

SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA: PARA UN DESARROLLO MÁS EFICAZ

ALLEN SCHICK

**Profesor de política pública
University of Maryland**

**I Seminario de la Red de Sistemas de
Inversión Pública
Santo Domingo, República Dominicana
13-14 de abril de 2011**



LA INVERSIÓN PRODUCTIVA TIENE UN IMPACTO POSITIVO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO (1)



- Estudios realizados en una diversidad de países suelen demostrar una relación positiva entre el volumen de infraestructura y la tasa de crecimiento económico.
- Sin embargo, el impacto real varía de un país a otro y depende de factores contextuales, incluida la forma de financiamiento de las inversiones.
- Las inversiones públicas tienen su impacto más favorable cuando se combinan con otro gasto público productivo, como mejorar la educación y la atención de salud.

LA INVERSIÓN PRODUCTIVA TIENE UN IMPACTO POSITIVO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO (2)



- La forma en que se evalúan, seleccionan y administran los proyectos tiene un impacto enorme en la efectividad de la inversión pública. Entre las insuficiencias que registran algunos países en vías de desarrollo se cuentan la falta de previsibilidad del financiamiento de proyectos, inversiones intermitentes, corrupción real o percibida, estimaciones ex-ante inadecuadas de los costos de proyectos y supervisión y control insuficientes durante la construcción del proyecto.
- En consecuencia, un interés renovado por la inversión pública constituye un desafío para que los países mejoren sus procesos de selección y gestión de proyectos de infraestructura.

LA SUBINVERSIÓN HA IMPEDIDO EL DESARROLLO EN MUCHOS PAÍSES DE ALC (1)



- Durante los primeros años de desarrollo posteriores a la guerra (entre los años 50 y 70) se dio alta prioridad a la inversión destinada a desarrollar la infraestructura pública.
- Según algunas cifras estimativas, la inversión pública en países en vías de desarrollo se redujo desde cerca de un tercio del PIB en 1965 hasta menos del 10% en 2000.
- Esta contracción se debió a diversos factores: Impacto reducido de la inversión en resultados de desarrollo, selección deficiente de proyectos y ‘elefantes blancos’ ineficientes, mantenimiento inadecuado de la infraestructura existente, cambios en las preferencias de los donantes desde capital físico a inversión en capital social y humano.

LA SUBINVERSIÓN HA IMPEDIDO EL DESARROLLO EN MUCHOS PAÍSES DE ALC



- Durante la década pasada se renovó el interés por la inversión pública ya que se ha hecho cada vez más evidente que el desarrollo sostenible y eficaz requiere de inversión física, social y humana equilibrada e (idealmente) integrada.
- Se reconoce asimismo que es necesario disponer de nuevos instrumentos para contar con una inversión productiva. Los SNIP constituyen una de las nuevas herramientas que han surgido de la actual reaparición de la inversión pública.

TRANSICIÓN DE PIP A SNIP: LA REFORMA DE SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA



- Durante el periodo posguerra se seleccionaba las inversiones públicas a través de Planes de Desarrollo Nacional (PDN) y Programas de Inversión Pública (PIP).
- Habitualmente tenían un plazo de 4 a 6 años y obedecían marcadamente a las prioridades de los donantes.
- No se integraban a la planificación financiera, a la política fiscal ni a las decisiones relativas al presupuesto anual.
- En muchos países, los PDN y los PIP eran responsabilidad del Ministerio de Planificación, mientras que los recursos eran controlados por el Ministerio de Finanzas.
- En muchos países, los PIP eran listas de compras de proyectos destinados a atraer apoyo político y de donantes. En algunos países eran la vía para escapar a la realidad, dado que en sus planes los gobiernos incluían promesas que no podían financiar en sus presupuestos.

