfoque, un grupo seleccionado de funcionarios públicos es capacitado para (y asume el compromiso de) realizar una serie de cursos de réplica, difundiendo así los conocimientos adquiridos. Este enfoque es el más indicado para crear en breve plazo una "cultura de proyectos" en el sector público. Sin embargo, se requiere de supervisión y apoyo permanente a las réplicas para evitar que su nivel sea deficiente.

Como resultado de esta capacitación básica se genera en el sector público la capacidad de operar el sistema.

Capacitación a nivel medio

La capacitación a nivel medio cubre a un grupo más reducido de funcionarios. Uno o más representantes de cada entidad involucrada en el sistema asisten a cursos de aproximadamente un mes de duración, en los cuales se les prepara para actuar como monitores en formulación y evaluación de proyectos, programación y administración de la ejecución de proyectos y uso del sistema.

Después de completar su entrenamiento estos funcionarios actuarán como capacitadores o, al menos, como puntos focales en sus respectivas entidades. Desarrollarán cursos del nivel básico, apoyarán a otros funcionarios en los temas señalados y asumirán, en general, el rol de líderes en la implantación del sistema en su entidad.

Así, la capacitación a nivel intermedio persigue generar un efecto multiplicador que facilite la difusión y aprendizaje del sistema. Este grupo de funcionarios puede también asumir la responsabilidad por tareas de complejidad intermedia (evaluación a nivel de prefactibilidad, programación de proyectos grandes, solución de problemas con el sistema computacional).

Capacitación a nivel avanzado

Por último, es necesario contar con un selecto grupo de profesionales altamente capacitados en los temas señalados. El equipo formado por éstos tendrá la responsabilidad de continuar desarrollando y perfeccionando metodologías, procedimientos y manuales, solucionar problemas o modificar el sistema de información, y, en general, todas las labores que garanticen el perfeccionamiento y evolución del sistema.

Esta capacitación debe ser provista por universidades. El rol del gobierno debe limitarse a asegurar la existencia de funcionarios capacitados a este nivel, al menos en la entidad encargada de la operación del sistema. Para ello puede becar funcionarios a postgrados en el extranjero o firmar convenios con universidades locales. Sin embargo, es importante que los funcionarios que reciban estos beneficios asuman un compromiso de permanecer en el sector público por un cierto período. Por su parte, las autoridades superiores de las entidades a que pertenezcan los funcionarios a capacitar, deben estar dispuestas a prescindir de sus mejores funcionarios por un largo período.

El sistema de información

Los proyectos y su ciclo de vida constituyen la base alrededor de la cual se estructura el sistema de información de un SNIP (conocido usualmente como Banco de Proyectos, BP). Todos los datos registrados y procesados están asociados a proyectos específicos. Cuando el tamaño de un proyecto lo amerita, éste puede ser dividido en subproyectos para registrar información más detallada. Asimismo, para controlar el avance físico-financiero de los proyectos, éstos pueden ser divididos en componentes y actividades. Por último, también debe ser posible generar reportes que agrupen la información de varios proyectos comprendidos en un programa, emprendidos por una

entidad, ubicados en una región, en cierto estado de avance, etc. Sin embargo, siempre será el proyecto la unidad básica de estructuración de los datos en el sistema.

El sistema de información registra proyectos desde la etapa de idea,⁵ siguiendo luego su desarrollo por todas las etapas del ciclo de proyecto.⁶ Sólo información resumida y útil para la toma de decisiones es registrada y procesada por el sistema.

El volumen de datos registrados se incrementa a medida que el proyecto es desarrollado. Por ejemplo, en la etapa de idea sólo se registrará el nombre, descripción y justificación de un proyecto (además de los datos que permiten su clasificación: sector, localidad, etc). En la etapa de ejecución en cambio, se registrará información sobre costos estimados y efectivos, avance físico programado y efectivo, actividades, contratos, etc.

Para procesar todos estos datos se requiere de equipos y programas computacionales adecuados. El diseño del software y la selección del equipamiento son tareas claves para que el sistema sea exitoso. El sistema de información puede construirse en forma modular, manejando en cada módulo distinto tipo de datos. Algunos de los módulos que suelen incluir los bancos de proyectos se presentan en los siguientes párrafos.

Módulo de preinversión

El módulo básico de un banco de proyectos es el de preinversión, el cual registra los datos generados en la fase del mismo nombre. Estos incluyen, entre otros, nombre, descripción, justificación, costo estimado, localización, sector, entidades responsables, calendario e indicadores del proyecto.

Módulo de seguimiento

El propósito del módulo de seguimiento físico financiero es registrar y procesar datos que permitan dar seguimiento y controlar la ejecución de los proyectos, tanto física como financieramente.

Módulo de asistencia técnica

Un tercer módulo, cuya inclusión en el sistema de información es opcional, es el de asistencia técnica. Su propósito es registrar datos acerca de proyectos de asistencia técnica bilaterales o multilaterales. Cuando se crea este módulo, registra sólo los proyectos cuyo objetivo principal sea la transferencia de técnicas o conocimientos al país. Los proyectos de inversión financiados por agencias de cooperación técnica se consideran como cualquier otro proyecto de inversión para efectos de su registro en el sistema.

Este módulo puede también registrar datos acerca de agencias de cooperación técnica bilaterales o multilaterales, públicas o privadas, que puedan brindar apoyo o financiamiento al país. Además de los datos básicos acerca de la entidad que brinda asistencia técnica, se registran los sectores o temas en que tiene experiencia o que le interesa financiar. Esta información puede ser de suma utilidad para encontrar financiamiento para proyectos que no han podido ser ejecutados con recursos del presupuesto nacional.

Otros módulos

Por último, uno o más módulos pueden ser agregados al sistema para aprovechar los datos registrados. Así, puede incluirse un módulo destinado a facilitar la preparación de distintas alternativas de programa de inversiones y calcular el impacto de cada programa de inversiones

⁵ En algunos casos se diseña el BP para registrar proyectos sólo a partir de la etapa perfil, con el objeto de evitar que un exceso de ideas no viables sobrecargue innecesariamente el sistema.

⁶ Este se describe en detalle en el capítulo siguiente

sobre algunas variables macro-económicas. Por ejemplo, podremos estimar el empleo que generarán o las divisas que requerirán programas de inversión alternativos.

Asimismo, es posible incluir un módulo que, empleando la información del módulo de preinversión, apoye la jerarquización y selección de proyectos. Esta puede realizarse en base a los indicadores de los proyectos (VAN, TIR, CAE, etc.), criterios subjetivos (puntaje frente a objetivos) o combinaciones de ambos.

3. Ciclo de vida de los proyectos

Un proyecto de inversión es una decisión sobre el uso de recursos con el objetivo de mantener o incrementar la producción de un cierto bien o la prestación de un determinado servicio. Esta decisión se puede materializar en una obra física o en una acción específica.

Algunas características propias de los proyectos y que es conveniente tener presente son:

- Un proyecto tiene un objetivo específico
- Persigue alcanzar metas concretas
- Existen fechas deseadas de inicio y término del proyecto
- Para su materialización es necesario desarrollar varias actividades relacionadas
- El desarrollo de las actividades conlleva una necesidad de recursos

Recuadro 4 CONSTRUCCIÓN DE UNA ESCUELA

Objetivo específico: Satisfacer las necesidades de educación básica en el sector rural de Caleu.

Meta: Atender a contar del año 2004 a 100 alumnos.

Fechas de inicio: junio de 2003.

Término: 3 de marzo de 2004.

Actividades: Diseño, licitación y contratación, despeje terreno, instalación de obra, excavaciones, fundaciones, obra gruesa, instalación de servicios, techumbre, terminaciones, equipamiento, recepción final, informe de término de proyecto.

Recursos requeridos: Materiales, trabajadores (mano de obra), maquinaria, dinero.

Fuente: ILPES

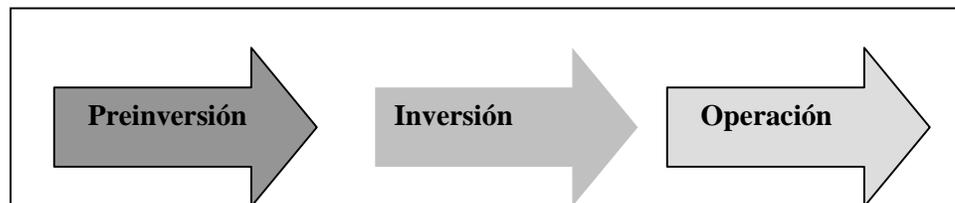
La transformación de una idea para resolver un problema hasta la puesta en marcha o implementación de la solución a dicho problema es lo que se denomina el ciclo de vida de los proyectos. Cada una de las etapas de esta transformación requiere de recursos humanos, materiales, financieros, de información, etc., que van agregando valor a las ideas. Si bien es cierto que este proceso adquiere en la práctica matices diferentes para cada caso, es posible visualizar características que permiten una cierta generalización del mencionado proceso de transformación.

4. Fases y etapas de la vida de los proyectos

En el ciclo de vida de los proyectos se pueden distinguir tres fases (o estados) sucesivos: **preinversión, inversión y operación** (ver figura 1). La fase de preinversión corresponde a todo el

proceso que se realiza para identificar adecuadamente un problema o necesidad, formular y preparar alternativas de solución y evaluarlas con el objetivo de determinar si es conveniente ejecutarlas o no y cuál es la más recomendable. Si la decisión es de ejecutar una de las alternativas de solución al problema, se pasa a la fase de inversión, donde se realizan el diseño del proyecto y la ejecución de la obra o implementación de las actividades. Finalmente, en la fase de operación se pone en marcha la obra terminada o el plan específico a seguir, de acuerdo a lo proyectado. En esta fase se comenzarán a generar los beneficios estimados en la preinversión.

