

IV. Identificación de Proyectos en Ambiente y Salud, Importancia, Objetivos y Cooperación Técnica del Area de Inversiones. Proyectos y Propuesta del Sistema Nacional de Inversión Pública

1. Identificación de Proyectos en Ambiente y Salud

Se han determinado 60 perfiles de proyectos distribuidos en 27 del MSP, 23 del SANAA, 7 del FHIS, 2 de la Alcaldía Municipal del D.C. y 1 del IHSS. La siguiente matriz nos permite ver el Estado del proyecto por instituciones:

Estado/Institución	MSP	AMDC	SANAA	FHIS	IHSS
Ejecutado	17	1	13		1
En Ejecución	9		9		
En Negociación	1	1	1		
TOTAL	27	2	23	7 ⁶	1

En los proyectos que corresponden al SANAA se incluyeron 10 que fueron iniciados antes del período objeto de estudio pero que generalmente son programas que en la actualidad han sido continuados.

Es importante recalcar que a falta en SECPLAN de un Banco Integrado de proyectos, se presentan estos perfiles de algunas instituciones que disponían de los mismos al margen de un programa de inversiones y que en algunos casos no presentan ningún análisis técnico. (Ver Anexo No.8)

2. Importancia, Objetivos y Cooperación Técnica del Area de Inversiones y Proyectos

2.1 Antecedentes

De acuerdo al decreto No.125/75, del 20 de noviembre de 1975, artículo 70 de la Ley de Administración pública y artículo 25, Item 7 y 10 de la Ley de Planificación vigente, SECPLAN será el organismo al cual le compete montar el Sistema de Inversión Pública y preparar el Programa Multisectorial de Inversiones, consolidando y priorizando los proyectos que elaboran, preparan y ejecutan ministerios y entes descentralizados del Estado.

Dentro de este marco jurídico general, la Secretaría preparó una organización institucional⁷ en la que da prioridad a funciones que atienden áreas de interés del Gobierno para el corto plazo, pero también considera tareas imprescindibles que se deberá realizar para alcanzar objetivos y metas en el mediano plazo relacionadas con el crecimiento económico.

Esta organización institucional incluye una área técnica de suma importancia para el Gobierno como lo es la programación de inversiones y proyectos. A continuación se

⁶ Son proyectos ejecutados y en ejecución.

⁷ Expuesta en el Capítulo II, no siendo discutida y aprobada aún por el Congreso.

describe brevemente la importancia del área, sus objetivos, y la cooperación técnica actual y requerida para fortalecer institucionalmente a SECPLAN en este campo. Las funciones y atribuciones fueron descritas en el Capítulo II, por considerar que había un nexo con las características institucionales.

2.2 Importancia del Area

- a) El montaje y operación del SISPU es una prioridad reconocida por el Gobierno y por diversos organismos internacionales especialmente el PNUD, BID y BIRF. Este proceso demanda una nueva orientación de las inversiones publicas para aumentar su productividad social y económica, cambiar el perfil tradicional de la estructura productiva y restaurar el ritmo de crecimiento, creando la infraestructura económica en apoyo a la inversión privada. Para este fin se requiere instrumentar un sistema ágil que identifique, formule y evalúe proyectos públicos. Este sistema debe involucrar a todos los agentes que, en el sector público, tienen responsabilidades en el ciclo de proyectos, bajo un principio de Centralización Normativa y Descentralización Ejecutiva.
- b) Ahora que se ha logrado avanzar con el proceso de estabilización económica, el Gobierno da alta prioridad a renovar el crecimiento económico y consolidar el financiamiento de balanza de pagos, donde la variable clave para lograr tal propósito es la inversión privada; complementariamente, el Sector Público debe ejecutar proyectos de formación bruta de capital fijo.
- c) A mediano plazo, los fondos de los préstamos de apoyo a la balanza de pagos ligados a reformas de política macroeconómica y sectorial resultarán insuficientes para cubrir la brecha de balanza de pagos y a la vez contar con una oferta de divisas que permita cubrir las transacciones comerciales apremiantes y evite presiones sobre el tipo de cambio. Por lo tanto, agilizar los desembolsos o la gestión de recursos externos ligados a proyectos de inversión real es una tarea prioritaria. Pero, el paquete de proyectos a presentar a los organismos financieros internacionales deberá contener propuestas que estén bien evaluadas y sean aceptables para las fuentes multilaterales de financiamiento.
- d) En la actualidad, tanto la generación de nuevas ideas sobre proyectos, como la elaboración de estudios de prefactibilidad y factibilidad, parecen estancadas y no hay una cartera de proyectos amplia de donde se puedan seleccionar opciones de inversión para el corto y mediano plazo. En las instituciones ejecutoras, hay pocos estudios de apoyo para facilitar la formulación de proyectos, tales como planes maestros de expansión, estudios de costos normatizados, etc. Por lo tanto, a corto plazo habrá que fortalecer la capacidad del sector público para preparar y generar nuevos proyectos de inversión pública.
- e) El Programa Nacional de Inversiones no ha logrado consolidarse plenamente como marco de referencia para la programación de la inversión a nivel institucional y sectorial, especialmente en el caso de nuevos proyectos, muchos de los cuales se generan y gestionan al margen del programa.