TRANSICIÓN DE PIP A SNIP: LA REFORMA DE SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA



- Prevalecía una fuerte tendencia a subestimar los costos y sobreestimar los beneficios en los proyectos favorecidos.
- Se financiaban los proyectos de manera incremental, una vez por año, lo que redundaba en mayores costos y retrasos en la conclusión de proyectos.
- A fin de mejorar la gestión de sus proyectos y el impacto del desarrollo, algunos países disponen hoy de SNIP – Sistemas nacionales de inversión pública que ofrecen una gestión integral de proyectos desde la definición inicial de objetivos y opciones a través de la ejecución y el mantenimiento.
- Los PIP se han integrado a los SNIP y se han convertido en el proceso anual de autorización y financiamiento de proyectos.

CAPACIDADES BÁSICAS DE UN SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)



Un SNIP bien administrado abarca todas las etapas de las actividades de inversión.

Desde la definición de objetivos a través de la ejecución de proyectos.

- Orientación estratégica. Política o declaración de gobierno que establece los objetivos de inversión.
 - Evaluar el realismo de la estrategia respecto de los recursos disponibles. El gobierno debe ser tanto ambicioso como realista.
- Propuestas de proyectos. Formulación de propuestas por departamentos sectoriales u organismos centrales.
 - Examen preliminar de propuestas a fin de evaluar la coherencia con los objetivos estratégicos. La eliminación de algunos proyectos reduce la cantidad de propuestas sujetas a evaluación completa.
- Evaluación de proyectos. Evaluación de la eficiencia del proyecto en función de los costos, incluidos los riesgos involucrados en el éxito de la consecución de objetivos.
 - El objetivo es garantizar que los proyectos seleccionados hayan sido evaluados respecto de su valor social y económico. Cuando corresponda, evaluar las opciones para lograr los resultados deseados.

CAPACIDADES BÁSICAS DE UN SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)



- Selección de proyectos. Criterios transparentes de selección de proyectos y financiamiento de sus costos.
 - Vínculo entre la selección de proyectos y el ciclo presupuestario para garantizar que se dispone de financiamiento permanente de los activos existentes y las nuevas inversiones.
- Ejecución de proyectos. Monitoreo exhaustivo de todas las fases de ejecución, desde la contratación hasta la terminación.
 - Útil para fijar hitos para el proceso de monitoreo y abordar problemas que no se previeron al momento de aprobar el proyecto. Especialmente urgente para proyectos plurianuales.
- Evaluación de proyectos. Evaluación ex-post de proyectos finalizados.
 - Comparación de resultados y costos de proyectos con aquellos especificados en la fase de diseño. Los resultados deberían integrarse al proceso del SNIP.

LOS SNIP FACILITAN LA INTEGRACIÓN DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO



- La planificación y el presupuesto tienden a tener una perspectiva diferente: La planificación está orientada al cambio, mientras que el presupuesto favorece la continuidad. La planificación se centra en oportunidades de desarrollo; el presupuesto se concentra en el costo.
- Con frecuencia, la planificación y el presupuesto son responsabilidad de ministerios distintos, cada uno con sus propios sistemas de información, base política y electorados.
- Sin embargo, los países en vías de desarrollo se benefician tanto de sistemas sólidos de planificación como de presupuesto.
- Los SNIP hacen que la planificación de inversiones sea más realista al tomar en consideración los costos y las limitaciones fiscales/de financiamiento.
- Los SNIP pueden ofrecer una plataforma común para garantizar que el plan y el presupuesto sean coherentes y que cada presupuesto anual ofrezca recursos para las inversiones planificadas.

SNIP Y MGMP: DOS PROCESOS, OBJETIVOS COMPATIBLES



- Muchos países en vías de desarrollo han introducido marcos de gasto de mediano plazo (MGMP) que amplían el plazo del presupuesto de uno a 3 a 4 años.
- El MGMP establece restricciones fiscales explícitas (con frecuencia respecto del gasto total y sectorial) y procedimientos para proponer y aprobar cambios de política coherentes con dichas restricciones.
- Sucesivamente, el MGMP se traspasa al año siguiente, cerrando el primer año y agregando uno al final del periodo, y actualizando sus metas fiscales y de línea de base.
- Habitualmente los SNIP tienen un plazo fijo, si bien también pueden traspasarse al año siguiente.

