

Gestión de la inversión pública en Corea para el desarrollo económico y la consolidación fiscal

29 de marzo de 2012

Seongbak Wi
Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Índice

I INVERSIÓN PÚBLICA/GASTOS DE CAPITAL EN COREA

II ETAPAS DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

III LECCIONES PARA LOS PAÍSES DE LAC

I. INVERSIÓN PÚBLICA/GASTOS DE CAPITAL EN COREA

1. Visión general

1) La inversión pública ha sido reorientada a satisfacer las necesidades de la etapa de desarrollo

- defensa nacional y desarrollo industrial > bienestar social

* Tendencia de la participación de cada sector en el presupuesto de Corea

(unidad: %)

	'70	'80	'90	'00	'10	Prom. OCDE
Defensa nacional	22,6	30,6	20,0	11,4	10,1	4,8
Industrial	27,3	26,0	20,4	25,2	19,6	9,1
Bienestar social	7,9	9,9	20,4	22,2	27,7	54,7
Educación	16,6	14,6	17,0	15,3	13,1	8,5

1. Visión general

- 2) Durante la etapa de desarrollo industrial, la inversión pública fue especialmente significativa y representó una proporción importante del presupuesto de inversiones

Hoy en día, el énfasis se ha puesto en los gastos destinados al bienestar y la proporción de la inversión pública ha decrecido

Evolución del porcentaje de inversión pública en Corea
(unidad: %)

	1999	2004	2010
porcentaje de la inversión pública	20,1	15,6	13,7

1. Visión general

3) La proporción de la inversión pública en Corea aún es elevada en comparación con otros países desarrollados

- ello se debe a una demanda sostenida y dinámica por infraestructura

Porcentaje de los gastos de capital en cada país

(unidad: %)

	EE.UU. (2001)	Francia (1997)	Reino Unido (1999)	Corea(2010)
porcentaje	4,9	4,3	3,8	13,7

2. Antecedentes de la gestión de la inversión pública en Corea

- 1) Reconocimiento de la importancia de la solidez fiscal
 - crisis financiera de 1997-98
 - rápido crecimiento del gasto en bienestar social
 - demanda continua por infraestructura

- ▶ Avance sostenido en la gestión de la inversión pública desde el año 2000

3. Características principales

1) Mitigación de los conflictos de funciones

- Ingenieros y ministerios sectoriales: Interesados en promover la inversión pública.
 - * Planes demasiado ambiciosos para invertir
 - * Se exagera la factibilidad de los proyectos
 - P. ej.: entre 1994 y 1998 se evaluaron como factibles 32 de 33 proyectos
 - * Se aumenta el costo
 - P. ej.: ferrocarril expreso Seúl-Busan: (est.) \$ 5.500 millones > \$ 18.500 millones
- Ministerio de Estrategia y Finanzas: asignación de recursos limitados
- ▶ Implementación encargada a un tercero, el Instituto Coreano de Desarrollo

3. Características principales

2) Revisiones y saldos en cada etapa

1. Vínculo entre planificación y presupuesto: MGMP
2. Revisión de proyectos ex ante: prueba preliminar de factibilidad
3. Monitoreo de la ejecución del presupuesto: informe de mala utilización, IFMIS
* (Supervisión, auditoría e inspección)
4. Gestión intermedia de la inversión pública
 - Costo total del proyecto (CTP), reevaluar la factibilidad, reevaluar la proyección de la demanda
5. Evaluación de desempeño ex post
 - informe de desempeño, autoevaluación, evaluación en profundidad

II. ETAPAS DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

1. Vínculo entre planificación y presupuesto

- Las autoridades a cargo del presupuesto no cuentan con suficiente tiempo como para efectuar una revisión en profundidad
- Las prioridades nacionales de planeamiento y política se determinan por medio de revisiones y debates exhaustivos y también mediante la coordinación de intereses diversos
- Al vincular la planificación nacional con la asignación del presupuesto, el gobierno coreano:
 - aumenta la eficiencia y la transparencia en la asignación de recursos públicos destinados a la inversión pública
 - previene decisiones arbitrarias o ad hoc por parte de la autoridad presupuestaria

1. Vínculo entre planificación y presupuesto

El proceso del MGMP (Marco de Gasto de Mediano Plazo)

- i (MdEF) Plan de gestión fiscal de mediano plazo
- ii (MdEF, KDI) audiencias públicas, opiniones de los grupos de interés
- iii (reuniones de gabinete) para discutir las prioridades nacionales
- iv (ministerios sectoriales) autonomía en la asignación de recursos con techos sectoriales y “Manual de Formulación del Presupuesto“
- v (El MdEF) revisa los planes de los ministerios sectoriales y elabora el presupuesto anual
- vi (El MdEF) informa el MGMP al Parlamento

2. Revisión de proyectos ex ante

- El MdEF realiza la prueba de factibilidad preliminar destinada a evaluar la factibilidad de los proyectos, así como la prueba de factibilidad detallada por ministerios sectoriales. Las diferencias entre ellas son:

Prueba de factibilidad (detallada)	Prueba de factibilidad (preliminar)
Aspectos técnicos en detalle	Análisis amplio desde una perspectiva socioeconómica nacional
Costos \$300.000 hasta ~ \$2 millones	Costos \$80.000 hasta ~\$100.000
Periodo de 1-2 años	Periodo de revisión de 6 meses
Racionaliza un diseño	Decide respecto de si se debe seleccionar o no

2. Revisión de proyectos ex ante

- ▶ Las pruebas preliminares de factibilidad se realizan para los proyectos de gran escala propuestos
 - cuyo costo total \geq 50 millones de dólares
 - * para proyectos de construcción, I&D, informatización, etc.
- ▶ Proyectos del gobierno local y de empresas estatales
 - con ayuda financiera del estado \geq 30 millones de dólares
- * Los proyectos de alianzas público privadas se someten a un análisis similar que determina si resulta más conveniente asignar la realización del proyecto a operadores privados que al sector público

2. Revisión de proyectos ex ante

- Criterios para la selección de proyectos meritorios
 - ① Análisis de la eficiencia económica: Verificar el análisis costo-beneficio
 - ② Análisis de políticas: Coherencia de la política, compromiso, posibilidades de financiamiento, evaluación ambiental, etc.
 - ③ Análisis de desarrollo regional equilibrado
- Proceso analítico jerárquico (PAJ)
 - ▶ Especialistas determinan si sería más aconsejable implementar el proyecto que no hacerlo
 - ▶ Si $PAJ \geq 0.5$, se seleccionará el proyecto
 - ▶ Si $PAJ < 0.5$, el proyecto no se considerará factible

3. Seguimiento de la ejecución de proyectos

- Seguimiento por parte de autoridades presupuestarias (MdEF)
 - ▶ A través del Sistema Integrado de Información sobre Gestión Fiscal, registro, ejecución y finalización de proyectos.
Seguimiento electrónico en tiempo real de facturas y pagos.
 - ▶ Sistema de presentación de informes sobre mala utilización del presupuesto (Budget Waste).
 - Sistema de seguimiento en línea abierto al público
 - Revisión de cuestiones informadas, reevaluación de factibilidad, evaluación exhaustiva
- Seguimiento por parte de ministerios sectoriales: Supervisión e inspección
- Seguimiento realizado por la Oficina de Auditoría e Inspección.

4. Gestión intermedia de la inversión pública

- ▶ Gestión de costo total del proyecto (CTP)
- ▶ Gestiona el costo total de un proyecto producto del aumento del tamaño de construcción o modificaciones de diseño.
- ▶ MdEF revisa el CTP en
 - proyectos de ingeniería civil cuyo CTP \geq \$50 millones
 - proyectos de construcción de edificios civil cuyo CTP \geq \$20 millones

4. Gestión intermedia de la inversión pública

■ Fortalecimiento de la gestión de costo total del proyecto (CTP)

▶ Reevaluación de la factibilidad

- Si el CTP ha aumentado en más de 20%

(Sin contar el incremento de los precios y el costo de adquisición del terreno)

- El MdEP evalúa si conviene continuar o bien reducir los costos.

▶ Reevaluación de la proyección de la demanda (RPD)

- Cambios en los supuestos de la proyección de la demanda

* Si la proyección de la demanda es menor que 30% o mayor que la inicial ⇒ El MdEF lleva a cabo la prueba de factibilidad

II. ETAPAS DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

4. Gestión intermedia de la inversión pública

- Efecto del fortalecimiento de la gestión de costo total del proyecto (CTP)

(Unidad: %)

	Antes del fortalecimiento de la GCTP (1996~1999)	Después del fortalecimiento de la GCTP (2000~2003)
Después de GTCP (2000~2003)	26,4	4,4
CTP ajustado	11,1	1,0

5. Evaluación de desempeño

- ▣ Evaluación del desempeño realizada por el MdEF
 - ▶ Informe de desempeño
 - Determina metas e indicadores de desempeño para cada programa
 - MdEF y ministerios sectoriales evalúan cada programa
 - ▶ Evaluación exhaustiva
 - Mide la pertinencia, la efectividad y la sostenibilidad de algunos proyectos seleccionados
- ▣ Evaluación por parte de ministerios sectoriales: Sistema de autoevaluación
 - Revisión del desempeño de programas conforme con listas de verificación determinadas

III. LECCIONES PARA LOS PAÍSES DE LAC

1. Objetividad y transparencia

Diferencia en el comportamiento de la toma de decisiones en el PAJ

	ingenieros	Economistas
Puntuación de PAJ	0,59	0,48

- ① Mantiene información transparente por ministerio sectorial
- ② Encarga estudios básicos al Instituto Coreano de Desarrollo a fin de mantener la objetividad
- ③ Directrices; descripción detallada de metodología y procedimientos

2. Oportunidad y herramientas diversificadas para la GIP

- ① Importancia de la gestión de la inversión pública en la etapa de desarrollo
 - ▶ La inversión pública es vital para el desarrollo y como tal se le ha asignado una proporción importante del presupuesto
- ② Diversas herramientas en cada etapa
 - ▶ Gestión permanente de la inversión pública durante las etapas de planificación, diseño y ejecución
 - * Las alianzas público-privadas también se someten a evaluación mediante un tipo de prueba de factibilidad destinada a verificar si resulta más conveniente que la ejecución la lleve a cabo el sector privado.

3. Gestión de la inversión pública y sostenibilidad fiscal

- ▶ A pesar de la reciente gestión fiscal expansionista destinada a superar la crisis económica mundial, la situación fiscal de Corea es relativamente sólida gracias a los esfuerzos realizados para garantizar la sostenibilidad de la inversión pública

Saldo fiscal (relación con PIB, %)

	'07년	'08년	'09년
▪ Corea	0.4	△1.5	△4.1
▪ EE.UU.	△2.7	△6.5	△12.7
▪ Japón	△2.4	△4.2	△10.3

4. Casos exitosos / Progresos recientes

- ▣ La mejor forma de desarrollar un sistema es aprender de prácticas exitosas recientes
 - ▶ Corea tiene la experiencia de haber introducido y adaptado el sistema de la OCDE
 - marco de gasto de mediano plazo, evaluación del desempeño
 - ▶ Corea tiene la experiencia de haber desarrollado su propio sistema para la etapa de desarrollo
 - Prueba preliminar de factibilidad, Gestión total del proyecto, Proyecto público privado, etc.

- ▣ El sistema coreano de gestión de la inversión pública puede ser un caso modelo
 - ▶ Corea está dispuesta a continuar colaborando con los países de América Latina y el Caribe en la elaboración de sistemas fiscales para el desarrollo económico

¡Muchas gracias!

감사합니다