- f) Uno de los desafíos del Gobierno a corto plazo, será el de estructurar, aumentar y racionalizar la inversión pública dentro del marco de políticas de ajuste y cambio estructural. Por lo tanto, un elemento clave del programa será dar consistencia estratégica y macroeconómica a los proyectos. La cartera de proyectos a identificar no deberá sobrepasar la real capacidad financiera del país, para lo cual habrá que depurar el inventario de proyectos y dar baja prioridad a aquellos proyectos sobredimensionados y de baja rentabilidad económica.

2.3 Objetivos

- a) Una de las finalidades a lograrse en el mediano plazo del área de inversiones y proyectos de SECPLAN, será montar el SISPU, pero en el corto plazo esta área técnica procurará dar prioridad a tareas de interés para el Gobierno, como lo son: la vinculación de la programación de inversiones y proyectos con el proceso presupuestal anual; la formulación y evaluación de proyectos de rápida ejecución. El análisis, evaluación, preparación y un seguimiento de los proyectos de inversión del sector público.
- b) Coordinar y dar seguimiento al ciclo de proyectos de preinversión e inversión. Mejorar las tareas de seguimiento de los proyectos, desde la etapa de preinversión que se inicia con la identificación de proyectos hasta la puesta en operación. Se realizarán las tareas de evaluación, promoción y de apoyo a la formulación de proyectos.
- c) Fortalecer las áreas de evaluación y formulación de proyectos. La evaluación económica y financiera de los proyectos facilitará la asignación de recursos entre los diferentes sectores y permitirá contribuir a la priorización, jerarquización y selección a ser aprobada a nivel Presidencial.
- d) El perfeccionamiento de la programación de inversiones, contribuirá a la gestión de recursos internacionales y al manejo de la política de crédito interno y de endeudamiento externo del sector público.
- e) Con el SISPU se procura que los proyectos de inversión se sometan a normas mínimas para su formulación, evaluación, ejecución y proporcionen la información necesaria para supervisar dichas normas, para que las autoridades tomen decisiones en cada fase del ciclo de proyectos, es decir, sobre su financiamiento, puesta en marcha y operación.
- f) Con el Banco de Proyectos de Inversión del Sector Público, se pretende facilitar la integración de los presupuestos de inversión y de funcionamiento, y que este sirva como un instrumento para la programación, seguimiento y control de proyectos.

2.4 Cooperación Técnica en Curso y Requerida

- a) El Proyecto HON-90/003: "Proyecto de Políticas Macroeconómicas, Fortalecimiento y Reactivación del Sistema de Inversión Pública para el Desarrollo", preparó una solicitud de cooperación técnica a ser financiado su I

etapa con fondos del PNUD, que requiere gestionarse su aprobación a la mayor brevedad posible⁸.

Con esta asistencia se desarrollan tres módulos importantes:

Módulo I.- Que identifica las tareas siguientes:

Concepción y diseño del SISPU; marco operacional. Organización institucional y jurídica y establecer normas y procedimientos.

Módulo II.- Que identifica las tareas siguientes:

Análisis y evaluación de programas y proyectos, programación y seguimiento de la inversión. Que incluye diseños de políticas y estrategias de inversión macrosectoriales, métodos y técnicas de priorización y selección de proyectos y la compatibilización macrofinanciera del programa.

Módulo III.- Que identifica las tareas siguientes:

Banco de proyectos, diseño y marco operacional, organización institucional y establecimiento de mecanismos de coordinación para montar banco de información global e interconectarlas al sistema de las unidades ejecutoras.

La asistencia del proyecto consistirá en:

- i. Análisis y propuestas para mejorar la organización institucional y jurídicas,
 - ii. Capacitación,
 - iii. Normatización, y
 - iv. Metodologías de apoyo técnico.
- b) Ya se dispone de un plan preliminar de operaciones para la II etapa del proyecto que será financiado con recurso del programa multisectorial de inversiones del BID. Es importante mencionar que esta asistencia va dirigida a las unidades ejecutoras en la cual el sector salud y ambiente serán beneficiadas.
- c) Otra asistencia técnica relacionada con las tareas de inversión y proyectos es la que continúa recibiendo SECPLAN de la FAO y la OEA, en la preparación de términos de referencia para realizar estudios específicos y generales de proyectos prioritarios para el país y en la formulación de política de gastos global, especialmente de inversiones, que orientarán el proceso de preparación del presupuesto de ingresos y egresos de la República para 1993 y años subsiguientes.

Con ésta asistencia también se capacitó a personal técnico de SECPLAN en técnicas de evaluación y revisión de proyectos, aplicando la metodología que se utilizó para justificar el proyecto de la cuenca del Río Choluteca.

⁸ Fue aprobada en Julio de 1992 entrando en operación en Agosto del mismo año.

- d) Mediante el Programa de Gestión Pública del Banco Mundial se vendrá a fortalecer los programas de PNUD y BID, estableciendo un sistema institucional moderno para programar y ejecutar las inversiones públicas y dar fuerza a la capacidad institucional del organismo responsable de coordinar el SISPU.

Para un mayor conocimiento del programa de asistencia al sistema de Inversión Pública remitirse al anexo No.9.

