

# Arreglos institucionales para una gestión eficiente de la inversión pública

Una revisión de los sistemas  
nacionales de inversión pública  
(SNIP) en América Latina y el Caribe  
y experiencias destacadas

Editoras:

Edna Armendáriz, Zoila Llempén y Sofía Aron

Banco Interamericano de Desarrollo  
Sector de Instituciones para el Desarrollo  
División de Gestión Fiscal

Diciembre 2024

# Arreglos institucionales para una gestión eficiente de la inversión pública

Una revisión de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en América Latina y el Caribe y experiencias destacadas

Editoras:

Edna Armendáriz, Zoila Llempén y Sofía Aron

Banco Interamericano de Desarrollo  
Sector de Instituciones para el Desarrollo  
División de Gestión Fiscal

Diciembre 2024



**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Arreglos institucionales para una gestión eficiente de la inversión pública: una revisión de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en América Latina y el Caribe y experiencias destacadas / Jae Choi, Haydeeliz Carrasco, Fernando Cartes, Eduardo Contreras, Simon Groom, María Cristina Mac Dowell, Loreto Tamblay; editoras, Edna Armendáriz, Zoila Llampén, Sofía Aron  
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 3040)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Infrastructure (Economics)-Environmental aspects-Latin America. 2. Infrastructure (Economics)-Environmental aspects-Caribbean Area. 3. Public investments-Evaluation-Latin America. 4. Public investments-Evaluation-Caribbean Area. 5. Economic development projects-Evaluation-Latin America. 6. Economic projects-Evaluation-Caribbean Area. I. Aron, Sofía.

II. Choi, Jae. III. Carrasco, Haydeeliz. IV. Cartes, Fernando. V. Contreras, Eduardo. VI. Groom, Simon (Economist). VII. Mac Dowell, María. VIII. Tamblay, Loreta. IX. Armendáriz, Edna, editora. X. Llampén, Zoila, editora. XI. Aron, Sofía, editora. XII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. XIII. Serie.

IDB-TN-3040

Códigos JEL: H54, O43, O54, Q54.

Palabras clave: inversión pública, infraestructura resiliente, cambio climático, ciclo de inversión, América Latina y el Caribe

<http://www.iadb.org>

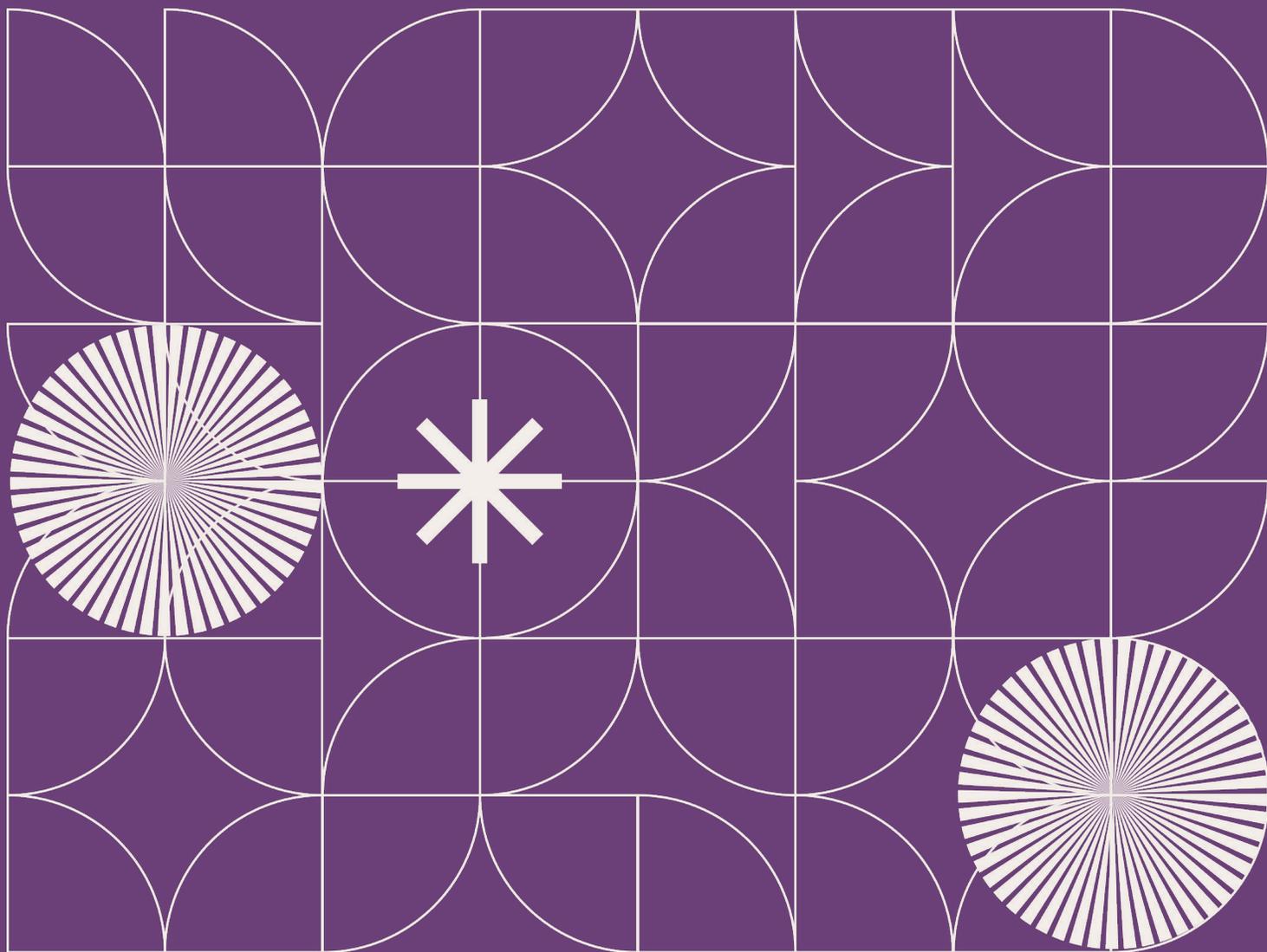
Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





---

# **ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA UNA GESTIÓN EFICIENTE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA:**

Una revisión de los Sistemas Nacionales de  
Inversión Pública (SNIP) en América Latina  
y el Caribe y experiencias destacadas

---

## **Resumen ejecutivo**

La gestión de la inversión pública (GIP) es fundamental para impulsar el desarrollo económico y cerrar brechas de infraestructura en América Latina y el Caribe (ALC). Una gestión eficiente de la inversión pública puede tener hasta 2.5 veces mayor impacto en el crecimiento económico de los países.

Este documento analiza los arreglos institucionales que permiten una GIP eficiente. Para ello, se presentan las experiencias de Australia, Chile, Corea del Sur y el Reino Unido en las distintas etapas del ciclo de inversión, identificando lecciones aprendidas y mejores prácticas en cada contexto. Asimismo, se evalúan los arreglos institucionales de la GIP en ALC, resaltando los principales actores involucrados y los procesos clave, así como las oportunidades de mejora, con especial énfasis en la evaluación ex ante y en la selección de proyectos.

El informe subraya cinco lecciones clave para mejorar la GIP en ALC. Estas están relacionadas con la necesidad de contar con una visión estratégica a largo plazo, garantizar una evaluación ex ante independiente aplicando el criterio de proporcionalidad, acompañar y monitorear el desarrollo de los proyectos, y realizar una evaluación ex post para facilitar la mejora continua en el sistema. Finalmente, el documento enfatiza la necesidad de adaptar las experiencias internacionales a las características locales, promoviendo marcos regulatorios sólidos que maximicen el impacto de la inversión pública y fomenten un crecimiento económico sostenible en la región.

## Agradecimientos

La realización de este libro fue posible gracias a la colaboración y dedicación de especialistas de la División de Gestión Fiscal, académicos y expertos regionales e internacionales en gestión de la inversión pública. A todos ellos extendemos nuestro más sincero agradecimiento por su invaluable apoyo y contribuciones, que enriquecieron el contenido y alcance de esta publicación.

La edición estuvo a cargo de **Edna Armendáriz, Zoila Llempen y Sofía Aron**, quienes desempeñaron un papel fundamental al consolidar los aportes derivados de diversos estudios y transformarlos en un documento cohesivo y de impacto, reflejando el trabajo colaborativo detrás de cada capítulo.

Agradecemos especialmente a los investigadores y redactores de los casos incluidos en este libro. A **Jae Choi**, por su valiosa contribución en el caso de Corea del Sur; a **Fernando Cartes, Eduardo Contreras y Loreto Tamblay**, por el análisis profundo y las perspectivas aportadas en el caso de Chile; a **Simon Groom**, por su enfoque detallado sobre el Reino Unido y Australia; y a **Haydeeliz Carrasco**, por su trabajo centrado en la región de Latinoamérica. Reconocemos el apoyo invaluable de **Maria Cristina Mac Dowell**, quien revisó y enriqueció los casos con su experiencia y mirada crítica.

Asimismo, agradecemos la dedicación de nuestros asistentes de investigación, **Andrea Guardia, Valeria Diez y Roberto Arana**, cuyo esfuerzo constante contribuyó a que este libro avanzara con rigor y precisión.

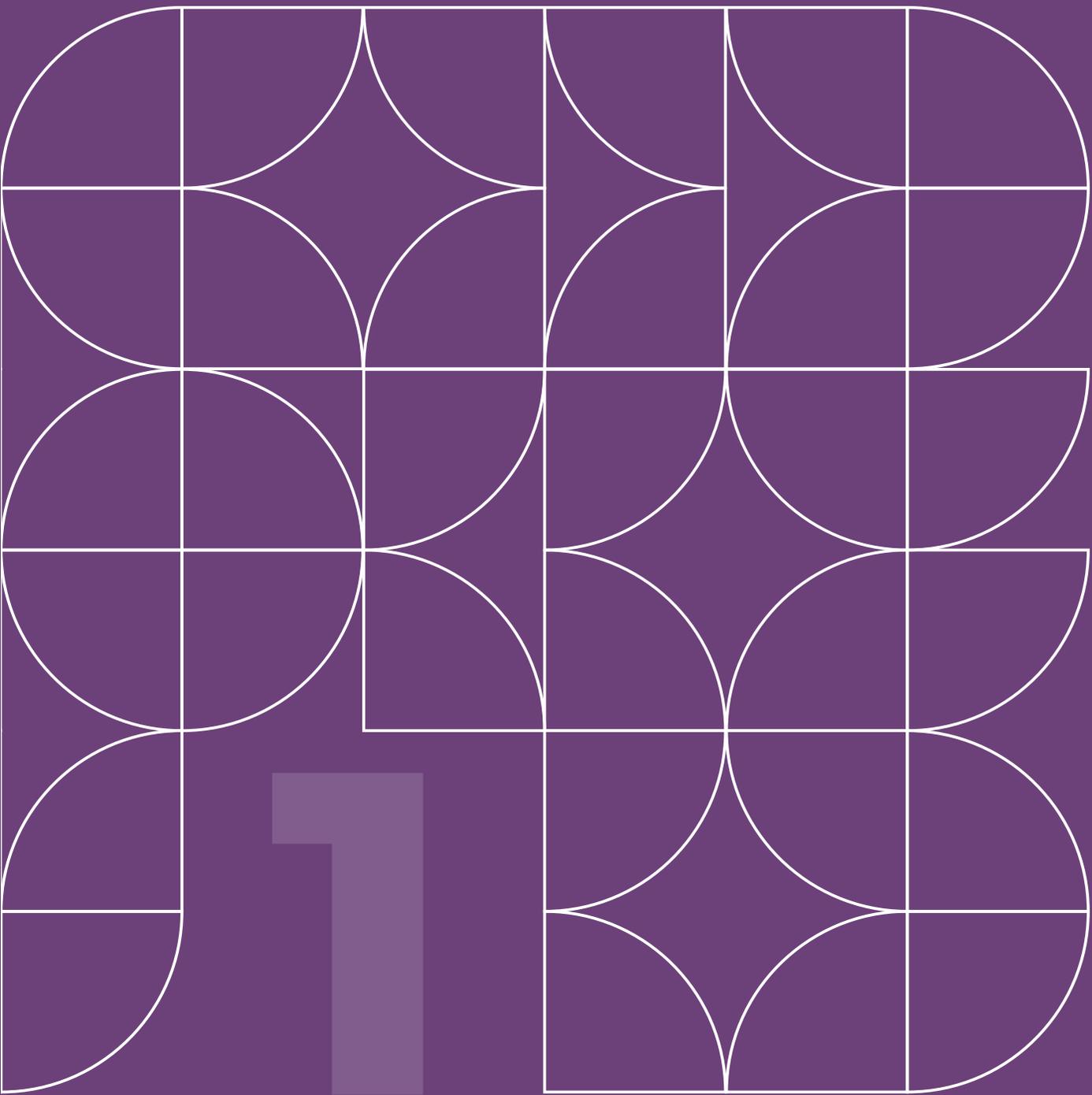
Un agradecimiento especial también a nuestros revisores internos del Banco Interamericano de Desarrollo, **Alejandro Rasteletti, Jose Larios y Philip Keefer**, por sus comentarios constructivos que fortalecieron este trabajo.

Finalmente, extendemos nuestra gratitud a los directores nacionales de inversión pública de la **Red SNIP** en Latinoamérica, quienes proporcionaron información clave y valiosos aportes sobre los sistemas nacionales de inversión pública en la región, elementos esenciales para la elaboración de este libro.

Este esfuerzo colectivo refleja la importancia del trabajo en equipo y la colaboración internacional para generar conocimiento práctico y transformador. A todos ustedes, nuestro profundo agradecimiento.

## **Contenido**

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Introducción</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Experiencias destacadas en gestión de la inversión pública</b> .....	<b>11</b>
2.1 Factores impulsores del cambio.....	12
2.2 Marco regulatorio .....	16
2.3 Actores principales y roles.....	18
2.4 Procesos de gestión de la inversión pública.....	25
2.4.1 Planificación, formulación y evaluación ex ante de proyectos .....	25
2.4.2 Ejecución y monitoreo.....	54
2.4.3 Evaluación ex post.....	63
<b>3. Arreglos institucionales de la gestión de la inversión pública en ALC</b> .....	<b>70</b>
3.1 Marco regulatorio .....	71
3.2 Actores principales y roles.....	72
3.3 Procesos de gestión de la inversión pública.....	73
3.3.1 Planificación, formulación y evaluación.....	73
3.3.2 Ejecución y monitoreo .....	77
3.3.3 Evaluación ex post.....	77
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>79</b>
<b>5. ANEXOS</b> .....	<b>84</b>
5.1 Anexo I. Caso Australia: Organismos políticos y técnicos del Consejo de Gobiernos de Australia .....	85
5.2 Anexo II. Caso Chile: formación profesional del SIN .....	85
5.3 Anexo III. Caso Chile: calificación del RATE .....	86
5.4 Anexo IV. Caso Corea: organización del PIMAC.....	87
5.5 Anexo V. Caso de Corea del Sur: rango de pesos en proyectos de infraestructura .....	88
<b>6 REFERENCIAS</b> .....	<b>89</b>



# INTRODUCCIÓN

**Este estudio está enfocado en explorar los arreglos institucionales de la gestión de la inversión pública (GIP) que permiten una ejecución eficiente de dicha inversión.**<sup>1</sup> Para ello, explora cuatro casos internacionales distinguidos por sus buenas prácticas: Australia, Chile, Corea del Sur y el Reino Unido. La intención es comprender los arreglos institucionales de estas experiencias para considerar su posible adaptación e implementación en América Latina y el Caribe (ALC). Paralelamente, revisa con detalle el estado actual de la GIP en la región, contextualizando las necesidades y áreas de oportunidad en la materia.

**Proteger el gasto en inversión pública en ALC contribuye a cerrar brechas en infraestructura y constituye un motor de crecimiento en la región.** La evidencia empírica internacional ha demostrado que la inversión pública puede tener efectos positivos en el crecimiento económico superiores a los efectos del gasto corriente. De acuerdo con las estimaciones de Izquierdo et al. (2019),<sup>2</sup> el gasto en inversión pública puede tener un efecto multiplicador sobre el crecimiento del país de hasta tres veces el tamaño del efecto del gasto corriente. Además, el gasto en inversión pública puede constituir un motor de crecimiento durante periodos de crisis. Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020) estimó que aumentar el gasto en inversión pública en un 1% del Producto Interno Bruto (PIB) podría incrementar el crecimiento del PIB en un 2,7% (economías de mercado emergentes). A pesar de estos importantes efectos, el gasto de inversión pública en los países de ALC alcanzó alrededor del 3,6% del PIB en el periodo 2019-22, por debajo de los niveles promedio de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), que fue el 4,6% del PIB.<sup>3</sup>

**Sin embargo, los impactos económicos de la inversión pública en el crecimiento económico dependen, entre otros factores, del nivel de eficiencia de dicho gasto.** Si bien la inversión pública tiende a incrementar el crecimiento económico, la magnitud de este efecto depende de la calidad de la gestión de dicho gasto (Gupta et al., 2014; FMI, 2015; Lanau, 2017). Por ejemplo, con relación a las ineficiencias técnicas en el gasto de inversión pública, el país típico de ALC podría aumentar la calidad de su infraestructura en más de un 30% con el mismo nivel de gasto público (Ardanaz, Briceño y García, 2019). Más aún, el FMI (2020) estimó que la ineficiencia del gasto en inversión pública de ALC es superior al promedio global (por ejemplo, ALC pierde en promedio un 41% del dinero gastado en infraestructura, seis puntos porcentuales por encima del promedio global). El BID (2018) estimó que la región pierde aproximadamente un 1,4% del PIB por malgastos relacionados con adquisiciones en obras de construcción pública. Cabe reconocer que los niveles de eficiencia de la inversión pública aumentan proporcionalmente con el nivel de ingreso de los países (Ardanaz et al., 2019).