Gráfico 6
FASES EN EL CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO



Fuente: ILPES

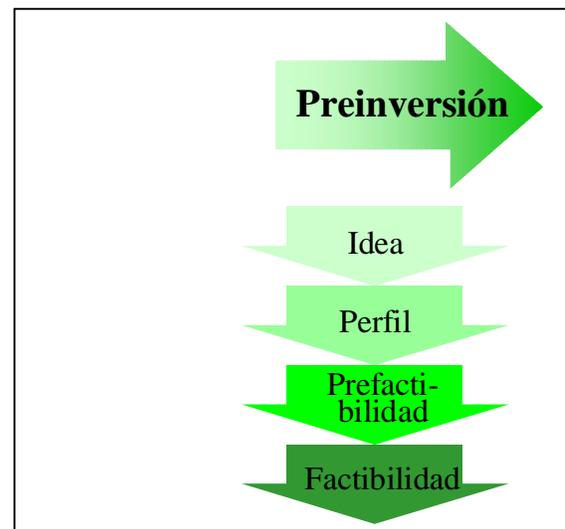
Fase de preinversión

La selección de la alternativa que se transformará en el proyecto y la decisión sobre la conveniencia de ejecutarlo requiere seguir una serie de etapas. El grado de complejidad que alcanzan los estudios dentro de la preinversión está asociado a la etapa y depende de la complejidad y costo del proyecto.

En la fase de preinversión se distinguen las siguientes etapas:

- Generación y análisis de la **idea** de proyecto
- Estudio a nivel de **perfil**
- Estudio de **prefactibilidad**
- Estudio de **factibilidad**

Gráfico 7
ETAPAS DE LA PREINVERSIÓN



Fuente: ILPES

Cada una de estas etapas puede tener como resultado decisiones tales como: pasar a una etapa más avanzada, paralización temporal del estudio en la etapa alcanzada o dar por terminados los estudios, ya que en ese punto se logró el nivel de detalle suficiente para tomar la decisión de ejecutar el proyecto o abandonarlo definitivamente. A través de estas etapas se va precisando el problema a solucionar, los bienes o servicios que serán otorgados, las alternativas técnicas más convenientes y sus respectivos costos y beneficios. Por lo tanto, las distintas etapas constituyen un proceso gradual de “compra de certidumbre”, donde la complejidad de los proyectos va a exigir pagar más por el nivel de detalle y profundidad de los estudios.

Generación y análisis de la idea

En esta etapa, producto de un diagnóstico preliminar, o en algunos casos presión de la comunidad, se identifica el problema a resolver, el conjunto de posibles beneficiarios, la localización geográfica y los objetivos que se espera alcanzar con el proyecto. Por último, se generan algunas posibles alternativas de solución.

Estudio a nivel de perfil

En esta etapa se incorpora información adicional y se precisa la proveniente de la etapa anterior. La elaboración del perfil debe incluir un análisis preliminar de los aspectos técnicos, del mercado, de beneficios y costos, además de la evaluación a ese nivel. Para su realización se deben utilizar los datos y la información con que se cuenta, sin incurrir en mayores costos adicionales para su obtención. El perfil permite analizar la viabilidad técnica-económica de las distintas alternativas propuestas, descartando aquellas que no son factibles de ejecutar.

Típicamente, un estudio a nivel de perfil describirá y estudiará los siguientes aspectos:

- **Identificación del problema**
 - Descripción del problema que da origen al proyecto
 - Causas y efectos del problema
 - Medios para la solución del problema y fines a alcanzar
 - Acciones- alternativas de proyecto
- **Diagnóstico de la situación actual**
 - Área de estudio y área de influencia
 - Oferta, demanda y cálculo del déficit
 - Línea base medioambiental
- **Análisis de alternativas**
 - Optimización de la situación actual
 - Dimensionamiento del proyecto
 - Localización del proyecto
 - Tecnología a emplear
 - Impacto ambiental
 - Viabilidad y sostenibilidad del proyecto
- **Evaluación**
 - Estimación de costos y beneficios
 - Cálculo de indicadores privados y sociales
 - Análisis de sensibilidad

Cabe destacar que en la etapa de perfil se logra una gran disminución de la incertidumbre a un costo bastante bajo. Por ello, la preparación de buenos perfiles de proyectos es de suma importancia ya que puede evitar incurrir en costosos estudios para proyectos no viables.

Estudio de prefactibilidad

En esta etapa se precisa con mayor detalle la información proveniente del perfil y se incorporan datos adicionales que permitan descartar ciertas alternativas y perfeccionar las restantes.

Con el conjunto de alternativas preseleccionadas se hacen las evaluaciones técnicas y económicas, con el propósito de establecer cuál es la mejor alternativa de proyecto y descartar las restantes.

Estudio de factibilidad

Este estudio debe enfocarse al examen detallado de la alternativa que se ha considerado mejor en la etapa anterior. Esto significa poner el esfuerzo en medir y valorar en la forma más precisa posible sus beneficios y costos. Se debe profundizar en el análisis de variables que inciden en el proyecto.

Una vez que el proyecto ha sido definido y caracterizado, deben optimizarse todos los aspectos relacionados con la obra física, el programa de desembolsos de inversión, programa de ejecución, puesta en marcha y operación, con el objeto de hacer más eficiente todo el proceso.

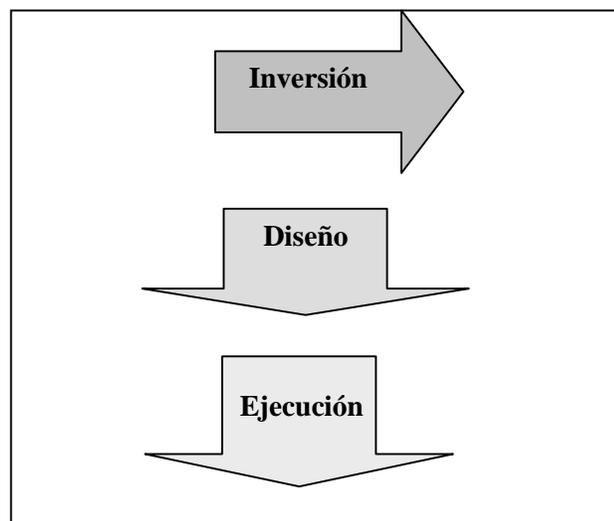
Fase de inversión

En este estado se realiza la ejecución física de los proyectos, de acuerdo a las estimaciones realizadas en el estado de preinversión. En el estado de inversión se pueden distinguir las siguientes etapas:

- **Diseño** del proyecto
- **Ejecución** del proyecto

Gráfico 8

ETAPAS DE LA INVERSIÓN



Fuente: ILPES

En la etapa de diseño se deben preparar todos los antecedentes necesarios para asegurar una buena ejecución del proyecto. Usualmente se asocia a esta etapa con la preparación de los planos arquitectónicos y de ingeniería, así como las especificaciones técnicas y presupuesto detallado del proyecto. Sin embargo, para poder garantizar una buena ejecución del proyecto, esta etapa debería incluir, al menos, los siguientes aspectos:

- Topografía y mecánica de suelos
- Diseño arquitectónico
- Diseños de ingeniería (planos, especificaciones, memorias de cálculo)
- Diseño de servicios complementarios (servicios básicos, vías de acceso)
- Estudio de impacto ambiental

- Equipamiento y materiales
- Programación de obras
- Diseño del sistema de seguimiento
- Bases técnicas y administrativas
- Presupuesto detallado
- Programa de caja
- Permisos y autorizaciones legales y administrativos para poder dar inicio a la obra

Para un proyecto que consista en la prestación de un servicio, la etapa de diseño corresponde a la planificación y programación detallada de las actividades a ejecutar.

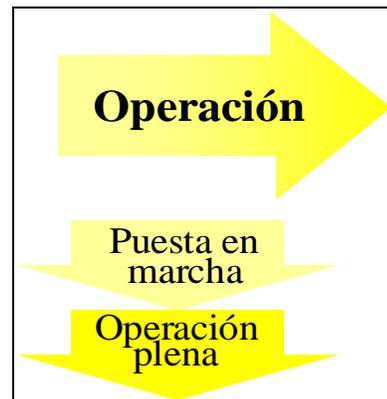
Ejecución

Corresponde a la etapa donde se realiza el desarrollo de la obra física o la implementación de las actividades programadas. Consideraremos como inicio de la etapa de ejecución el momento en que se le asignan recursos al proyecto, y como término, al instante en que la obra es entregada lista para entrar en operación, o al instante en que se completa la última actividad en el caso de un proyecto consistente en la entrega de un servicio puntual. En esta etapa se realiza la mayor inversión en el proyecto, con el objetivo de materializar la alternativa de solución seleccionada en las etapas anteriores.

Dentro de esta etapa es posible distinguir distintas tareas necesarias para garantizar el desarrollo del proyecto, las cuales incluyen:

- Llamado a licitación
- Asignación
- Negociación y contratación
- Ejecución financiera
- Ejecución física
- Supervisión técnica
- Seguimiento físico-financiero
- Levantamiento de faenas
- Recepción final
- Liquidación de contratos
- Informe de término de proyecto

Gráfico 9
ETAPAS DE LA OPERACIÓN



Fuente: ILPES

Fase de operación

Esta fase corresponde a la puesta en marcha de los proyectos. En ésta se comienzan a concretar los beneficios estimados en la preinversión. Se distingue dentro de la fase de operación una etapa de puesta en marcha, de una etapa de operación plena del proyecto.