3. Propuesta Sistema Nacional de Inversión Pública

En Junio de 1989 el Proyecto de Evaluación de Políticas Macroeconómicas de corto y mediano plazo preparó la propuesta Sistema Nacional de Inversión Pública, en la actualidad se está elaborando el diseño de este sistema al igual que el Banco integrado de proyectos. En vista de que no hay nada concreto al momento, se presenta ésta propuesta corregida debido que en este lapso han variado algunos aspectos considerados.

Con la puesta en marcha del SISPU en Honduras se pretende alcanzar lo siguiente:

- Mejorar la eficiencia de la inversión pública y la calidad de los proyectos en las diferentes etapas que comprende el ciclo del proyecto.
- Vincular la programación de inversiones al manejo presupuestario y a la capacidad de endeudamiento del país.
- Realizar estricto control físico y financiero de los proyectos.
- Establecer normas y procedimientos claros para la formulación, evaluación, ejecución y sostenibilidad de proyectos.

3.1 Antecedentes

En 1986 se promulgó, por Decreto del Congreso Nacional, la ley que establece el Sistema Nacional de Planificación en Honduras, con el fin de impulsar de manera coordinada y en función de los objetivos de desarrollo del país, las tareas de planeación, programación y presupuestación. Se prevé en dicha ley una organización del sistema basada en unidades de planificación en seis distintos niveles: nacional, regional, departamental, municipal, sectorial e institucional. Dicha organización solo se ha instrumentado parcialmente, sobre todo en el primero y último de los niveles mencionados.

A nivel sectorial, se ha iniciado la organización de una coordinación en el ámbito agrícola, encabezada por la Secretaría de Recursos Naturales. Los niveles regional, departamental y municipal tienen un desarrollo incipiente en su proceso de planificación.

La entidad central del Sistema es SECPLAN, que fue creada en 1987, con fundamento en la Ley de Planificación. Las relaciones de SECPLAN con los otros niveles del sistema todavía no están claramente establecidas ni definidas, en parte debido al

desarrollo incompleto de esos otros niveles y en parte porque la Ley de Planificación todavía no ha sido reglamentada. Sin embargo, a través de sus responsabilidades relativas a presupuesto, empréstitos y cooperación técnica, la Secretaría ha logrado establecer su presencia dentro del sector público y sus canales básicos de relación y comunicación.

La ley prevé la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo y de planes y programas sectoriales regionales, e institucionales, tanto de corto, mediano y largo plazo. En 1987 se aprobó por el Poder Ejecutivo el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990 y también se elaboraron varios planes sectoriales. Estos productos no conforman todavía un conjunto orgánico y no se cuenta con la base de instrumentación necesaria para ligar operativamente sus lineamientos de política a prioridades con el proceso de presupuestación y otros procesos de toma de decisiones, en los que predomina todavía una visión unida más bien al ámbito de las entidades ejecutoras del gasto, las cuales muestran entre sí, a su vez, un desarrollo muy desigual de sus prácticas internas de planeación, programación y presupuestación.

En el ámbito territorial, el desarrollo de los diversos productos que prevé el sistema es todavía más incipiente, aunque actualmente está en elaboración diversos planes y programas que sentarán las referencias básicas en la materia⁹.

El marco anteriormente descrito determina en gran medida la actual situación del proceso de programación de inversiones, materia en la que se requiere de un horizonte de referencia de mediano o largo plazo y de una serie de apoyos técnicos y de recursos, inexistentes o insuficientemente desarrollados.

Se reconoce la importancia de la inversión en la instrumentación de la política económica y social, al grado de que desde 1975 se emitió un acuerdo presidencial mediante el cual se establece el sistema nacional de proyectos de inversión¹⁰. Se han elaborado también varios programas de inversiones, el último correspondiente al período 1987-1990, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo, pero sin una clara correlación con las prioridades y metas de dicho Plan. No se dispone de una evaluación sistemática de estas experiencias, pero se pueden mencionar los siguientes problemas actuales en torno al proceso de programación de inversiones.¹¹

- a) En primer lugar, debido a la limitación de recursos, SECPLAN no ha hecho un seguimiento de la ejecución física del programa de inversiones vigente y lo ha

⁹ Ya fueron elaborados en SECPLAN un Plan Maestro de Ordenamiento Territorial, una política de vivienda, un programa de mejoramiento ambiental y varios planes de desarrollo para distintas zonas del país.

¹⁰ Decreto No.125/75, del 20 de noviembre de 1975.

¹¹ Los comentarios aquí vertidos se basan en la experiencia tenida durante la elaboración del Programa de Inversión Pública 1989-1991, que se hizo como parte del Proyecto HON 87/005 de Evaluación de Políticas Macroeconómicas de Corto y Mediano Plazo.

actualizado en base a las solicitudes o planteamientos de las unidades ejecutoras, pero no en función de la capacidad financiera del país para contratar nuevos préstamos o para aportar fondos de contrapartida nacionales. La información sobre el avance del programa o sobre los nuevos proyectos que han ido surgiendo está dispersa en diversas áreas de la Secretaría y no siempre está al día. La Unidad de Proyectos que opera en SECPLAN no tiene la atribución bien definida, ni personal suficiente, para hacer o promover la sistematización, actualización e integración de la información respectiva y básicamente interviene en el proceso a través de los dictámenes para efectos de contratación de nuevos préstamos a proyectos específicos. Si bien la Unidad de Proyectos tiene dentro de sus funciones la prioritización de los mismos, en la práctica esta tarea se realiza también por las áreas sectoriales¹², sin existir la coordinación y la comunicación interna necesarias en torno a los criterios de evaluación y seguimiento de las inversiones.

