

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
OFICINA EN HONDURAS



LA EJECUCION PRESUPUESTARIA EN LA
INVERSION SECTORIAL

DESCRIPCION Y SUGERENCIAS

GUILLERMO TORO BRIONES

IICA
13
686e

Agosto, 1993

TEGUCIGALPA, M.D.C.

HONDURAS, C.A



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

OFICINA EN HONDURAS

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

8 MAR 1995

IICA — CIDIA

✓
**LA EJECUCION PRESUPUESTARIA EN LA
INVERSION SECTORIAL**

DESCRIPCION Y SUGERENCIAS

✓
GUILLERMO TOBO BRIONES

Agosto, 1993

TEGUCIGALPA, M.D.C.

HONDURAS, C.A

00003608

11CA

E13

T686 u

LA EJECUCION PRESUPUESTARIA EN LA INVERSION SECTORIAL

DESCRIPCION Y SUGERENCIAS

¹Guillermo Toro B.

En los países latinoamericanos en los últimos años, se han financiado inversiones en el sector agropecuario utilizando recursos propios u obteniendo créditos externos, estos últimos con la banca internacional, con gobiernos o con organismos internacionales de financiamiento.

Los montos comprometidos en estas inversiones han sido sustanciosos, ya que ha existido una nueva voluntad política expresada en foros y reuniones, donde se le otorga al sector agrícola una prioridad como el elemento dinamizador de las economías, y este dinamismo sólo será alcanzable si el sector se moderniza y se invierten en él, una sustantiva cantidad de recursos.

El sector, ha recibido también ingresos por donaciones ya sea en forma directa o como especies en insumos y productos agrícolas, los cuales al monetizarlos han significado un monto adicional de financiamiento utilizados para el desarrollo de proyectos.

Asumiendo que el proceso de inversión, como lo indica su nombre, es un proceso, y como tal va sufriendo modificaciones y adaptaciones en el tiempo. A medida que el comportamiento de las variables que forman su entorno, van haciendo cambiar el escenario hacia donde estaba orientado el proyecto y por lo tanto su marco referencial, éste ejerce influencia sobre la mayoría de las variables utilizadas como función objetivo o como instrumentos y puede incidir sobre las posibles metas estimadas en el proyecto.

El proceso como tal, requiere del uso de recursos financieros que sirven para crear bienes, los cuales van a producir beneficios durante un período de tiempo.

Dentro de la elaboración del presupuesto nacional que realizan los Ministerios de Hacienda previo a su envío al Congreso Nacional, incorpora una cartera de proyectos con sus respectivos financiamientos, ésta contiene una partida presupuestaria proveniente de crédito interno o externo y los recursos de las llamadas contrapartidas que son necesarias para poner en funcionamiento la siguiente etapa del proyecto.

¹ Guillermo Toro B. Especialista en Análisis y Planificación de la Política Agraria, Oficina IICA-Honduras.

** Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no compromete a la Institución.

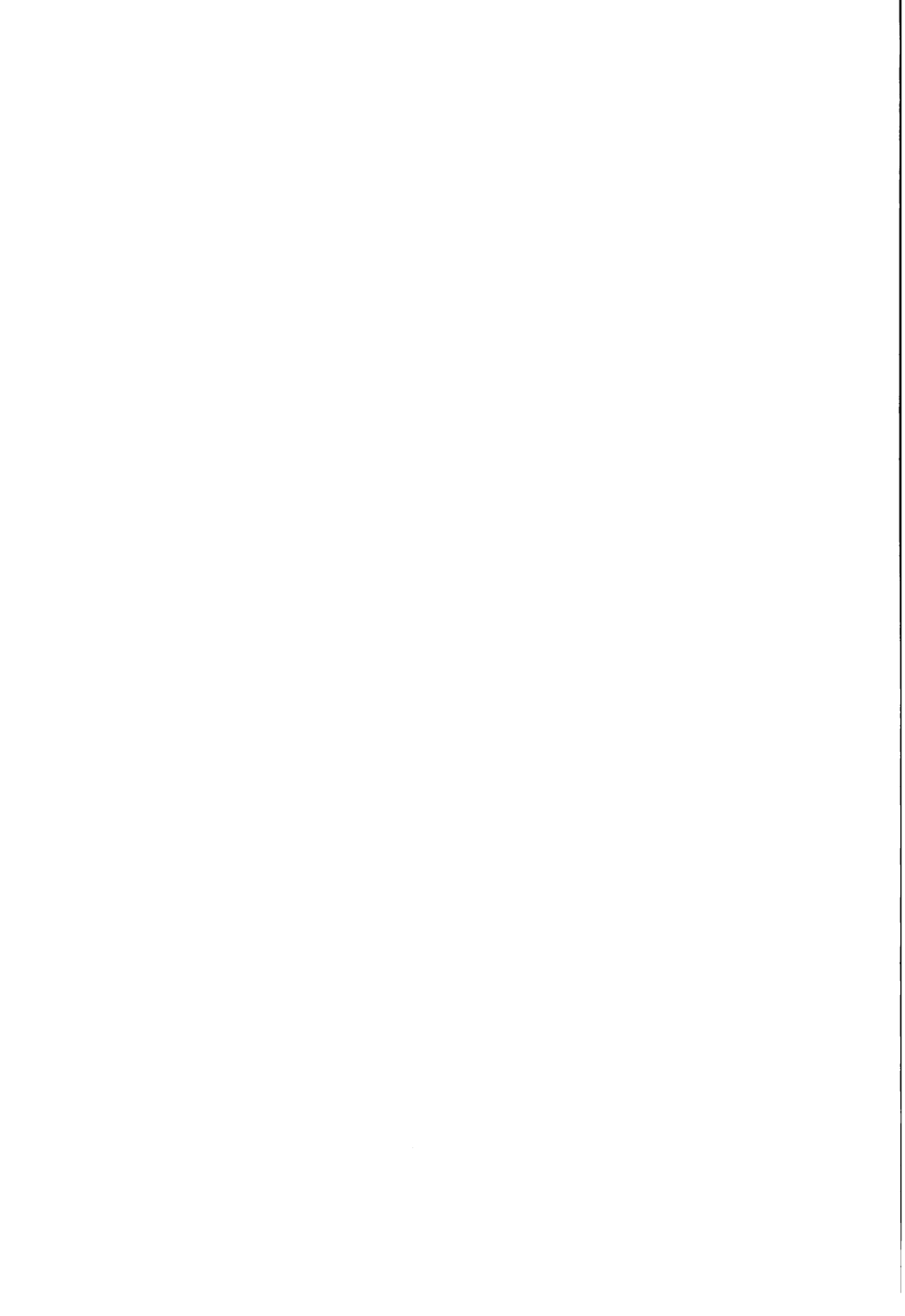
Este proceso evoluciona por varias etapas (Anexo 1), siendo las más diferenciadas las de preinversión (incluida la formulación), la ejecución de las obras (proyecto) y su operacionalidad; en la primera, se han dado importantes avances metodológicos, en especial lo señalado por los instructivos elaborados por los organismos de financiamiento para la etapa de formulación de proyectos, esta incluye la que algunos autores han llamado "artesanía" en la elaboración de documentos para la evaluación técnica, económica y financiera.

En lo que se refiere a la segunda etapa de ejecución del proyecto de inversión, han existido avances en la organización de instituciones que han sido diseñadas para la ejecución y el manejo de obras, en las normas de contratación, en la especialización de compañías consultoras y otros mecanismos de operación.

Para la tercera etapa, referida a la operación de la inversión, su evaluación y reformulación ante cambios en el entorno, los avances no han sido muy significativos, pero tanto los organismos nacionales como internacionales, hacen esfuerzos por mejorar esta parte del proceso, ya que muchas inversiones realizadas por el sector público por su largo proceso de negociación y de ejecución de obras, no han definido los recursos para la operación eficiente de la inversión y una vez finalizada la etapa de inversión, no se dispone de recursos por parte del país para atender esta otra etapa, la operacionalidad o el uso del recurso creado.