**Las debilidades en la gestión de la inversión pública suelen traducirse en una selección pobre de proyectos, sobrecostos o atrasos en la implementación, y obras**

<sup>1</sup> Los autores agradecen a los revisores internos del BID Alejandro Rasteletti (FMM/IFD), José Larios (FMM/IFD) y Phil Keefer (IFD/IFD) sus comentarios y aportes a la publicación; así como la excelente asistencia de Roberto Arana, Andrea Guardia y Valeria Díez en esta investigación.

<sup>2</sup> Existe evidencia empírica sobre el efecto positivo de la infraestructura en el crecimiento económico: Straub y Terada-Hagiwara (2010) para Asia; Ergert, Kozluk y Sutherland (2009) para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); Calderón y Servén (2010) y Lanau (2017) para América Latina y el Caribe.

<sup>3</sup> Estimaciones basadas en data WEO-FMI.

**de infraestructura de menor calidad, entre otros.** En particular, la eficiencia de la gestión de la inversión pública, que depende la calidad de los procesos e instituciones que administran dicho gasto, influye tanto en la eficiencia técnica como en la eficiencia asignativa de la inversión pública. En un estudio ampliado y especializado para 16 países de ALC, Armendáriz, Contreras et al. (2016) calculan un índice de eficiencia de la GIP en ALC y obtienen que este es bajo (un promedio de 2,5 en la escala con puntaje máximo de 4). Ese estudio también expone que las principales debilidades en la GIP de la región se encontraban en las dimensiones de “guías estratégicas y evaluación ex ante de proyectos”, “evaluación del proyecto, auditorías y manejo de activos (ex post)”, así como en las subdimensiones de “escrutinio público” y “acceso a la información y sistemas de soporte”.

**Este informe explora diversas experiencias de ALC y de fuera de la región destacadas en la gestión de la inversión pública para extraer buenas prácticas.** El informe se estructura en dos secciones:

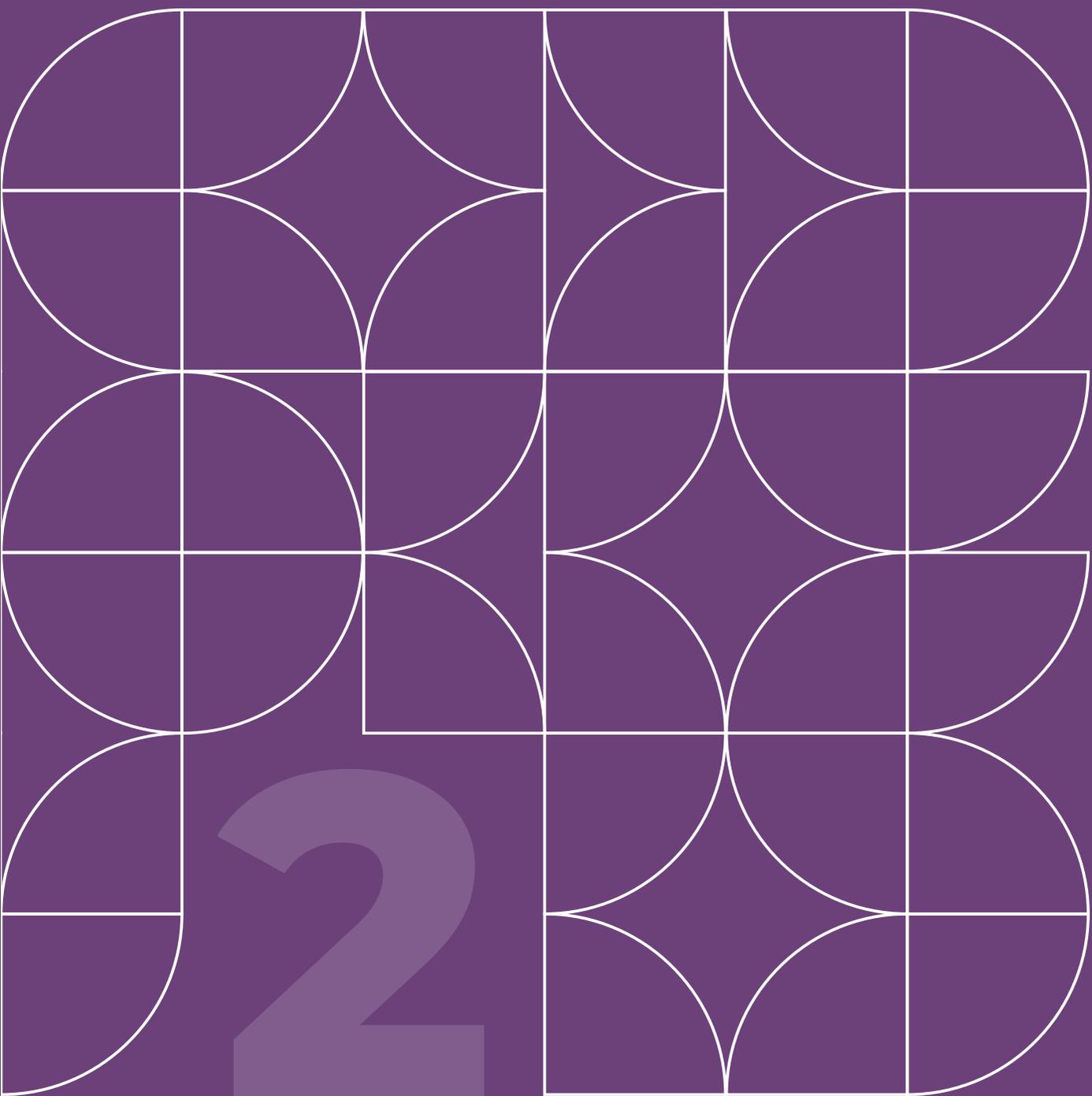
La primera presenta una revisión detallada de las experiencias exitosas en la gestión de la inversión pública, centrándose en cuatro países reconocidos por sus buenas prácticas: Australia, Chile, Corea del Sur y el Reino Unido. Analiza en profundidad las distintas etapas del ciclo de proyectos de inversión, desde la planificación y formulación hasta la evaluación ex post, con el objetivo de comprender los factores que impulsaron el cambio en los arreglos institucionales y reglas de juego de sus sistemas. Además, destaca las lecciones aprendidas y las mejores prácticas identificadas en cada contexto.

La segunda se enfoca en un análisis comparativo de los arreglos institucionales para la gestión de la inversión pública en ALC. Se identifican los principales actores involucrados y se examinan los procesos clave en las distintas etapas del ciclo de proyectos. A través de este análisis, se revela la heterogeneidad existente en la región y se destacan las oportunidades de mejora, especialmente en la evaluación ex ante y en la selección de proyectos.

Ambas secciones están fundamentadas en un mismo esquema de análisis de la gestión de la inversión pública (véase el Gráfico 1). El esquema de análisis abarca aspectos como el marco regulatorio, los actores clave involucrados y las etapas del ciclo de vida de los proyectos de inversión pública: la planificación, la formulación y evaluación ex ante, la ejecución y el monitoreo y la evaluación ex post.

**Gráfico 1.** Esquema de análisis de la gestión de la inversión pública





**Experiencias destacadas en  
gestión de la inversión pública**

**Esta sección revisa experiencias internacionales destacadas en la gestión de la inversión pública, centrándose en cuatro países reconocidos por sus mejores prácticas: Australia, Chile, Corea del Sur y el Reino Unido.** A continuación, se presentan casos de estudio de cada país, analizando en detalle las distintas etapas de la gestión de la inversión pública, así como los factores que impulsaron el cambio en los arreglos institucionales y reglas de juego del sistema. Se comparan los cuatro países en los siguientes ámbitos: i) el marco regulatorio, ii) los actores principales involucrados y iii) las etapas de ciclo de vida de los proyectos de inversión pública, tales como la planificación, la formulación y la evaluación ex ante de proyectos, así como la ejecución, el monitoreo y la evaluación ex post. Mediante esta comparación, se busca identificar prácticas exitosas que puedan ser adaptadas y que permitan fortalecer los arreglos institucionales de la gestión de la inversión pública en ALC.

Es notable observar las motivaciones particulares que impulsaron las reformas en la GIP de cada país: Australia buscó fortalecer la coordinación entre entidades descentralizadas; Chile se enfocó en perfeccionar los criterios de evaluación; Corea del Sur se propuso una evaluación objetiva y una gestión eficiente de costos, y el Reino Unido aspiró a consolidar una visión estratégica a nivel nacional. Estos objetivos variados condujeron a soluciones y arreglos institucionales distintivos en cada caso y que pueden ser relevantes para fortalecer la gestión de la inversión pública en ALC.

## 2.1 FACTORES IMPULSORES DEL CAMBIO

**Esta sección explora los factores que impulsaron las reformas en los sistemas de inversión pública de los países seleccionados.** Antes de sumergirse en los detalles de cada experiencia, es importante entender qué fue lo que motivó los cambios en la regulación de sus sistemas de inversión pública para contextualizar las reformas introducidas.



### Mensaje principal:

La revisión de las experiencias seleccionadas muestra que los modelos de GIP adoptados responden a las características y retos específicos que el país enfrentaba en el momento de la reforma. El nivel de descentralización, el esquema normativo, los incentivos de los actores clave, la estructura gubernamental y las brechas de infraestructura son algunos de los factores que influyeron en el modelo de gestión existente. Por ende, es fundamental tener un entendimiento amplio de estos factores para diseñar reformas de la GIP que se adapten y solucionen problemas específicos de cada país. Si bien no existe una receta única, hay elementos claves que destacan como buenas prácticas y que se resaltan a lo largo del documento.

## Australia:

La gestión de la inversión pública en un contexto de alta descentralización

**En Australia, los arreglos institucionales y de gobernanza para la provisión de gran parte de la infraestructura pública cobran un rol importante debido al alto grado de descentralización de la inversión pública.** Australia es una federación de seis estados, diez territorios y 537 gobiernos locales. En particular, los estados cuentan con una alta autonomía (cada estado tiene su propia constitución, con poderes legislativos, judiciales y ejecutivos autónomos). En relación con la gestión de la infraestructura, los estados son responsables de fijar prioridades y se encargan de ejecutar la mayoría de los proyectos. El gobierno nacional puede establecer un nivel de influencia en el orden de las prioridades a través de su papel en el financiamiento, especialmente en proyectos de gran envergadura, de interés nacional o en aquellos que benefician a más de un estado. En este contexto, los arreglos institucionales para gestionar la inversión pública son particularmente desafiantes.

**A partir de 2008, Australia introdujo reformas significativas en la gestión de la inversión pública para mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Estas reformas incluyeron: i) establecer acuerdos de asociación nacional entre el gobierno nacional y los estados y ii) crear Infraestructura Australia.** La primera reforma está basada en un régimen simplificado de transferencias del gobierno nacional a los estados, que les brinda mayor autonomía en las decisiones de gasto –incluyendo el gasto de capital– y se enfoca en el logro de resultados y productos de servicios públicos más que en los insumos. La segunda reforma consiste en crear un organismo independiente asesor del gobierno nacional y de los estados en materia de infraestructura que busca establecer una planificación y gestión de la infraestructura con una visión estratégica y coordinada entre los distintos niveles de gobierno (más detalles en la sección 2.3 Actores principales y roles).

## Chile:

La gestión de la inversión pública en un marco de disciplina fiscal y recorte de gastos

**A finales de la década de los 70, Chile no contaba con un proceso formal que permitiera filtrar y descartar malos proyectos de inversión pública.** En 1979, impulsadas por el régimen militar, se implementaron las denominadas siete modernizaciones; es decir, reformas estructurales en las siguientes áreas: i) disciplina fiscal y recortes al gasto público, ii) reforma tributaria, iii) liberalización financiera y fijación de un tipo de cambio competitivo, iv) liberalización del comercio, v) inversión extranjera directa, vi) privatización de las empresas estatales, y vii) desregulación y protección de los derechos de propiedad (Herrera, 2017).

**En 1979, con el fin de contribuir a la disciplina fiscal y ajuste del gasto público, se crea el Sistema Nacional de Inversiones (SNI).** En este marco, y con el apoyo técnico de Naciones Unidas, nacieron los bancos regionales de proyectos.<sup>4</sup> El éxito de esta iniciativa hizo que se extendiera la creación del banco de proyectos a los distintos ministerios a nivel nacional, así como a servicios que dependían de estos. En 1982, con apoyo informático del Servicio de Registro Civil, empezó la integración de los bancos regionales de proyectos y los

<sup>4</sup> Estaban enmarcados en una asistencia del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DTCD, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas. El proyecto se inició en 1979 y concluyó, en una segunda etapa, el 31 de diciembre de 1984.

bancos sectoriales de proyectos. Además, destacan las acciones de capacitación, dirigidas a analistas de inversiones en el SNI y funcionarios públicos encargados de la formulación de inversiones, que fueron un elemento clave para el inicio y fortalecimiento del SNI. Estas acciones de capacitación, implementadas inicialmente a través del Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión,<sup>5</sup> dieron paso en 2006 al actual Sistema de Capacitación del SNI de Chile.

## Corea del Sur:

Una evaluación independiente y centralizada de los proyectos

**Antes de 1999, la GIP en Corea del Sur tenía problemas que limitaban su eficiencia, como los conflictos de intereses en la evaluación y la falta de unidades independientes para contar con una evaluación objetiva, lo que resultaba en sobrecostos significativos en proyectos clave.** Los ministerios de línea se ocupaban de la planificación, evaluación y ejecución de los proyectos de inversión. En la evaluación, existían conflictos de intereses entre la promoción de proyectos de inversión y la detección de proyectos con resultados deficientes. Como la primera invalidaba a la segunda, la evaluación de viabilidad solía ser un mero trámite. Solo uno de los 33 proyectos llevados a cabo entre 1994 y 1998 se consideró inviable. No existían unidades u organismos independientes con capacidad técnica para realizar una evaluación objetiva. La escasez de directrices estandarizadas era otro obstáculo. Dado que durante las etapas de planificación los costos solían subestimarse, los sobrecostos eran frecuentes. Por ejemplo, en el caso del tren bala, la mayor inversión pública de Corea, un estudio de viabilidad determinó que tendría un costo de US\$ 5.500 millones, pero el costo real se disparó hasta US\$ 18.500 millones, es decir, 3,4 veces más que la estimación inicial (KDI, 2012: 28).

**En 1999, Corea del Sur aprovechó la crisis económica para implementar cambios en las regulaciones de la inversión pública, con el objetivo de prevenir sobrecostos y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.** La crisis financiera asiática de 1997-1999 provocó efectos devastadores en la economía y las finanzas públicas coreanas. El ingreso per cápita y los ingresos fiscales del país se derrumbaron. Corea priorizó la importancia de la solidez fiscal para la recuperación de la economía. Aprovechó la crisis para introducir medidas drásticas en la GIP en 1999 como parte de la reforma del sector público. La crisis fomentó el sentido común sobre la inevitable reforma fiscal entre los ciudadanos, funcionarios y otras partes interesadas.

## Reino Unido:

Una visión estratégica y la mejora de la ejecución de proyectos

**El déficit de infraestructura, los graves problemas de ejecución y la ausencia de una visión estratégica nacional de infraestructura en un escenario de restricción fiscal llevó al Reino Unido a implementar cambios organizacionales y procedimientos**

<sup>5</sup> Este curso tenía un enfoque pionero, centrado en la importancia de medir y evaluar la eficiencia y la rentabilidad social de los proyectos, con el fin de priorizar y utilizar bien los recursos fiscales. Para mayor información véase: CIAPEP: Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión (1976-2006)–Instituto de Economía ([uc.cl](#)).

**de planificación a largo plazo en la GIP.** Antes de estas reformas, el país enfrentaba desafíos en la planificación y ejecución de proyectos: i) tenía un déficit de infraestructura en comparación con sus principales competidores internacionales, junto con las severas restricciones fiscales derivadas de los efectos de la crisis financiera internacional; ii) sufría graves problemas relacionados con la ejecución que afectaban a algunos proyectos complejos y destacados, especialmente en el área de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y que a menudo estaban relacionados con deficiencias durante la planificación; y iii) faltaba una visión estratégica nacional de la infraestructura para guiar la identificación y priorización de proyectos.<sup>6</sup>

### **El impulso para la reforma en el Reino Unido provino de dos direcciones principales.**

En primer lugar, un informe de la Oficina Nacional de Auditoría (2010) puso de manifiesto una falta de coordinación en la operación y diseño del sistema central de garantía en la evaluación ex ante de los proyectos.<sup>7</sup> Esta falta de coordinación tuvo serias consecuencias para la ejecución de proyectos de alto riesgo y permitió que muchos proyectos con un nivel de riesgo inaceptablemente alto entraran en la cartera de inversión pública y luego continuaran sin ajustes cuando los riesgos se materializaron. El informe propuso diseñar un sistema mejorado, cuya implementación condujo a crear una nueva organización: la Autoridad de Grandes Proyectos. En segundo lugar, una revisión independiente<sup>8</sup> identificó una dificultad gubernamental para establecer prioridades estratégicas basadas en proyecciones claras de las necesidades futuras. La revisión recomendó establecer una comisión independiente con el mandato de identificar las necesidades de infraestructura del país para los próximos 25 o 30 años.

