XIII Seminario de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y El Caribe

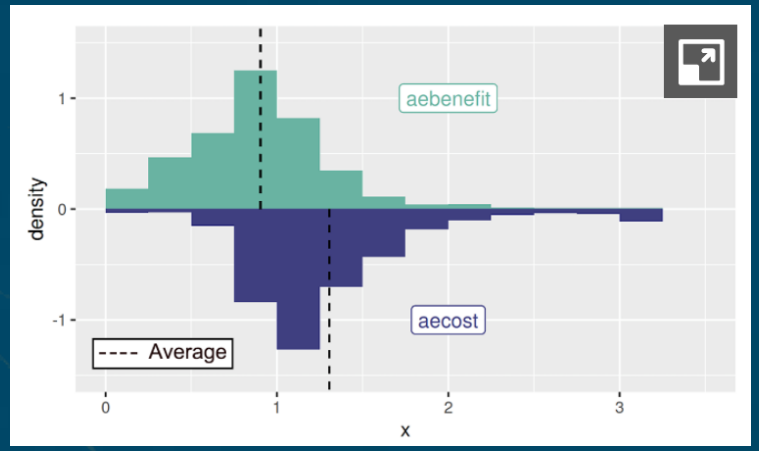
# Sesión III: Revisión independiente y la proporcionalidad en la pre-inversión: Garantía de calidad y uso eficiente de recursos públicos

XIII Seminario de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y El Caribe

# *“La aplicación del criterio de proporcionalidad en la revisión independiente: experiencia internacional”*

***La revisión independiente para aumentar la eficiencia***

- **Significado.** Independiente no significa “externo al gobierno”, sino “externo al proponente o formulador-evaluador”.
- **Justificación.** Permite enfrentar el “sesgo de optimismo” sistemático.
- **Cobertura.** Idealmente, todas las evaluaciones de proyectos deben estar sujetas a algún tipo de **revisión objetiva**; no obstante, limitaciones de capacidad implican la **aplicación de umbrales y procesos simplificados**.




*Flyvbjerg and Bester (2021).*

*"The Cost-Benefit Fallacy: Why Cost-Benefit Analysis Is Broken and How to Fix It," Journal of Benefit-Cost Analysis, October, pp. 1-25, doi 10.1017/bca.2021.9.*

*El **sesgo de optimismo** deriva en sobrecostos, retrasos y déficits de beneficios que socavan la viabilidad del proyecto durante su implementación y operación..*

1. *Exceso de optimismo y confianza..*
2. *Tergiversación estratégica.*
3. *Falacia de planificación.*

## *La revisión independiente para aumentar la eficiencia*

- **Alcances.** La revisión independiente no siempre es un punto de **decisión vinculante**, aunque sí debiera ser su **principal orientador**.

La revisión independiente está estrechamente vinculada a un **punto de decisión (aprobación por parte del Tesoro).** Los proyectos no procederán si reciben una evaluación negativa.

La Ley Nacional de Finanzas exige que PIMAC realice una **revisión independiente** de proyectos importantes (más de 50 millones de dólares); en la práctica, la decisión del Ministerio de Economía y Finanzas; está **estrechamente vinculada al resultado** de la revisión independiente.

La Comisión General de Inversiones elabora un **dictamen para el primer ministro**, que también se envía al ministro que propone el proyecto y al parlamento.

La revisión de la Unidad Central de Evaluación del Gasto es **puramente consultiva** para el ministro que propone el proyecto.

Las conclusiones de la revisión independiente **deben tenerse en cuenta** al tomar la decisión final, pero no es obligatorio que estas conclusiones determinen la decisión final.

## *La revisión independiente para aumentar la eficiencia*

- **Temporalidad.** La aprobación de proyectos puede requerir tiempo debido a la multiplicidad de aspectos.
- Los plazos de revisión, para asegurar la calidad de la inversión, deben balancearse con la necesidad de acelerar la ejecución de los proyectos.

*El plazo para obtener una decisión en un punto de aprobación del Tesoro es de **28 días**.*

*Permite de **uno a cuatro meses** para la preparación de una segunda opinión tras la recepción de la documentación del proyecto.*

*El estudio preliminar de viabilidad, más elaborado, tarda unos **cuatro meses** y puede extenderse si el estudio indica que se ha modificado el concepto del proyecto.*

- **Validez de la aprobación.** En ocasiones, puede ser necesario restringir la validez de la aprobación (fecha de vencimiento para la decisión de selección).