- b) El programa nacional de inversiones vigente no ha logrado funcionar plenamente como marco de referencia para la programación de la inversión a nivel institucional, especialmente en el caso de nuevos proyectos, muchos de los cuales se generan y gestionan al margen del programa. Los departamentos internos de planificación de las entidades ejecutoras no cuentan con los recursos y personal calificado suficientes y en la mayor parte de esos departamentos no se lleva un seguimiento físico financiero sistemático de los proyectos en ejecución. No existe además la interacción suficiente entre las entidades ejecutoras para propiciar la complementariedad de las inversiones.
- c) La información existente y sistematizable sobre proyectos es de tipo general y adolece de graves fallas. Entre las más notorias destacan la falta e precisión (o la omisión) de metas operativas y de resultados de los proyectos, así como la carencia de datos sobre los flujos de ingresos (o beneficios) que rendirá el proyecto en operación. En consecuencia, no es posible evaluar la contribución de la mayoría de los proyectos, y menos aún del programa de inversiones en su conjunto, sobre los objetivos de política económica y social, ni medir la eficiencia de dicha contribución, ni cuantificar el impacto de la inversión sobre las finanzas públicas, la balanza de pagos, etc.
- d) El poco avance relativo del proceso de planeación origina además que los proyectos de inversión no cuentan con los términos de referencia adecuados, globales, sectoriales e institucionales, y que la incorporación de criterios de prioridad respecto a ciertas variables como el empleo, la balanza de divisas u otros criterios de tipo integral no tengan operatividad práctica en los procesos de formulación y evaluación de proyectos.

¹² Actualmente opera con el nombre de planificación y estrategia cuyos objetivos serán a) Formular políticas de mediano plazo, b) Consolidar, compatibilizar y hacer análisis de congruencia de políticas laborales y sectoriales, y c) seguimiento de políticas sectoriales y análisis de impacto de programas y proyectos.

- e) No existen metodologías normatizadas para asegurar que se genere de manera oportuna la información pertinente para apoyar la toma de decisiones a lo largo del ciclo de los proyectos. Las actividades de generación de ideas, preselección, formulación, evaluación, selección final, gestión de financiamiento, ejecución y control de los proyectos, se realizan atendiendo más bien a las exigencias del proceso presupuestal o a los requerimientos -variables- de las negociaciones de financiamiento con organismos internacionales, dependiendo para ello muchas veces de consultorías externas. Una consecuencia grave de esta situación es que los altos niveles de autoridad no van tomando decisiones por etapas del ciclo de proyectos. Por lo general, en dichos niveles no se conoce el proyecto hasta que está en la fase de gestión de financiamiento y sus decisiones, por tanto, se enfrentan a mayores limitaciones o condicionantes.
- f) Los anteriores factores tienen una incidencia particularmente crítica en la actividad de formulación de proyectos, que es la más importante para asegurar el buen éxito de las inversiones. No ha sido posible, pese a ser un objetivo reiterado, cambiar la estructura de la inversión pública, la cual se sigue concentrando en los sectores de infraestructura, en donde se manejan proyectos más homogéneos y en los que se ha desarrollado una mayor capacidad técnica de formulación y ejecución.
- g) En la distribución territorial de la inversión, la problemática antes mencionada es más severa, debido a que la mayoría de las instituciones ejecutoras no tienen una estrategia explícita de carácter regional ni estudian a fondo las opciones de localización de la inversión. Por otra parte, en los proyectos de alcance local no se ha logrado la participación efectiva de los beneficiarios en la generación de ideas de proyectos.
- h) Muchos proyectos en ejecución o listos para ser ejecutados, presentan dificultades de contraparte nacional, carencia de divisas, trámites engorrosos y lentos para licitar obras, escollos de carácter jurídico para realizar las compras de bienes interna y externamente, condicionalidades externas y obstáculos en los desembolsos. Muchos de estos problemas están íntimamente vinculados con normas y procedimientos diseminados en varias leyes de la administración pública.

Este tipo de problemas administrativos podría reducirse de existir un sistema de seguimiento oportuno, con información relevante y dirigida a los niveles adecuados que advierta el surgimiento y causas de los mismos.

En síntesis, aunque están dadas las bases legales e institucionales del sistema nacional de inversión pública, no se han dado los pasos necesarios para ponerlo en funcionamiento en el nuevo marco de la Ley de Planificación. Para esto se

requiere desarrollar un mayor detalle los aspectos operativos del sistema y diseñar una estrategia de carácter gradual para instrumentarlos¹³.