---

<sup>6</sup> En el *The Armitt Review: An Independent Review of Long Term Infrastructure Planning*, se distinguen los efectos de estos problemas en diversos sectores. Por ejemplo, en el sector energético, debido a la incertidumbre de las políticas, el regulador de este sector advirtió de una caída inminente de la capacidad excedentaria: de un margen del 14% en 2013 a solo el 4% en 2015. En el sector ferroviario, la falta de planificación a largo plazo y de consenso político retrasó el Crossrail 20 años.

<sup>7</sup> La garantía se define como una evaluación independiente para determinar si se dispone de los elementos necesarios para ejecutar proyectos con éxito y si estos funcionan de manera eficaz.

<sup>8</sup> Se trata de *The Armitt Review: An Independent Review of Long Term Infrastructure Planning*, que se produjo en 2013 por encargo del principal partido de la oposición.

## 2.2 MARCO REGULATORIO

El marco regulatorio es fundamental para el adecuado funcionamiento del sistema de inversión pública. Los marcos regulatorios buscan asegurar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, así como promover una gestión responsable y sostenible de las inversiones.



### Mensaje principal:

La revisión del marco normativo de los cuatro países muestra que, si bien la base legal que regula la inversión pública se establece en normas amplias, los países reglamentan a través de normas específicas la gestión, como es el caso de Corea del Sur. La existencia de normas específicas proporciona un marco claro y detallado para guiar la inversión pública. La elección del enfoque normativo adecuado depende de factores como la cultura administrativa, la estructura gubernamental y las prioridades nacionales.

A continuación, se describen los principales aspectos de los marcos regulatorios en cada uno de estos países.

**Cuadro 1.** Resumen de los marcos legales de la gestión de la inversión pública

Australia	Chile	Corea del Sur	Reino Unido
<p>Australia no cuenta con leyes ni estatutos específicos para gestionar la inversión pública, a excepción de aquellos que establecen ciertos organismos estatutarios clave. La legitimidad de los sistemas de la GIP a nivel de estados y de la Mancomunidad se deriva de la autoridad de los ministerios de Finanzas y de las responsabilidades atribuidas a las autoridades responsables.<sup>9</sup></p>	<p>La operación del SNI está respaldada por un conjunto de leyes, normas y procedimientos internos de administración. Dentro de estas destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Decreto Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y sus modificaciones.</li> <li>• El Decreto Ley 1.263 de 1975: la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.<sup>10</sup></li> </ul>	<p>La Ley Nacional de Finanzas constituye la base legal de la GIP en Corea del Sur. Es una ley fiscal general sobre principios, estructura presupuestaria, procesos, gestión de la inversión pública y otros aspectos. Tres artículos (38, 38-2 y 38-3) establecen específicamente la evaluación ex ante. Esta ley se complementa con una regulación de menor nivel, un decreto de ejecución.<sup>11</sup></p>	<p>En el modelo jurídico anglosajón del Reino Unido no hay leyes ni estatutos específicos relacionados con la gestión de la inversión pública, ni tampoco ninguna mención específica de la GIP en la legislación más general relacionada con la gestión financiera pública. La legitimidad del sistema de GIP deriva de la autoridad del Tesoro (el Ministerio de Economía y Finanzas) y de las responsabilidades asignadas a los contables para garantizar el valor del dinero público y la rendición de cuentas al Parlamento (a través de sus comités).</p>
<p>A nivel de la Mancomunidad: está la Ley de Gobernanza Pública, Desempeño y Responsabilidad (2013). En cuanto a guías y otros procedimientos, destacan las emitidas por Infraestructura Australia.</p>	<p>El Decreto de Ley 19.175: la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido se aprobó por el Decreto con Fuerza de Ley 1-19.175 de 2005 del Ministerio del Interior.</p>	<p>Estos códigos de nivel superior contienen algunas cláusulas relacionadas con la gestión de la inversión pública, ya que su objetivo principal es proporcionar una base legal.</p>	<p>A nivel de guías y otros procedimientos, destaca el uso del Libro verde, documento emitido por el Tesoro que incluye las directrices sobre evaluación de políticas, programas y proyectos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>9</sup> La autoridad responsable es la misma que el contable en el sistema del Reino Unido. Para los ministerios –denominados departamentos de Estado– la autoridad responsable es el secretario, que es el funcionario más importante.

<sup>10</sup> Fue modificada, entre otras disposiciones, por el artículo 68, letra C de la Ley 18.768, que agregó el artículo 19 bis que en su inciso 4.

<sup>11</sup> La Ley Nacional de Finanzas y el Decreto de ejecución están disponibles en inglés en [https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/lawView.do?hseq=46680&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=46680&lang=ENG) y [https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/lawView.do?hseq=46681&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=46681&lang=ENG), respectivamente.

## 2.3 ACTORES PRINCIPALES Y ROLES

Dentro del sistema de gestión de inversión pública, es crucial comprender y analizar los principales actores involucrados en este proceso. Estos actores desempeñan roles clave en la planificación, implementación, regulación y supervisión de los proyectos de inversión. Esta sección explora en detalle la función y contribución de estos actores en el sistema de gestión de inversión pública de los cuatro países seleccionados.



### Mensaje principal:

Los países con mayor grado de descentralización, como Australia, requieren una mayor colaboración de diversos actores y consejos estratégicos, mientras que, en los países más centralizados, como Chile, Corea del Sur y el Reino Unido, los ministerios de Economía y Finanzas tienen un rol preponderante en la toma de decisiones y en la coordinación. Por otro lado, destaca la creación de unidades consultivas independientes que participan en la planificación de inversiones, tales como Infraestructura Australia y la Autoridad de Infraestructura y Proyectos del Reino Unido.

El Cuadro 2 resume los principales actores y roles para cada caso de estudio:

**Cuadro 2.** Actores principales y roles de los casos de estudio

	AUSTRALIA	CHILE	COREA DEL SUR	REINO UNIDO
Responsable de la planificación	Infraestructura Australia	-	Ministerio de Economía y Finanzas	Autoridad de Infraestructura y Proyectos Ministerio de Economía y Finanzas (Comisión Nacional de Infraestructura)
Órgano rector	Departamento de Finanzas de la Mancomunidad y de los estados Departamento de Infraestructura de la Mancomunidad y de los estados	Ministerio de Hacienda Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio de Economía y Finanzas
Formulador	Entidad proponente del proyecto	Entidad proponente del proyecto	Centro de Gestión de Inversiones en Infraestructura Pública y Privada (PIMAC)	Entidad proponente del proyecto
Responsable de la evaluación/ aprobación	Infraestructura Australia (elabora la lista priorizada, pero no lo compete el financiamiento) Ministerio de Finanzas de la Mancomunidad (financiamiento)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	PIMAC	Autoridad de Infraestructura y Proyectos Ministerio de Economía y Finanzas
Auditoría	Oficina Nacional de Auditoría de Australia	Contraloría General de la República	La Junta de Auditoría e Inspección	Oficina Nacional de Auditoría

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 3.** Australia: actores principales y sus roles

<p><b>Departamento (ministerios) de Finanzas de la Mancomunidad y de los estados</b></p>	<p>Tanto a nivel federal como de los estados, los ministerios de Finanzas tienen una participación activa. El Departamento de Finanzas de la Mancomunidad desempeña un papel central en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración financiera y económica, estableciendo reglas y rindiendo cuentas al Parlamento sobre el uso adecuado de los fondos públicos.</li> <li>• Regulando el proceso de revisión nodal,<sup>12</sup> que garantiza la calidad y la independencia de los proyectos de inversión pública de alto valor o riesgo que buscan financiación del presupuesto federal.</li> </ul> <p>Los departamentos de Finanzas de los estados desempeñan un papel similar al nivel federal y regulan los procesos de revisión nodal (descrito en la siguiente sección).<sup>13</sup> Además, estos departamentos<sup>14</sup> orientan sobre la aplicación de metodologías de evaluación y el modelo de estudio de viabilidad, aunque ahora Infraestructura Australia y las entidades sectoriales se encargan principalmente de estas tareas a nivel federal.</p>
<p><b>Departamento (ministerios) de Infraestructura de la Mancomunidad y de los estados</b></p>	<p>El Ministerio de Infraestructura de la Mancomunidad es responsable de asesorar al gobierno sobre políticas de infraestructura y transporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administra el Programa de Inversión en Infraestructura de la Mancomunidad, emitiendo directrices nacionales para la planificación y ejecución de proyectos.<sup>15</sup></li> <li>• Es el organismo responsable de Infraestructura Australia.</li> </ul> <p>Los departamentos de infraestructura de los estados tienen funciones similares a nivel sus territorios.</p>
<p><b>Consejo de Gobiernos de Australia y sus organismos especializados</b></p>	<p>Australia cuenta con una estructura organizativa que facilita la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno a través del Consejo de Gobiernos de Australia y sus organismos especializados. El Consejo de Gobiernos es el máximo órgano intergubernamental del país, compuesto por el primer ministro, los primeros ministros de los estados y territorios y el presidente de la Asociación Australiana de Gobiernos Locales.<sup>16</sup></p>

<sup>12</sup> Este proceso se explica con detalle en la sección de formulación y evaluación de proyectos. Es importante mencionar que este proceso se explicita en [Australian Government Assurance Reviews](#), guía de gestión de recursos N.º 106 de 2017. Además de las revisiones nodales, la guía también abarca las evaluaciones de preparación para la implementación, que es otro tipo de revisión de garantía de calidad independiente.

<sup>13</sup> Por ejemplo, el Departamento de Finanzas del Estado de Victoria se encarga de asignar recursos, capacitar y acreditar revisores nodales, desarrollar y mejorar continuamente el proceso de revisión nodal, proporcionar orientación sobre mejores prácticas y compartir lecciones aprendidas de las revisiones en todo el gobierno

<sup>14</sup> En el pasado, el Departamento de Finanzas elaboró una guía integral sobre la evaluación de proyectos en el marco de una serie de guías de referencia de gestión de Finanzas: N.º 5 Introducción de gestión de Finanzas y N.º 6 Manual de análisis de costo beneficio.

<sup>15</sup> Estas directrices incluyen las directrices de Evaluación y Planificación del Transporte Australiano (ATAP), que abordan aspectos como la resistencia a las inundaciones y la calidad de vida urbana.

<sup>16</sup> La Asociación Australiana de Gobiernos Locales representa a los 537 consejos locales de los estados y territorios a nivel nacional. Es la federación de las asociaciones de gobiernos locales, estatales y territoriales (véase el Anexo I para más detalle).

<p><b>Infraestructura Australia y contrapartes a nivel de estados</b></p>	<p>Infraestructura Australia es un órgano independiente creado en 2008 con el mandato de promover y priorizar la infraestructura de importancia nacional. Informa tanto al Ministerio de Infraestructura como al Consejo de Gobiernos de Australia, elabora estudios y ofrece asesoramiento a todos los niveles de gobierno, así como a los inversores y propietarios de infraestructura. Asimismo, tiene la responsabilidad de elaborar el Plan Nacional de infraestructura y la lista priorizada de proyectos. También evalúa propuestas de proyectos con financiamiento gubernamental por encima de US\$ 250 millones u otras propuestas a solicitud de los ministerios proponentes.<sup>17</sup> La independencia de Infraestructura Australia está protegida por su ley fundacional, que establece que el gobierno no debe dar instrucciones sobre el contenido de ninguna auditoría, lista, plan o asesoramiento proporcionado por la organización. Tiene un mero papel consultivo, sin ningún poder de decisión sobre el financiamiento.<sup>18</sup> Uno de sus puntos fuertes es la provisión de una orientación coherente en los ciclos electorales.</p>
<p><b>Oficina Nacional de Auditoría de Australia</b></p>	<p>El propósito de la Oficina Nacional de Auditoría de Australia es respaldar la rendición de cuentas y transparencia en el sector gubernamental a través de informes independientes presentados al Parlamento.</p> <p>En el desempeño de esta función, la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO, por sus siglas en inglés) trabaja en estrecha colaboración con el Comité Conjunto de Cuentas Públicas y Auditoría, que es su comité de supervisión. La Oficina Nacional tiene el mandato de llevar a cabo auditorías de desempeño de proyectos<sup>19</sup> y programas del gobierno central. Las oficinas de auditoría a nivel de los estados tienen una función similar a la oficina nacional.</p>

**Cuadro 4.** Chile: actores principales y sus roles

<p><b>Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)<sup>20</sup></b></p>	<p>A través de la <a href="#">División de Evaluación Social de Inversiones</a>, el MDSF tiene como mandato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar la evaluación social de las iniciativas de inversión pública.</li> <li>• Elaborar las metodologías para formular y evaluar los proyectos de inversión.</li> <li>• Administrar los sistemas de información para monitorear las diferentes fases del ciclo de vida de los proyectos de inversión.</li> </ul>
<p><b>Ministerio de Hacienda</b></p>	<p>La formulación presupuestaria es responsabilidad del Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de la asignación de los recursos a las iniciativas de inversión una vez que el MDSF da viabilidad al proyecto. Asimismo, regula y supervisa la ejecución del gasto público.</p>

<sup>17</sup> About Infraestructura Australia está disponible en: <https://www.infraestructuraaustralia.gov.au/sites/default/files/2021-07/Assessment%20Framework%202021%20Overview.pdf>

<sup>18</sup> En algunos estados, se ha establecido un equivalente a Infraestructura Australia, como Infraestructura Victoria e Infraestructura Nueva Gales del Sur. Estos organismos cumplen las mismas funciones que Infraestructura Australia, aunque a nivel de estados. Información disponible en: <https://www.infraestructuravictoria.com.au/> y <http://www.infraestructure.nsw.gov.au/>

<sup>19</sup> Estas auditorías se centran en evaluar la efectividad, eficiencia y economía de los programas y actividades del gobierno. Los informes de auditoría abordan cuestiones clave relacionadas con la gestión financiera, el cumplimiento normativo y el logro de los objetivos establecidos. Los temas varían según el sector, abarcando desde la administración de programas de salud y educación hasta la gestión de recursos naturales y la seguridad nacional. La ANAO utiliza un enfoque basado en estándares para evaluar el desempeño y proporcionar recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de las operaciones gubernamentales y garantizar el uso eficiente de los recursos públicos.

<sup>20</sup> El Anexo II presenta el desgajado de la formación profesional de los funcionarios del SNI.

<b>Contraloría General de la República (CGR)</b>	<p>Es el órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado y goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. Es esencialmente una entidad de control de legalidad de los actos de la Administración del Estado que actúa con independencia del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional.</p> <p>Su labor es eminentemente fiscalizadora; de carácter jurídico, contable y financiero, pues está destinada a cautelar el principio de legalidad, es decir, verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla.</p>
<b>Ministerios ejecutores</b>	<p>Los ministerios de línea (sectoriales), servicios públicos, gobiernos regionales, municipios y empresas del Estado son los que requieren proyectos de inversión y, por lo tanto, los formulan y presentan al SNI, los financian, ejecutan y operan obras de inversión. Todo el ciclo de gestión de la inversión, en sus diferentes procesos, está sujeto a la fiscalización de la CGR.</p>

**Cuadro 5.** Corea del Sur: actores principales y sus roles

<b>Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)</b>	<p>El MEF<sup>21</sup> domina la gestión de la inversión pública de Corea, incluida la evaluación ex ante. En él destacan la Oficina de Presupuesto, que está a cargo de los asuntos de asignación presupuestaria, y la Oficina de Gestión Fiscal,<sup>22</sup> que se ocupa de la gestión de la inversión pública. Antes de la reforma fiscal de 1999, la planificación, evaluación y ejecución dependían de los diversos ministerios de línea.<sup>23</sup></p> <p>La función central del MEF fue posible con la creación en 2001 de un centro de investigación, el Centro de Gestión de la Inversión Pública y Privada en Infraestructura (PIMAC, por sus siglas en inglés), que reforzó considerablemente los conocimientos especializados en la materia.</p> <p>Además de definir políticas de gestión de la inversión pública, el MEF maneja la gestión de los estudios preliminares de viabilidad (EPV) y la selección de los proyectos que se someten a estos estudios. Tiene potestad para elegir los proyectos que serán objeto de un EPV motu proprio o a solicitud de los ministerios de línea competentes. El MEF recibe los proyectos propuestos por los ministerios de línea correspondientes y hace una selección final de aquellos que enviará al PIMAC para llevar a cabo el EPV.</p>
--	---

<sup>21</sup> Más información disponible en: <http://english.moef.go.kr>.

<sup>22</sup> Cuenta con seis divisiones: i) división general de gestión fiscal, ii) de evaluación de resultados, iii) de estudios de viabilidad, iv) de políticas de asociaciones público-privadas (APP), v) de contabilidad y vi) liquidación y de monitoreo de la implementación.

<sup>23</sup> La reforma da estas responsabilidades al MEF, ya que no tiene problemas de conflicto de intereses en la evaluación. A diferencia de los ministerios de línea que tenían mandatos de promoción de proyectos públicos, el MEF no gestiona proyectos individuales (por ejemplo, inversiones para la construcción de infraestructuras) y carece de objetivos conflictivos entre sí. Al ser una entidad imparcial, está bien posicionada para abordar la gestión de la evaluación de proyectos.