- Previsiones de costos, precios y demanda pueden quedar obsoletas después de pocos años.
- Una vez excedido ese plazo, si el proyecto no se ha preparado en detalle ni se ha propuesto para su financiación, debería re-ingresar al sistema.

***La revisión independiente para aumentar la eficiencia***

- **Alcances (re-evaluaciones).** El Sistema de GIP tiene atribuciones para reevaluar proyectos, llegando incluso a cancelarlos.

Requisitos para el Estudio de **Reevaluación de Viabilidad**.

- Cuando no se haya realizado un estudio preliminar de viabilidad por costo.
- Cuando un proyecto se haya ejecutado sin un estudio preliminar de viabilidad.
- Cuando el costo del proyecto, excluyendo aumentos de precio y expropiaciones, haya aumentado en al menos un 20%.
- Cuando el costo total haya cambiado dos o más veces durante la fase de construcción.
- Cuando como resultado de una reevaluación de la demanda, se determine que ésta ha disminuido en al menos un 30%.
- Cuando un proyecto se haya reportado al como un caso de despilfarro presupuestario por parte del Ministro de Estrategia y Finanzas.
- Cuando la Junta de Auditoría e Inspección o la Asamblea Nacional solicite la realización de un Estudio de Reevaluación de Viabilidad.
- Cuando el Ministro de Estrategia y Finanzas concluya, por otros motivos, que se requiere un Estudio de Reevaluación de Viabilidad.

*Iniciativas de Reevaluación del Estudio de Factibilidad (RSF) y Reevaluación del Pronóstico de la Demanda (RDF).*

1. *Busca verificar aumentos innecesarios de costos reafirmando la viabilidad de los proyectos en ejecución y examinando la idoneidad de dichos aumentos.*
2. *A decisión del Ministerio de Hacienda y Finanzas o si el Costo de Compra (CTP) ha aumentado en más del 20% (excluyendo los efectos inflacionarios y los aumentos en el costo de adquisición de terrenos) del costo confirmado.*
3. *La Junta de Auditoría e Inspección puede solicitar al Ministerio de Hacienda y Finanzas la realización del RSF.*

***La revisión independiente para aumentar la eficiencia***

- **Excepciones.** Es importante formalizar las exenciones y bajo qué condiciones aplican.

- El artículo 38-1 de la **National Finance Act establece excepciones a la obligación de análisis de los proyectos**, aplicables a aquellas iniciativas que incorporen políticas nacionales de desarrollo regional equitativo, demandas socioeconómicas urgentes y que **satisfagan dos condiciones:** i) existencia de planes concretos, con magnitud y medidas de acción; y ii) sean aprobados por el gabinete.
- La exención es crucial para mantener la integridad y objetividad del sistema, evitando que las evaluaciones sean manipuladas para atender la presión política.
- Su uso es en general excepcional.

*Tipologías del sistema:*

*i) construcción o ampliación de oficinas gubernamentales; ii) instalaciones correccionales; iii) escuelas públicas; iv) patrimonio cultural; v) seguridad nacional o confidencialidad; vi) cooperación internacional; vii) carreteras, alcantarillado; viii) socorro en casos de desastre; ix) seguridad de las instalaciones; seguridad alimentaria; x) prevenir desastres naturales; xi) proyectos exigidos por leyes y reglamentos; xiii) gasto corriente de agencias subvencionadas públicamente.*

***Aplicación del criterio de proporcionalidad***

- **Umbrales.** Es necesario tomar decisiones sobre un **número razonable de proyectos** que los actores clave deban gestionar.
- Una **estructura simple de umbrales** debería definir un proyecto "significativo" o "importante" que requiere una revisión más profunda y una toma de decisiones de alto nivel.
- Dependen de cada país; deben considerar cuestiones prácticas como las **capacidades y las cargas de trabajo** competitivas de los organismos y los responsables de la toma de decisiones.
- Complejidad de los proyectos vinculada con los **métodos de evaluación** y **sectores (experiencia).**

El Tesoro revisa los ***"major projects",*** cuya definición varía de acuerdo a los sectores. Categoría también de "Mega-projects". ACB & ACE.