Actualmente se está gestionando el proyecto de cooperación técnica con el BID, que coadyuvará en gran medida al desarrollo del sistema de planificación y de inversiones. Este proyecto denominado "Fortalecimiento Institucional de SECPLAN"¹⁴, estará orientado a mejorar la capacidad de planificación territorial, así como la de programación, gestión y seguimiento de la inversión pública, particularmente aquella que se concreta a nivel departamental y municipal. Se está, reforzando el nivel regional y, en menor medida el global, sin abordarse directamente el nivel institucional, que es el de mayor importancia operativa para el sistema. Aunque en este nivel hay otros proyectos de cooperación técnica que favorecerán el desarrollo de las actividades de planificación.

El trabajo que se presenta enfatiza la noción de un sistema de inversión pública concebido como un sistema operativo de toma de decisiones para la asignación de recursos y no simplemente como un sistema de información. Por ello se insiste en que se considere al programa de inversión de mediano plazo y a sus programas anuales como los productos centrales del sistema.

3.2 Objetivos

- a) Movilizar en forma coherente, sistemática y oportuna los recursos financieros, físicos y humanos, así como los medios y mecanismos institucionales, necesarios para optimizar la eficiencia de la inversión pública como instrumento de desarrollo económico y social.
- b) Ligar en forma sistemática el proceso de inversiones públicas con el proceso de planificación a nivel global, sectorial, institucional y regional, de manera que los proyectos de inversión que se realicen tengan el menor costo y el mayor impacto en la consecución de los objetivos y metas fijados en esos cuatro niveles.
- c) Establecer e institucionalizar las prácticas aparejadas al desarrollo sistemático de los proyectos de inversión: generación de la idea, preselección, formulación, evaluación y ejecución.

¹³ Actualmente el sistema está en etapa de conceptualización y en la formulación de los documentos "Metodología General para la formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil" y "Lineamientos de políticas de inversión Pública" el primero contribuirá a que las unidades ejecutoras se vayan adecuando a las pautas que dicte SECPLAN, y el segundo definirá las prioridades de los proyectos de inversión a un mediano y largo plazo. Finalmente hay legibilidad a través del Decreto Ejecutivo No. 19-93 en el que se indica que el proceso de inversión se regirá por lo que estipule SECPLAN por lo que las normas, métodos y procedimientos estarán acordes con el sistema.

¹⁴ Ya se encuentra en ejecución.

- d) Promover que la toma de decisiones sobre la selección de proyectos se haga bajo criterios sistemáticos, incluyendo la consideración de beneficios y costos integrales, además de los puramente económicos.
- e) Establecer una política de financiamiento de las inversiones públicas que asegure su ejecución conforme al calendario previsto, tomando en cuenta las condiciones financieras globales del país y el impacto futuro de las inversiones en los gastos e ingresos corrientes de dicho sector.
- f) Cuidar que se desarrollen las actividades y proyectos relativos al mantenimiento, conservación o rehabilitación de la infraestructura y el equipamiento público ya existente.
- g) Internalizar las experiencias de la asesoría y asistencia técnica prestada por especialistas o firmas extranjeras para que el proceso de proyectos se atienda, en la mayor medida posible, por equipos nacionales.
- h) Promover el desarrollo de y el intercambio con los sistemas de apoyo ligados a la inversión pública: información, difusión, capacitación, asesoría técnica e investigación y desarrollo tecnológico.

3.3 Ciclo de Proyectos

El sistema nacional de inversión pública tiene su base en un proceso sistemático de formulación, evaluación, ejecución y seguimiento físico-financiero de cada proyecto en lo individual, que asegure su menor costo y su mayor impacto en los objetivos y metas de los planes y programas globales, sectoriales e institucionales.

Los llamados proyectos de desarrollo, pueden tener un alto componente de gasto corriente y pueden diferir notablemente en las fases de ejecución, ya que no implican muchas veces construcción de obras o existen un equipamiento mínimo y, por tanto, no requieren de estudios de ingeniería y diseño. Sin embargo, es necesario que cuenten con un programa concreto de ejecución o con un calendario de actividades bien definidas. Estos proyectos también deben formar parte del sistema nacional de inversiones.

Debe tomarse en cuenta el costo de los proyectos y su grado de "estandarización" para juzgar si es necesario o no que atraviesen por todas las fases sucesivas que se anotan en el esquema. Los proyectos de bajo costo que forman parte de los programas normales de inversión o los de mantenimiento y rehabilitación, pueden por lo común pasar directamente de la fase de preselección a la fase de ingeniería y diseño, cuando no involucran cambios importantes en la tecnología usada. Los proyectos que responden a nuevas modalidades de tipo técnico o económico pero que son de bajo costo, pueden, una vez preseleccionados pasar directamente al estudio de factibilidad.

En este contexto puede apreciarse la ventaja de los proyectos de tipo modular replicables o de aquellos proyectos que pueden someterse a un alto grado de normalización, ya que ahorran costos y tiempo en el proceso de inversión y pueden programarse con mucha mayor flexibilidad.

3.4 Programas Nacionales e Institucionales de Inversión Pública

El producto central del sistema es el programa nacional de inversiones a mediano plazo, que es el instrumento mediante el cual se da congruencia de conjunto a las propuestas sobre proyectos individuales y se hace una compatibilización preliminar de éstas con el marco financiero. Debido a la naturaleza de los proyectos de inversión, es aconsejable que el programa contemple un horizonte de cuatro años, o el que se adopte para el Plan Nacional de Desarrollo.

Del programa nacional de inversiones a mediano plazo se derivarán los programas anuales. Como las asignaciones anuales para inversión deben ser aprobadas a través del Presupuesto General, lo recomendable es que la elaboración del programa anual de inversiones forme parte del proceso presupuestal normal y que en este proceso se haga la compatibilización financiera final. Sin embargo, la apertura programática, los instructivos y los formatos de presupuestación deben ser adaptados para registrar los datos más importantes para el proceso de inversiones. Además, como muchas veces los calendarios de elaboración y aprobación del Presupuesto General no coinciden con los tiempos requeridos por el proceso de maduración de los proyectos en lo individual, deberá guardarse la flexibilidad necesaria para incluir dentro del ejercicio presupuestal proyectos prioritarios que se vayan completando o para excluir aquellos que no concluyeron cabalmente los requisitos necesarios para iniciar su ejecución.

Cada institución ejecutora de proyectos de inversión deberá también integrar su programa de inversiones de mediano plazo y sus programas anuales respectivos. El horizonte del programa de mediano plazo será variable en función de las características técnicas y económicas de los sectores. Hay algunas áreas, por ejemplo electricidad, que requieren un horizonte de planeación a largo plazo, pero en la mayoría de los casos es suficiente el de cuatro años.

Los programas de inversión de mediano plazo, tanto el nacional como los institucionales incorporarán en sus previsiones proyectos que están en muy distintas fases de maduración, por lo cual es necesario que se revisen y actualicen de manera permanente, cuando menos en forma trimestral.

Por otra parte, los tiempos variables de maduración de los proyectos, junto con la problemática financiera, hacen aconsejable que en los programas de mediano plazo se manejen diversas opciones globales de inversión. Las disponibilidades o las restricciones financieras son variables y no es posible preverlas con precisión a mediano plazo. Además, en cierto grado, dependerán también del resultado de las inversiones que finalmente se ejecuten. La consideración de diversas opciones permitirá manejar más claramente estas interrelaciones y proponer el mejor conjunto de proyectos en los programas anuales. Al mismo tiempo, los responsables de la política macroeconómica tendrán en las diversas opciones del programa de inversiones un punto de referencia importante para evaluar el impacto de diversas decisiones a nivel macroeconómico. Las opciones del programa de mediano plazo deben actualizarse al inicio del proceso de presupuestación, a fin de seleccionar una opción de trabajo para el programa anual. En el curso del proceso presupuestal se seleccionará la opción definitiva.

3.5 Otros Productos del Sistema

- a) **Ficha básica por proyecto.** Este es el producto central del subsistema de información sobre inversiones y en el se recopila en forma sistemática toda la información existente sobre los diferentes proyectos, desde que están en su fase de idea hasta que entran en operación. De esta ficha se derivan todos los datos necesarios para las evaluaciones y para la elaboración y actualización de los programas de inversión de mediano plazo y los programas anuales, por lo que su establecimiento y manejo deben ser una de las prioridades del sistema.
- b) **Formatos e instructivos para la recopilación de la información y marco general de referencia para la formulación y evaluación.** Para llenar la ficha básica es necesario que la Unidad Central recabe la información pertinente en formatos especialmente diseñados par ese propósito. Como la información básica de los proyectos está contenida en diversos documentos que son muchas veces de difícil manejo, es necesario que las diferentes instituciones viertan la información en dichos formatos. Estos deberán ser lo más homogéneos y uniformes que sea posible, pero deberán tomar en cuenta las diferencias técnicas y económicas de los diversos sectores y de diferentes tipos de proyectos. El diseño de los formatos será realizado por la Unidad Central de Proyectos, en consulta con las diferentes unidades de planificación institucional. Para la etapa de ejecución deberán diseñarse también, conjuntamente, formatos para el seguimiento del avance físico-financiero del proyecto.
- c) **Información sobre proyectos y marco institucional de referencia para la formulación y evaluación.** Las instituciones llenarán los formatos de la Unidad Central y completarán el marco general elaborado por esta Unidad, desarrollando con detalle los lineamientos de inversión institucionales e incluyendo proyecciones de variables específicas de importancia para la formulación y evaluación de los proyectos de la institución, esto último en consulta con la Unidad Central. Un ejemplo de estas variables específicas es la proyección de precios de algún insumo importante.
- d) **Planes maestros de expansión y planes logísticos.** Ciertas instituciones, sobre todo las que operan sistemas complejos, como un sistema eléctrico interconectado o un sistema de comunicaciones, requieren muchas veces, aparte del programa de inversiones de mediano plazo propiamente dicho, otros planes de apoyo para proyectar el desarrollo adecuado del sistema y programar la ejecución de las obras de forma tal que sus diferentes elementos queden terminados en el plazo oportuno, ya que el funcionamiento de unos depende del adecuado servicio o suministro que reciben de otros. El sistema debe promover el desarrollo de estos productos, entre los cuales los más comunes son los planes maestros de expansión y los programas de obras interrelacionadas (planes logísticos).
- e) **Estudios sobre costos unitarios, "normalización" y sistemas modulares.** Estos estudios sirven de apoyo al proceso de formulación y a los trabajos de ingeniería y diseño. Se realizan con base en los datos históricos que posee la institución sobre determinado tipo de obras o con información similar de experiencias en

otros países. Aunque dichos estudios son a veces difíciles de llevar a cabo y resultan costosos, una vez realizados ahorran tiempo y recursos en los estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería y diseño, por lo que es aconsejable su elaboración en aquellas áreas en donde hay procesos de inversión continuos con obras que pueden ser "normalizadas"

- f) Inventario de proyectos. Es conveniente que todos los proyectos, aún aquellos que fueron rechazados en alguna fase, queden registrados con sus principales datos en un inventario de proyectos que, aparte de servir de referencia a la generación de nuevas ideas pueda ser utilizado para propósitos de difusión.

3.6 Entidades Principales del Sistema y sus Funciones Básicas

- a) Unidades y áreas ejecutoras. Estas entidades se ubican en las Secretarías o entes descentralizados que realizan inversiones, sus funciones son:

- a.1 Generar ideas de proyectos, de conformidad con los lineamientos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales e institucionales.
- a.2 Formular los estudios de prefactibilidad y de factibilidad de los proyectos en el ámbito de su competencia, de conformidad con los términos de referencia emitidos por las unidades institucionales de planificación y la Unidad Central de Proyectos de SECPLAN.
- a.3 Apoyar con la información necesaria las actividades de preselección, evaluación de prefactibilidad, factibilidad y financiamiento, así como las de seguimiento físico-financiero.
- a.4 Elaborar los estudios de ingeniería y diseño de los proyectos aprobados para ejecución o contratar y coordinar, en los términos de las leyes respectivas, a las firmas de ingeniería que se encargarán de dichos estudios.
- a.5 Realizar o coordinar, en términos similares, las tareas de ejecución de la obra física, equipamiento y pruebas preoperativas.
- a.6 Desarrollar los planes maestros de expansión o los planes logísticos de ejecución de obras, cuando estos sean necesarios en el ámbito de su competencia.
- a.7 En términos similares, elaborar directamente o coordinar la elaboración de los estudios de apoyo para la formulación de proyectos, en consulta con las unidades sectoriales de planificación.

Para efectos de la mejor organización de estas tareas será conveniente que las unidades o áreas ejecutoras nombren responsables por proyecto o por grupos de proyectos.

- b) **Unidades institucionales de planificación¹⁵.** Se ubican también en las Secretarías o entes descentralizados que realizan inversiones. Sus funciones son:
- b.1 **Generar ideas de proyectos, de conformidad con los lineamientos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales e institucionales.**
 - b.2 **Coordinar al interior de la institución las tareas de preselección y elevar a las autoridades internas competentes las propuestas respectivas.**
 - b.3 **Proporcionar a las unidades y áreas ejecutoras los términos generales de referencia para los estudios de prefactibilidad y factibilidad y, en el caso de los proyectos más importantes, términos de referencia específicos.**
 - b.4 **Elaborar los dictámenes de evaluación de factibilidad, prefactibilidad y financiamiento de los proyectos en el ámbito de su competencia y ponerlos a consideración de las autoridades decisorias internas y de la Unidad Central de Proyectos, proporcionando a ésta toda la información de apoyo necesaria. En el caso de los proyectos más importantes, estas tareas de evaluación se harán conjuntamente con la Unidad Central.**
 - b.5 **Elaborar, bajo los lineamientos que fije la Unidad Central, las propuestas del programa institucional de inversiones de mediano plazo y de los programas anuales respectivos. Asimismo, realizar su evaluación periódica.**
 - b.6 **Elaborar los estudios y trabajos necesarios para ligar en forma adecuada el proceso de planificación institucional con el proceso de inversiones.**
 - b.7 **Promover en las áreas ejecutoras la elaboración de los planes y estudios de apoyo necesarios para una mejor formulación, evaluación y ejecución de los proyectos y apoyar, cuando sea necesario, tales tareas o coordinarlas conjuntamente con las áreas responsables.**
 - b.8 **Promover el desarrollo del sistema de información institucional y, dentro de éste, el subsistema relativo a inversiones, bajo los lineamientos generales que al efecto fije la Unidad Central.**
 - b.9 **Proporcionar a la Unidad Central, en los formatos elaborados por ésta, toda la información relativa a los proyectos en ejecución y en formulación en el ámbito de su competencia.**

¹⁵ Las funciones de las unidades sectoriales y departamentales de planificación serían teóricamente muy similares a las descritas en este apartado, pero en la práctica tendrían que ajustarse en función de las características de cada sector o región y del avance en éstos de los procesos de planeación, programación y presupuestación. El tema es complejo y no fue posible analizarlo en detalle para el caso de Honduras.

- b.10 Llevar a cabo el seguimiento físico financiero de todos los proyectos en ejecución que sean responsabilidad de la institución.
- b.11 Promover la capacitación del personal de la institución relacionado con el proceso de proyectos, previo diagnóstico de las necesidades respectivas, así como otras acciones que tiendan al fortalecimiento técnico de las unidades y áreas ejecutoras.
- c) Unidad Central de Proyectos. Esta Unidad pertenece a SECPLAN¹⁶.

3.7 Estrategia de Implantación del Sistema

La implantación del sistema nacional de inversión pública es un proceso complejo que requiere de aproximaciones graduales y de un fuerte apoyo político al más alto nivel durante las fases iniciales, que son las más críticas. Afortunadamente, hay avances que facilitarían la tarea: se ha establecido ya en el país un Sistema Nacional de Planificación, del cual forma parte el de inversiones, con las mismas bases institucionales y jurídicas. Esto significa que las normas necesarias para el funcionamiento del sistema nacional de inversión pública puedan establecerse como parte de los reglamentos de la Ley de Planificación, lo cual da una mayor flexibilidad.

La estrategia de implantación gradual del sistema deberá considerar los siguientes aspectos:

- a) Que se trata de un sistema descentralizado que debe desarrollarse en forma orgánica y gradual, con un enfoque selectivo. El primer paso es fortalecer la estructura y el personal de la Unidad Central de Proyectos y de las unidades de planificación institucional y definir claramente sus funciones y tareas. Estas unidades deberán contar con un equipo permanente e interdisciplinario de profesionales calificados, que reciban capacitación continua. En un segundo paso deberán fortalecerse las unidades de planificación regionales y sectoriales. En ambos casos debe analizarse a fondo la estructura organizativa que deberán tener dichas unidades para que resulten funcionales respecto al proceso de inversión.
- b) Que la organización de las tareas de las diferentes unidades del sistema deberá establecerse a partir de las necesidades que plantea la elaboración, actualización y mejoramiento del producto central del sistema, que es el programa nacional de inversión pública a mediano plazo, junto con el programa anual que corresponda. Este último deberá formar parte del Presupuesto Consolidado del Sector Público.
- c) Que el avance del sistema nacional de inversión se encuentra en cierta forma condicionado por el del sistema nacional de planificación. Actualmente no se dispone de planes institucionales de mediano plazo y las directrices de política y

¹⁶ Según la reestructuración experimentada por SECPLAN esta Unidad fue transformada estando enmarcada ahora en la Dirección de Inversiones y Proyectos cuyas funciones fueron expuestas en el Capítulo II.

prioridades del PND¹⁷ y de los planes sectoriales, en materia de inversión, son muy generales y no se han actualizado de manera sistemática. En tanto no se cuente con el marco adecuado de planeación de mediano plazo, es conveniente que se sistematice, en cada institución, un conjunto de sus principales indicadores, con proyecciones y metas estratégicas seleccionadas, que sirva como marco de referencia para las tareas de formulación y evaluación de proyectos. Para este fin, SECPLAN deberá proporcionar las orientaciones básicas y los criterios macroeconómicos de referencia.

- d) Que la fase más crítica del ciclo de proyectos y por tanto la que hay que consolidar primeramente es la de formulación de proyectos ya que es ahí donde se eslabonan las políticas económicas y sociales con propuestas concretas de asignación de recursos. En la medida en que haya problemas de concepción y diseño en el proyecto original, la ejecución y seguimiento presentarán mayores problemas, sin contar con que el resultado final puede ser un fracaso. Además, los datos e indicadores necesarios para la adecuada evaluación de un proyecto provienen de los estudios de factibilidad económica, que son los que determinan los rendimientos del proyecto, una vez puesto éste en operación y los que dan, por tanto, elementos para su evaluación completa.
- e) Que en función de lo anterior, el esfuerzo de capacitación masiva deberá concentrarse en las unidades o áreas ejecutoras de cada institución, empezando por las de mayor peso relativo en el programa de inversiones. Dichas unidades deberán contar con un equipo interdisciplinario y permanente de buen nivel y su entrenamiento deberá estar orientado a fortalecer su capacidad de formulación y ejecución de proyectos y a internalizar las experiencias derivadas del trabajo con consultores externos, firmas de ingeniería y tecnólogos.
- f) Que el desarrollo del subsistema de información relacionado con el proceso de inversión pública deberá ser congruente con el avance del sistema en su conjunto. Sin embargo, dada las graves carencias que existen actualmente en materia de información, deberán iniciarse cuanto antes las actividades dirigidas a la elaboración de las fichas básicas por proyecto que contengan los datos necesarios para la evaluación: metas operativas y de resultados, períodos de ejercicio, vida útil del proyecto, flujo de ingresos del proyecto en operación, condiciones del financiamiento, etc. Esta información deberá ser proporcionada por las unidades institucionales de planificación en los formatos que para el efecto diseñe la Unidad Central. Es de esperarse que, dadas las dificultades detectadas en este campo, la información para alimentar las fichas no empiece a fluir en forma completa y coherente sino hasta después de cierto tiempo. Sin embargo, es necesario comenzar ya su diseño y probarlas en forma piloto. Las fichas básicas, junto con los informes de seguimiento físico-financiero, concentrarán la información necesaria para la elaboración y actualización de los programas de inversión a mediano plazo.

¹⁷ En este momento (año 1993) no se dispone de un plan sectorial ni global.

- g) Que el proceso de implantación del sistema debe ser participativo, con mecanismos de comunicación fluida entre todas las unidades que lo componen y con procedimientos y responsabilidades claramente definidos, que sean de todos conocidos. La Unidad Central deberá fomentar mecanismos permanentes de comunicación e intercambio de experiencias entre los diversos elementos del sistema y entre estos y los subsistemas de apoyo: información, difusión, capacitación, desarrollo tecnológico, etc.