<p><b>Centro de Gestión de la Inversión Pública y Privada en Infraestructura (PIMAC)</b></p>	<p>El PIMAC está alojado como una unidad en el Instituto de Desarrollo de Corea (KDI, por sus siglas en inglés) y es un centro de estudios en materia de políticas socioeconómicas.<sup>24</sup> Cuenta con tres divisiones: i) evaluación de la inversión pública, ii) asociaciones público-privadas (APP) y iii) política e investigación. Este centro realiza los EPV e investigaciones relacionadas con la gestión de la inversión pública, en apoyo al MEF.</p> <p>El MEF encarga parte de los estudios preliminares de viabilidad al PIMAC, incluido el otorgar puntuaciones mediante un proceso analítico-jerárquico (análisis multicriterio) para fundamentar las decisiones de inversión.<sup>25</sup> El MEF se abstiene del proceso técnico y operativo del PIMAC, con el fin de promover conocimientos especializados, objetividad e independencia. Además, el PIMAC se esfuerza por ser políticamente neutro y producir resultados de investigación de alta calidad y objetividad. El PIMAC tiene docenas de expertos profesionales que no son funcionarios gubernamentales. A fecha de marzo de 2019, contaba con 97 empleados<sup>26</sup> y su situación laboral difería de la de los funcionarios gubernamentales que se rigen por un código único de recursos humanos en materia de contratación, promoción, capacitación y compensación.</p> <p>Al realizar un EPV individual, el centro organiza un equipo de entre ocho y diez personas,<sup>27</sup> entre ellas el jefe del PIMAC, un director de proyecto, un grupo de expertos en análisis de costo beneficio y especialistas externos.</p>
--	--

#### Cuadro 6. Reino Unido: actores principales y sus roles

<p><b>El Tesoro<sup>28</sup></b></p>	<p>El Tesoro:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es responsable de la planeación y tiene a su cargo la elaboración de la estrategia nacional de infraestructura.</li> <li>• Desarrolla la metodología de evaluación ex ante y ex post.</li> <li>• Revisa y aprueba proyectos importantes en puntos fundamentales del ciclo de los proyectos.</li> <li>• Define las prioridades dentro del proceso presupuestario.</li> <li>• Establece comités ad hoc para examinar proyectos de mayor tamaño y riesgo durante la planificación.</li> <li>• Participa en la priorización durante la presupuestación.</li> </ul>
--------------------------------------	---

<sup>24</sup> El KDI es una entidad de investigación financiada con fondos públicos. Su jefe lo nombra el presidente de Corea.

<sup>25</sup> Después de que la evaluación ex ante se encargara al PIMAC, ya no eran necesarios los programas para capacitar a funcionarios del gobierno, por lo que dejaron de realizarse.

<sup>26</sup> Los empleados del PIMAC tienen estudios en: economía y estadística (23), negocios y contabilidad (15), ingeniería civil, construcción y medio ambiente (21), planificación y transporte urbano (15), derecho (4), cooperación internacional (5), administración y otros ámbitos (14) (PIMAC, 2019). Muchos miembros del personal cuentan con diplomas de alto nivel (entre otros, doctorado) y han pasado por un concurso de selección. En el Anexo IV se encuentra estructura organizacional del PIMAC.

<sup>27</sup> Los equipos que realizaban los estudios preliminares de viabilidad estaban compuestos por ocho personas hasta 2016 y cuentan con diez miembros desde entonces.

<sup>28</sup> En el Tesoro no hay una unidad específica de gestión de la inversión pública, sino que las funciones cotidianas del ministerio con respecto a la planificación y priorización de proyectos las realiza la dirección general de los equipos de gastos específicos del sector responsable del gasto público (la Dirección General de Servicios Públicos y Crecimiento), que también gestiona los gastos recurrentes.

<p><b>Autoridad de Infraestructura y Proyectos</b></p>	<p>La Autoridad de Infraestructura y Proyectos, creada en 2016 como resultado de la fusión de la Autoridad de Grandes Proyectos e Infrastructure UK,<sup>29</sup> informa conjuntamente al Tesoro y a la Oficina del Gabinete (la oficina del primer ministro). Su mandato consiste en garantizar la realización oportuna y rentable de las prioridades gubernamentales en materia de infraestructura junto con otros importantes proyectos y programas gubernamentales. La Autoridad de Infraestructura y Proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisa el ciclo de vida del proyecto, desde la política, el inicio, la financiación y la garantía independiente.</li> <li>• Coordina el sistema de revisión nodal (que se verá en la sección planificación, formulación y evaluación de la inversión pública).</li> <li>• Brinda apoyo, lleva a cabo revisiones no planificadas de proyectos debido a condiciones cambiantes durante la ejecución y brinda recomendaciones para reducir el riesgo de los proyectos más complejos y de alto riesgo.</li> <li>• Trabaja con los ministerios para desarrollar capacidades en la gestión de proyectos.</li> </ul>
<p><b>Comisión Nacional de Infraestructura</b></p>	<p>La Comisión Nacional de Infraestructura se creó en 2015 como agencia ejecutiva del Tesoro para brindar asesoramiento imparcial y experto y emitir recomendaciones independientes al gobierno sobre infraestructura económica. Opera de manera independiente. La comisión está a cargo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Producir una evaluación nacional de infraestructura una vez en cada mandato gubernamental. En ella, establece su evaluación acerca de las necesidades de infraestructura a largo plazo y emite recomendaciones al gobierno.</li> <li>• Realizar estudios específicos sobre los desafíos urgentes de infraestructura definidos por el gobierno a la luz de las opiniones de la evaluación nacional de infraestructura y las partes interesadas.</li> <li>• Realizar un informe anual de monitoreo en el que se hace un balance del progreso del gobierno en las áreas en las que ha puesto en práctica las recomendaciones de la evaluación nacional de infraestructura.</li> </ul>
<p><b>Oficina Nacional de Auditoría</b></p>	<p>La Oficina Nacional de Auditoría tiene el mandato de realizar auditorías de desempeño de los proyectos y programas del gobierno central. Esta oficina informa al Comité de Cuentas Públicas del Parlamento y no tiene autoridad administrativa o judicial, sino que solo audita el gasto del gobierno central. Además, celebra reuniones abiertas para discutir sus conclusiones con las partes involucradas y emitir recomendaciones.</p>
<p><b>Ministerios sectoriales</b></p>	<p>Los diversos ministerios y sus agencias son responsables de planificar, evaluar, implementar y monitorear proyectos de acuerdo con la orientación del Tesoro y de la Autoridad de Infraestructura y Proyectos. Los ministerios pueden elaborar sus propias orientaciones para los organismos y agencias bajo su autoridad,<sup>30</sup> pero han de ser coherentes con la orientación general del Tesoro.</p>

<sup>29</sup> Infrastructure UK fue una división del Tesoro, creada en 2010, que asesoraba al gobierno sobre las necesidades de infraestructura del Reino Unido a largo plazo y proporcionaba asesoría comercial para respaldar proyectos y programas importantes. Infrastructure UK fue la unidad de asociaciones público-privadas (APP) del gobierno y, con la fusión, estas responsabilidades quedaron bajo la Autoridad de Infraestructura y Proyectos. En 2018, se tomó la decisión política de no promover nuevas APP, de manera que estas funciones ya no tienen la importancia que tuvieron en el pasado. La Autoridad de Grandes Proyectos fue creada en 2011 como respuesta directa al informe de la Oficina Nacional de Auditoría sobre la garantía de proyectos de alto riesgo.

<sup>30</sup> El gobierno central consta de ministerios (denominados departamentos) y agencias ejecutivas y organismos públicos no pertenecientes al departamento, que están bajo su autoridad. Los proyectos pueden originarse en cualquier nivel.

## 2.4 PROCESOS DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

### 2.4.1 PLANIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN EX ANTE DE PROYECTOS



Esta sección explora los diversos procesos utilizados por cada país durante la **planificación, formulación y evaluación ex ante de los proyectos de inversión pública**. Aunque existen diferencias entre estos procesos, hay decisiones clave que cada país debe considerar al diseñarlos. A continuación, se presentan preguntas de interés agrupadas en cuatro áreas:



#### Planificación y priorización de la inversión

¿Existe un plan centralizado a nivel nacional? ¿Quién toma las decisiones de priorización de inversión pública?

**Mensaje principal:** La mayoría de los países, con excepción de Chile,<sup>31</sup> han establecido planes nacionales de infraestructura a largo plazo formulados de manera centralizada. Australia y el Reino Unido no solo cuentan con estos planes estratégicos, sino que también delinear una lista de prioridades basada en dicho plan de largo plazo. Esto demuestra una adaptabilidad y una revisión constante que permite ajustar y priorizar los proyectos según las necesidades del país.



#### Metodologías de evaluación ex ante

¿Qué tipo de metodologías se utilizan para evaluar la viabilidad de un proyecto?

**Mensaje principal:** La metodología de costo beneficio social es la más extendida entre los países para determinar la viabilidad de un proyecto. Sin embargo, en situaciones donde esta evaluación ex ante no es aplicable, muchos optan por la metodología de costo eficiencia o efectividad, que se centra más en lograr los objetivos con el menor recurso posible. Un caso destacable es el de Corea, donde se utiliza un enfoque de multicriterio, que además del análisis costo beneficio, incluye criterios adicionales para evaluar sus proyectos.

<sup>31</sup> Según datos de la Encuesta 2022 OCDE/BID sobre gobernanza de las infraestructuras, Chile ha reportado tener un plan sectorial de largo plazo (menos de diez años).



### Criterio de proporcionalidad

¿Todos los proyectos se evalúan de la misma manera o existe un criterio de proporcionalidad donde los proyectos de mayor costo y/o riesgo se evalúan de manera más profunda?

**Mensaje principal:** La mayoría de los países, adoptan un criterio de proporcionalidad en su proceso de revisión: aquellos proyectos de mayor envergadura o que presenten más riesgos se priorizan para ser revisados y aprobados por el ministerio de finanzas y/o planificación. Este enfoque busca asegurar que los proyectos con un impacto potencialmente más significativo, ya sea por su magnitud o por los riesgos asociados, sean objeto de un escrutinio riguroso y minucioso.



### Independencia de la evaluación

¿Cuál es el nivel de independencia en la evaluación? ¿La entidad encargada de formular y proponer un proyecto es la misma que evalúa su viabilidad y lo aprueba?

**Mensaje principal:** Garantizar la independencia en la evaluación ex ante es una característica clave en los cuatro casos analizados. Aunque cada país ha asignado el rol de la evaluación independiente en distintas entidades (generalmente, los ministerios de finanzas y/o planificación), el objetivo principal es minimizar los sesgos en la evaluación, separar el rol de las entidades ejecutoras de la entidad evaluadora y garantizar que se viabilicen los proyectos que brindan mayor beneficio a la sociedad.

El siguiente cuadro resume las respuestas a las preguntas para cada uno de los países considerados. Posteriormente, se presenta una descripción detallada de los procesos específicos de cada país.

**Cuadro 7.** Aspectos clave la formulación y evaluación de proyectos por caso de estudio

	AUSTRALIA	CHILE	COREA DEL SUR	REINO UNIDO
Planificación y priorización de la inversión	<p>Cuenta con un plan nacional y una lista priorizada de proyectos Infraestructura Australia es el encargado de elaborar el plan de infraestructura que contiene la visión, las áreas clave y sectores priorizados. Asimismo, está encargado de elaborar la lista priorizada de proyectos. Estos proyectos aún no cuentan con financiamiento.</p>	<p>No hay un plan nacional de infraestructura</p>	<p>Cuenta con un plan nacional, pero no incluye una lista priorizada de proyectos. El Ministerio de Infraestructura y Transportes es el encargado de formular el plan nacional de infraestructura para 20 años. El último plan se aprobó para el periodo 2020-2040. No incluye lista de proyectos específicos.</p>	<p>Cuenta con un plan nacional y una lista priorizada de proyectos. El Tesoro es el responsable de la planeación y tiene a su cargo la elaboración la estrategia nacional de infraestructura (NIS). El NIS 2020 es el plan general más reciente para la infraestructura económica y abarca inversiones en transporte, energía, agua y saneamiento, residuos, gestión de riesgos de inundaciones y comunicaciones digitales.</p>
Metodología de evaluación	<p><b>Costo beneficio social</b> El análisis de costo beneficio social es la metodología preferida. Se permite el uso del análisis de costo efectividad y el análisis multicriterio para complementar o reemplazar el análisis de costo beneficio social en los casos en que los beneficios del proyecto son difíciles de valorar.</p>	<p><b>Costo beneficio y costo eficiencia</b> Se utiliza el análisis costo beneficio en grandes proyectos de infraestructura con orientación productiva y el análisis de costo eficiencia en el caso de infraestructura orientada a objetivos sociales.</p>	<p><b>Multicriterio</b> El análisis multicriterio se compone del análisis económico (costo beneficio, análisis de políticas, análisis de equilibrio regional y análisis técnico).</p>	<p><b>Costo beneficio social</b> Aunque el análisis de costo beneficio social es la herramienta estándar, se prevé el uso del análisis de costo efectividad y el análisis de criterios múltiples cuando resulta difícil valorar los beneficios.</p>

Criterio de proporcionalidad	Sí aplica El proceso de revisión nodal se aplica a proyectos con un costo total estimado de AU\$ 30 millones o más para adquisiciones o infraestructura y programas con un costo total estimado de más de AU\$ 50 millones.	Sí aplica Se eximen de análisis a los proyectos con montos de inversión menores a US\$ 350 mil y se realiza un análisis simplificado para proyectos de menor complejidad.	Sí aplica El estudio preliminar de viabilidad (EPV) debe realizarse cuando el costo total del proyecto supera los US\$ 50 millones y tiene una financiación gubernamental de US\$ 30 millones o más.	Sí aplica El proceso distingue entre grandes proyectos y el resto. Un gran proyecto se define como un proyecto o programa financiado por el gobierno central que requiera la aprobación del Tesoro del Reino Unido.
Nivel de independencia en la evaluación	Independiente Evaluación independiente realizada por Infraestructura Australia (para la lista priorizada) y por el Departamento de Finanzas (revisión nodal).	Independiente La revisión y aprobación de las IDI es totalmente independiente del promotor/formulador del proyecto la realiza el MDSF.	Independiente El MEF se encarga de realizar, a través del PIMAC, y aprobar el estudio de viabilidad.	Independiente El proceso de revisión nodal la coordina la Autoridad de Infraestructura y Proyectos a través de revisores independientes. Además, existe un proceso de revisión y aprobación por parte del Tesoro que aplica a los grandes proyectos con costos de capital que exceden los límites de autoridad delegada y los proyectos de alto riesgo.

Fuente: Elaboración propia.

## I. Australia

### a. Planificación y priorización de los proyectos

**La planificación de la infraestructura en Australia se realiza en varias etapas y cuenta con una serie de documentos oficialmente aprobados.** El primero es el Plan Nacional de Infraestructura, desarrollado por Infraestructura Australia, que define la visión y las áreas clave de reforma que guiarán las decisiones de infraestructura en el país. Se complementa con la lista priorizada de infraestructura, que incluye los proyectos presentados por las entidades y que han pasado por una revisión estratégica de Infraestructura Australia. Esta lista es indicativa y sirve como cartera de proyectos que el Departamento de Infraestructura tomará en cuenta para decidir cuáles de ellos recibirán financiamiento y formarán parte

del programa de inversión en infraestructura.<sup>32</sup> El Departamento de Finanzas de la Mancomunidad establece las restricciones financieras dentro de las cuales debe operar el Departamento de Infraestructura como parte del proceso de preparación del presupuesto (que tiene una perspectiva de mediano plazo).

**El programa de inversión en infraestructura está casi completamente relacionado con el transporte y está cofinanciado con los estados y territorios.** Generalmente, la proporción de cofinanciamiento es 80/20 para la Mancomunidad y los estados, respectivamente. La contribución de la Mancomunidad suele ser limitada para que los estados y territorios sean los que incurran en el riesgo de sobrecostos. Si bien los proyectos se analizan, aprueban y, en gran parte, se financian a nivel de la Mancomunidad, la mayoría se planifican en los estados o territorios,<sup>33</sup> aunque existen algunos proyectos nacionales.<sup>34</sup>

### Recuadro 1.

#### Lista de prioridades de infraestructura en Australia

Una de las tareas de Infraestructura Australia establecidas por ley es preparar una lista de proyectos de infraestructura nacional prioritarios: la lista de prioridades de infraestructura. La primera lista de ese tipo se elaboró en 2009. Se hizo a partir de un proceso de abajo hacia arriba que incluía una convocatoria de propuestas de partes interesadas de todo el país, entre ellas, organismos públicos, gobiernos estatales, la sociedad civil y representantes del sector privado. A continuación, Infraestructura Australia hizo varias rondas de priorización para llegar a una selección final de proyectos.

En la documentación presupuestaria de 2008, el gobierno se comprometió a “invertir en infraestructura pública eficiente a través del desarrollo de procesos coordinados, objetivos y transparentes para la toma de decisiones con base en un análisis costo beneficio riguroso”. Infraestructura Australia adoptó esta filosofía como guía, lo que convirtió a la relación costo beneficio en el “principal impulsor de la toma de decisiones” en su metodología de priorización. Sin embargo, la relación costo beneficio no fue el único factor que se tomó en cuenta: también se consideró la importancia relativa de los efectos no monetizados y el “ajuste estratégico”. Este ajuste implicaba una evaluación de la manera en que un proyecto había contribuido a siete prioridades estratégicas: i) expansión de la capacidad productiva nacional, ii) incremento de la productividad, iii) diversificación de la capacidad económica, iv) aprovechamiento de las ventajas competitivas globales del país, v) desarrollo de las ciudades y regiones, vi) reducción de emisiones de efecto invernadero y vi) mejora de la equidad social y vii) de la calidad de vida.

<sup>32</sup> Infrastructure Investment Program (IIP), disponible en: <https://www.treasury.act.gov.au/budget/budget-2023-24/budget-2023-24/infrastructure-investment-program>

<sup>33</sup> Ejemplos de proyectos estatales o territoriales: autopistas, circunvalaciones urbanas, vías de acceso a puertos o aeropuertos, puentes y ferrocarriles urbanos e interurbanos.

<sup>34</sup> Algunos ejemplos de proyectos nacionales son: i) fondo contra la congestión urbana (incluido el fondo de estacionamiento para trabajadores), ii) vías de importancia estratégica, iii) Princes Highway (Nueva Gales del Sur, Victoria y Australia Meridional); y iv) paquete de seguridad vial de los gobiernos locales y estatales.

Los proyectos fueron calificados en una escala de siete puntos, desde “muy beneficioso” a “muy perjudicial” en relación con esas prioridades.

El proceso de priorización fue muy estricto, pero permitió reconocer que algunos proyectos se encontraban en diferentes etapas de desarrollo y priorizar los proyectos para su posterior desarrollo y análisis. De los 675 proyectos inicialmente propuestos (incluidos 113 de gobiernos estatales), se preseleccionaron 94 para un análisis más detallado. De esta lista, se recomendaron nueve proyectos para un financiamiento inmediato considerando su robustez en materia de relación costo beneficio y ajuste estratégico. Se priorizaron 28 proyectos en tramitación, o “iniciativas”, para un mayor desarrollo y análisis, incluida la estimación de la relación costo beneficio (para 13 proyectos). La lista de prioridades de infraestructura es meramente consultiva y no tiene carácter definitivo. Al final, el gobierno aprobó siete de los nueve proyectos cuya financiación se recomendaba. Además, aprobó diez de los 28 proyectos recomendados para su posterior análisis, sin la realización previa de este análisis (incluidas las estimaciones en cuanto a la relación costo beneficio para seis proyectos).

Tras la primera lista de prioridades de infraestructura, los procedimientos y métodos se han ido perfeccionando. El marco de evaluación inicial se ha refinado y se actualiza anualmente. Además de establecer las etapas del ciclo del proyecto y el proceso de toma de decisiones, ahora incluye plantillas, listas de verificación y orientación metodológica sobre el análisis de costo beneficio social y sirve como una cartera de proyectos para la infraestructura nacional. Esta lista sigue siendo consultiva, pero influye de manera importante en las decisiones de financiación que toma el gobierno y, debido a que la elabora un organismo independiente, influye también en la continuidad de esas decisiones a lo largo de los ciclos electorales.

Fuente: Elaboración propia.

## b. Procesos y metodologías de evaluación ex ante de proyectos

**El modelo de formulación y evaluación de Australia se centra en la relevancia estratégica, el análisis de alternativas, la viabilidad económica y la capacidad de producción de resultados de la opción preferida.** El modelo que se aplica a los proyectos que aspiran a ser incluidos en la lista de prioridades de infraestructura se define en el marco de evaluación que establece Infraestructura Australia<sup>35</sup> y se resume en el Gráfico 2. Hay que tener en cuenta que un proyecto sigue siendo una iniciativa hasta que Infraestructura Australia evalúa positivamente el estudio de viabilidad y se convierte formalmente en un proyecto de la lista de prioridades. Este último ingresa a la lista, pero no se garantiza la financiación: esa decisión

<sup>35</sup> Las guías se encuentran disponibles en la página web de Infraestructura Australia: <https://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/assessment-framework>. La recomendación de Infraestructura Australia es que las entidades formuladoras utilicen las guías sectoriales y/o territoriales correspondientes y usen el marco de evaluación propuesto para fortalecer su análisis. Ese marco contiene también la revisión ex post (etapa 4), que se explicará con detalle en la sección de evaluación ex post del presente documento.

la toma el gobierno con el asesoramiento del Departamento de Infraestructura, como parte del proceso presupuestario. A nivel de estados se utilizan modelos similares.

**Gráfico 2.** Marco de evaluación para la lista de prioridades de infraestructura: etapas y estudios de viabilidad

	<b>Etapas</b>	<b>Etapas</b>	<b>Etapas</b>	<b>Ejecución del proyecto</b>	<b>Etapas</b>
	<b>Etapas</b>	<b>Etapas</b>	<b>Etapas</b>	<b>Ejecución del proyecto</b>	<b>Etapas</b>
Productos o actividades por proponente de proyecto	Definición basada en evidencia de problemas y oportunidades	Lista corta de opciones desarrolladas a partir de una lista larga y proceso de análisis documentado de opciones	Caso de negocio que evalúa en detalle las opciones de la lista corta e identifica una opción preferida		Revisión detallada posterior a la finalización del desarrollo del proyecto, entrega y resultados
Actividades de infraestructura Australia	Evaluar problemas y oportunidades de relevancia nacional	Evaluar el proceso de análisis de opciones	Evaluar el caso de negocio		Evaluar la revisión posterior a la finalización y compartir aprendizajes
Resultado de la evaluación: propuestas no financiadas	Propuesta en etapa inicial	Opciones de inversión potenciales	Propuesta lista para la inversión		Propuesta ejecutada
Resultado de la evaluación: propuestas financiadas	Lista corta de opciones desarrolladas a partir de una lista larga y proceso de análisis documentado de opciones		Propuesta financiada		

Fuente: Adaptado de Infraestructura Australia 2021, Assessment Framework.

**El caso económico forma una de las cuatro dimensiones del estudio de viabilidad y el análisis de costo beneficio social es la metodología preferida para analizar este caso, aunque se permite el uso de otros métodos, como el análisis de costo efectividad y el análisis de criterios múltiples** para complementar o reemplazar el análisis de costo beneficio social en los casos en que algunos o todos los beneficios del proyecto son difíciles de valorar. Infraestructura Australia proporciona orientación sobre el análisis económico –incluida la metodología preferida: el análisis de costo beneficio social– en las notas técnicas detalladas adjuntas a su marco de evaluación para posibles proyectos de la lista de prioridades de infraestructura. El Departamento de Infraestructura de la Mancomunidad proporciona más detalles en las directrices ATAP, que incluyen la orientación sobre metodologías de pronóstico de tráfico y valores unitarios para los principales beneficios, como el valor del tiempo. Como se mencionó anteriormente, las directrices emitidas por el Departamento de Infraestructura también se extienden a inversiones no relacionadas con el transporte, como la resistencia a las inundaciones y las comodidades urbanas y habitabilidad.

**Los estados también cuentan con su propia guía sobre análisis económico o análisis de costo beneficio social.**<sup>36</sup> Esencialmente, no existen diferencias teóricas en las metodologías adoptadas por la Mancomunidad y los estados, que son aplicaciones de un cuerpo teórico de conocimiento internacional coherente y probado, firmemente basado en la economía del bienestar. Las diferencias radican en la profundidad y estilo de la guía y también en la escala del proyecto al que se aplica.<sup>37</sup>

### c. Criterio de proporcionalidad

**A nivel de la Mancomunidad, en el caso de proyectos prioritarios, el proceso de desarrollo y aprobación de los estudios de viabilidad se complementa con el proceso de revisión nodal (*gateways reviews* en inglés).** Este involucra no solo la revisión de los estudios de preinversión, sino que acompaña el proceso de ejecución hasta el cierre del proyecto y generación de beneficios. Es un proceso de revisión que tiene lugar en las etapas clave de decisión o nodos a lo largo del ciclo del proyecto (véase el Gráfico 3). Implica una serie de revisiones breves<sup>38</sup> e intensivas que se llevan a cabo en puntos críticos o hitos en el proceso de toma de decisiones a lo largo del ciclo de vida de ejecución de un proyecto (normalmente, durante varios años) y están coordinadas por la Unidad de Garantías del Departamento de Finanzas (Assurance Review Unit).<sup>39</sup> El propósito es proporcionar al funcionario superior responsable del proyecto<sup>40</sup> garantía de calidad y asesoramiento independientes para mejorar la ejecución de los programas y proyectos, y también ofrecer una manera de identificar de manera temprana las esferas que requieren medidas correctivas. Este tema se retoma en la sección de monitoreo, ya que la revisión nodal interviene también en la ejecución de los proyectos.

**El Departamento de Finanzas decide qué proyectos se someten a la revisión nodal, pero, en general, se aplica a proyectos de alto riesgo que sobrepasan los siguientes límites financieros:**

- Proyectos con un costo total estimado de AU\$30 millones o más para adquisiciones o infraestructura.
- Proyectos con un costo total estimado de AU\$ 30 millones o más, incluido un componente de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de al menos AU\$ 10 millones.
- Programas<sup>41</sup> con un costo total estimado de más de AU\$ 50 millones.

<sup>36</sup> Por ejemplo: i) guía del gobierno de Nueva Gales del Sur para el análisis de costo beneficio, documento de políticas y directrices TPP 17-03, Tesoro, 2017; ii) evaluación económica para estudios de viabilidad, directrices técnicas, Departamento de Hacienda y Finanzas de Victoria, 2013; iii) análisis de costo beneficio, material de orientación complementario para el marco de evaluación de proyectos, Tesoro de Queensland, 2015.

<sup>37</sup> En Nueva Gales del Sur, por ejemplo, solo se requiere el análisis de costo beneficio social para proyectos que superen los AU\$ 10 millones.

<sup>38</sup> Generalmente, cinco días.

<sup>39</sup> El proceso de garantías está disponible en: <https://www.finance.gov.au/publications/resource-management-guides/guidance-assurance-reviews-process-rmg-106#-part-3-roles-and-responsibilities->

<sup>40</sup> Al igual que en el sistema del Reino Unido, el propietario/funcionario superior responsable es el individuo de alto rango de la organización a cargo de garantizar que un proyecto cumpla con sus objetivos y ofrezca los beneficios previstos.

<sup>41</sup> En este contexto, un programa es un grupo de proyectos similares.

**Gráfico 3.** Nodos del proceso de revisión nodal de la Mancomunidad

<b>Nodo 0</b> Necesidad institucional	<b>Nodo 1</b> Estudio de viabilidad ( <i>Business case</i> )	<b>Nodo 2</b> Estrategia de ejecución	<b>Nodo 3</b> Estrategia de inversión	<b>Nodo 4</b> Preparación para ofrecer el servicio	<b>Nodo 5</b> Realización de beneficios
Asegura que el alcance y propósito hayan sido evaluados adecuadamente, comunicados, encajen dentro de la estrategia ( <i>business strategy</i> ) general de la entidad y/o estrategias y políticas generales del gobierno, y que los beneficios esperados hayan sido identificados y se hayan considerado medidas.	Se centra en la solidez del enfoque propuesto por un proyecto para cumplir con el requisito comercial y poder ser entregado dentro del plazo y con los recursos proporcionados. Asegura que se ha aplicado un enfoque de gestión de beneficios, que las mejoras están claramente definidas y pueden cuantificarse.	Proporciona garantía de que la estrategia de adquisiciones establece una definición clara del proyecto y un plan para su implementación, ha realizado una evaluación del potencial de éxito del proyecto y los beneficios acordados en etapas anteriores se han alineado con el esfuerzo de entrega, y si el proyecto está listo para invitar a propuestas o licitaciones.	Proporciona garantía sobre la selección de proveedores de que es probable que se satisfagan las necesidades comerciales a través del proyecto y los controles de gestión del contrato, y que los procesos están en su lugar para la entrega del contrato. Asegura que las estrategias y planes de gestión de beneficios se han incorporado.	Proporciona garantía sobre si la solución es sólida antes de la entrega, evalúa la preparación organizativa antes y después de la entrega, y considera la base para evaluar el rendimiento continuo y si es probable que se logren los beneficios.	Se centra en medir el éxito del proyecto hasta la fecha en el logro de sus objetivos, expectativas para el futuro e incorpora medidas correctivas para abordar cualquier riesgo potencial.

Fuente: Elaboración propia con insumos del *Guidance on the Assurance Reviews Process* del Gobierno de Australia.

**El nivel aprobación requerido para que un proyecto acceda al financiamiento depende de la escala o riesgo del proyecto y está vinculado a los estudios de viabilidad.** Para proyectos de grandes obras de capital financiados por la Mancomunidad, con costos a lo largo de toda la vida del proyecto<sup>42</sup> superiores a los AU\$ 30 millones, hay un proceso de aprobación en dos etapas: primero se aprueba la financiación para preparar el estudio detallado para el proyecto y, luego, para la ejecución. El proceso de aprobación se vincula con la evaluación de las prioridades de infraestructura, tal como se describe en el Gráfico 2, aunque con unos pasos adicionales relacionados con la financiación. Esto se debe a que Infraestructura Australia es un mero órgano asesor y no puede aprobar la financiación ni la preparación de los proyectos.

<sup>42</sup> Los costos a lo largo de toda la vida del proyecto significan costos de capital más costos de operación y mantenimiento durante la vida útil prevista del proyecto.

**Cuadro 8.** Proceso de aprobación de dos etapas para proyectos de grandes obras

Aprobación de la primera etapa	Aprobación de la segunda etapa
<p>La entidad proponente debe presentar al Departamento de Finanzas<sup>43</sup> para su revisión y luego al gobierno para su aprobación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El estudio de viabilidad inicial (etapa 3 en el marco de evaluación de Infraestructura Australia que se muestra en el Gráfico 2).</li> <li>• Una propuesta de nueva política de gasto.<sup>44</sup></li> </ul> <p>La aprobación en esta etapa como parte del proceso presupuestario significa que el proyecto recibirá fondos presupuestarios para la labor más profunda necesaria para desarrollar el estudio de viabilidad detallado.</p>	<p>La entidad proponente debe presentar al Departamento de Finanzas para su revisión y luego al gobierno para su aprobación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de viabilidad detallado (etapa 3 en el marco de evaluación de Infraestructura Australia que se muestra en el Gráfico 2), que es la base para la aprobación de la segunda etapa.</li> <li>• El análisis de costo beneficio de las opciones y la identificación de una opción preferida como parte del desarrollo del estudio de viabilidad.</li> <li>• Una propuesta de nueva política de gasto.</li> </ul> <p>La aprobación en esta etapa, que forma parte del proceso presupuestario (de ahí el requisito de propuesta de nueva política), significa que se aprueba la financiación para la ejecución. El vínculo con el proceso de elaboración del presupuesto significa que un estudio de viabilidad detallado debe estar listo para la fecha indicada en el calendario del presupuesto, de lo contrario, el proyecto se diferirá hasta el siguiente ciclo presupuestario.</p>

Fuente: Elaboración propia.

**Paralelamente al proceso de aprobación en dos etapas llevado a cabo por el Ejecutivo, el Legislativo realiza su propio proceso de aprobación para proyectos de obras de capital.**

Todos los grandes proyectos de obras públicas (con un costo superior a AU\$ 15 millones)<sup>45</sup> deben remitirse a la Comisión Parlamentaria Permanente de Obras Públicas compuesta por miembros de ambas cámaras. Esta comisión examina los proyectos e informa al Parlamento. La Cámara de Representantes debe entonces aprobar el proyecto para poder proseguir. Este proceso, que tiene una larga historia, puede verse como un ejercicio de escrutinio público de las propuestas más que como una decisión de financiación. Los proyectos cuyo costo oscila entre AU\$ 2 millones y AU\$ 15 millones deben ser remitidos a la Comisión Parlamentaria Permanente de Obras Públicas con el objetivo de prevenir la fragmentación de proyectos para evitar el escrutinio.

<sup>43</sup> Este es un paso de aprobación implícito. Es muy poco probable que un proyecto avance sin resultados positivos en la revisión del Departamento de Finanzas. Unos resultados negativos implicarán su rechazo o la solicitud de mejoras en el estudio de viabilidad.

<sup>44</sup> En el sistema presupuestario australiano se distingue entre nuevas políticas de gasto y políticas de base. Para la elaboración de los presupuestos, los proyectos en curso representan las políticas de base y deben ser financiados antes que los nuevos proyectos. El requisito para la propuesta de nueva política se especifica en el Reglamento operativo para el proceso presupuestario.

<sup>45</sup> Este es el costo de capital, no el costo a lo largo de toda la vida del proyecto, lo que podría provocar una cierta discrepancia en la cobertura de los dos sistemas.

## d. Evaluación independiente

**El proceso de revisión nodal descrito previamente es un proceso de revisión interno, pero independiente.** Al igual que en el Reino Unido, las revisiones las realizan equipos certificados dentro de la administración pública (pero de fuera de la organización que promueve el proyecto). La unidad de garantías del Departamento de Finanzas tiene la responsabilidad de coordinar el proceso de garantías (revisión nodal), provee puntos de contacto a las entidades para coordinar una revisión, mantiene una lista de revisores independientes debidamente evaluados, designa el equipo de revisores para los proyectos que están sujetos al proceso de revisión nodal y disemina las lecciones aprendidas (sin atribución) para ayudar a mejorar la implementación de proyectos a las entidades.

## II. Chile

### a. Planificación y priorización de los proyectos

**En el caso chileno no existe un proceso de planificación centralizado, ya que este rol recae en cada uno de los sectores (ministerios de línea).** Los proyectos se priorizan en el marco de las discusiones presupuestarias entre el Ministerio de Hacienda y los ministerios de línea. Esta dinámica destaca la importancia de las negociaciones y acuerdos que se llevan a cabo en la asignación de los recursos.

### b. Metodologías de evaluación ex ante de proyectos

**En Chile, el proceso de evaluación y formulación de proyectos se rige bajo el subsistema de análisis técnico-económico que busca asignar recursos hacia las inversiones más rentables para el país.** El subsistema corresponde al conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que posibilita a las instituciones públicas disponer de una cartera de iniciativas de inversión (IDI)<sup>46</sup> socialmente rentables y en condiciones de asignarles recursos para su ejecución. La administración de este proceso recae sobre el MDSF. Este subsistema se compone de metodologías de formulación<sup>47</sup> y evaluación ex ante, precios sociales y parámetros de evaluación; normas, instrucciones y procedimientos que regulan este proceso; el banco de proyectos y la capacitación de funcionarios públicos para calificarse en el proceso de formulación y evaluación ex ante.

**Como parte de los requisitos de ingreso de las iniciativas de inversión al SNI se debe realizar una evaluación técnico-económica.** Los procesos se encuentran detallados en las Normas, Instrucciones y Procedimientos para el proceso de inversión pública (NIP) (MDSF,

<sup>46</sup> Existen tres tipos de iniciativas de inversión: i) estudios básicos: destinados a generar información sobre recursos humanos, físicos o biológicos que permitan generar nuevas iniciativas de inversión, y a estudios, investigaciones, informes u otros análogos que sirvan de base para decidir y llevar a cabo la ejecución futura de proyectos de inversión. ii) Programas de inversión: gastos por concepto de IDI destinados a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico, y que no correspondan a aquellos inherentes a la institución que formula el programa. iii) Proyectos: gastos por concepto de estudios de preinversión, prefactibilidad, factibilidad y diseño, destinados a generar información que sirva para decidir y llevar a cabo la ejecución futura de proyectos. Asimismo, considera los gastos de inversión que realizan los organismos del sector público para el inicio de ejecución de obras y/o la continuación de las obras iniciadas en años anteriores, con el fin de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios.

<sup>47</sup> La formulación incluye identificación del problema, diagnóstico de situación actual, estudio de alternativas y preselección de alternativas. La evaluación comprende identificación, cuantificación y valoración de beneficios y costos, corrección a precios sociales, flujo de caja e indicadores de rentabilidad, análisis de riesgo y programación de ejecución del proyecto.

2024). Las entidades formuladoras de IDI, que pueden ser ministerios de línea, servicios públicos, gobiernos regionales, municipios o empresas del Estado, registran sus IDI en el banco de proyectos para que el MDSF proceda con la revisión de la evaluación técnico-económica correspondiente.

**El MDSF es responsable de desarrollar las metodologías de evaluación y calcular todos los parámetros necesarios para su aplicación (precios sociales, tasa social de descuento, horizontes de evaluación, factores de corrección monetaria intertemporal, entre otros).**<sup>48</sup> Actualmente, hay una guía metodológica general de formulación y evaluación de proyectos y de guías específicas para sectores de inversión (guías sectoriales). Además, se dispone de la tasa social de descuento y precios sociales de mano de obra, tiempo de viaje, combustibles, de operación vehicular y carbono.

**En términos generales, se aplica el análisis costo beneficio (ACB) a grandes proyectos de infraestructura con orientación productiva y el análisis de costo eficiencia (ACE) en el caso de infraestructura orientada a objetivos sociales.** Se consideran proyectos de orientación productiva las autopistas, túneles, carreteras, puentes, vialidad urbana, embalses de riego y edificación pública, principalmente. Por otro lado, los proyectos orientados a objetivos sociales serían aquellos de salud, educación, deportes, agua potable, electrificación en zonas rurales y seguridad, entre otros.

### c. Criterio de proporcionalidad

**La normativa aplica el criterio de proporcionalidad definiendo cuatro niveles distintos de análisis según la complejidad del proyecto.**<sup>49</sup> Los proyectos con un costo por debajo de US\$ 350 mil se eximen de la evaluación ex ante. Los proyectos de menor complejidad realizan un análisis simplificado, en el que se exceptúa la estimación de la oferta en la evaluación ex ante. Para los otros dos niveles más altos de complejidad, se establece un análisis estándar y un análisis enriquecido, respectivamente.

**La revisión y aprobación de las IDI la realiza el MDSF y es totalmente independiente del promotor/formulador del proyecto.** El MDSF lleva a cabo la revisión de las IDI específicamente por intermedio del equipo de analistas de la División de Evaluación Social (nivel central) o de profesionales de las Secretarías Regionales del Ministerio (SEREMIS) del MDSF (nivel subnacional), que cumplen con esta labor respecto de los proyectos de su competencia.<sup>50</sup> Los analistas de inversiones, tanto a nivel central como regional, están especializados en sectores. Luego de la revisión de las IDI, el MDSF emite un informe

<sup>48</sup> Se puede ver más detalle en: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/evaluacion-iniciativas-de-inversion/evaluacion-ex-ante/metodologias-y-precios-sociales-nuevos-sectores/>

<sup>49</sup> "Con el objeto de reconocer los distintos grados de complejidad técnica, necesidad y oportunidad en el desarrollo de proyectos de inversión presentados al SNI por parte de instituciones formuladoras y financieras, se incorpora formalmente el principio de proporcionalidad en la evaluación ex ante, lo que permitirá considerar requerimientos que guarden armonía con el valor así como el impacto del proyecto, es decir, que los esfuerzos de la evaluación tengan relación y sean proporcionales a los resultados esperados de esta". MDSF, 2023.

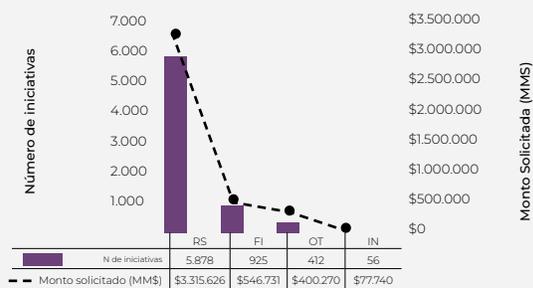
<sup>50</sup> En el proceso de revisión, el MDSF verifica que el proyecto esté bien formulado, con particular énfasis en comprobar la correcta definición de la situación base y el desarrollo de alternativas de solución en términos de la eficacia y eficiencia con que se resuelve el problema que da origen al proyecto. En la evaluación de las alternativas se pone énfasis en la correcta proyección de los flujos de caja y en el correcto uso de los indicadores de ACB o ACE según el caso.

llamado resultado del análisis técnico-económico (RATE) a través del Banco Integrado de Proyectos (BIP) (el Anexo III detalla el tipo de calificación que puede obtener una IDI).

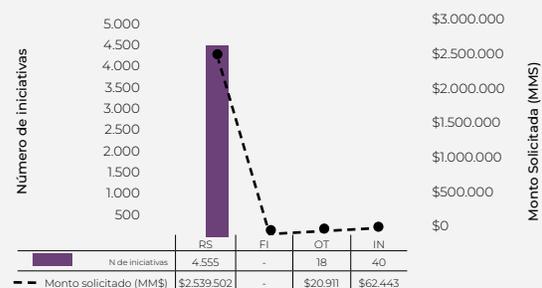
**Una vez que se cuenta con la recomendación satisfactoria del MDSF (RATE RS), la entidad proponente solicita la asignación presupuestaria a la Oficina de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.** En caso de que un proyecto con recomendación del MDSF no se incorpore en el presupuesto de la entidad correspondiente para el año siguiente, la vigencia de su RATE RS se mantiene por un plazo de tres años (periodos presupuestarios), contando el año en el cual obtuvo aprobación del MDSF. Después de dicho plazo, la entidad correspondiente deberá volver a ingresar la IDI al SNI para una nueva revisión y análisis, antes de solicitar los recursos para su ejecución. Para una IDI con clasificación RATE FI (falta de información), se deben completar y revisar las observaciones recibidas para una nueva revisión del MDSF.

**En el 2016, de las 7.271 iniciativas de inversión analizadas, el 80,8% obtuvieron RATE RS (recomendada satisfactoriamente).** Asimismo, 4.613 recibieron asignación presupuestaria, lo que corresponde al 63,4% del total.<sup>51</sup> De las IDI que no recibieron calificación RATE RS, el 12,7% obtuvieron RATE FI (falta de información), el 5,7% obtuvieron RATE OT (objetada técnicamente) y el 0,8% (56 iniciativas) tiene RATE IN (incumplimiento de normativa). A modo de ejemplo, los gráficos que siguen presentan el RATE de todas las iniciativas de inversión analizadas por el SNI que ingresaron para solicitar recursos para el año presupuestario 2016 (véase el Gráfico 4) y aquellas que recibieron asignación de presupuesto (véase el Gráfico 5). Del total de las IDI analizadas, las iniciativas que recibieron presupuesto pese a estar calificadas con RATE OT corresponden a proyectos que la autoridad política decidió llevar adelante, pese a no haber sido recomendados técnicamente por el SNI.

**Gráfico 4.** Número y monto solicitado de IDI analizadas por el MDSF, año presupuestario 2016



**Gráfico 5.** Número y monto solicitado de IDI analizadas por el MDSF que recibieron asignación presupuestaria, año presupuestario 2016



Fuente: BIP, MDSF.

**Cabe notar que de las 5.878 iniciativas de inversión con RATE RS, solo 4.555 tienen decreto de asignación presupuestaria.** La diferencia obedece a la restricción del presupuesto. Debido a que los recursos no son suficientes, se seleccionan las IDI con RATE RS de la siguiente manera: las entidades formuladoras de IDI (ministerios de línea, servicios públicos, gobiernos regionales, municipios y empresas del Estado) son responsables de priorizar los proyectos de inversión pública dentro de la cartera recomendada con RATE RS y proceden a solicitar la

<sup>51</sup> De esas iniciativas, el 98,7% contó con RATE RS, el 0,4% con RATE OT y el 0,9% con RATE IN.

asignación presupuestaria de cada año. La restricción de presupuesto siempre implica que se financian menos proyectos que los recomendados, pero se tienen proyectos técnicamente listos para ejecutar en caso de que se amplíe el espacio fiscal.

### III. Corea del Sur

#### a. Planificación y priorización de proyectos

**Corea del Sur cuenta con un plan de desarrollo de infraestructura de largo plazo a nivel nacional, así como planes de inversión sectoriales.**<sup>52</sup> El Ministerio de Infraestructura y Transporte es responsable de elaborar el plan nacional de infraestructura con un horizonte de 20 años. Este plan incorpora los cambios demográficos, avances tecnológicos, escenario macroeconómico, cambio climático, etc. Asimismo, fija la visión, objetivos, principios, estrategias de desarrollo y rutas de implementación. El Ministerio culminó la formulación del quinto plan nacional de infraestructura (2020-2040) en diciembre de 2019.

**Los ministerios de línea establecen planes sectoriales de infraestructura que identifican una cartera de proyectos específicos (véase el Cuadro 9).** Estos planes están sujetos a revisión por parte de los ministerios, generalmente cada cinco años, para reflejar cambios socioeconómicos, prioridades políticas y planes de gestión fiscal de mediano y largo plazo. La elaboración de estos planes cuenta con una activa participación de actores e, incluso, de gobiernos subnacionales, quienes pueden presentar iniciativas.

**Cuadro 9.** Ejemplos de los planes de inversión sectoriales del Ministerio de Tierra, Infraestructura y Transporte (MOLIT por sus siglas en inglés)

Nombre del plan de inversión	Antecedentes legales	Intervalo de revisión	Periodo objetivo
Plan para la red de transporte central nacional	La Ley de Eficiencia del Sistema de Transporte Nacional	5 años	20 años
Plan integral de la red vial nacional	La Ley de Carreteras	5 años	10 años
Plan de construcción para las redes ferroviarias nacionales	La Ley de Construcción Ferroviaria	5 años	10 años
Plan a largo plazo de recursos hídricos	La Ley de Ríos	5 años	20 años
Plan a medio-largo plazo para el desarrollo de aeropuertos	La Ley de Aviación	5 años	5 años
Plan maestro portuario	La Ley de Puertos	5 años	10 años

Fuente: Elaboración propia.

<sup>52</sup> Estos se complementan con decretos de ejecución y directrices operativas. Las leyes y decretos establecen principios, reglas y bases legales, mientras que las directrices operativas elaboran métodos, procedimientos, criterios de valoración de evaluación y otros detalles técnicos.

**Gráfico 6.** Proceso de priorización de la inversión pública en Corea

Fuente: Elaboración propia con insumos del KDI.

## b. Metodologías de evaluación ex ante de proyectos

**El sistema de inversión pública en Corea sigue la metodología multicriterio, que utiliza también el PIMAC para desarrollar un estudio de preinversión (EPV).**<sup>53</sup> La realización del EPV por parte del PIMAC puede durar hasta 19 meses<sup>54</sup> y consta de tres partes:<sup>55</sup> i) estudio de antecedentes, ii) análisis principales y iii) síntesis (véase el Gráfico 7). En la primera se revisa la declaración de objetivos de los ministerios competentes y se recopilan datos de antecedentes socioeconómicos, geográficos y técnicos. En la segunda etapa se realizan los análisis principales. Finalmente, en la tercera se define la viabilidad general, así como el nivel de priorización, financiación y sugerencias de política.

**Gráfico 7.** Estructura del EPV

Etapa 1 Estudio de Antecedentes	Etapa 2 Análisis principales		Etapa 3 Síntesis
<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de la declaración de propósito.</li> <li>Recopilación de datos socioeconómicos, geográficos y técnicos.</li> <li>Lluvia de ideas (otras alternativas).</li> <li>Cuestiones que plantea el EPV.</li> </ul>	Análisis económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de demanda</li> <li>Estimación de costo-beneficio</li> <li>Análisis de sensibilidad</li> <li>Análisis financiero</li> </ul>	Viabilidad general Priorización Financiación y sugerencia de políticas
	Análisis de políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coherencia con la política y el plan superior</li> <li>Análisis de riesgos del Proyecto</li> <li>Impacto en relación con la creación de empleos</li> </ul>	
	Análisis de balance regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de atraso regional</li> <li>Duplicidad con tecnologías existentes</li> </ul>	
	Análisis técnico (proyectos TI, I+D)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perspectiva tecnológica</li> <li>Duplicidad con tecnologías existentes</li> </ul>	

Fuente: KDI. 2012: 43.

<sup>53</sup> El procedimiento se expone en la directriz operativa sobre el estudio preliminar de viabilidad (EPV). Es una guía del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que es la autoridad presupuestaria, y actualmente tiene 77 cláusulas, que incluyen proyectos objetivo, exenciones, procedimientos y metodologías. Además, varias directrices sectoriales estipulan detalles técnicos sobre áreas específicas, como carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, etcétera.

<sup>54</sup> Según un comunicado de prensa del MEF del año 2019.

<sup>55</sup> Véanse las directrices generales para estudios preliminares de viabilidad del PIMAC (versión de diciembre de 2008).

## La etapa 2 concentra las actividades centrales: el análisis económico, análisis de políticas, análisis de equilibrio regional y análisis técnico:

- **El análisis económico** es un análisis de costo beneficio. Los beneficios se calculan estimando el nivel de demandas y costos, agregando el costo total del proyecto y los gastos relevantes. Hasta 2003, solo se realizaba este análisis y gradualmente se fueron añadiendo el análisis de políticas y balance regional.
- **El análisis de políticas** comprende i) la armonización de las políticas (coherencia con los planes de nivel superior); ii) análisis de las partes interesadas (incluyendo gobiernos locales, residentes y otros); iii) el riesgo de financiación (que depende del tamaño del proyecto, ejecución a través de APP u otro mecanismo, etc.); iv) el riesgo ambiental; v) los efectos en materia de creación de empleo, y vi) los efectos en la mejora de la calidad del trabajo. Se examinan estos aspectos de las políticas, que son difíciles de cuantificar, pero que deben tenerse en cuenta en la evaluación.
- **El análisis de balance regional** se centra en el nivel de atraso regional y el impacto económico local. El atraso se refiere a un índice que se atribuye a todos los gobiernos locales, al margen del EPV, y se otorga una puntuación más alta cuanto menos desarrollada sea una zona. Su objetivo es compensar el peso de las eficiencias económicas que tienden a priorizar proyectos en áreas metropolitanas o cerca de ellas, otorgando más peso a las regiones menos desarrolladas. El impacto en la economía local trata de medir el beneficio económico en la región.

**El análisis técnico** ahonda en la adecuación, la perspectiva tecnológica y la duplicidad con las tecnologías existentes. Solo se aplica a proyectos de TI e I+D.<sup>56</sup>

**Para la etapa 3, el PIMAC ideó una herramienta de síntesis que permite integrar los resultados de los distintos análisis de la etapa 2 para extraer conclusiones respecto a la prioridad y sugerencias de política.** La herramienta utiliza la técnica del proceso analítico- jerárquico (KDI, 2012: 44-49), un enfoque de toma de decisiones con criterios múltiples que combina análisis cuantitativos y cualitativos en una decisión bajo una estructura jerárquica. Para cada tipo de proyecto se asignan rangos que determinan la importancia que se le debe dar a cada tipo de análisis. Cada miembro de un equipo del EPV puede elegir un punto específico dentro del rango en función de los resultados de la investigación y las ideas individuales. Además, puede escoger un punto específico dentro del rango en función de los resultados de la investigación y las ideas individuales. Por ejemplo:

**Proyectos de infraestructura y construcción:** el análisis económico tiene el peso principal, con un rango del 40% al 50%, el análisis de políticas con un rango del 25% al 35% y el análisis de balance regional, del 25% al 30%.<sup>57</sup>

- **Proyectos de TI e I+D:** el análisis del equilibrio regional es innecesario, pero el análisis técnico supone entre un 40% y un 50%.

<sup>56</sup> Para proyectos de I+D, el responsable desde 2008 es el Instituto Coreano de Evaluación y Planificación de Ciencia y Tecnología (KISTEP, por sus siglas en inglés).

<sup>57</sup> El promedio de meses necesarios para que el PIMAC complete un EPV ha aumentado hasta los 19 meses en 2018.

- **Proyectos de bienestar social:** educación u otros tipos de proyectos que tienen cobertura a escala nacional, se omite el análisis de equilibrio regional y solo se realizan análisis económicos (rango del 20% al 40%) y análisis de políticas (del 60% al 80%).