- Transporte nivel central: £ 500 millones; Transporte nivel descentralizado: £ 50 millones
- Salud nivel central: £ 50 millones
- Defensa: £ 100 millones
- Asuntos externos: £ 15 millones

La Comisión General de Inversiones organiza una segunda opinión sobre **evaluaciones de "grandes" proyectos : más de 20 millones de euros.** ACB.

La revisión independiente (a cargo de PIMAC) se realiza para **"proyectos importantes": por encima de 50 millones de dólares**. ACB.

**Complejidad del análisis**, según tamaño de proyecto**.**

- Menos de € 0,5 millones, análisis simple.
- Entre € 0,5 y € 5,0 millones, evaluación simplificada.
- Entre € 5,0 y € 20,0 millones, evaluación con AMC.
- Más de € 20,0 millones, evaluación con ACE o ACB, dependiendo sectores.

***Aplicación del criterio de proporcionalidad***

- **Establecimiento de umbrales.** Sobre a base de las mejores prácticas es posible resumir algunas recomendaciones

1. Examinar la distribución de la cartera, en términos de tamaño (CAPEX) y complejidad de los proyectos (innovadores, emblemáticos, multi-cliente, inter-sectoriales, multi-regional, transnacionales)

2. Establecer valores “razonables” y adecuados a una carga de trabajo “abordable”.
   - Si los umbrales se establecen demasiado bajos, el nivel de escrutinio puede resultar superficial y/o “enlentecer” la toma de decisiones;
   - Si los umbrales se establecen demasiado altos, pocos proyectos pasarán por un escrutinio más profundo y riguroso.

3. Umbrales más bajos:
   - Sectores considerados de mayor riesgo en cuanto a la fiabilidad de las conclusiones de la evaluación;
   - Sectores donde el margen de error de las estimaciones monetarias sea mayor; por ejemplo, por menor experiencia o porque usan criterios menos demandantes como el ACE en lugar del ACB (sectores sociales).
   - Proyectos de gobiernos subnacionales o locales, para reflejar la probabilidad de menores capacidades de preparación y evaluación.

**Establecer el mandato claro, roles y atribuciones de la revisión independiente, especialmente en contextos de alta descentralización (sectorial y subnacional).**

- Limitar la discrecionalidad de las reasignaciones presupuestarias a un porcentaje del presupuesto (freno a las inversiones no previstas).
- No limitar la revisión independiente al calendario de preparación del presupuesto (puede tener lugar en cualquier momento y ajustarse a un período de validez).

**Establecer límites financieros al valor total de la cartera de proyectos seleccionados de un ministerio.**

- Cuando se alcanzan estos límites, los proyectos deberían ser “de-seleccionados” para dar cabida a los nuevos proyectos seleccionados.
- La fijación de los límites puede ser arbitraria, pero estos deben ser lo **suficientemente estrictos para desalent**ar el desarrollo de proyectos con pocas posibilidades de implementación.

**La función de revisión independiente contribuye a la coordinación inter-sectorial de las inversiones.**

- Un enfoque centralizado contribuye a evitar que se dupliquen esfuerzos y permite una mayor sinergia entre las inversiones.

**Vincular mandatoriamente los procesos de programación multianual del gasto de capital y presupuestario (anual).**

- La simplificación de las etapas pre-inversionales acelera el proceso de aprobación, pero puede resultar en menor calidad de las inversiones.
- Formalizar excepciones.
- Formalizar reevaluaciones.

# Muchas gracias!

***Referencias***


- *Kim et al. (2020). Public Investment Management Reference Guide.*
- *Flyvbjerg and Bester (2021). "The Cost-Benefit Fallacy: Why Cost-Benefit Analysis Is Broken and How to Fix It," Journal of Benefit-Cost Analysis, October, pp. 1-25, doi 10.1017/bca.2021.9.*
- *Public and Private Infrastructure Investment Management Center, PIMAC (2008). General Guidelines for Preliminary Feasibility Studies, fifth edition*
- *Public and Private Infrastructure Investment Management Center, PIMAC (2011). Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure*