

El proceso de las **REFORMAS ECONÓMICAS** en el ciclo de los **PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA**

del Sector Público

Roberto Ticona García
Director del IIE



DECISIONES EN PROYECTOS DE INVERSIÓN

Los sistemas económicos se desarrollan bajo modelos económicos que orientan el crecimiento y desarrollo, mediante procesos de Planificación del Desarrollo en el corto, mediano y largo plazo, considerando la restricción de sus recursos y la demanda cada vez más creciente de la población.

Por tanto, la planificación de las economías intenta resolver las demandas de la población, para satisfacer las necesidades, planificando la atención a las necesidades con disponibilidad de recursos escasos en plazos de acuerdo a las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo.

El mecanismo, para atender las necesidades no satisfechas de la población y no resueltas por el mercado, es la inversión pública, mediante proyectos de inversión relacionados con factores técnicos, con disponibilidad de recursos, con demandas de la población, con prioridades sectorial, con líneas estratégicas y políticas del desarrollo.

En este contexto, la distribución de recursos está dirigida a generar satisfactores de la población, a través de proyectos de inversión para incrementar y mejorar la capacidad productiva, así como de los recursos humanos y ambientales.

Desde fines de la década del ochenta, se intentó eliminar la discrecionalidad

del uso de los recursos públicos, mediante la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)¹, a partir de la aplicación de la Ley SAFCO que regula y sistematiza la programación, ejecución y control del gasto público que son obligatorias su aplicación para todas las entidades públicas que distribuyen sus recursos públicos, mediante el Presupuesto y Plan.

Las entidades públicas, responsables de la distribución de recursos públicos escasos en la década del noventa, inician un proceso racional del uso eficiente de los recursos en proyectos de inversión pública en prioridades establecidas por el Plan de Desarrollo y de acuerdo a las normas Básicas del

¹ Normas Básicas del SNIP, aprobado mediante Resolución Suprema N°216768, junio 1996, G.O.B

Sistema Nacional de Inversión (SNIP), como un mecanismo articulador de las necesidades frente a la escases de los recursos públicos y con base a criterios de rentabilidad socioeconómica de las inversiones.

Con las normas del SNIP, se plantea la descentralización operativa del Sistema de Inversión y centralización normativa, para mejorar la eficiencia de la gestión de la inversión pública de las entidades del Estado.

Las normas del SNIP², estableció criterios técnicos socioeconómicos, para mejorar la formulación de los estudios de preinversión y evitar la discrecionalidad de la distribución de los recursos en proyectos de inversión de acuerdo a prioridades establecidas en los planes de desarrollo y cumplir con metas y objetivos de desarrollo.

En suma, una problemática visible en la distribución de los recursos públicos escasos, es la distribución de los recursos para financiamiento de proyecto de Inversión Pública, donde los aspectos técnicos son subordinados a cuestiones políticas en sus diferentes niveles de responsabilidad institucional.

A principios y fines de la década del noventa, la distribución racional de los recursos públicos en proyectos de inversión, se inicia mediante un reordenamiento de la economía y de las instituciones públicas con la implementación de las reformas económicas de primera y segunda generación, bajo el enfoque de economía de mercado y basado en la desregulación del mercado, el inicio del proceso de descentralización y privatización de las empresas estatales.

Reformas que permitieron establecer, la necesidad de planificar el desarrollo de la economía, para que las decisiones de inversión pública estén

enmarcados en parámetros de eficiencia y debía seguir las directrices del modelo económico de Desarrollo Sostenible ante los problemas de insostenibilidad de la producción, con severos deterioros del medio ambiente y degradación de los recursos naturales.

El Diagrama N°1, es resultado de la implementación del sistema de normas³ para mejorar la distribución de los recursos públicos en proyectos de inversión que obligan a las entidades públicas a distribuir recursos en función a la planificación y del ciclo de vida de los proyectos que incorpora criterios de rentabilidad socioeconómica de las inversiones.

EL CICLO DE LA INVERSION

En el contexto teórico, la inversión es una variable estructural que promueve el crecimiento de las actividades económicas de las regiones, departamentos y municipios, y está vinculado con las decisiones de inversión como resultados de los estudios realizados y valorados a precios de mercado y social.