Puesta en marcha

Corresponde al primer período de operación del proyecto, durante el cual se produce un aumento gradual de la generación de productos o prestación de servicios del proyecto, hasta alcanzar el nivel de producción para el cual fue diseñado. Durante esta etapa se efectúa, además, el análisis de la operatividad del proyecto según los parámetros de diseño.

Dependiendo del tipo de proyecto, esta etapa puede tomar desde unos minutos hasta varios años.

Recuadro 5
ETAPA DE PUESTA EN MARCHA

Aun cuando un nuevo semáforo en una intersección puede operar tan pronto se concluye su instalación, podría contemplarse una etapa de puesta en marcha durante la cual se advierta a los usuarios mediante señales la presencia del nuevo semáforo, se refuerze la vigilancia policial en la intersección, y se evalúe en terreno la distribución de tiempos por fase para cada vía.

Fuente: ILPES

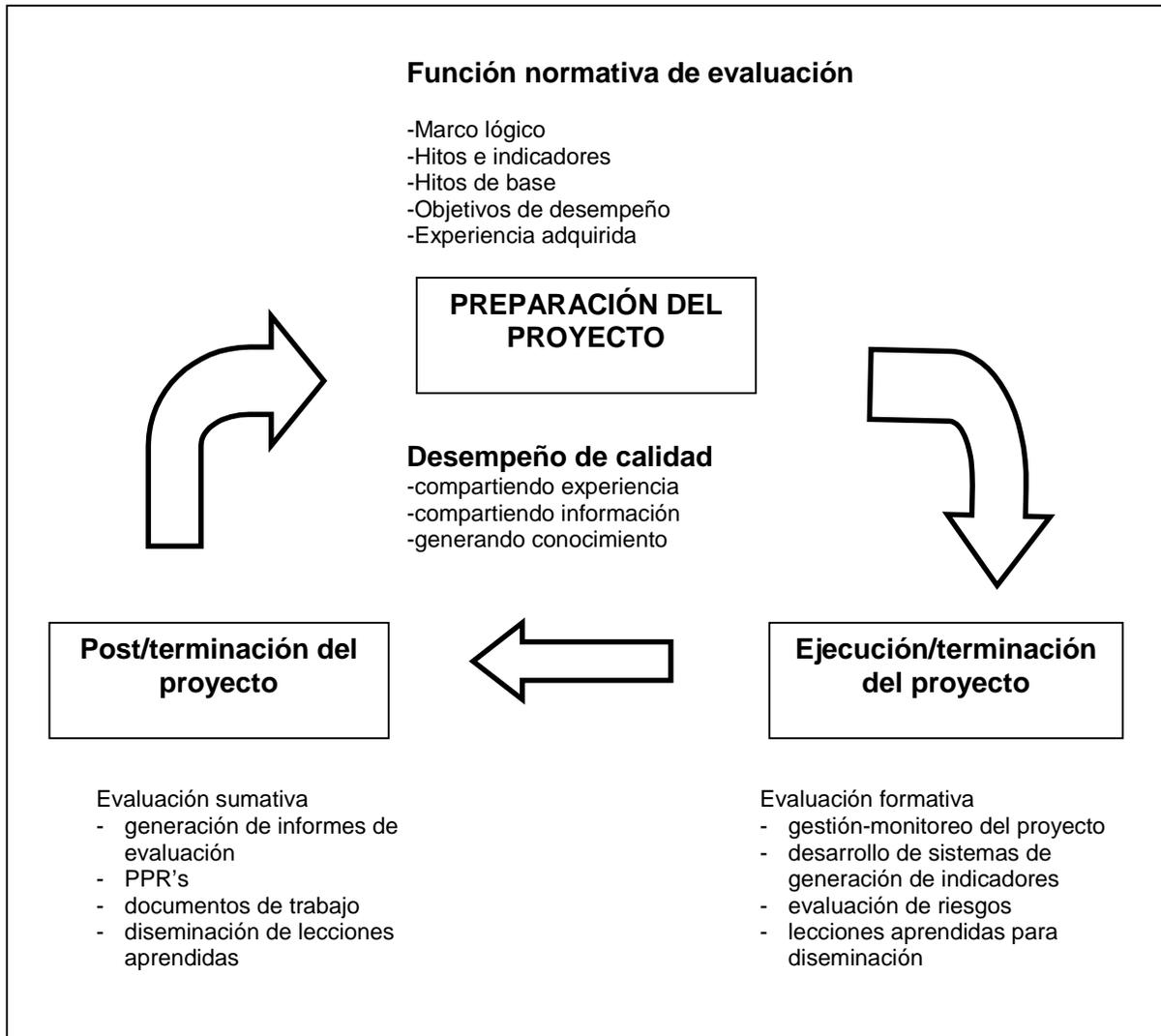
Operación plena

En esta etapa el proyecto ha alcanzado su pleno funcionamiento y opera en forma regular. No necesariamente opera a plena capacidad, pues puede haber sido diseñado con capacidad de reserva para aumentos futuros de la demanda. Durante esta etapa se realiza un seguimiento de la operación y, después de algún tiempo, puede realizarse la evaluación ex-post del proyecto. La etapa de operación se extiende mientras dure la vida útil del proyecto, la cual puede ir desde un breve período a muchos años.

Por último, es importante señalar que la forma en que se presenta el ciclo de vida de los proyectos no es única. Distintas entidades definen el ciclo de vida de los proyectos de diferente manera, aun cuando siempre se respeta la existencia de una fase de estudio previo, una fase de ejecución y una de operación del proyecto. Por ejemplo, en la figura siguiente se presenta el esquema utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para representar el ciclo de vida de los proyectos.

Gráfico 10

CICLO DE VIDA DEL PROYECTO PARA EL BID

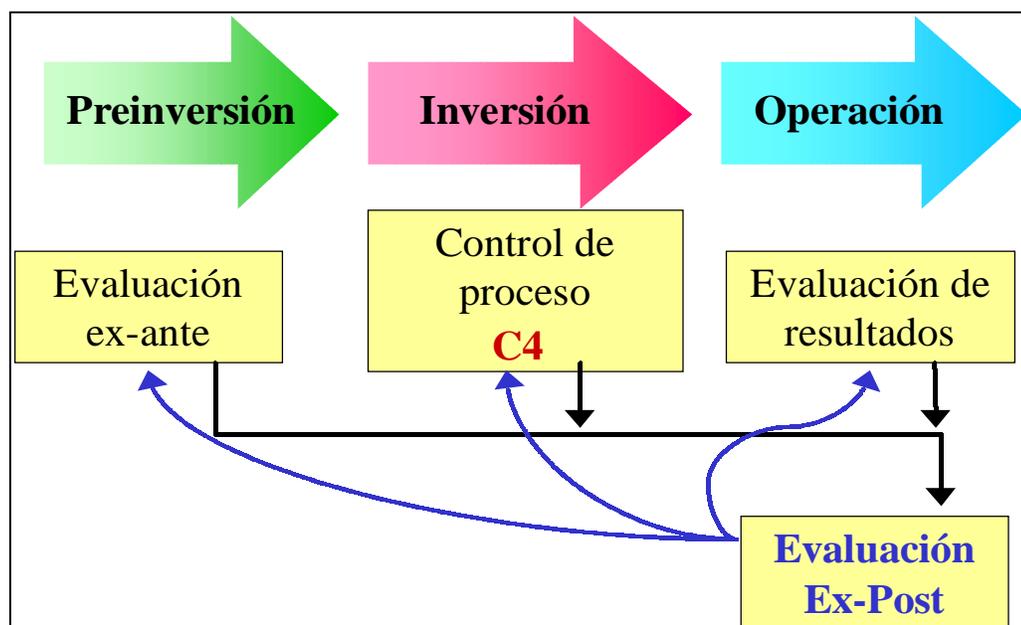


Fuente: Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico), Oficina de Evaluación (EVO), BID.

La evaluación de los proyectos

Asociadas a fases por los que pasan los proyectos están las distintas evaluaciones a las que son sometidos. Durante la fase de preinversión se efectúan evaluaciones ex-ante del proyecto (a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad). En la fase de ejecución se efectúa un seguimiento físico-financiero del proyecto, evaluando si el avance observado está de acuerdo a lo planificado. Por último, en la fase de operación puede efectuarse un seguimiento del proyecto a objeto de efectuar una evaluación ex-post de él.

Gráfico 11
CICLO DE VIDA Y EVALUACIÓN



Fuente: ILPES

Por **evaluación ex-ante**⁷ se entenderá la comparación, numérica o no, de los costos y beneficios que se estima generará el proyecto si es ejecutado. Si dicha comparación se realiza desde el punto de vista de la empresa o entidad que realiza el proyecto será una **evaluación privada**. En cambio, si la evaluación se realiza desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto, se tratará de una **evaluación social**.⁸

Por **control de proceso** se entenderá el seguimiento físico y financiero que se realiza a un proyecto durante la etapa de ejecución. Se evalúa el avance de las obras o acciones en términos de cantidad (volúmenes de obra o de servicio brindado), calidad de los productos generados, cumplimiento del cronograma y costo incurrido versus el presupuestado. El objetivo de este seguimiento es detectar desviaciones respecto a la programación inicial del proyecto que sean resultado de problemas en la ejecución o de una mala planificación. Ello, a fin de adoptar a tiempo medidas que minimicen los efectos (sobre costos, atrasos) de los problemas que se presenten.

La información del seguimiento, así como la descripción de los problemas detectados, la solución que se les dio y los resultados que se obtuvieron, debe ser resumida en un **informe de término de proyecto**⁹. Este deberá contener toda la información necesaria para evaluar la eficiencia y efectividad con que se desarrolló la ejecución del proyecto. Además, deberá sugerir las variables que será conveniente seguir en el estado de operación a objeto de poder realizar más tarde la evaluación ex-post del proyecto.

Durante la fase de Operación, con el propósito de cerrar el ciclo de un proyecto y de retroalimentar todo el proceso, es recomendable realizar un seguimiento periódico de aquellas

7 Para mayor información sobre evaluación ex-ante, ver Sanín (2001) o Fontaine, (1999)

8 También se conoce a la evaluación social como evaluación económica. Sin embargo, cabe señalar que algunos autores utilizan el término evaluación económica en el sentido descrito, pero reservan el término evaluación social para designar una evaluación económica a la cual se le han introducido ponderaciones distributivas de ingreso.

9 Para mayor información sobre el tema ver: «Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)», Oficina de Evaluación (EVO), BID o «Propuesta metodológica para la evaluación ex-post y el informe de término de los proyectos de inversión», documento de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, elaborado por Luc Verstraete, LC/IP/L.84, 1993.

variables que puedan determinar en una **evaluación de resultados** si efectivamente el proyecto o programa está alcanzando (o alcanzó) los objetivos estimados en la evaluación ex-ante.

Se entenderá por **evaluación ex-post**¹⁰ al proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos planteados. Es un proceso organizativo para mejorar las actividades que se encuentran aún en marcha y ayudar a la unidad de administración del proyecto en la planificación, programación y decisiones futuras.

La programación de la ejecución y el ciclo de los proyectos

La programación de la ejecución de proyectos, también llamada planificación de obras, es una tarea que se encuentra asociada a todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos. Ella consiste en una serie de técnicas que nos permiten responder en forma acertada a las preguntas:

¿Cómo se va a hacer?

¿Cuánto va a demorar?

¿Cuánto va a costar?

Esta información es básica en los estudios de preinversión. Por ello, todo estudio de prefactibilidad o de factibilidad debe incluir un capítulo que presente la programación de la ejecución en que se basan las estimaciones de tiempo y costo del proyecto. A nivel de perfil, en cambio, no es necesario realizar una programación detallada de la ejecución de un proyecto; basta con basarse en experiencias previas con proyectos del mismo tipo o similares para contestar estas preguntas. Aun así, se recomienda que todo perfil incluya una programación preliminar de la ejecución, ya que permitirá revisar y afinar las estimaciones efectuadas.

Cabe destacar que la programación de la ejecución, al igual que la evaluación, es una tarea que se repetirá con mayor detalle en cada una de las etapas por las que pasa el proyecto. Así, al concluir la etapa de diseño, se contará con una programación detallada de la ejecución.

Durante la ejecución del proyecto, esta programación será revisada periódicamente con el objeto de irse ajustando a los cambios que se vayan produciendo respecto a las estimaciones originales. Sin embargo, la programación efectuada al inicio de la ejecución será la base a la que habrá que tratar de ajustarse y, además, será una referencia fundamental en caso de efectuarse una evaluación ex-post.

¹⁰ Para mayor información sobre evaluación ex - post ver «Métodos de análisis prospectivo: reseña y su utilidad para proyectos de inversión», documento de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, elaborado por Pamela Díaz, L91, 1994.

Capítulo IV: Matriz de planificación del marco lógicoⁱ y evaluación de impacto

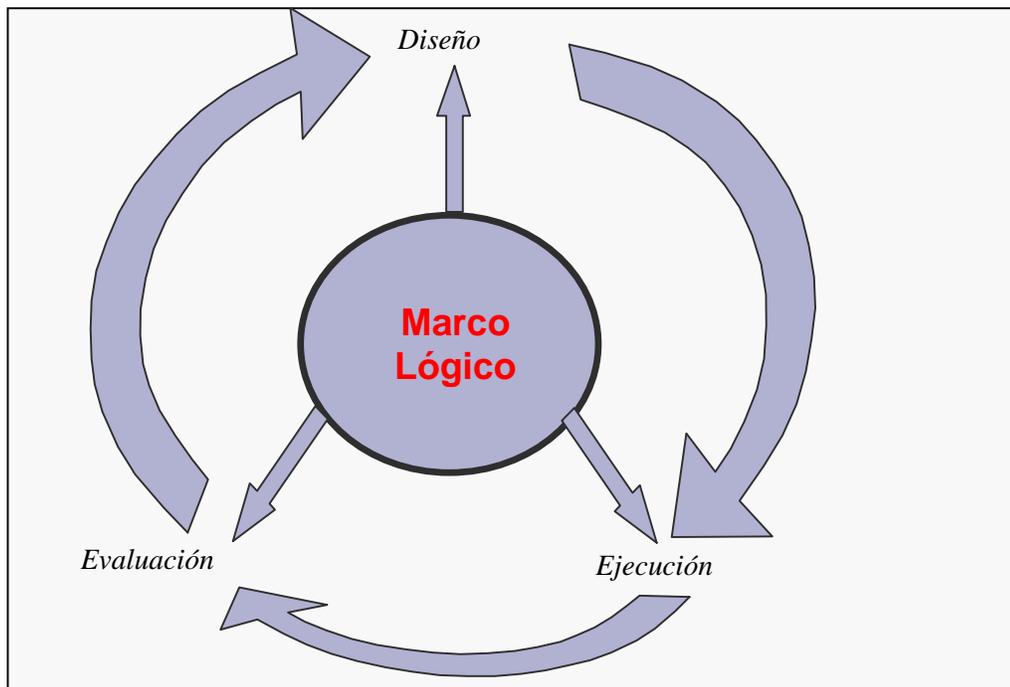
1. Propósitos

El marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes involucradas.

Su propósito es brindar estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial relativa al proyecto. Puede utilizarse en todas las etapas del proyecto: programación, identificación, orientación, análisis, presentación ante los comités de revisión, ejecución y evaluación ex-post. Se usa para incrementar la precisión en la planeación de los proyectos, relacionar los múltiples objetivos con las actividades de los proyectos, clarificar funciones y responsabilidades y evaluar los resultados esperados contra los resultados reales. Fomenta la participación a través de un riguroso proceso de análisis de las personas y entidades que tienen un interés legítimo en el proyecto. Se modifica y mejora repetidas veces, tanto durante la preparación como durante la ejecución del proyecto.

La matriz de planificación del marco lógico se utiliza para planeación de proyectos en varios organismos internacionales, entre los que se incluye la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), La Corporación Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), La Agencia Noruega de Cooperación en el Desarrollo (NORAD), EL Banco Africano de Desarrollo (AFDB), la Comisión de las Comunicades Europeas (CEC), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Gráfico 12
MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DE MARCO LÓGICO



Fuente: Apuntes de clases, George Plinio Montalbán (BID).

El método fue elaborado originalmente como respuesta a tres problemas comunes a proyectos:

- Planificación de proyectos carentes de precisión, con objetivos múltiples que no están claramente relacionados con las actividades del proyecto;
- Proyectos que no se ejecutan exitosamente, y el alcance de la responsabilidad del gerente del proyecto no está claramente definida;
- Y donde no hay una imagen clara de cómo luciría el proyecto si tuviese éxito, y los evaluadores no tienen una base objetiva para comparar lo que se planeó con lo que sucedió en la realidad.

El método del marco lógico encara estos problemas, y provee además una cantidad de ventajas sobre enfoques menos estructurados:

- Aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y sirve para reducir ambigüedades;
- Aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten los entes financiadores, el prestatario y el ejecutor;

- Suministra un temario analítico común que pueden utilizar el prestatario, los consultores y el equipo de proyecto para elaborar tanto el proyecto como el informe de proyecto;
- Enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyecto en forma considerable;
- Suministra información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto;
- Suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto; y
- Proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un proyecto.

2. Estructura general

El marco lógico se presenta como una matriz de cuatro por cuatro (ver cuadro 1). Las columnas suministran la siguiente información:

- Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
- Indicadores (Resultados específicos a alcanzar).
- Medios de verificación.
- Supuestos (factores externos que implican riesgos).

Las filas de la matriz presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

- **Fin** al cual el proyecto contribuye de manera significativa luego de que el proyecto ha estado en funcionamiento (Objetivo global).
- **Propósito** logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado (Objetivo específico).
- **Componentes/Resultados** completados en el transcurso de la ejecución del proyecto.
- **Actividades** requeridas para producir los Componentes/Resultados.

Cuadro 1
LA ESTRUCTURA DEL MARCO LÓGICO

| Resumen narrativo de objetivos y actividades | Indicadores (verificables objetivamente) | Medios de verificación | Supuestos |
|--|--|------------------------|-----------|
| Fin | | | |
| Propósito | | | |
| Componentes / resultados | | | |
| Actividades | | | |

Fuente: BID

3. Resumen narrativo de objetivos

Fin

El Fin de un proyecto es una descripción de la solución al problema que se ha diagnosticado. Si, por ejemplo, el problema principal en el sector de salud es una alta tasa de mortalidad materna e infantil en la población de menores ingresos, el Fin sería reducir la tasa de mortalidad materna e infantil en esa población.

Deben enfatizarse dos cosas acerca del Fin. Primero, no implica que el proyecto, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin. Es suficiente que el proyecto contribuya de manera significativa al logro del Fin. Segundo, la definición del Fin no implica que se logrará poco después de que el proyecto esté en funcionamiento. Es un Fin a largo plazo al cual contribuirá la operación del proyecto.

Diversos proyectos o medidas pueden contribuir a la solución de problemas que han sido identificados, pero es improbable que un proyecto, en sí mismo, resuelva el problema o problemas.

Propósito

El Propósito es el resultado esperado al final del período de ejecución. Es el cambio que fomentará el proyecto. Es una hipótesis sobre lo que debiera ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los Componentes. El título del proyecto debe surgir directamente de la definición del Propósito. El marco lógico requiere que cada proyecto tenga solamente un Propósito. La razón de ello es claridad. Si existe más de un Propósito, hay ambigüedad. Si hay más de un Propósito puede surgir una situación de trueque en el cual el proyecto se aproxima más a un objetivo al costo de alejarse de otro. En tal situación el ejecutor puede escoger perseguir el Propósito que percibe como el de mayor importancia, o el más fácil de lograr, o el menos costoso. Esto, sin embargo, puede no ser el que otros involucrados conciben como el más importante.

Dado que es una hipótesis, es importante reconocer que el logro del Propósito del proyecto está fuera del control de la gerencia del proyecto o del ejecutor. La gerencia del proyecto tiene la responsabilidad de producir los Componentes (las obras físicas, las cooperaciones técnicas y la capacitación). Sin embargo, otras personas tienen que utilizar estos Componentes para que se logre el Propósito del proyecto. Estos grupos están más allá del control de la gerencia del proyecto.

Por ejemplo, en un proyecto de irrigación el gerente del proyecto tiene la responsabilidad de construir obras de irrigación y asegurarse que el agua corra por ellas. Él puede tener la responsabilidad de instruir a los granjeros en cómo utilizar el agua y cómo lograr cultivos con el agua, pero no puede tener la responsabilidad por el Propósito del proyecto: el aumento de la producción agrícola. Esto está fuera de su control. Los granjeros pueden no estar dispuestos a cambiar sus prácticas: puede haber una sequía que reduzca el agua disponible para las obras; una plaga o una peste puede atacar el área. El gerente de proyecto no puede ser responsable de estas cosas.

Componentes

Los Componentes son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca la gerencia del proyecto dentro del presupuesto que se le asigna. Cada uno de los Componentes del proyecto tiene que ser necesario para lograr el Propósito, y es razonable suponer que si los Componentes se producen adecuadamente, se logrará el Propósito. La gerencia del proyecto es responsable de la producción de los Componentes del proyecto. Los Componentes son el contenido del contrato del proyecto. Deben expresarse claramente. En el marco lógico, los Componentes se definen como resultados, vale decir, como obras terminadas, estudios terminados, capacitación terminada.

Actividades

Las Actividades son las tareas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada Componente. Es importante elaborar una lista detallada de Actividades debido a que es el punto de partida del plan de ejecución. Cada actividad se consigna en un gráfico de Gantt (diagrama de barras) y se estima el tiempo y los recursos que toman su ejecución. Por consiguiente, la ejecución se vincula en forma directa con el diseño del proyecto.

Lógica vertical (de la columna de objetivos)

Se construye el marco lógico de forma tal que se puedan examinar los vínculos causales de abajo hacia arriba. Si el proyecto está bien diseñado, lo que sigue es válido:

- Las Actividades especificadas para cada Componente son necesarias para producir el Componente;
- Cada Componente es necesario para lograr el Propósito del proyecto;
- No falta ninguno de los Componentes necesarios para lograr el Propósito del proyecto;
- Si se logra el Propósito del proyecto, contribuirá al logro de el Fin;
- Se indican claramente el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades;
- El Fin es una respuesta al problema más importante en el sector.

4. Indicadores para la jerarquía de objetivos

Indicadores de Fin y de Propósito

Los indicadores hacen específicos los resultados esperados en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo. Son medidas directas o indirectas para averiguar su cumplimiento.

Aunque hay varios indicadores potenciales de resultados esperados, el marco lógico debe especificar la cantidad mínima necesaria para concluir que el Propósito se ha logrado. Los indicadores deben medir el cambio que puede atribuirse al proyecto, y deben obtenerse a costo razonable, preferiblemente de las fuentes de datos existentes. Los mejores indicadores contribuyen a asegurar una buena gestión del proyecto y permiten que los gerentes de proyecto decidan si serán necesarios componentes adicionales o correcciones de rumbo para lograr el Propósito del proyecto.

En algunos proyectos, como los de sectores sociales, puede ser difícil encontrar indicadores mensurables. A veces es necesario utilizar indicadores indirectos. Sin embargo, la disponibilidad de indicadores mensurables obviamente no debe determinar el diseño del proyecto. Tal como indicara alguna vez E.J. Mishan,¹¹ "es mejor tener una medida bruta del concepto adecuado, que una medida perfecta del concepto erróneo".

Indicadores de los componentes

Los indicadores de los Componentes son descripciones breves de los estudios, capacitación y obras físicas que suministra el proyecto. La descripción debe especificar cantidad, calidad y tiempo. Por ejemplo, un proyecto de educación podría especificar diez escuelas técnicas, ubicadas en ciudades específicas, cada una con una capacidad de mil estudiantes por año, y con el equipamiento especificado por las normas.

¹¹ Ver texto BID «Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)», Oficina de Evaluación (EVO), BID.

Indicadores de actividades

El presupuesto del proyecto se presenta por el conjunto de actividades que generan un componente.

Evaluación de la columna de los indicadores

Al revisar la columna de los indicadores debe verificarse que:

- Los indicadores de Propósito no sean un resumen de los Componentes, sino una medida del resultado de tener los Componentes en operación;
- Los indicadores de Propósito midan lo que es importante;
- Todos los indicadores estén especificados en términos de cantidad, calidad y tiempo;
- Los indicadores para cada nivel de objetivo sean diferentes a los indicadores de otros niveles;
- El presupuesto sea suficiente para llevar a cabo las Actividades identificadas.

5. Medios de verificación

El marco lógico indica dónde el ejecutor o el evaluador pueden obtener información acerca de los indicadores. Ello obliga a los planificadores del proyecto a identificar fuentes existentes de información o a hacer previsiones para recoger información, quizás como una actividad del proyecto. No toda la información tiene que ser estadística. La producción de Componentes puede verificarse mediante una inspección visual del especialista. La ejecución del presupuesto puede verificarse con los recibos presentados para reembolso.

6. Supuestos

Cada proyecto comprende riesgos: ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros factores que pueden hacer que el mismo fracase. El marco lógico requiere que el equipo de diseño de proyecto identifique los riesgos en cada etapa: Actividad, Componente, Propósito y Fin. El riesgo se expresa como un supuesto que tiene que ser cumplido para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.

El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las Actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los componentes indicados. Si producimos los Componentes indicados y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el Propósito del proyecto. Si logramos el Propósito del proyecto, y todavía se siguen demostrando los supuestos ulteriores, entonces contribuiremos al logro del Fin. Los supuestos representan un juicio de probabilidad de éxito del proyecto que comparten el equipo de diseño del proyecto, el prestatario, la administración y el ejecutor, que deben participar en el proceso de diseño del proyecto.

Los supuestos (o riesgo) del proyecto tienen una característica importante: los riesgos se definen como que están más allá del control directo de la gerencia del proyecto. El equipo de diseño de proyecto se interroga a cada nivel qué podría ir mal. Al nivel de Actividad, por ejemplo, los fondos de contraparte podrían no llegar en el momento debido, o podría haber un cambio en las prioridades del gobierno, o una huelga, o una devaluación de envergadura, etc. El objetivo no es el de consignar cada eventualidad que pueda concebirse, sino el identificar posibilidades con un grado razonable de probabilidad.

La columna de supuestos juega un papel importante tanto en la planificación como en la ejecución. En la etapa de planificación sirve para identificar riesgos que pueden evitarse incorporando componentes adicionales en el proyecto mismo. Por ejemplo, uno de los supuestos de un programa de salud rural podría ser que el personal calificado está dispuesto a mudarse y a vivir

en las zonas rurales. Dado que este supuesto es crítico al logro del Propósito del proyecto, la buena disposición del personal no puede quedar librada al azar. El equipo de proyecto debe trabajar en el diseño, Actividades y Componentes del proyecto para asegurarse que el personal calificado estará dispuesto (tendrá incentivos) para radicarse en zonas rurales. El Componente podría ser un sistema de pagos de incentivo, suministro de residencia gratis, o alguna otra cosa. Si el supuesto es crítico, y no hay Componente que lo pueda controlar, el equipo de diseño del proyecto y la gerencia del mismo bien pueden decidir que el proyecto particular es demasiado riesgoso y debe abandonarse.

Los supuestos son importantes también durante la ejecución. Indican los factores que la gerencia del proyecto debe anticipar, tratar de influir, y/o encarar con adecuados planes de emergencia. Por ejemplo, si el éxito de un programa de irrigación supone que el Ministerio de Agricultura cumplirá con su compromiso de quitar los precios tope o las restricciones a la exportación en una fecha determinada, el gerente del proyecto debe vigilar constantemente la marcha de eventos e indicar a quien corresponda que las demoras pueden frustrar el logro del Propósito del proyecto. Una de las ventajas de plantear los supuestos es que el gerente del proyecto tiene el incentivo de comunicar los problemas emergentes más que dejarlos para que otro los descubra.

Por último, cabe señalar que la matriz de marco lógico es solamente una herramienta analítica entre muchas otras que se pueden utilizar durante el ciclo del proyecto o programa. Es políticamente neutra en cuanto a cuestiones de distribución de ingreso y no sustituye el análisis del grupo beneficiario u otras alternativas más complejas de evaluación.

Capítulo V: Tipos de evaluación asociadas al ciclo de proyectos

En asociación con el ciclo de los proyectos, en cada fase encontramos diferentes tipos de evaluación que tienen por objeto medir la conveniencia de asignar recursos, de continuar, de modificar o de terminar con un proyecto objeto de la evaluación.

En general, y de acuerdo con el ciclo de vida del proyecto en la fase de preinversión, como en las de inversión y operación, existen evaluaciones llamadas ex ante, seguimiento físico-financiero y ex post, respectivamente.

Teniendo en cuenta que en el área de proyectos no existe una completa homogeneidad de lenguaje, revisaremos en términos más bien referenciales algunas tipologías de evaluaciones asociadas al ciclo de proyectos.

Una primera tipología es la que entrega Abdala E.,¹² que contempla el momento de la finalización inmediata del proyecto, que es similar de lo que el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) denomina Informe de Término del Proyecto.

De acuerdo con lo expresado encontramos cuatro momentos de evaluación (que aquí hemos llamado tipos de evaluación asociadas al ciclo de vida del proyecto), en los que se cumplen objetivos de evaluación distintos. Los cuatro momentos que identifica este autor serían Ex ante, Intra, Post y Ex post.

¹² Véase Ernesto Abdala, 2001

La evaluación ex ante: evalúa el contexto socioeconómico e institucional; los problemas identificados, las necesidades detectadas, la población objetivo, los insumos, las estrategias de acción.

La evaluación intra: se desarrolla durante la ejecución. Se avalúan la actividades del proceso mientras éstas se están desarrollando, identificando los aciertos, los errores, las dificultades.

La evaluación Post: corresponde con la finalización inmediata de la ejecución del proyecto, detectando, registrando y analizando los resultados tempranos.

La evaluación ex post: se realiza tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución, evalúa los resultados mediatos y alejados, consolidados en el tiempo.

Por otro lado, el BID hace un clasificación de igual forma a través de ciclo de vida del proyecto,¹³ con algunas variaciones en la terminología pero muy coincidente en cuanto a los objetivos de cada momento evaluativo, considera así dos tipos de evaluaciones como principales: la **formativa** en la etapa de preparación y ejecución del proyecto, y la **sumativa** que se realiza al terminar y después de terminado el proyecto.

Del mismo modo que existen diferentes tipos de evaluación asociadas a las diferentes fases del proyecto, también se asocian diferentes herramientas para la evaluación. En general, existen herramientas para la preparación o análisis de proyectos, para la evaluación en la fase ex ante, de seguimiento físico-financiero para la fase de inversión y herramientas de evaluación ex post para la fase de operación del proyecto.

Siguiendo la metodología del BID, dentro de la del enfoque de marco lógico, podemos ver esquemáticamente estos momentos o tipos de evaluación asociados con las herramientas formales y los productos esperados como resultados del proceso de evaluación.

Cuadro 2
TIPOS DE EVALUACIÓN

| Tipo de Evaluación | Ciclo del Proyecto | Herramientas Formales de Evaluación | Productos Resultados del Proceso |
|---|-------------------------------------|--|--|
| Aprendizaje formativo: "Durante" | Preparación Evaluación ex-ante | - Marco Lógico - Instrumentos de análisis económico, financiero e institucional - Diagnóstico de evaluabilidad - Listado de datos de referencia | Diseño de proyectos mejorado y "evaluable" |
| | Ejecución Evaluación Concurrente | - Seguimiento de Ejecución y Monitoreo. - Evaluación intermedia de ejecución | Ejercicios de proyectos mejorado Mejor desempeño de los proyectos |
| Aprendizaje sumativo: "Después" | Terminación Evaluación ex-post | - Evaluación ex-post - Evaluación de impacto de desarrollo | "Pipeline" mejorado: diseño de proyectos; políticas y estrategias. |

Fuente: Ajustado del BID de Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)-3/97. BID.

El esquema anterior hace referencia a herramientas aplicables en las distintas fases y los resultados que se esperan, esto refleja la necesidad de asegurar un buen desempeño de los proyectos, cuestión que hace necesario esfuerzos de evaluación en cada fase. Dicho a la manera del BID.

La evaluación no tendrá mucho impacto en el mejoramiento del desempeño de los proyectos a menos que se planifique, administre e integre en todas las etapas del ciclo del proyecto. Si se respalda adecuadamente y se administra como es debido, la evaluación debería producir una mejor participación de la responsabilidad ejecutiva y del desempeño de proyectos y programas.

¹³ Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)-3/97. BID.

El mejorar el desempeño de los proyectos, de acuerdo a lo anterior, se concibe como un proceso continuo de evaluación que se asegura a través de las diferentes fases.

De este modo la evaluación en cada fase del ciclo tiene ciertos objetivos (ver cuadro siguiente).

Cuadro 3
LA EVALUACIÓN A LO LARGO DEL CICLO DEL PROYECTO

| | |
|---------------------------------|--|
| PREPARACIÓN DEL PROYECTO | El proceso de evaluación genera información sobre experiencia adquirida y prácticas óptimas que pueden sugerir mejores enfoques para el diseño de nuevos proyectos. En esta etapa, un proyecto debe incluir datos de referencia e indicadores de desempeño que son esenciales para el trabajo futuro de monitoreo y evaluación del desempeño de los proyectos. A este nivel, la introducción de los principios de evaluación se considera "formativa", pues sienta las condiciones para la evaluación futura. |
| EJECUCIÓN DEL PROYECTO | En esta etapa el proceso de evaluación adopta la forma de monitoreo continuo, aunque en ciertos casos el Banco, y algunas veces los prestatarios, también hacen evaluaciones formales operativas durante la ejecución del proyecto. La evaluación durante la ejecución es considerada "formativa", porque su propósito es respaldar la mejora continua de la ejecución del proyecto. |
| TERMINACIÓN DEL PROYECTO | El proceso de evaluación después de la terminación del proyecto reexamina la identificación y diseño original e indaga sobre su ejecución y desempeño de desarrollo. En esta etapa, la evaluación se considera "sumativa". |

Fuente: ILPES/BID

Queda claro en el cuadro anterior que el objetivo de las evaluaciones, a lo largo del ciclo del proyecto, busca una mejora continua, lo que en definitiva redundará en un mejor aprovechamiento de los recursos asignados para llevarlo a cabo.

Por su lado el ILPES, ha establecido una formalidad que está implícita en sus metodologías y cursos dictados, esto va también de la mano con el ciclo de proyectos; el que se inicia con la idea de proyecto y, como se ha indicado anteriormente, considera cuatro fases.

Cuadro 4
FASES DE LOS PROYECTOS

| Fase | Etapa | Herramientas | Objetivos |
|--------------|-----------------|---|---|
| Preinversión | Idea | Preparación y evaluación de proyectos Evaluación ex -ante | Identificar problemas, determinar déficit, definir alternativas, comparar costos y beneficios de un proyecto. |
| | Perfil | | |
| | Prefactibilidad | | |
| | Factibilidad | | |
| Inversión | Diseño | Seguimiento Físico-financiero Control C4 (costos, calidad, cantidad, cronograma) Informe de término de Proyecto | Aprendizaje en la gestión de la ejecución del proyecto, conocer la evolución en relación a los costos, cumplimiento con la cronología de las actividades del proyecto, la cantidad de obras realizadas y la calidad con que se realizan. Detectar desviaciones de la planificación inicial en la ejecución. |
| | Ejecución | | |
| Operación | Operación | Seguimiento de la operación. Evaluación ex-post Cronología | Estudiar el origen de las discrepancias entre lo previsto y lo real. Mejorar los sistemas y metodologías de evaluación ex-ante. Realizar correcciones al proyecto durante su operación a fin de evitar su evolución hacia resultados desfavorables. |

Fuente: Ajustado de Vera P. "Guía metodológica de evaluación ex-post", p. 8. LC/IP/L130. ILPES,1997.

En la **etapa de preinversión** se distinguen dos tipos de análisis, el de preparación de proyectos, que corresponde al desarrollo conceptual del proyecto, donde se define el problema que se pretende solucionar, se buscan alternativas de solución, se define la población objetivo, se calculan los déficit, se calcula tamaño, localización y define tecnología, etc. y un segundo análisis que es la evaluación del proyecto que es la aplicación de instrumentos económicos para determinar eficiencia o rentabilidades de las alternativas.

De acuerdo a esta tipología por evaluación ex ante se entenderá la comparación, numérica o no, de los costos y beneficios que se estima generará un proyecto si es ejecutado. En el lenguaje de proyectos se utilizan por lo menos tres expresiones respecto de los tipos de evaluación: evaluación financiera, evaluación económica y evaluación social. No existiendo consenso en cuanto a las respectivas denominaciones de evaluación, para el caso de este texto diremos que hay evaluaciones a precios privados y evaluaciones a precios sociales. Donde la evaluación a precios privados indica que se usan los precios de mercado y la evaluación a precios sociales hace una corrección de precios en consideración a la existencia de imperfecciones en el mercado, lo que nos permite reflejar el verdadero precio de los bienes.

En este orden, las evaluaciones (según Silva, I. 2001), se denominan **evaluación financiera o privada** de proyectos, o análisis costo-beneficio o privada, se realiza estimando la corriente de costos e ingresos que el proyecto genera a **precios de mercado sin corrección**.

Las evaluaciones **Económica y Social** de proyectos. Este tipo de evaluaciones persigue medir el impacto del proyecto sobre la economía como un todo. Tienen como objetivo considerar todos los efectos del proyecto. En este caso se trata de valorar e identificar beneficios y costos en mercados imperfectos, y por tanto, introducir correcciones a los precios de mercado para obtener los llamados precios sombras o precios de cuenta que reflejen el verdadero valor que tiene para la economía el consumir y producir distintos bienes.

Por **seguimiento físico-financiero** se entiende al seguimiento que se realiza a un proyecto durante la etapa de ejecución en términos del avance de las obras o acciones (volúmenes de obra, servicios brindados), cronograma y recursos empleados. Este tipo de evaluación corresponde a una supervisión por parte de la gerencia y mandantes del proyecto que controla los aspectos de tiempo, costos, calidad, cantidad de obras. En concreto, lo que se realiza es una comparación de estas variables tal y como fueron establecidas en la planificación (ex ante), con el momento en que el proyecto está en ejecución. Se estima por lo tanto si hay o no desviación respecto de lo planificado y si es necesario, en caso de existir desviaciones, tomar medidas correctivas.

Por **evaluación ex-post** se entiende al proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos planteados en un proyecto. Es así que con el propósito de cerrar el ciclo de proyectos se hace un seguimiento posterior de aquellas variables que puedan mostrar si efectivamente el proyecto o programa esta alcanzando o alcanzó lo estimado en la evaluación ex ante. Esta evaluación se concibe en términos de retroalimentar metodologías y corregir desviaciones de un proyecto en la etapa de operación.

El **informe de término de proyecto**. En la etapa de diseño y ejecución se realiza un seguimiento del gasto y el tiempo necesario para terminar con el proyecto. Este informe debe contener: los resultados del seguimiento, más la descripción de los problemas detectados, la solución que se les dio, la información necesaria para evaluar la eficiencia y efectividad con que se desarrolló la ejecución del proyecto y, además, sugerir las variables que será conveniente controlar en el estado de operación, a objeto de poder realizar más tarde la evaluación ex-post.

1. Evaluación de impacto

La evaluación de impactos puede entenderse como parte del proceso de evaluación de una intervención donde se identifican, comprenden y explican cambios en variables y factores.

La evaluación de impacto analiza todos los efectos secundarios vinculados a la planeación, ejecución y operación de un proyecto, sean éstos específicos o globales. Los efectos que se analizan pueden estar vinculados a los objetivos del proyecto (explícitos) o aquellos que por el sólo hecho de la intervención se produzcan y no formen parte de los objetivos fijados en la planeación (implícitos). Estos pueden ser directos, indirectos, positivos, negativos o neutros.

La evaluación de impactos es valorada como un proceso amplio y global, en el que al abordaje cuantitativo se le agregan técnicas cualitativas (Abdala, 2001).

Por otro lado, Según Baker J.L. (2000) *...Para asegurar un rigor metodológico, una evaluación de impactos debe estimar el escenario contrafactual o simulado alternativo, es decir, lo que habría ocurrido si el proyecto nunca se hubiera realizado ...*

Esto nos dirá qué es lo que realmente cambia y en qué medida. El impacto es la medida de cambio de una variable o factor en un horizonte de tiempo determinado, **comparando un escenario con y sin intervención.**

Lo que se busca en estas evaluaciones no es sólo identificar los cambios, sino que además es necesario saber si esos cambios pueden atribuirse a la intervención o no.

Para ello se utilizan diferentes técnicas para la evaluación. Donde principalmente se distinguen las siguientes:

- i) **Evaluaciones cuantitativas:** Las evaluaciones cuantitativas son aquellas que miden el impacto por comparación entre un grupo de control y el grupo beneficiario en una intervención. Estas evaluaciones pueden ser experimentales o cuasi experimentales, algunas características de éstas son las siguientes:
- ii) **Evaluaciones experimentales (o diseños experimentales):** conocidos también como aleatorización, son consideradas las evaluaciones más sólidas. Este tipo de diseños considera la distribución de la intervención en forma aleatoria entre beneficiarios calificados, y donde el proceso de asignación crea grupos de tratamiento y de control, lo que sirve como escenario contrafactual a la intervención que se realiza. La principal ventaja de esta técnica es la simplicidad en la interpretación de los resultados.
- iii) **Evaluaciones cuasi experimentales (o diseños cuasi experimentales):** Estos diseños (no aleatorios) se utilizan cuando es imposible crear grupos de control y tratamiento. En estas técnicas generalmente los grupos de tratamiento y control se seleccionan después de realizada la intervención, en algunos casos se selecciona un grupo de comparación (control) antes del tratamiento en forma no aleatoria. La principal ventaja de estos diseños es que pueden usar datos ya existentes que son más rápidos y menos costosos de implementar.
- iv) **Evaluaciones cualitativas:** Las técnicas de evaluación cualitativas se utilizan en las evaluaciones de impacto para comprender los procesos, comportamientos y condiciones como las perciben los individuos o grupos estudiados. Algunas de las técnicas utilizadas en este tipo de evaluaciones son las que contienen la evaluación rural rápida o la planificación participativa (ver The World Bank Participation Sourcebook, 1996).

La principal ventaja de las evaluaciones cualitativas es su flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades de la evaluación. Permiten mejorar una evaluación de impacto al permitir mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas y los diferentes factores que puedan haber afectado a los resultados de un programa.

- v) **Evaluaciones mixtas cuali-cuantitativa:** Es la integración de técnicas de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas. Combina datos cuantitativos, de muestras estadísticas que son más adecuadas para evaluar la causalidad usando métodos econométricos o para establecer conclusiones que se puedan generalizar, con información obtenida por métodos cualitativos sobre las perspectivas de los beneficiarios, la dinámica de algunos procesos o los motivos que expliquen algunos resultados obtenidos por medio de métodos cuantitativos.

Abdala, 2001 hace una clasificación de acuerdo a enfoques y las ordena en tres: las Pseudoevaluaciones, Evaluaciones exclusivamente cuantitativas (Evaluaciones experimentales y cuasiexperimentales) y las Evaluaciones verdaderas. Esta clasificación similar con la de July L. Baker coincide en el sentido de la conveniencia de aplicar métodos combinados para mejorar los resultados de las evaluaciones de impactos. En el cuadro siguiente se puede ver esta clasificación y las características de cada enfoque.

Cuadro 5
ENFOQUES DE EVALUACIÓN

| | |
|---|--|
| Pseudo evaluaciones | En ellas se cumple un proceso evaluatorio, pero con fuerte injerencia de alguna de las partes comprometidas con el proyecto y que presiona para que aparezcan resultados preestablecidos. El evaluador no actúa neutralmente. |
| Evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales | Son evaluaciones exclusivamente cuantitativas. Este diseño exige que se constituya un grupo de control. Se mide el impacto por comparación estadísticas entre el grupo de control y el beneficiario de las acciones del programa. Se mide el incremento del bienestar de los beneficiarios. |
| Evaluaciones verdaderas mixtas cuanti-cualitativas | Las evaluaciones mixtas permiten agregar elementos cualitativos como: cambios actitudinales, cambios psicosociales, necesidad y satisfacción con el programa, autoestima, empleabilidad. Pueden medirse impactos sobre otros actores. Se utilizan técnicas como estudios de caso, observaciones, las entrevistas en profundidad. El aporte mixto ayuda a entender más, por qué unos programas son exitosos y otros fracasan. |

Fuente: "Modelos de evaluación para programas de capacitación de jóvenes". Abdala, E. 2001.

Todos los conceptos e instrumentos anteriores serán aplicados y analizados en profundidad en cada uno de los respectivos cursos que conforman el ciclo de cursos del Diplomado organizado por CEPAL/ ILPES, en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Universidad Alcalá de Henares (UAH) sobre "Gerencia de proyectos y programas".

Bibliografía

- Abdala Ernesto, (2001), *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*, CINTERFOR/OIT/INJUVE.
- Aghion, Philippe, Eve Caroli y Cecilia García-Peñalosa (1999), *Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories*, Journal of Economic Literature, vol. XXXVII, diciembre.
- Aldunate, Eduardo, (1994), *La Administración de la Inversión Pública: Marco Teórico y su Aplicación*, Cuaderno del ILPES N°40.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Baker July L., (2000), *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza, manual para profesionales*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Banco Mundial, (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/ 2001: Lucha contra la pobreza*, Nueva York, septiembre.
- Baum Warren C., Tolbert Stokes M., (1986), *La inversión en desarrollo: lecciones de la experiencia del Banco Mundial*. Editorial Tecnos, Publicación del Banco Mundial
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P), Santiago de Chile.
- (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo.
- Cohen Ernesto y Franco Rolando, "Evaluación de proyectos sociales", 1992.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), "Liberalization, Globalization and Income Distribution", *Working Paper*, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Correa, Isabel, (2002), *Manual de licitaciones públicas*, (LC/L.1818-P; LC/IP/L.212).

- Díaz, Pamela (1994), “*Métodos de análisis prospectivo: reseña y su utilidad para proyectos de inversión*”, documento L91 elaborado por la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES.
- Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Fontaine, Ernesto (1999), *Evaluación Social de proyectos*, 12ª Edición, Alfaomegas, Ediciones Universidad Católica de Chile
- Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación (EVO), (1997), *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*.
- Helleiner, Gerald K.(2000), “Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?, *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, 11 de diciembre
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo Económico*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- ILPES/CEPAL (2002 a), *La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: Análisis crítico y perspectivas*, LC/L.1830-P; LC/IP/L.216.
- (2002 b), *Manual Metodológico General para la Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos, Banco de Programas y Proyectos de Inversión Social*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.Colombia.
- (2002 c), *Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas, Compendio general*, LC/IP/L.198.
- (2000), *Funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas*, Cuaderno del ILPES LC/IP/G.126-P.
- (2000), *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, LC/L.1456-P.
- (2000), “Repensando la planificación”, XVI Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Brasilia, D.F., 24 y 25 de noviembre de 2000.
- (1993), “Informe Final”, Banco de Proyectos de Inversión Nacional, Características y Resultados del Proyecto. Documento ILPES LC/IP/L.79.
- (1993), “Informe Final”, Banco de Proyectos de Inversión Nacional, Características y Resultados del Proyecto. Documento ILPES LC/IP/L.79.
- (1981), *Discusiones sobre Planificación*, Textos del ILPES, 12ª Edición.
- (1980), *El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, Problemas, y perspectivas*, Cuaderno del ILPES N° 26, G.1
- Ingelstam, Lars (2000), “*La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología*”, Revista de la CEPAL N° 31. LC/G/1452.
- Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight OVE (2001), *Oversight Review of the IDB's Project Monitoring Review, the Mid-term Evaluation and the Project Completion Report.*, Washington D.C.
- Katz, Jorge (1976), *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, Fondo de cultura Económica.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.) (1999), *Global Public Goods. International cooperation in the 21st Century*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Oxford University Press.
- Lahera, E. “*Cómo mejorar la gestión pública*”. CIEPLAN FLACSO, Foro 90, 1993.
- Linstone, Harold (2000), “*La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación*”. Revista de la CEPAL N° 31. LC/G/1452.
- Martner, Ricardo (2000 a), “*Estrategias de política económica en un mundo incierto, reglas, indicadores, criterios*”, Cuaderno del ILPES/CEPAL, Naciones Unidas. G123.
- (2000 b), *Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes*, ILPES/CEPAL, Naciones Unidas. LC/L.1394-P.
- Mattos de Carlos (2000) “*Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina*”. Revista de la CEPAL N° 31. LC/L.1452.
- Mejía Francisco (1993) *Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos*. Cuaderno del ILPES/CEPAL, Naciones Unidas. LC/IP/G.70-P.
- MIDEPLAN (1996), *Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos*, mayo.
- Mokate, Karen Marie (2001), “*Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: que queremos decir*”. Documentos de trabajo del INDES, BID. Series de documentos de trabajo, I-24, Washington D.C.
- (2000), “*Convirtiendo el monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*”. Documentos de trabajo del INDES, BID. Versión modificada, Washington D.C.

- Musgrave R. y Musgrave P. (2000), *Hacienda pública teórica y práctica*, Ed. MacGraw-Hill, (1999), CEPAL. Equidad, desarrollo y ciudadanía.
- Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio*, resolución 55/2 de la Asamblea General, Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 a 8 de septiembre.
- Ocampo, José Antonio (2001) "Recasting the international financial agenda", en John Eatwell y Lance Taylor (comps.), *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, Nueva York, Oxford University Press, en prensa.
- (2000) *Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World*, Temas de Coyuntura series, N° 13, Santiago, Chile, CEPAL, octubre.
- Ocampo, José Antonio y Lance Taylor (1998), "Trade liberalisation in developing economies: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution, *The Economic Journal*, vol. 108, N° 450, septiembre.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.
- Prebisch, R. (1952), *Problemas teóricos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), México, D.F., Comisión Económica para América Latina (ECLAC).
- Rodrik, Dani (1997), (1999), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, No. 24, Washington, D.C., Overseas Development Council. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Ronda Uruguay (1994).
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.
- Sanín, Héctor (2001), "Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública". Serie Manuales ILPES/CEPAL, Naciones Unidas. LC/L/L.1242-P.
- Schumpeter, Joseph (1961), (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper
- Silva Lira, Iván., (2001), *Preparación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Local*, ILPES/CEPAL,
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York.
- Solari Aldo y otros. *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*.
- Stiglitz, Joseph A. (1998), "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus", *WIDER Annual Lectures 2*, Helsinki, enero.
- Sunkel, Osvaldo (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, Lance (1991), *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- The World Bank Series on Evaluation and Development, Volume 3, "Evaluation and Poverty Reduction", Osvaldo N. Feinstein y Robert Piccioto (Editores), Washington D.C., 2001.
- The World Bank Regional and Sectorial Studies, "Rapid Appraisal Methods", Edited by Krishna Kumar, Washington D.C., 1993.
- The World Bank Participation Sourcebook (1996)
- Torchbooks. (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra.
- Vera, Pamela (1997), "Guía metodológica de evaluación ex post", ILPES/CEPAL. LC/IP/L.130.
- Verstraete, Luc (1993), *Propuesta metodológica para la evaluación ex post y el informe de término de los proyectos de inversión*, documento de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, LC/IP/L.84, 1993.
- Williamson, John (1997), "The Washington Consensus revisited", en Louis Emmerij (comp.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, IDB, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press.

ILPES



Serie

CEPAL

manuales

Números publicados

- 1 América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000 (LC/L.1204-P), N° de venta: S.99.II.G.9 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural (LC/L.1267-P; LC/IP/L.163), N° de venta: S.99.II.G.56 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (LC/L.1242-P; LC/IP/L.164), N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 4 Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales (LC/L.1266-P; LC/IP/L.166), N° de venta: S.99.II.G.42 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 5 Política fiscal y entorno macroeconómico (LC/L.1269-P; LC/IP/L.168), en prensa. N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 6 Manual para la preparación del cuestionario sobre medidas que afectan al comercio de servicios en el hemisferio (LC/L.1296-P), N° de venta: S.99.II.G.57 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 7 Material docente sobre gestión y control de proyectos (LC/L.1321-P; LC/IP/L.174), N° de venta: S.99.II.G.87 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 8 Curso a distancia sobre formulación de proyectos de información (LC/L.1310-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Manual de cuentas trimestrales, Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (EUROSESTAT) (LC/L.1379-P), N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (LC/L.1413-P), N° de venta: S.00.II.G.84 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 Manual de cuentas nacionales bajo condiciones de alta inflación (LC/L.1489-P), N° de venta: S.01.II.G.29 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 12 Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos (LC/L.1461-P; LC/IP/L.184), N° de venta: S.00.II.G.142 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Glosario de títulos y términos utilizados en documentos recientes de la CEPAL (LC/L.1508-P), N° de venta: S.01.II.G.43 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 14 El papel de la legislación y la regulación en las políticas de uso eficiente de la energía en la Unión Europea y sus Estados Miembros, Wolfgang F. Lutz (LC/L.1531-P), N° de venta: S.01.II.G.75 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 15 El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales, (LC/L.1617-P; LC/IP/L.194), N° de venta: S.01.II.G.157 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 16 Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas (LC/L.1607-P), N° de venta: S.01.II.G.149 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 17 La voz de los actores. Prevención del consumo y control del tráfico de drogas en Chile (Informe final CEPAL/CONACE) (LC/L.1651-P.), N° de venta: S.01.II.G.190 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 18 Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe (LC/L.1690-P.), N° de venta: S.02.II.G.4, (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 19 International Trade and Transport Profiles of Latin American Countries, year 2000 (LC/L.1711-P.), Sales N°: E.02.II.G.19, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 20 Diseño de un sistema de medición para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Ricardo Arriagada (LC/L.1753-P; LC/IP/L.206), N° de venta: S.02.II.G.64, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 21 Manual de licitaciones públicas, Isabel Correa (LC/L.1818-P; LC/IP/L.212) N° de venta: S.02.II.G.130, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 22 Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público, Marta Beatriz Peluffo y Edith Catalán (LC/L.1829-P; LC/IP/L.215), N° de venta: S.02.II.G. 135, (US\$ 10.00) 2002
- 23 La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: Análisis crítico y perspectivas (LC/L.1830-P; LC/IP/L.216) N° de venta: S.02.II.G.136, (US\$ 10.00), 2002.
- 24 Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas. (LC/L.1883-P; LC/IP/L.224) N° de venta: S.03.II.G.48, (US\$ 10.00), 2003

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- “Coloquio Internacional sobre nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), Revista de la CEPAL, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Cultura de empresa y planificación por escenarios. Una relación de coevolución”, Peter Schwartz y Kees Van der Heijden (1997), Prospectiva: construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas”, Aldo Solari y otros (1980), Cuaderno del ILPES N° 26, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, Carlos De Mattos (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/L.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Funciones básicas de la planificación”, cuaderno del ILPES 46, 2000 (LC/IP/G.126-P).
- “Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P).
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de educación, Pamela Vera y Eduardo Aldunate (1995), (LC/IP/L.96/Rev.1)
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de salud, Pilar Contreras (1995), (LC/IP/L106)
- “Inflexiones recientes en el análisis prospectivo: exigencias actuales de mega ajustes”, Alfredo Costa-Filho, 1997, Prospectiva: Construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas” LC./L.1501-P
- “La reestructuración de los espacios nacionales” (LC/L.1418-P).
- “La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología”, Lars Ingelstam (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/G/1452), Santiago de Chile, abril.
- “La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación”, Harold Linstone (1978), Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile, abril.
- “Los estudios del futuro en América Latina”, Lourdes Yero (1997), Prospectiva: construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos”, Mejía Francisco (1993), Cuaderno del ILPES N° 39, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Más allá del Consejo de Washington: una visión desde la CEPAL”, José Antonio Ocampo (1998), Revista de la Cepal N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- “Prospectiva: construcción social de futuro”, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.) (1997) , Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- “¿Qué pistas hay en el futuro para la prospectiva estratégica?”, Assaad-Emile Saad (1997), Prospectiva: construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Regulación, competencias y gestión descentralizada de los proyectos de vías, agua potable y saneamiento básico, educación y salud: el caso de Colombia”, González Edgar (1995) LC/IP/L.120
- “Repensando la planificación”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1993), XVI Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Brasilia, D.F., 24 y 25 de noviembre.
- “Retomar la Agenda del Desarrollo”, José Antonio Ocampo, (2001), CEPAL, L/C.L503
- “Seguimiento a la gestión institucional y evaluación de resultados sociales de los planes de inversión municipal-manual de indicadores”, Sarmiento Libardo (1995) LC/IP/L.111.
- “Sistema nacional de inversión pública: la otra cara de la reforma”, Vallejo César (1997) LC/IP/L.132.

“Sobre teoría de las macroorganizaciones”, Carlos Matus (1994), *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Jorge Hernán Cárdenas Santa-María y William Zambrano Cetina (comps.), Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
 -  Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

| |
|-------------------------------------|
| Nombre:..... |
| Dirección: |
| Código postal y ciudad: |
| País: |
| Tel.: Fax: E.mail:..... |