SNIP Y MGMP: DOS PROCESOS, OBJETIVOS COMPATIBLES



- Es posible integrar los SNIP al MGMP, sin embargo, sería preferible mantenerlos independientemente puesto que (1) los SNIP tienen funciones de administración de inversiones fuera del proceso presupuestario, y (2) un SNIP individual centrará la atención en la inversión pública.
- La coordinación de ambos procesos aumenta la probabilidad de disponer de financiamiento adecuado para proyectos de inversión y de que las decisiones relativas a la selección de proyectos consideren gastos de rutina.
- Una base de datos robusta y la coordinación entre los ministerios de planificación y finanzas sobre medidas claves relativas al MGMP y SNIP facilita la sincronización de ambos procesos.

¿DEBEN LOS PROYECTOS APROBADOS DE SNIP SER FINANCIADOS EN SU TOTALIDAD O DE MANERA INCREMENTAL?



- Una de las mayores dificultades de las inversiones públicas nace de la interrogante de si el gobierno debería establecer provisiones para cubrir el futuro costo estimativo de cada proyecto aprobado o bien tomar decisiones financieras anuales.
- El financiamiento incremental permite al gobierno disponer de una mayor cartera de proyectos de inversión, ajustar el financiamiento a las circunstancias fiscales de cada año y avanzar el los proyectos de construcción.
- Es probable que el financiamiento incremental retrase la finalización de los proyectos, aumente los costos y redunde en gran cantidad de proyectos inconclusos.
- El financiamiento total podría instar al gobierno a efectuar estimaciones de costos más realistas, desincentivar el financiamiento intermitente y elevar la tasa de finalización de proyectos.

SNIP Y MGMP: DOS PROCESOS, OBJETIVOS COMPATIBLES



- Independientemente del método de financiamiento, casi siempre la inversión pública se ve afectada por cambios inherentes a la situación fiscal del país.
- Es posible que los países pequeños que son vulnerables a perturbaciones cíclicas y choques consideren necesario financiar proyectos de manera anual.
- Sin consideración del método, los SNIP deben incluir costos totales al analizar y autorizar proyectos y los donantes deben ofrecer un grado de certeza razonable respecto de los compromisos de financiamiento a lo largo de los años en que esté previsto dicho financiamiento.

¿ES EL DESARROLLO MÁS EFICAZ EN AUSENCIA DE SNIP?



- Los elementos básicos de los SNIP han estado en aplicación durante muchos años. Lo nuevo es la integración de los diversos elementos en un sistema global, incluida la integración con las decisiones relativas al presupuesto.
- No obstante, no debe darse por supuesto que los SNIP no sufrirán los mismos problemas que los anteriores sistemas menos globales. Enfoques a la inversión pública.
- Debido a su ámbito y fuerte grado de integración, los SNIP pueden elevar el costo de administración de la inversión pública y entrar en conflicto con la política de inversiones.
- Para determinar si un SNIP aporta a la eficacia del desarrollo es necesario realizar diversos tipos de evaluaciones.

¿ES EL DESARROLLO MÁS EFICAZ EN AUSENCIA DE SNIP?



- En primer lugar, una evaluación macro: ¿Están la sociedad y la economía desarrollándose de la manera esperada?
 - Para responder a esta pregunta, el gobierno debe explicar cuál es la relación que existe entre inversión pública y los resultados de desarrollo.
- En segundo lugar, una evaluación programática: ¿Tiene el programa global de inversión pública el rumbo correcto en términos de costos y finalización de proyectos?
 - –El objetivo es revisar la cartera de inversiones públicas y no proyectos individuales.
- En tercer lugar, una evaluación del proceso: ¿Está el SNIP funcionando como debería?
 - El SNIP puede convertirse en una carga administrativa y en un ejercicio técnico que eleve el costo de los proyectos y no contribuya a la efectividad en el desarrollo.