La inversión, es una variable clave para promover la producción de bienes y servicios, generar empleos directos

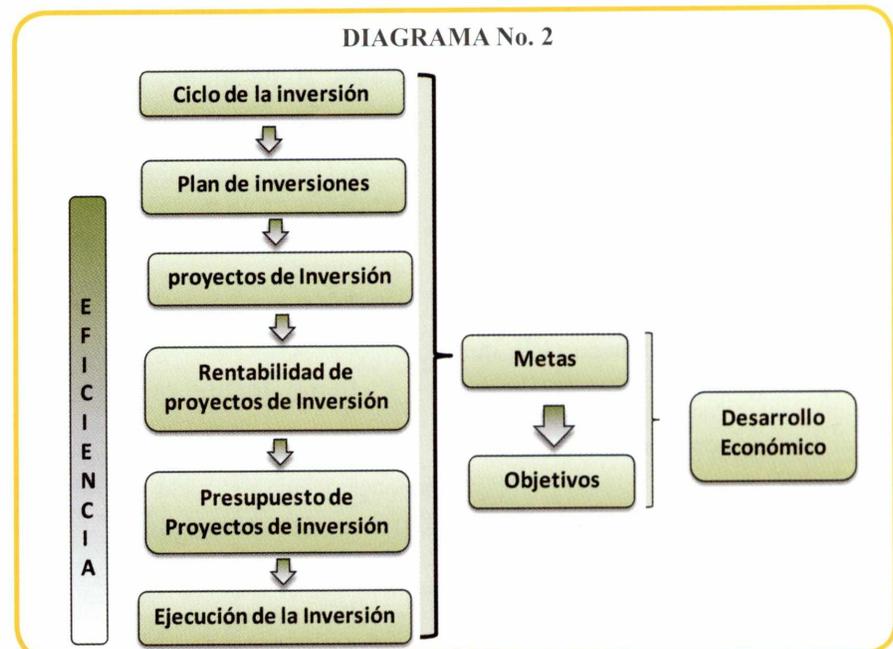
e indirectos, especializar capacidades humanas para fortalecer al sector productivo, crear y ampliar infraestructura productiva y social, mediante proyectos de inversión.

Los proyectos de inversión, se constituyen en mecanismos articuladores entre la oferta y la demanda de bienes y servicios a través del mercado, y economía del Sector Público, para satisfacer necesidades de los distintos rubros de la economía y humanas.

DIAGRAMA No. 1



DIAGRAMA No. 2



2 IBID 1

3 Sistemas nacionales de Planificación, Inversión Pública, Presupuestos, Programación de Operaciones entre otros.

El ciclo de inversión está constituido por la:

- *Demanda de necesidades insatisfechas de la población.*
- *Formulación del Plan de Desarrollo basado en la demanda social e institucional.*
- *Construcción del Plan de Inversiones con base a necesidades insatisfechas traducidas en ideas de proyectos.*
- *Realización de los estudios de inversión que demuestren su viabilidad socioeconómica, institucional y ambiental.*
- *Programación del Plan de Inversión y Presupuesto de acuerdo al Plan de Desarrollo.*

Por tanto, el ciclo de inversión está conformado por una fase de inicio y finalización que no solo incluye la formación bruta de capital fijo expresado en el crecimiento económico, sino tiene relación con la formación y capacitación de los recursos humanos, investigación y desarrollo tecnológico, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. También, es la combinación de factores mediante la utilización eficiente de los recursos físicos y financieros con equidad y sostenibilidad, para alcanzar metas y objetivos del Plan de Desarrollo.

Uno de los instrumentos, para alcanzar objetivos de desarrollo, es el proyecto de inversión que está orientado a resolver un problema mediante una solución inteligente o desarrollar una oportunidad de inversión en la economía, para satisfacer necesidades humanas⁴. En este contexto, el proyecto de inversión es una unidad de análisis de inversión que sigue un proceso de maduración desde la identificación de la idea, formulación, evaluación, aprobación, programación de su presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación ex post que genera resultados, este proceso es denominado ciclo de vida del proyecto que tiene repercusiones importantes en la toma de decisiones de la inversión y en el crecimiento económico.

