



Gestión eficiente de la inversión pública en un contexto de pandemia y poca holgura fiscal.

- La necesidad de ejecutar inversión pública con agilidad y prontitud, no debe debilitar la fase de planificación de los proyectos de inversión, más bien es importante fortalecerla.
- Para aquellos proyectos de inversión pública que se encuentran en ejecución, resulta necesario contar con la capacidad de gestión para responder ante la emergencia así como a sus riesgos.
- En la asignación de nueva inversión pública es importante que se oriente hacia aquellos proyectos prioritarios que reditúen en mayor beneficio social.

Relevancia

La pandemia COVID-19, repercute en la dinámica de ejecución de los proyectos de inversión pública, además, plantea retos importantes en la planificación de los proyectos existentes que no han iniciado o que presentan poco avance, así como en los nuevos que vayan surgiendo. En una realidad fiscal con poca holgura, el uso eficiente de los recursos asignados para la inversión resulta primordial, pues esta es de gran importancia para el desarrollo, dado que su dotación y administración estimulan el crecimiento económico y la competitividad del país, siendo elemento esencial para mejorar la calidad de vida y la inclusión en las sociedades.

Necesidad de fortalecer los procesos de planificación

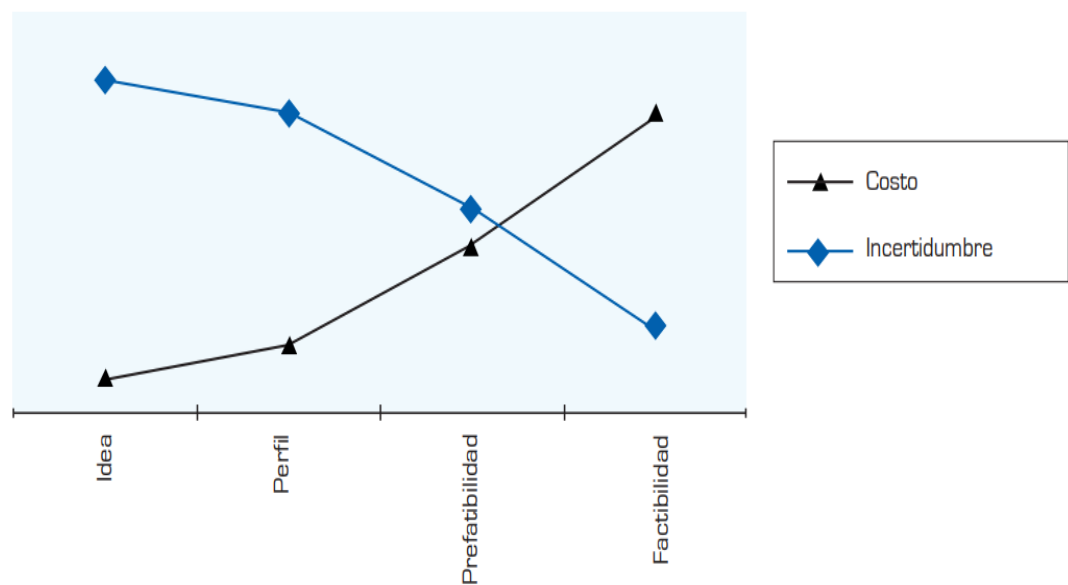
La inversión pública gestionada correctamente, se convierte en un potenciador de crecimiento, ya que optimizar las decisiones impacta en el uso eficiente de los recursos y mejora la confianza pública, así como las oportunidades de desarrollo. De manera que, además de lograr su objetivo primordial de coadyuvar al desarrollo económico y social, podría incidir en la mejora de los indicadores fiscales.

Ante esta pandemia, no solo persiste la necesidad de ejecutar infraestructura pública con agilidad, sino que, se refuerza la necesidad de que debe ser bien planificada y ejecutada, contemplando aquellos elementos que garanticen su éxito en todo el ciclo de vida de los proyectos¹. Por tanto, una planificación adecuada, a nivel institucional, sectorial y en los diferentes niveles de gobierno, que contemple objetivos a mediano y largo plazo, será necesaria para evitar excesos en costos y tiempo.

¹ Para alcanzar el éxito en la inversión pública, necesariamente se requiere de un correcto proceso de planificación, formulación, evaluación, priorización y ejecución de los proyectos, que favorezca el uso estratégico, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, los cuales son escasos y limitados, en contraposición a la gran cantidad de necesidades que deben atender las instituciones públicas.

En ese sentido, estudios como los de preinversión, juegan un rol importante en contextos de incertidumbre como el actual (ver imagen siguiente), porque en ellos se formulan y evalúan diferentes soluciones para una necesidad pública y se selecciona aquella opción que genere mayores beneficios. Una preinversión sólida permite concretar el proyecto de inversión más rentable para el país y que genere mayor valor público, además, reduce la incertidumbre de los resultados de la puesta en marcha del proyecto, es decir, el cumplimiento de los objetivos del mismo².

Figura N.º 1
Etapas de la fase de preinversión vrs incertidumbre



Fuente: [Una Política Pública/ Maduración de Proyecto/Matriz de Riesgos/Buenas Prácticas Contractuales](#), Cámara Colombiana de la Infraestructura, Tercera Edición, noviembre 2012, pag 15.

La Contraloría General en distintos productos de fiscalización³ ha señalado que la omisión de rigurosidad técnica en estas fases, ha tenido impacto en los proyectos relacionados con aumento de costos, tiempo y cambios constantes del alcance en los proyectos. La necesidad de ejecutar inversión pública con agilidad y prontitud, no debe debilitar la fase de planificación y preinversión, por el contrario, estas fases son importantes fortalecerlas, de modo que se garanticen las mejores decisiones.

² OECD (2015). Effective Public Investment Across Levels of Government. Disponible en: <https://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2015/05/Principles-Public-Investmns-ent.pdf>

³ CGR, 2019. Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Gobernanza del Proceso de Inversión Pública.

La valoración de riesgos en la ejecución de los proyectos de inversión durante la pandemia

Algunos proyectos de inversión pública se encontraban antes de la pandemia ejecutándose, por lo que la dinámica de sus actividades posiblemente se haya visto afectada, tanto por las diversas medidas sanitarias así como por decisiones institucionales particulares. Ante esta situación, la Contraloría General señaló mediante la reflexión “Decisiones basadas en datos para la gestión del riesgo institucional frente al COVID-19” la importancia de que las administraciones valoren riesgos asociados, los cuales además, en los proyectos puntuales podrían estar ligados a elementos contractuales.

Al respecto, como punto de partida es valioso considerar la pertinencia de realizar una valoración de la capacidad de gestión de cada uno de los proyectos de inversión (ver imagen siguiente), para responder ante la emergencia, así como a las condiciones particulares de cada uno de ellos. Lo anterior, es importante realizarlo de manera periódica y dinámica, acorde con la evolución de la pandemia, pues esto va a permitir establecer una categorización de los riesgos, de la cual derive la implementación de mecanismos y estrategias de adaptación para garantizar la continuidad en la ejecución de los proyectos, así como la valoración de las afectaciones contractuales y operativas.

Figura N.º 2

Valoración de la capacidad de gestión de los proyectos de inversión pública



Fuente: Elaboración CGR, junio 2020

Además, en este contexto de pandemia, resulta crucial el fortalecimiento del control, la supervisión y fiscalización de la ejecución de los proyectos, pues estas gestiones pueden ser un factor decisivo para garantizar el éxito. Al respecto, la pandemia y sus afectaciones representan la oportunidad de innovar en cuanto a dichos procesos, por ejemplo, el uso de las herramientas tecnológicas como un mecanismo que permite monitorear el avance de las obras u otros, así como un acceso ágil y seguro de la información que permita identificar desviaciones de manera oportuna.

En línea con lo anterior, ante esta situación, la ejecución de los proyectos requiere verse respaldada además por la transparencia de sus gestiones, apoyada principalmente en aquellas plataformas tecnológicas con las que se cuenta para los distintos procesos (compras públicas, sistemas de administración de activos, etc). En este contexto, cobra relevancia que la información asociada a cada uno de los proyectos, procesos y su ejecución se encuentre disponible y actualizada, contemplando además, aquellos nuevos proyectos que surjan o se encuentren planificados a mediano y largo plazo.

Priorización de proyectos ante los cambios

En el marco de la pandemia, algunos proyectos de inversión que estaban por iniciar o al menos se encontraban planificados podrían sufrir retrasos en sus fechas de inicio, así como en el desarrollo de sus actividades. Además, otros que se encuentran en etapas más tempranas podrían no llegar a concretarse por sus características y objetivos, o los recursos destinados a ellos podrían tener que redirigirse hacia otras áreas.

Bajo este contexto, la búsqueda de recursos para el financiamiento de servicios prioritarios y áreas particulares podría implicar ajustes en la inversión pública. No obstante, la creación de dicho espacio fiscal derivado de ajustes en la inversión debe ser diseñado de manera rigurosa, de modo tal que no impacte negativamente la economía, el empleo y los costos futuros de los proyectos.

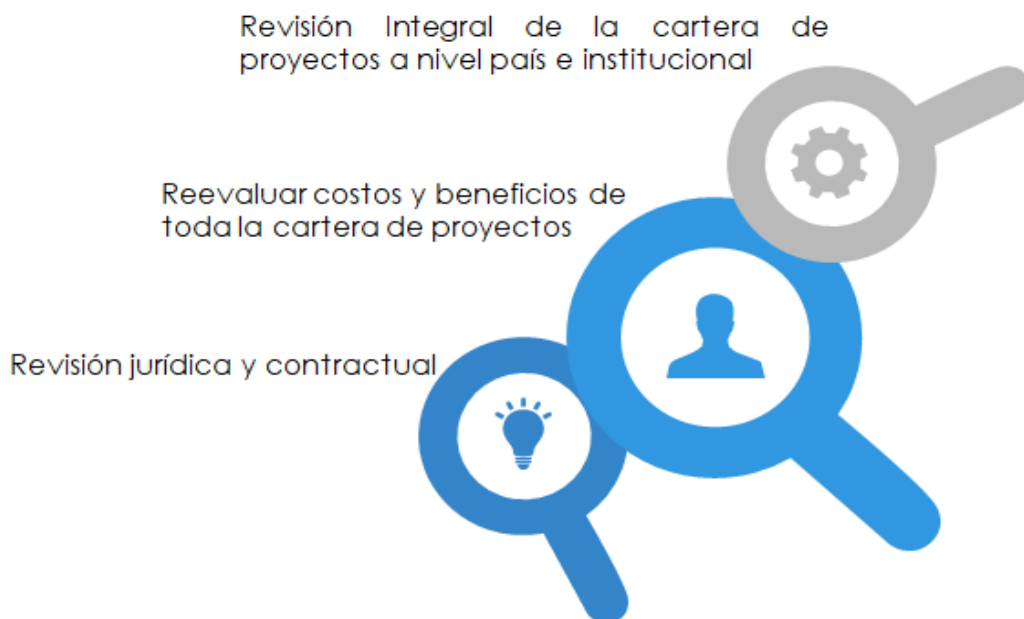
Para lo anterior, es pertinente considerar una serie de elementos (ver imagen siguiente), que ayuden en la búsqueda de espacios fiscales; el primer aspecto implica una revisión integral de la cartera de proyectos a nivel país e institucional, que permita priorizar de acuerdo con los ajustes en la situación actual así como con los escenarios y perspectivas de cambio en las demandas ciudadanas. Al respecto, la Contraloría ha indicado en estudios de fiscalización⁴, la importancia de la actualización de la cartera de proyectos para que cumpla con la Metodología del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022.

También es relevante reevaluar los costos y beneficios de toda la cartera, incluidos los proyectos interrumpidos durante la pandemia. Además, de una revisión de impedimentos jurídicos o contractuales para reasignar fondos y para cancelar o posponer proyectos.

⁴ CGR, 2019. DFOE-AE-IF-00010-2019 Informe de Auditoría de Carácter Especial acerca de la gestión relativa al programa integral de abastecimiento de agua para Guanacaste.

Figura N.º 3

Elementos a considerar en la búsqueda de espacios fiscales a partir de ajustes en la inversión pública



Fuente: Elaboración CGR, junio 2020.

Dicho lo anterior, ante la pandemia no solo persiste la necesidad de ejecutar infraestructura pública de manera ágil, sino contemplando además, la situación fiscal en la que se encuentra el país. Los espacios fiscales de gasto cada vez son menores, de ahí que la eficiencia en la inversión pública resulta indispensable.

Conclusión

El éxito en el desarrollo de inversión pública radica en la rigurosidad técnica en todas las fases del ciclo de vida de los proyectos de inversión, independientemente de su naturaleza. Durante la pandemia, la valoración de riesgos en cada una de las etapas de los proyectos es necesaria, de manera que los recursos asignados se ejecuten bajo principios de eficiencia, eficacia y economía, más aún en un contexto de poca holgura fiscal.

Más información en:

[BID, Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo](#)

[Manual para la introducción de la metodología BIM por parte del sector público europeo.](#)

[PNUD: Objetivos de Desarrollo Sostenible](#)