Pero dentro del proceso de inversión, hay otro espacio que ha quedado sin resolver y que está produciendo problemas a los organismos nacionales en la ejecución de cada una de las fases de la inversión y es lo que se refiere a la negociación para el desembolso de recursos, ya que si bien hay un organismo ejecutor, hay otras instituciones involucradas, como por ejemplo aquella encargada de la ejecución del presupuesto nacional, cuyo objetivo es la fiscalización del gasto público y que no siempre armoniza su accionar con los organismos ejecutores, también se cuenta con otras instituciones que tienen responsabilidad en el presupuesto, tanto en el sector como en la institución de la cual depende la Unidad Ejecutora.

En esta etapa de la inversión pueden intervenir varias instituciones y como se mencionó, cada una tratando de cumplir con sus propios objetivos y cuyo rol dentro del proceso de inversión puede estar plenamente identificado con funciones reales y legales, pero que al entrar en la etapa de ejecución, el proceso se entorpece, debido a la cantidad de objetivos encontrados que intervienen y unido a ello, los diversos mecanismos de control que utilizan las instituciones en forma no coordinada para el manejo presupuestal.



Hay que mencionar, como elementos condicionantes de la fluidez del desembolso de recursos, la legalidad vigente, su reglamentación y la interpretación que de ellos se hace por parte de los encargados de la ejecución.

Por lo menos en esta etapa, pero que puede repetirse en las diferentes fases del proceso de inversión, actúan los siguientes organismos (anexo N°2):

- a. Fuente financiera.
- b. Fuente receptora y distribuidora de recursos nacionales.
- c. Fuente de priorización de inversiones, nacional y sectorial.
- d. Fuente de manejo sectorial de inversiones.
- e. Fuente ejecutora de la fase del proyecto.

A estos habría que agregar los organismos que se encargan de poner la contraparte (direcciones de personal y de presupuesto), los fiscalizadores (contralorías) y a veces el organismo que es contratado para la ejecución de las obras (ONG's, OPDs, o privado).

Si bien en esta etapa del proceso, la mayor parte es de responsabilidad nacional, las experiencias de países que se han organizado para enfrentar esta problemática y la divulgación de la evaluación de sus experiencias, hacen que sea una preocupación de los organismos crediticios.

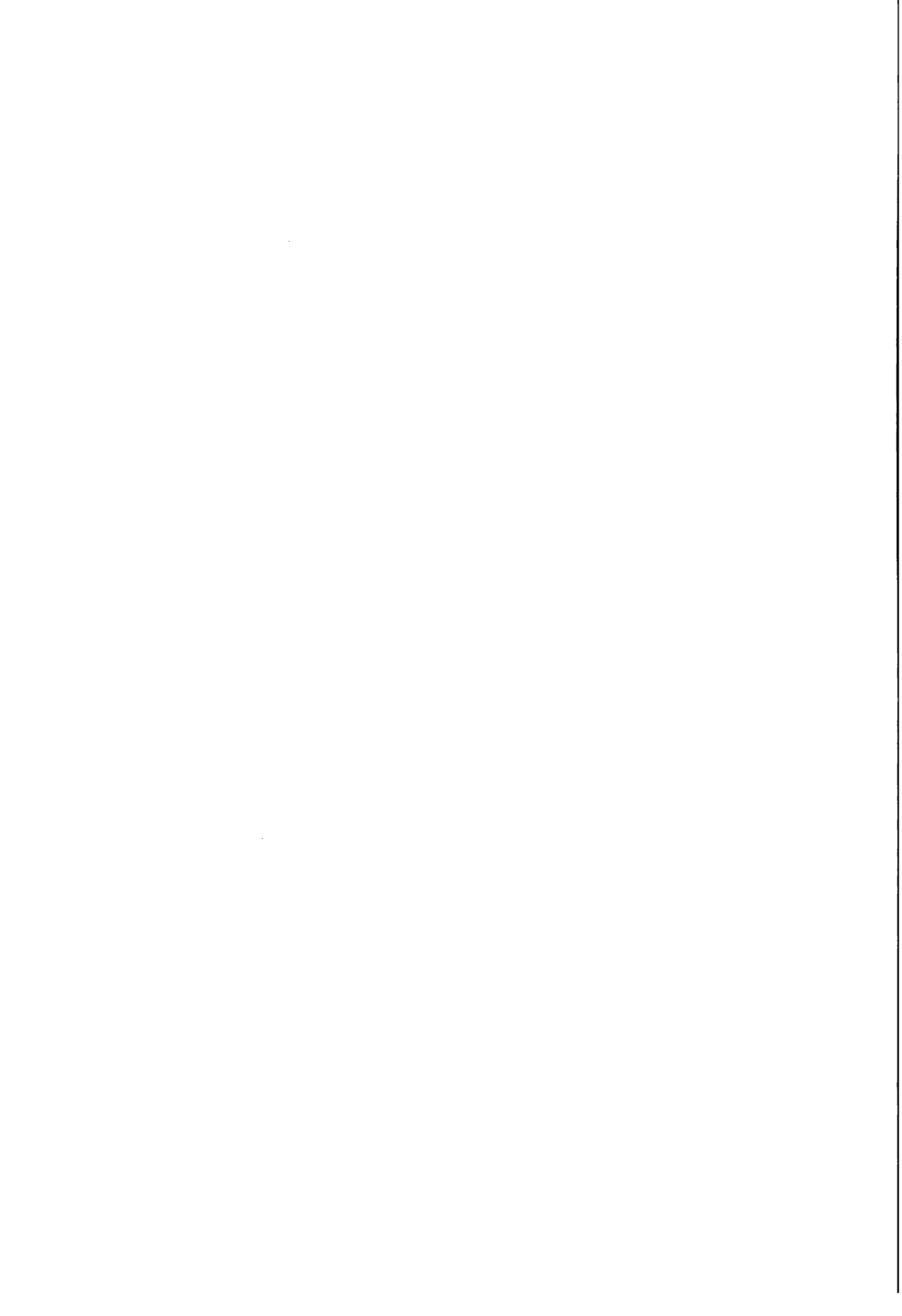
El alto costo del dinero expresado en las tasas de interés de los préstamos y los bajos niveles de ejecución, han encarecido las inversiones y preocupan a las instituciones de financiamiento, que ven un grado de retraso en la ocupación de las asignaciones presupuestarias y muchas veces de la finalización del convenio de ejecución, mediante solicitudes de prórroga por atraso en las obras, con la consecuente devolución de recursos financieros y el aumento de costo para el país por disminución de la rentabilidad de la inversión, el incremento de la deuda por comisiones de compromiso, comisiones de administración e intereses por pagar.

Los principales roles que juegan los organismos involucrados en el proceso de inversión serían los siguientes:

- a. Fuente Financiera:

A partir de un documento previamente elaborado, negociado, aprobado por su directorio, procede a firmar el convenio de préstamos, esta institución aprueba los desembolsos de dinero, sujeto a restricciones como las siguientes:

- Que exista convenio firmado, con el correspondiente proyecto aprobado.



- Que hayan sido asignados en el presupuesto nacional, los gastos de contraparte y las aportaciones de personal que el proyecto requiere.
 - Que se haya formulado una calendarización para la ejecución de las obras.
 - Que se sometan a su consideración las consultorías y las licitaciones para realizar las obras.
 - Que exista un informe evaluativo de la fase previa.
 - Que las obras de ingeniería estén elaboradas en un alto porcentaje.
 - Que se haya constituido una unidad ejecutora del proyecto.
- b. Fuente Receptora y Distribuidora de Recursos (Direcciones de Financiamiento de Ministerios de Hacienda y Crédito Público).

Entre sus funciones de estas entidades están las de:

- Incorporar los programas de inversión a los presupuestos nacionales, según convenios firmados.
- Normar los desembolsos, negociar y recibir los aportes de los organismos internacionales de financiamiento.
- Presupuestar la inversión nacional, distribuyéndola por sectores.
- Adicionar los recursos de contrapartida y firmar cartas de entendimiento con los ejecutores de las inversiones de los diferentes sectores. Todo ello sujeto a condiciones previas como las siguientes:
 - Que las solicitudes de financiamiento, tengan su documentación completa.
 - Que exista opinión favorable de las fuentes de financiamiento.
 - Que se encuentren definidas las programaciones de desembolso.
 - Que exista aprobación de gastos de contrapartida, en especial los recursos presupuestales para ello y la aprobación por parte del Servicio Civil, para las plazas correspondientes.

.

- Que se tenga disponibilidad de recursos financieros en el momento solicitado.
- Que se haya otorgado opinión favorable, de la fuente de priorización de inversiones (planificación nacional).
- Que exista un mecanismo evaluador de las deudas contraídas y de sus posibilidades de pago.
- Que se tenga definido el ejecutor de la inversión y con él su reglamento y manuales de operación (licitaciones, compras y contrataciones, administración financiera, etc).

c. Fuente de Priorización de Inversiones (planificación global y sectorial).

Es la encargada de ordenar, las inversiones que son prioritarias según los objetivos de desarrollo nacional y sectorial. El tamizar las inversiones y ordenarlas según prioridades, proporciona los elementos de opinión necesarios para incluir o no los proyectos en el presupuesto de la nación.

Esto hace necesario que las Unidades de Planificación de Inversiones tengan:

- Un método para seleccionar y ordenar las inversiones (jerarquización).
- Que existan formatos de presentación de proyectos, en sus diferentes etapas de elaboración, a cada una de las fuentes financieras.
- Que a nivel sectorial exista un organismo que sirva como primer tamiz y ordenador de las inversiones.
- Que se elabore y se administre, una cartera de inversiones nacionales y sectoriales.
- Que se hayan aprobado las condiciones técnicas y financieras de la negociación de la inversión.

d. Fuente de Manejo Sectorial de Inversiones (Unidad de Programación Sectorial).

Es la encargada de elaborar y controlar la ejecución del presupuesto del sector, de negociar con el organismo de Planificación Nacional y mantenerlo al día en la evaluación y



ejecución del Presupuesto Nacional. Está encargado de mantener actualizada la cartera de proyectos sectoriales y del control de calidad de la preinversión e inversión sectorial.

Su actuación está sujeta a las siguientes condiciones:

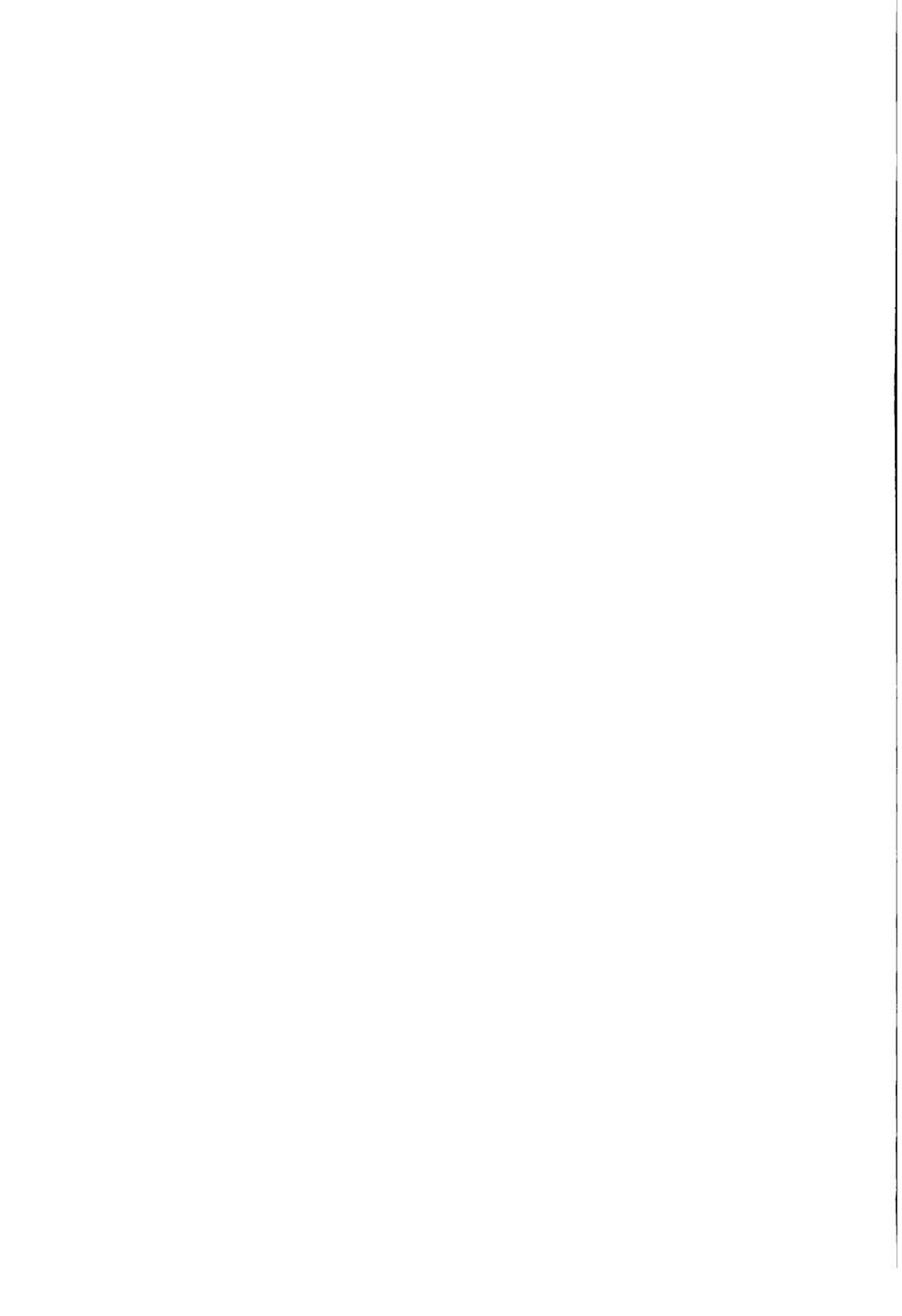
- La existencia de una cartera ordenada y priorizada de inversiones, como apoyo a Planificación Nacional.
- El análisis sectorial de las organizaciones ejecutoras de proyectos.
- Elaboración de normas para presentación de iniciativas de inversión.
- La elaboración del presupuesto y su negociación con la fuente receptora y distribuidora de recursos.
- La negociación y concertación con las fuentes de financiamiento.
- Control presupuestario y gestión de transferencias.
- Seguimiento y evaluación de la acción de la Unidad Ejecutora de la Inversión.

e. Fuente Ejecutora de la Fase del proyecto.

Puede ser aquella entidad que tenga la idea del proyecto, la encargada de elaborar el anteproyecto, la que ha realizado la formulación del documento de proyecto, de la ejecución de las obras o del manejo final de la inversión.

Su participación en la negociación de recursos está sujeta a ciertas condiciones, tales como:

- Que las etapas de la inversión, se encuentren dentro de las prioridades sectoriales.
- Que la documentación de base haya sido elaborada (por técnicos propios o por contratos a firmas consultoras).
- Que existan mecanismos ágiles de licitaciones, contratos y contrapartes de apoyo a la ejecución.
- Que tenga un aparato administrativo acorde con los montos de inversión.
- Que estén aprobados su organización, reglamentos y manuales operativos



Además de estas instituciones, que actúan directa o indirectamente sobre el mecanismo de recepción y distribución de recursos financieros en la inversión, pueden también intervenir otros organismos encargados de aportar las contrapartes, o los fiscalizadores, como la Contraloría General del Estado, la Auditoría Externa y otros.

Como se mencionó, cada una de las fuentes que intervienen en este proceso, tiene un rol que cumplir en la recepción y distribución de recursos, pero así también cada uno de ellos tiene sus objetivos y prioridades que atender, los cuales no siempre resultan ser congruentes.

Si a esto se le adiciona el problema de interpretación de reglamentos y normas o en su defecto la ausencia de éstos, la situación adquiere mayor complejidad y se hace difícil el proceso de desembolso de recursos.

SUGERENCIAS.

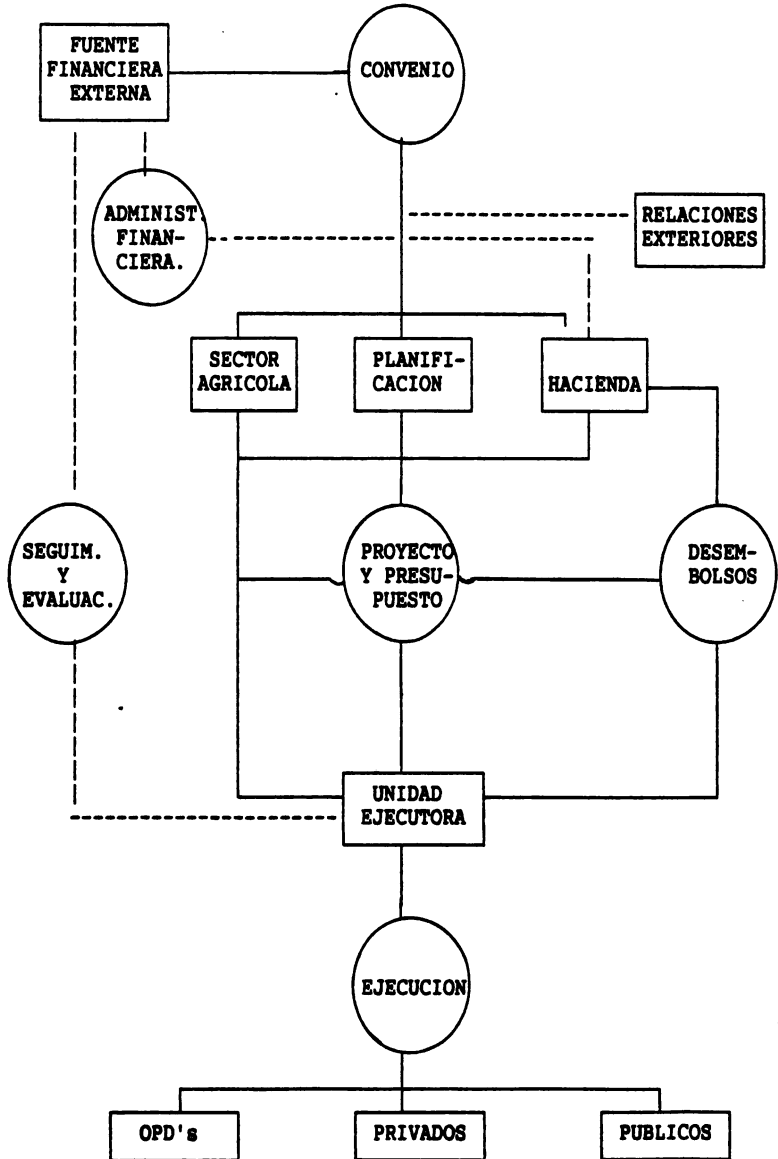
1. Realizar una investigación que describa y analice el proceso de elaboración y ejecución presupuestaria sectorial.
2. Revisar y evaluar los roles que juegan los organismos participantes en el proceso.
3. Analizar y proponer alternativas a los reglamentos y normas que enmarcan el proceso.
4. Evaluar la posibilidad de organizar un sistema sectorial de proyectos y su reglamento, para normar su funcionamiento.
5. Identificar los participantes organizacionales en cada convenio que esté suscrito por parte de la SRN y elaborar propuestas para su revisión.
6. Solicitar apoyo a organismos internacionales, para conocer experiencias de otros países en estas materias y ayuda financiera para realizar las investigaciones requeridas.
7. Evaluar el costo de los créditos solicitados y de las solicitudes que están en carpeta de los organismos financieros, frente al beneficio de mejorar el sistema de recepción y distribución de recursos.
8. Formar un equipo negociador sectorial de inversiones; capacitado en relaciones interinstitucionales y con los organismos de financiamiento.



9. **Evaluar el costo para el país de cada proyecto, por el aporte en recursos humanos, equipos y especies que debe contribuir, en el contexto de la reducción de funciones y de personal del sector público.**



ANEXO Nº 2
MANEJO PRESUPUESTAL DE PROYECTOS



FECHA DE DEVOLUCION

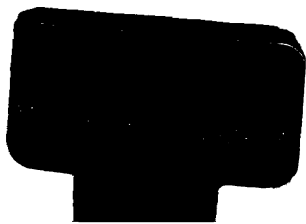
IICA
E13-T686e

Autor

Título La ejecución presupuestaria
la inversión sectorial ...

Fecha
Devolución

Nombre del solicita



1911

1911

1911

1911