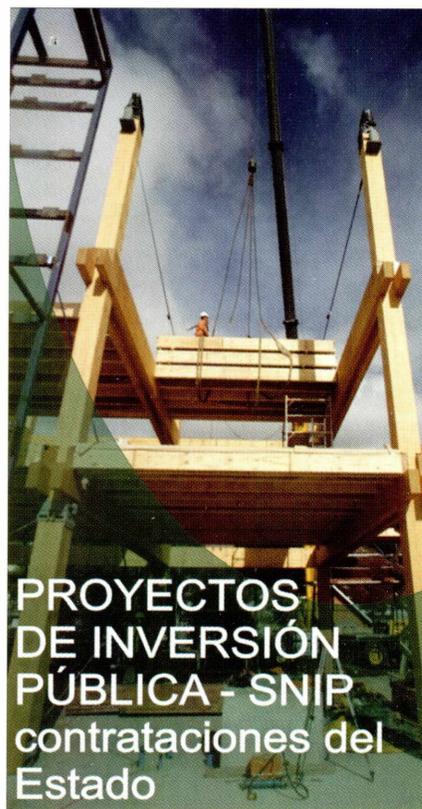
Proyectos de Inversión

Existen tratadistas que definen al proyecto de inversión como sigue:

- Un proyecto es ni más ni menos, la búsqueda de una solución inteligente al planteamiento de un problema a resolver, entre tantos, una necesidad humana, que surgen de las necesidades individuales y colectivas de las personas, las que deben ser satisfechas por medio de una adecuada asignación de los recursos, teniendo en cuenta la realidad social, cultural y política⁵.
- También, “un proyecto de inversión se puede entender como un paquete discreto de inversiones, insumos y actividades diseñado con el fin de eliminar o reducir varias restricciones al desarrollo, para lograr uno o más productos o beneficios, en términos del aumento de la productividad y del mejoramiento de la calidad de un grupo de beneficiarios dentro de un determinado periodo de tiempo”⁶.
- Un proyecto no es más que una relación beneficio-costos⁷.

Ciclo de vida del proyecto

También existen diversas consideraciones acerca del ciclo de vida del proyecto como los siguientes:



- El estudio del proyecto como proceso cíclico reconoce cuatro grandes etapas⁸:
 - Idea, respuesta a una necesidad o desarrollo de potencialidades.
 - Preinversión, elaboración de estudios del proyecto.
 - Inversión, ejecución de la inversión.
 - Operación, puesta en marcha del proyecto.
- Otro enfoque del ciclo del proyecto comprende tres etapas como⁹:
 - Formulación, considera la formulación de estudios de identificación, perfil, prefactibilidad y factibilidad para realizar un evaluación ex ante del proyecto.
 - Gestión, comprende ejecución y operación del proyecto (Diseño final, Montaje y Operación).
 - Ex post, mide efectos que genera el proyecto.

4 Sapag N. y Sapag R., Preparación y Evaluación de Proyectos, Capítulo I, Quinta Edición.

5 Sapag N. y Sapag R., Preparación y Evaluación de Proyectos, Capítulo I, Pag. 1 y 16. Quinta Edición.

6 Mokate Karen M., Evaluación Financiera de Proyectos de Inversión, Segunda Edición, Febrero 2004, Pag.1.

7 Fontaine E., Evaluación Social de proyectos.

8 Ibid 4, Capítulo II, Página 21.

9 Ibid 6, Pag. del 1 al 19.

10 Reglamento Básico de Preinversión que modifica las etapas de preinversión en el 2007.

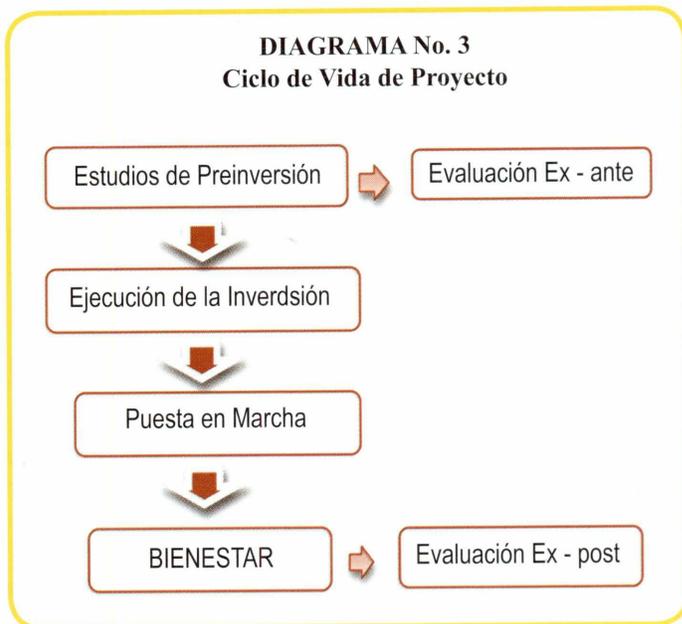
- Reglamento Básico de Preinversión¹⁰; establece tres fases del ciclo de vida del proyecto:
 - Primera Fase: Preinversión; en esta fase se identifican dos tipos estudio, la primera los Estudios de Identificación (EI) y

el segundo, el Estudio Técnico Económico, Social y Ambiental (TESA).

- Segunda Fase: Ejecución
- Tercera Fase: Puesta en Marcha del Proyecto

El ciclo de vida del proyecto, es un mecanismo técnico ordenador y orientador para la formulación de los estudios de preinversión y la toma de decisiones que deben seguir las soluciones inteligentes para resolver los problemas planteados por las demandas de la sociedad. Por tanto, guía el camino que debe seguir la idea para concluir en un estudio, y mediante la evaluación del estudio permite tomar la decisión de ejecución de la inversión, evaluar los resultados en el cumplimiento de metas y objetivos del proyecto con el Plan de Desarrollo.

En la actualidad el nuevo modelo de Economía Plural exige que el estudio del proyecto, permita tomar decisiones racionales, eficientes y equitativas, desde el punto de vista técnico, económico, sociocultural y ambiental, distinguiendo la necesidad de considerar periodos de tiempo para la elaboración de los estudios de preinversión, ejecución de la inversión, operación y evaluación de resultados luego de la ejecución de la inversión para establecer el cumplimiento del rol redistribuidor de riqueza.



LA GENESIS DEL CICLO NORMATIVO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

El ciclo normativo de la inversión pública, se inicia por la necesidad de descentralizar recursos y responsabilidades a nivel Departamental y por el agotamiento del modelo de centralización de las decisiones en la asignación y distribución de recursos públicos en inversión. Este proceso, se inicia con la aprobación de las siguientes normas:

- Los sistemas de administración y control de los recursos del Estado son regulados, así como la relación con los sistemas de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de programar, organizar, ejecutar y controlar la captación, uso eficaz y eficiente de los recursos públicos¹¹.

Los recursos públicos deben programarse y ejecutarse en forma

eficiente y los sistemas de administración de los recursos del Estado, están relacionados con los sistemas de planificación e inversión pública. Por tanto, la inversión pública debe estar relacionada con la Planificación y con los sistemas de administración mediante la programación de operaciones y presupuesto¹².

El proceso de articulación se inicia en los primeros años de la década del noventa entre los sistemas de administración, planificación e inversión pública.

- El proceso de la municipalización de la Economía Boliviana, establece que los recursos de participación popular se invertirán de acuerdo

al Presupuesto Municipal y por lo menos se asignarán el 90% de los recursos a inversión¹³. Asimismo, los Comités de Vigilancia ejercen control sobre la equitativa inversión en el área rural y urbana. Por otra parte, los límites de gasto en la actualidad fueron modificados para gasto de capital, hasta el 75% de los recursos en los cuales están los recursos para programas y proyectos de inversión.

- La Descentralización Administrativa, establece que una de las responsabilidades de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Departamento, es formular, ejecutar programas y proyectos de Inversión Pública en el marco del Plan Departamental de Desarrollo de acuerdo a las normas

¹¹ Ley N°1178, Artículo 1, de fecha julio de 1990.

¹² Ley N°1178, Artículo 1, de fecha julio de 1990.

¹³ Ley N° 1551, artículos 10, 20 y 23, de abril de 1994.

del Sistema Nacional de Inversión Pública y al Régimen Económico y Financiero de Descentralización, asignándose el 85% de financiamiento para programas y proyectos de inversión¹⁴.

- d) El proceso del desarrollo de la municipalización de los departamentos, establece la decisión de asignar recursos en función a la promoción de programas y proyectos en el marco del Presupuesto y Plan de Desarrollo Municipal, asignándose 85% de recursos de coparticipación tributaria y el 80% de recursos propios¹⁵ para inversión, antes con la Ley de Participación Popular, se establecía el 90% para inversión que involucra a los proyectos de inversión.
- e) Con la Estrategia de Reducción de la Pobreza, se definen criterios de distribución de recursos provenientes del alivio de la deuda externa Multilateral para programas de Reducción de la Pobreza, mediante una Política Nacional de Compensación, creándose la Cuenta Especial del Diálogo 2000 para las municipalidades, distribuyéndose el 20% para el mejoramiento de la

calidad los servicios de educación escolar pública, el 10% para el mejoramiento de los servicios de salud pública y el 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social, que será distribuido de acuerdo a programas y proyectos¹⁶. Los citados programas, financian proyectos de inversión de carácter municipal.

- f) El nuevo Régimen Económico y Financiero del Modelo de Economía Plural, establece que las Rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinas, que se invertirán de acuerdo al Presupuesto y Plan de Desarrollo Económico y Social y de acuerdo a Ley¹⁷.
- g) La actual profundización de la descentralización mediante las autonomías establece, mecanismos de asignación y distribución de recursos públicos, mediante la priorización de necesidades en programas y proyectos a través de sus instituciones públicas, para alcanzar resultados destinados a satisfacer necesidades.

La descentralización de las decisiones y recursos, ha sido respaldada por las políticas asignativas y distributivas, mediante el ciclo normativo de la Inversión Pública, estableciendo transferencia de obligaciones y recursos por mandato de las citadas leyes, dirigidas a programas y proyectos de Inversión Pública con base al Presupuesto y Plan de Desarrollo, orientado a satisfacer necesidades de la población, para lograr el bienestar.

Por otra parte, los mecanismos de distribución vía proyectos de inversión en la década del noventa y primera mitad de la década del dos mil, estuvieron basados en criterios de racionalidad económica y a partir del 2006 hacia adelante prima no solo criterios de racionalidad (eficiencia), sino también criterios de equidad, porque el nuevo modelo económico establece “la redistribución equitativa de los excedentes económicos” en políticas sociales y un mecanismo técnico de apoyo al proceso redistribuidor, son los estudios de preinversión considerando indicadores y parámetros basados en la eficiencia y también ahora indicadores de equidad en la toma de decisiones.

LA INVERSIÓN PÚBLICA DEL MODELO ECONÓMICO PLURAL

El presupuesto de Inversión Pública, forma parte de los programas de Inversión que es un conjunto de proyectos institucionales a nivel sectorial, su formulación responde a un mandato constitucional que es cumplida por todo el Sector Público de la economía.

Actualmente y también con la anterior constitución política del Estado el Poder Ejecutivo y Legislativo hoy Organismo Ejecutivo y Asamblea Legislativa Plurinacional, elaboran el Proyecto de Presupuesto General del Estado y aprueban mediante Ley¹⁸ en el que se

encuentra los proyectos de inversión a nivel institucional.

La normativa para la formulación del Presupuesto de Inversión Pública establecida son; Las directrices y clasificadores presupuestarios, los Sistemas Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo, el de Presupuesto y Planificación, y los sistemas informáticos como; el SISIN WEB y SIGMA.

El cuadro siguiente muestra, al Presupuesto de Inversión Pública de la gestión 2012 y 2013 de los proyectos de todas las entidades del Sector Público

que refleja prioridades sectoriales mediante procesos de distribución de recursos y responsabilidades transferidas por Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria¹⁹ y otras reformas que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo y la Nueva Constitución Política del Estado, como marco para el inicio de las transformaciones del Modelo Económico Plural, alineando a la Inversión Pública para la reducción de la pobreza, la exclusión social y económica, la redistribución equitativa de los excedentes económico en políticas sociales y reinversión en desarrollo productivo, para seguridad y soberanía alimentaria.

14 Ley N° 1654, artículos 5, 14 y 21, de julio de 1995.

15 Ley N° 2028, Capítulo III Presupuesto y Contabilidad, octubre 1999.

16 Ley N° 2235, Estrategia de Reducción de Pobreza, Artículo 9, julio 2001

17 Nueva Constitución Política del Estado, Artículo 340.

18 IBID 15, artículos 172 y 158.

19 Ley No. 144, Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria



CUADRO No. 1

INVERSION PÚBLICA SECTORIAL				
(En Millones de dólares americanos)				
SECTOR	Ejec.Presup. 2012	%	Prog.Presup. 2013	%
INFRAESTRUCTURA	1.158	40,0%	1.540	40,5%
Comunicaciones	82	2,8%	120	3,1%
Energía	123	4,2%	158	4,2%
Recursos hídricos	56	1,9%	112	2,9%
Transportes	897	31,0%	1.150	30,2%
MULTISECTORIAL	187	6,5%	177	4,6%
PRODUCTIVOS	810	27,9%	1.219	32,0%
Agropecuaria	180	6,2%	217	5,7%
Hidrocarburos	488	16,8%	724	19,0%
Industria y turismo	70	2,4%	137	3,6%
Minería	71	2,5%	141	3,7%
SOCIALES	743	26%	871	22,9%
Educación y cultura	233	8,0%	232	6,1%
Salud y seguridad social	93	3,2%	145	3,8%
Saneamiento básico	157	5,4%	166	4,4%
Urbanismo y vivienda	260	9,0%	328	8,6%
TOTAL MBs	2.898	100,0%	3.807	100,0%

Elaboración: IIE con fuente de información MPD y MEFP

Las entidades públicas de la Administración Central, Territorial y otras, priorizan a nivel sectorial la programación y ejecución de los proyectos, mediante el Presupuesto de Inversión Pública con mayor énfasis en el Sector de Infraestructura para integrar las regiones, provincias, municipios, territorios indígenas originarios campesinas, mediante la construcción de carreteras y facilitando la comunicación de los centros de producción con los de mercado.

Por otra parte, se destaca el sector productivo, como resultado de las importantes inversiones ejecutadas y programadas en hidrocarburos, respondiendo a los procesos de industrialización de las materias primas y al mercado que sin embargo, los proyectos de inversión en agropecuaria aún no alcanzan magnitudes importantes, para contrarrestar la importación de alimentos y abastecer el mercado.

El Sector Social, es una de las prioridades establecidas por el Modelo de Economía Plural²⁰, ocupa un tercer lugar en importancia para la Inversión Pública, resultado de las decisiones de inversión del conjunto de las entidades públicas, destinada mejorar la cobertura educativa y de salud.

va Constitución Política del Estado, exige al Nuevo Modelo de Economía Plural, la redistribución equitativa del excedente económico. Por tanto, un instrumento para permitir esta redistribución además de las políticas públicas sociales, son los proyectos de inversión valorados con indicadores de equidad.

- El proyecto de inversión pública, que es la unidad de análisis de los programas de inversión y Plan de Inversiones, responde a criterios de rentabilidad que aún marcan las decisiones para una inversión pública eficiente. También, emerge criterios de equidad para la toma de decisiones e implementación de proyec-

CONCLUSIONES

- Los proyectos de inversión pública, se han constituido en mecanismos técnicos y de decisión política para resolver las demandas insatisfechas de la población, ante los riesgos de acrecentar el descontento social por las carencias de infraestructura de apoyo a la producción e infraestructura social.
- El ciclo normativo de la Inversión Pública, permitió institucionalizar el ciclo de la inversión y de los proyectos en la producción de bienes y servicios públicos, mediante la aplicación de leyes de las reformas económicas e institucionales.
- Desde 1987 hasta el 2008, periodo en el que se institucionalizó las normas básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), la distribución de recursos públicos en proyectos de Inversión Pública, se basó en criterios y parámetros de rentabilidad económica y social y a partir de la aprobación de la Nue-

tos de Inversión Pública, como un mecanismo de compensación a las decisiones eficientes y responder a la redistribución equitativa de los Excedentes Económicos del Nuevo Modelo Económico.



BIBLIOGRAFIA

- Normas Básicas del SNIP, aprobado mediante Resolución Suprema N°216768, junio 1996, G.O.B.
- Sapag N. y Sapag R., Preparación y Evaluación de proyectos, Capítulo I, Quinta Edición.
- Sapag N. y Sapag R., Preparación y Evaluación de proyectos, Capítulo I, Pag. 1 y 16. Quinta Edición.
- Mokate Karen M., Evaluación Financiera de Proyectos de Inversión, Segunda Edición, Febrero 2004, Pag. 1.
- Fontaine E., Evaluación Social de Proyectos.
- Ley N°1178, Artículo 1, de fecha julio de 1990.
- Ley N°1178, Artículo 1, de fecha julio de 1990.
- Ley N° 1551, artículos 10, 20 y 23, de abril de 1994.
- Ley N° 1654, artículos 5, 14 y 21, de julio de 1995.
- Ley N° 2028, Capítulo III Presupuesto y Contabilidad, octubre 1999.
- Ley N° 2235, Estrategia de Reducción de Pobreza, Artículo 9, julio 2001
- Nueva Constitución Política del Estado, Artículo 340, 172 y 158.

20 IBID 16, Parágrafo V, Artículo 306.