**El proceso analítico-jerárquico descrito en la etapa 3 del EVP, es el que permite definir si un proyecto será aprobado o rechazado.** Un equipo del EPV del PIMAC lleva a cabo una encuesta para otorgar una puntuación única a partir del proceso analítico-jerárquico que incorpora las respuestas de todos los participantes, el análisis de costo beneficio y otros datos. Si el puntaje del proceso es superior a 0,5 ( $AHP > 0,5$ ), el proyecto se aprueba. Si es menor ( $AHP < 0,5$ ), se rechaza. El MEF anuncia las decisiones finales basadas en esos resultados y lo notifica a los respectivos ministerios. Los informes de resultados del PIMAC, tanto aprobados como no aprobados, se publican en su página principal<sup>58</sup> en aras de la transparencia y la rendición de cuentas. La realización del EPV supone la culminación de años de planificación de proyectos y consultas, por lo que le siguen asignaciones presupuestarias inmediatas casi sin excepción. También se produce una consulta interdepartamental entre la Oficina de Gestión Financiera y la Oficina de Presupuesto.

**Durante el periodo 1999-2018, de los 707 proyectos completados por el PIMAC, 454 fueron aprobados (un 64,2%) y aproximadamente uno de cada tres proyectos no pasó la prueba.** Por áreas sectoriales, la de puertos marítimos tiene la mayor tasa de aprobación (75%), mientras que carreteras y ferrocarriles se encuentran en el extremo inferior (véase el Cuadro 10). Asimismo, se estima que el costo total agregados en este periodo de los proyectos que fueron rechazados a partir del proceso analítico-jerárquico asciende a US\$ 143.600 millones (PIMAC, 2019).

**Cuadro 10.** Resultados del proceso analítico-jerárquico (1999-2018)

	Número de proyectos (a)	Número de proyectos aprobados (b)	Tasa de aprobación (b/a, en porcentaje)
Carreteras	247	147	59,5
Ferrocarriles	130	74	56,9
Puertos marítimos	44	33	75,0
Cultura	86	56	65,1
Suministro de agua	59	42	71,2
Otros	141	102	72,3
Total	707	454	64,2

**Gráfico 8.** Ahorro de los costos totales debidos al EPV (1999-2018)



Fuente: PIMAC. 2019.

<sup>58</sup> Más información disponible en: <https://www.kdi.re.kr/eng/introduce/pimac> (en inglés).

### **Recuadro 2.** **Excepciones para el EPV**

1. Construcción o ampliación de oficinas gubernamentales, instalaciones correccionales, escuelas públicas.
2. Restauración del patrimonio cultural.
3. Proyecto de defensa nacional relacionado con la seguridad nacional o la confidencialidad.
4. Proyectos para la cooperación sur-norcoreana o proyectos implementados en el marco de un acuerdo internacional.
5. Proyecto simple de renovación o mantenimiento, como mantenimiento y reparación de carreteras, renovación de alcantarillado en mal estado.
6. Proyectos que exigen una aplicación inmediata debido a una ayuda de socorro en casos de desastre, mejora de la seguridad de instalaciones y problemas de seguridad alimentaria.
7. Proyectos que exigen un inmediato establecimiento para prevenir desastres naturales aprobados por los comités permanentes correspondientes de la Asamblea Nacional.
8. Proyectos establecidos por leyes y reglamentos.
9. Proyectos que no se benefician del EPV, como ofertas de préstamos o apoyo presupuestario en nómina o gastos corrientes de organismos subsidiados con fondos públicos.
10. Proyectos que plasman políticas nacionales, como el desarrollo regional equitativo, demandas socioeconómicas urgentes que satisfacen dos condiciones: i) proyecto con planes concretos en materia de propósito, magnitud y planes de acción y ii) proyectos aprobados por la reunión del consejo de ministros

Fuente: Elaboración propia.

**La Ley Nacional de Finanzas establece diez excepciones que eximen de la realización de la EPV (véase el Recuadro 2).** La número diez es particular pues puede aplicarse a cualquier tipo de proyecto. Esto es especialmente pertinente cuando un nuevo gobierno asume el poder, lo cual puede llevar a agendas políticas más novedosas junto con un supuesto conjunto de proyectos, entre los cuales puede haber algunos de difícil justificación económica. Pero su aplicación efectiva es rara. Se necesita un amplio margen de discrecionalidad, de lo contrario, podría perjudicar considerablemente a la eficiencia del sistema. Además, debe enfatizarse que esta excepción es crucial para mantener la integridad y objetividad del PIMAC. Sin ella, este podría tener que maquillar los resultados de la investigación para satisfacer las presiones políticas.

### Recuadro 3. Cambios recientes en el EPV

En 2019, el MEF modificó la estructura y las metodologías de gobernanza.

En el seno del MEF se creó el Comité de Evaluación Fiscal de Proyectos,<sup>59</sup> que realiza la encuesta del proceso analítico-jerárquico para la toma de decisiones, mientras que el papel del PIMAC se reduce al suministro de resultados de investigación, incluido el análisis de costo beneficio al Comité. El MEF retoma gran parte del papel de la toma de decisiones.

El Instituto de Finanzas Públicas de Corea (KPFI, por sus siglas en inglés), otra institución de investigación financiada con fondos públicos fue acreditada para realizar una investigación operativa para el EPV. De esta manera, el PIMAC ya no detenta el monopolio en la realización de esos estudios. El MEF decide a qué organismo se asigna un proyecto específico.

Entre el área metropolitana de Seúl y el resto de Corea, se aplican diferentes conjuntos de rangos de pesos para proyectos de infraestructura y construcción. En Seúl se investiga solo el análisis económico y el de políticas, omitiendo el equilibrio regional. En el resto de Corea, se llevan a cabo los tres análisis, concediendo un mayor peso al balance regional (entre el 30% y el 40%).

Fuente: Elaboración propia.

#### c. Criterio de proporcionalidad

**En el caso de grandes proyectos financiados con fondos públicos, en Corea es obligatorio el Estudio Preliminar de Viabilidad (EPV) con el fin de cortar de raíz los proyectos deficientes.** Este debe realizarse cuando el costo total del proyecto supera los KRW 50.000 millones (US\$ 50 millones) y tiene una financiación gubernamental de KRW 30.000 millones (US\$ 30 millones) o más. Puesto que una estimación exacta del costo total del proyecto suele ser técnicamente difícil de alcanzar en la etapa de inversión inicial, también se incluyen los proyectos con un costo total cercano a los KRW 50.000 millones. Independientemente de su propiedad, es obligatorio someter a estudio los proyectos. Un ejemplo son los proyectos propiedad del gobierno central, los gobiernos locales y APP. En los últimos 20 años, se han estudiado 707 proyectos, lo que supone un promedio anual de 35,4 (PIMAC, 2019).

**El destino de los grandes proyectos públicos de Corea depende del EPV.** Se mantiene firmemente la práctica de rechazar el apoyo presupuestario si no se completa un EPV. Esa práctica se aplica también durante la composición de la propuesta de presupuesto anual por parte del MEF, así como en la revisión del presupuesto del Congreso Nacional. Este puede obligar al gobierno a asignar el presupuesto, pero el MEF pospone el desembolso de fondos hasta la conclusión del EPV. Ningún acto o regulación específica prevé esa medida pero su aplicación está fuertemente arraigada. Los proyectos prometidos durante las campañas

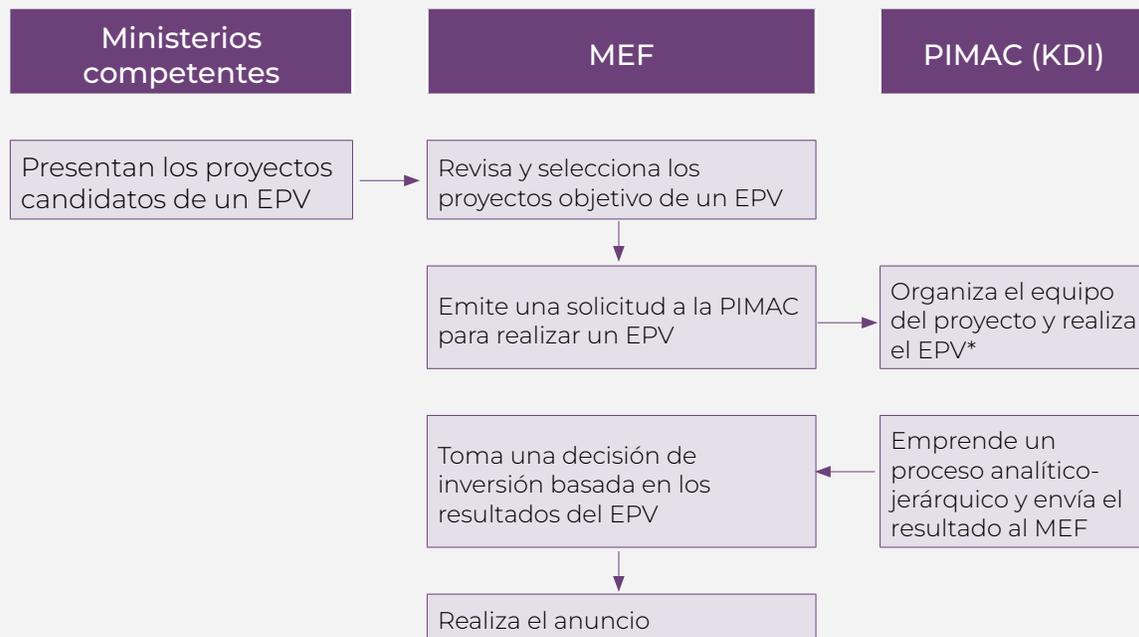
<sup>59</sup> En el comité no hay funcionarios gubernamentales sino solo expertos del sector privado (9) y el gerente del PIMAC (1).

electorales por los partidos gobernantes, por ejemplo, pueden obtener un tratamiento acelerado en el proceso de la gestión de la inversión pública, pero también necesitan el EPV para el apoyo presupuestario. Muchos proyectos prometidos durante las campañas se descartaron o sufrieron modificaciones drásticas debido a resultados negativos del EPV.

#### d. Revisión independiente

**La revisión y aprobación de los proyectos en Corea es totalmente independiente al organismo patrocinador del proyecto.** El MEF maneja la gestión de los EPV y la selección de los proyectos que se someten a los estudios que desarrollará el PIMAC. Como se puede observar en el Gráfico 9 y en el Anexo IV, el MEF tiene potestad para elegir los proyectos que serán objeto de un EPV motu proprio o a solicitud de los ministerios de línea competentes. El MEF recibe los proyectos propuestos por los ministerios y selecciona los que enviará al PIMAC considerando varios aspectos: i) armonización de las políticas del proyecto con el plan superior, ii) madurez y detalle, iii) urgencia, iv) situación de financiación, con un fondo complementario entre el gobierno central y el local, la inversión del sector privado y la suficiencia de la financiación del gobierno, y v) un equilibrio regional equitativo o el impacto del proyecto en el desarrollo tecnológico.

**Gráfico 9.** Procedimientos del EPV



Fuente: Elaboración propia.

\* Al realizar un EPV individual, el PIMAC organiza un equipo de entre ocho y diez personas,<sup>60</sup> entre ellas el jefe del PIMAC, un director de proyecto, un grupo de expertos en análisis de costo beneficio y especialistas externos. Se cuenta con diversos profesionales

<sup>60</sup> Los equipos que realizaban los estudios preliminares de viabilidad estaban compuestos por ocho personas hasta 2016 y cuentan con diez miembros desde entonces.

externos a fin de mejorar los conocimientos especializados, la diversidad de puntos de vista y opiniones y la transparencia.

**La selección de proyectos para el EPV por parte del MEF es una de las etapas fundamentales de la inversión y se considera una herramienta eficaz, ya que filtra en una etapa temprana los proyectos ineficientes y restringe las demandas de inversión excesivas.** Si un proyecto no se selecciona para EPV, no puede obtener apoyo presupuestario. Por lo tanto, la selección para el EPV es crucial y los beneficiarios (por ejemplo, los gobiernos o políticos locales) consideran este procedimiento como un hito en la materialización de un proyecto.

**Al seleccionar los proyectos que se someterán a estudios preliminares de viabilidad, el MEF realiza una evaluación interna sobre la disponibilidad de fondos.** La Oficina de Gestión Fiscal hace una consulta a la Oficina de Presupuesto del MEF. El propósito es diagnosticar las perspectivas de financiación y explotar la visión, sentido político y experiencia de los oficiales de presupuesto, ya que generalmente disponen de mucha información práctica durante las revisiones anuales del presupuesto. Se convoca a un comité, donde el viceministro (jefe de comité), altos funcionarios de los ministerios y otros expertos externos hacen una evaluación y toman una decisión.

**Asimismo, la directriz operacional de los EPV<sup>61</sup> elaborada por el MEF establece condiciones que impiden que la propuesta de proyectos de los ministerios competentes siga adelante.** Esto ocurre en las siguientes situaciones: i) cuando los proyectos de infraestructura no están incluidos en los planes de inversión sectoriales del ministerio correspondiente, ii) si la planificación aún está en curso, iii) cuando no hay coordinación interministerial o negociaciones entre municipios, iv) si se trata de proyectos sin ubicación o recorrido (carreteras, ferrocarriles) bien definidos y v) en caso de proyectos redundantes. Los ministerios de línea generalmente clasifican los proyectos propuestos en función del marco de gestión fiscal a mediano y largo plazo, las políticas nacionales y el equilibrio regional.

## IV. Reino Unido<sup>62</sup>

### a. Planificación y priorización de los proyectos

**El Tesoro es el responsable de la planificación de proyectos en el Reino Unido y tiene a su cargo la elaboración de la Estrategia Nacional de Infraestructura (NIS, por sus siglas en inglés).** El NIS 2020 es el plan general para la infraestructura económica más reciente y abarca inversiones en transporte, energía, agua y saneamiento, residuos, gestión de riesgos de inundaciones y comunicaciones digitales. El plan tiene tres objetivos: i) impulsar el crecimiento y la productividad en todo el Reino Unido; ii) avanzar hacia el cumplimiento del objetivo de cero emisiones netas para 2050; y iii) apoyar la inversión privada en infraestructura. El NIS es consistente con los límites de gasto y responde a la evaluación

<sup>61</sup> Más detalles disponibles en el documento *Operational Guidelines for the Preliminary Feasibility Study* (Ministerio de Estrategia y Finanzas de Corea, 2009). Disponible en: [https://www.kdi.re.kr/kdidata/departments/pimac/operational\\_guidelines\\_for\\_pfs\\_2009.pdf](https://www.kdi.re.kr/kdidata/departments/pimac/operational_guidelines_for_pfs_2009.pdf)

<sup>62</sup> Fuente Tesoro del Reino Unido, 2013.

de las necesidades del país y recomendaciones establecidas en la Evaluación Nacional de Infraestructura (NIA), elaborado por la Comisión Nacional de Infraestructura, una agencia ejecutiva independiente adjunta al Tesoro.<sup>63</sup>

**En cuanto a la priorización de proyectos en los planes presupuestarios, el Reino Unido cuenta con el Government Major Project Portfolio (GMPP), un conjunto de proyectos y programas más grandes, novedosos y de mayor riesgo del país.** Para que un proyecto forme parte del GMPP, requiere la aprobación previa del Tesoro, ya sea porque el presupuesto supera el límite de autoridad delegada de un ministerio y/o porque el proyecto es novedoso, complejo, controvertido o requiere legislación primaria. Para ello, la Autoridad de Infraestructura y Proyectos (IPA), que cumple el rol de asesor del Tesoro, hace la evaluación de los estudios de preinversión de los proyectos antes de su inclusión en los planes presupuestarios.

## b. Metodologías de evaluación ex ante de proyectos

**La evaluación de proyectos en el Reino Unido consta de cinco casos temáticos que se evalúan en tres etapas secuenciales (tres estudios de viabilidad).** El detalle del contenido de los cinco casos se encuentra en la guía titulada Public Sector Business Cases: Using the Five Case Model,<sup>64</sup> que está destinada a proporcionar “[...] un marco claro para pensar en propuestas de gasto y un proceso estructurado para evaluar el desarrollo y la planificación a fin de ofrecer el mejor valor público”. El modelo de estudio de viabilidad consta de tres estudios de viabilidad secuenciales:

- Estudio de viabilidad del perfil estratégico-delimitación del proyecto: es una evaluación preliminar de una propuesta de proyecto, sobre la base de un perfil detallado del concepto del proyecto, para confirmar su justificación y su ajuste estratégico.
- Estudio de viabilidad del perfil-planificación del proyecto: equivalente a una evaluación ex ante completa, basada en la preparación de un estudio de viabilidad socioeconómica utilizando la metodología del Libro verde para el análisis de costo beneficio social o análisis de costo efectividad, e incluido el análisis de riesgo.
- Estudio de viabilidad completo-adquisiciones para el proyecto: se da durante la fase de contratación para el proyecto, antes de la firma formal de los contratos y de que tenga lugar la adquisición de bienes y servicios. Implica volver a ejecutar el análisis económico y confirmar la capacidad de producción de resultados. Puede conllevar un ajuste del proyecto.

<sup>63</sup> La NIC fue creada como respuesta a la recomendación de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO), entidad fiscalizadora del Reino Unido, que identificó la falta de capacidad del gobierno para establecer prioridades estratégicas basadas en proyecciones sobre necesidades futuras. La NIC es una agencia ejecutiva independiente adjunta al HM Treasury que tiene el mandato de identificar las necesidades de infraestructura del país durante los próximos 25 a 30 años a través del National Infrastructure Assessment (NIA).

<sup>64</sup> La guía establece las acciones específicas requeridas para completar cada paso en la preparación de cada uno de los tres estudios de viabilidad. Cada acción se desglosa en tareas que se explican y respaldan mediante principios rectores y ejemplos, cuando sea necesario. Se proporcionan listas de verificación para cada paso con el fin de comprobar su cumplimiento. También se detallan los criterios por los cuales se evaluará cada estudio de viabilidad y las evidencias requeridas para avalar la evaluación. La guía está respaldada por plantillas para la presentación de cada estudio de viabilidad.

El Cuadro 11 ilustra el énfasis cambiante dado a cada caso temático como parte de cada estudio de viabilidad:

**Cuadro 11.** Enfoque de casos temáticos según la etapa de desarrollo del proyecto

Tipo de caso	Descripción	Enfoque según etapa del proyecto		
		Estudio de viabilidad del perfil estratégico	Estudio de viabilidad del perfil	Estudio de viabilidad completo
Caso estratégico	Establece los fundamentos de la inversión propuesta, presentando el caso a nivel estratégico, definiendo el objetivo a alcanzar en términos específicos y medibles, y determinando la adecuación a objetivos de política pública más amplios, así como la experiencia previa en proyectos similares.	Completado en su totalidad, pero puede revisarse más tarde.	Revisado	Revisado y modificado, si fuera necesario.
Caso económico	Evalúa los costos y beneficios económicos de la propuesta para la sociedad en su conjunto durante la vida útil del proyecto. Debe incluir una consideración suficientemente amplia de opciones para lograr el objetivo deseado y establecer la justificación para elegir la opción preferida. También debe haber un plan para monitorear los efectos del proyecto y evaluar su éxito.	Completado en cuanto a la revisión de una larga lista de opciones, la manera de avanzar recomendada y una lista corta inicial para la etapa de estudio de viabilidad del perfil.	Completado de acuerdo con la orientación metodológica sobre estimación y evaluación en el gobierno central (el Libro verde).	Hallazgos sobre adquisiciones incluidos en el análisis económico y registrados. Caso económico reevaluado.
Caso comercial	Examina los requisitos en materia de adquisiciones, evalúa su importancia para los resultados del proyecto y desarrolla una estrategia de adquisiciones. Aquí es donde se exploran las adquisiciones tradicionales frente a los posibles acuerdos de APP.	Aborda los fundamentos de cualquier posible adquisición o acuerdo, por ejemplo, la identificación inicial de posibles opciones de APP.	Esboza la estructura del acuerdo previsto y cualquier cláusula contractual y mecanismo de pago.	Redacción del acuerdo recomendado.

Caso financiero	Se ocupa del impacto en el presupuesto y considera los problemas de asequibilidad y fuentes de financiación presupuestaria durante la vida útil del proyecto. Se debe evaluar cualquier pasivo contingente, particularmente en relación con las propuestas de APP.	Discute la posible asequibilidad del proyecto propuesto.	Análisis detallado de la asequibilidad y de los déficits de financiación.	Asequibilidad y problemas de financiación resueltos.
Caso de gestión	Se ocupa de la capacidad de la propuesta de producir resultados. Establece las responsabilidades con respecto a la gestión del proyecto y los acuerdos de gobernanza y presentación de informes. Debe incluir un plan de ejecución con hitos claros.	Describe cómo se configurará y gestionará el proyecto.	Explicita cómo se ejecutará el proyecto con más detalle, con un resumen del plan de gestión del proyecto propuesto.	Se registran los planes detallados para la ejecución y los arreglos para la realización de los beneficios, gestión del riesgo y evaluación ex post.

Fuente: Elaboración propia.

**El análisis de costo beneficio social es la herramienta estándar para evaluar proyectos, no obstante, se prevé el uso del análisis de costo efectividad y el análisis de criterios múltiples cuando resulta difícil valorar los beneficios.** El manual del Tesoro Appraisal and Evaluation in Central Government (Estimación y evaluación en el gobierno central), conocido universalmente como Libro verde,<sup>65</sup> es fundamental para la evaluación ex ante. El Libro verde define la metodología de evaluación que debe ser aplicada en todo el gobierno central por los ministerios y organismos que operan bajo su responsabilidad. Describe cómo se deben combinar las evaluaciones económicas, financieras, sociales y ambientales de una política, programa o proyecto, utilizando el análisis de costo beneficio social como la herramienta estándar a fin de proporcionar a los tomadores de decisiones la información que necesiten para llegar a una conclusión sobre si vale la pena destinar dinero público a un proyecto.

**Las características importantes del enfoque metodológico del Reino Unido son las siguientes:**

- Explorar el mayor número de alternativas posibles para abordar el problema identificado.
- Un espacio para la evaluación cualitativa de efectos importantes que no se pueden valorar.
- El tratamiento explícito de los efectos sociales diferenciales (distributivos).
- La cuantificación del riesgo.
- La aplicación de factores de ajuste para compensar el sesgo de optimismo.

<sup>65</sup> El Libro verde está dirigido a ayudar a los “gerentes no especializados y a los encargados de realizar apreciaciones y evaluaciones” a comprender el enfoque, con anexos más detallados para profesionales especializados.

Con el tiempo, se ha agregado al Libro verde una orientación complementaria, generalmente preparada de manera colaborativa entre el Tesoro y otros ministerios, para proporcionar una cobertura más profunda de aspectos importantes de la evaluación, principalmente en relación con la estimación de beneficios, tales como: i) valorar los impactos en la calidad del aire, ii) estimar los costos económicos y sociales de diferentes tipos de delitos, iii) valorar los servicios ecosistémicos y iv) proporcionar una orientación para las agencias de desarrollo regional sobre la evaluación de los efectos de regeneración, renovación y desarrollo regional.

**Se reconoce que pueden ser necesarios diferentes enfoques para evaluar los costos y beneficios de los proyectos (y otras medidas) en diferentes sectores.** Esto se refleja, en parte, en la orientación complementaria sobre los métodos de valoración mencionados anteriormente, pero los ministerios que invierten de manera intensiva también producen su propia orientación sobre la evaluación de proyectos en los sectores bajo su responsabilidad. Si bien esta guía debe basarse en los mismos principios y métodos conceptuales que el Libro verde, brinda asesoramiento detallado sobre su aplicación a proyectos en subsectores específicos.

#### Ejemplos de guías complementarias:

La guía de análisis de transporte (WebTAG, por sus siglas en inglés) emitida por el Departamento de Transporte.

La guía de evaluación para la gestión del riesgo de inundaciones y erosión costera emitida por la Agencia de Medio Ambiente del Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales.

Fuente: Elaboración propia.

### c. Criterio de proporcionalidad

**En principio, todas las propuestas de proyectos deben estar sujetas al modelo de estudio de viabilidad.** Sin embargo, se espera que el esfuerzo dedicado a las actividades preparatorias y al desarrollo de los estudios de viabilidad sea proporcional al tamaño, complejidad y riesgo del proyecto. Aunque el modelo de estudio de viabilidad es universal, la responsabilidad de analizar los estudios y de tomar decisiones finales varía según la naturaleza del proyecto.

**Se espera que la organización gubernamental<sup>66</sup> que promueva un nuevo proyecto (la patrocinadora) se haga cargo del proceso de planificación del estudio de viabilidad y que no subcontrate la dirección y producción de esos estudios.** Cuando el proyecto implica un gasto significativo, debe designarse un propietario responsable principal<sup>67</sup> para dirigir el estudio de viabilidad. Si no se cuenta internamente con las habilidades requeridas, se puede recurrir a especialistas ad hoc según sea necesario. Se espera que el desarrollo de estudios de viabilidad sea un proceso inclusivo, que tenga en cuenta el asesoramiento

<sup>66</sup> Podría ser un ministerio o una agencia u organismo bajo la autoridad del ministerio.

<sup>67</sup> El propietario responsable principal es un profesional de alto rango en la organización que promueve el proyecto y es el encargado de garantizar que este cumpla con sus objetivos y brinde los beneficios previstos. Ha de ser una persona de nivel superior, por encima del director o gerente del proyecto, con la autoridad para tomar las decisiones necesarias y debe asumir la responsabilidad personal para la ejecución satisfactoria del proyecto. Debe ser reconocido como el propietario en toda la organización.

y orientación de los gerentes de negocios, usuarios y técnicos relevantes, y que sea un elemento central en la planificación del proyecto, en lugar de un obstáculo a superar con el fin de obtener la aprobación. En función de la naturaleza de un proyecto, este podría requerir una revisión y aprobación fuera de la organización más en profundidad, como se verá a continuación.

#### d. Revisión independiente

La revisión independiente es un elemento clave de la evaluación de proyectos y toma de decisiones en el Reino Unido y se lleva a cabo a través de dos procesos relacionados claramente definidos bajo el criterio de proporcionalidad. Por un lado:

- i) El proceso de revisión nodal que se aplica a todos los proyectos y
- ii) el proceso de revisión y aprobación por parte del Tesoro que aplica a los grandes proyectos con costos de capital que exceden los límites de autoridad delegada (véase el Recuadro 2) y los proyectos de alto riesgo.

##### i) Proceso de revisión nodal (*gateway review*)

**La Autoridad de Infraestructura y Proyectos coordina el sistema de revisión nodal,<sup>68</sup> el que cubre las etapas de identificación, preparación y evaluación del ciclo del proyecto y está muy estrechamente relacionado con el modelo de estudio de viabilidad.** El sistema de revisión nodal es un proceso que consiste en una serie de revisiones de pares de un proyecto llevadas a cabo por expertos independientes externos al proyecto y al organismo ejecutor. Las revisiones tienen lugar en cinco etapas críticas o “nodos” en el ciclo del proyecto, entre la planificación y la operación. Los cinco nodos se detallan en el Cuadro 12.

**Las revisiones las inicia la organización que ejecuta el proyecto y las llevan a cabo revisores independientes (conocidos como revisores nodales o *gateway reviewers*) que se espera que brinden asesoramiento imparcial y confidencial al propietario responsable principal del proyecto.** Estos revisores se reclutan dentro del gobierno central y deben ser acreditados por un panel de acreditación sobre la base de sus conocimientos y experiencia. Solo los más experimentados reciben la acreditación para participar en la revisión de proyectos de alto riesgo. Esa función es intermitente –y se suma a las tareas normales de los revisores– y se espera que los revisores participen como mínimo en una revisión de un proyecto cada 18 meses, preferiblemente más.

<sup>68</sup> El sistema de revisión nodal fue creado originalmente por la Oficina de Comercio del Gobierno, dependiente de la Oficina del Gabinete. Esta organización fue disuelta.

**Cuadro 12.** Sistema de revisión nodal del Reino Unido

Nodo	Descripción	Etapa del proyecto
<b>Nodo 1:</b> justificación comercial	Se centra en la justificación comercial del proyecto antes de la aprobación del desarrollo de la propuesta. En el caso de un proyecto del sector público, esta justificación es la demostración de que el enfoque técnico, financiero y económico propuesto es el mejor para generar valor para el dinero de los contribuyentes.	Estudio de viabilidad del perfil estratégico
<b>Nodo 2:</b> estrategia de producción de resultados	Investiga el estudio de viabilidad del perfil y la estrategia de ejecución, por ejemplo, el diseño estándar y el contrato de construcción o APP, antes de que se realicen contactos formales con posibles contratistas o asociados en la ejecución. La revisión puede repetirse en procesos de adquisiciones largos o complejos.	Estudio de viabilidad del perfil
<b>Nodo 3:</b> decisión de inversión	Analiza el estudio de viabilidad completo y los acuerdos de gobernanza para la decisión. La revisión se lleva a cabo antes de que se presente una solicitud de servicio con un contratista y se asignen fondos y recursos.	Estudio de viabilidad completo
<b>Nodo 4:</b> disponibilidad para el servicio	Se centra en la preparación de la organización operativa para poner en marcha los cambios en la organización necesarios en relación con la operación del proyecto y los dispositivos para la gestión de los servicios operativos.	Al finalizar el proyecto
<b>Nodo 5:</b> revisión de las operaciones y la realización de beneficios para confirmar que se están logrando los beneficios deseados	Confirma que se están logrando los beneficios deseados del proyecto y que los cambios en la organización están funcionando sin problemas.	Se repite a intervalos regulares durante la vida útil del nuevo servicio o instalación

Fuente: Elaboración propia.

## ii) Proceso de aprobación por parte del Tesoro

**El Tesoro revisa los proyectos que exceden los límites de autoridad delegada (Recuadro 2) y los proyectos de alto riesgo en puntos clave durante la planificación, que se conocen como puntos de aprobación del Tesoro.** Este sistema no significa que los proyectos por debajo de los límites de la autoridad delegada para gastos no estén sujetos al escrutinio del Tesoro, sino que los analizan los equipos responsables del gasto durante el proceso de preparación del presupuesto y no durante las etapas de planificación. Los puntos de aprobación del Tesoro coinciden con la finalización y presentación del estudio de viabilidad del perfil estratégico, estudio de viabilidad del perfil y estudio de viabilidad completo. Cada punto de aprobación del Tesoro debe estar precedido por una la revisión nodal del proyecto planificado<sup>69</sup> por parte de la Autoridad de Infraestructura y Proyectos.

<sup>69</sup> Corresponde a los nodos 1-3 en el proceso de revisión nodal.

#### Recuadro 4.

##### Límites de la autoridad delegada

El ministro de Hacienda es responsable ante el Parlamento por el uso del dinero público. Las cartas de autoridad delegada establecen los umbrales de gasto por debajo de los cuales los contables en los ministerios correspondientes pueden tomar decisiones de gasto sin la aprobación del Tesoro.

Los límites de la autoridad delegada para la aprobación de gastos pueden variar según el ministerio y el nivel de gobierno. Por ejemplo:

En el sector del transporte, por ejemplo, los proyectos de carreteras nacionales están sujetos a la aprobación del Tesoro cuando los costos de capital superan los GB£ 500 millones, mientras que los proyectos de transporte de los gobiernos locales para valores superiores a GB£ 50 millones.

En el sector de la salud, las inversiones de capital o las transacciones de propiedades con valores superiores a GB£ 50 millones requieren la autorización del Tesoro. Para el sector de defensa es de GB£ 100 millones, mientras que para el de asuntos exteriores es de GB£ 15 millones.

A su vez, los ministerios deben establecer sus propios límites delegados para las organizaciones (agencias ejecutivas y organismos públicos no departamentales) que tienen bajo su responsabilidad: por encima de estos límites, el propio ministerio examinará y aprobará las propuestas de inversión. Por ejemplo, el Ministerio de Salud requiere que la Junta del Servicio Nacional de Salud (NHS, por sus siglas en inglés) apruebe las inversiones de entre GB£ 10 millones y GB£ 35 millones.

Fuente: Elaboración propia.

**Dentro del Tesoro, hay tres niveles de escrutinio dependiendo de la escala y el riesgo de los proyectos que exceden los límites de autoridad delegada, tal como muestra el Cuadro 13.** Todos los proyectos que superan los límites de autoridad delegada están sujetos al escrutinio del correspondiente equipo de gastos del Tesoro. Además, los grandes proyectos están sujetos a una revisión por parte de un panel especialmente constituido y, finalmente, los megaproyectos están sujetos a la revisión por parte del grupo de megaproyectos (MPRG, por sus siglas en inglés).<sup>70</sup> Para este último caso, el grupo de megaproyectos del Tesoro cuenta además con el apoyo de la Autoridad de Infraestructura y Proyectos (véase el Recuadro 5).

<sup>70</sup> El grupo de revisión de grandes proyectos es un organismo permanente creado en 2007, presidido conjuntamente por la Dirección General de Finanzas Públicas y Gastos del Tesoro del Reino Unido y el director de Administración Pública de la Oficina del Gabinete. Los paneles se constituyen en el seno del grupo de revisión de grandes proyectos ad hoc.

**Cuadro 13.** Puntos de aprobación del Tesoro para los grandes proyectos durante la etapa de planificación

Tamaño/tipo de proyecto	A cargo de la revisión durante la etapa de planificación
Megaproyecto > (GB£ 1.000 millones) o proyectos novedoso o polémico	Panel del grupo de revisión de megaproyectos
Gran Proyecto < (GB£ 1.000 millones) o proyectos novedoso o polémico	Panel de puntos de aprobación del tesoro especialmente constituido
Todos los proyectos por encima del límite de autoridad delegada	Equipo de gasto del tesoro

Fuente: Tesoro del Reino Unido.

**Recuadro 5.****La evaluación de los megaproyectos en el Reino Unido**

Desde la creación del predecesor de la Autoridad de Infraestructura y Proyectos en 2011, los megaproyectos han estado sujetos a procedimientos más estrictos de lo que lo estaban anteriormente. Esto implica una revisión adicional de garantía por parte de la Autoridad de Infraestructura y Proyectos, además de los requisitos para la aprobación del Tesoro en las etapas clave.

El proceso combinado se conoce como garantía y aprobación integradas y se planifica y supervisa mediante un plan obligatorio denominado plan integrado de garantía y aprobación (Integrated Assurance and Approvals Plans IAA por sus siglas en inglés). La preparación de ese plan cuando comienza la planificación del proyecto ayuda a garantizar que todas las partes conozcan el cronograma y puedan planificar en torno a él. La Autoridad de Infraestructura y Proyectos lleva a cabo revisiones planificadas de la garantía del proyecto en los puntos clave del proceso de toma de decisiones cuando se han completado los estudios de viabilidad. Hace recomendaciones, pero no emite aprobaciones. Las revisiones de la Autoridad de Infraestructura y Proyectos se envían al Tesoro para que las tenga en cuenta en sus decisiones. Dichas revisiones afectan a grandes proyectos y no duplican el proceso de la revisión nodal, cuando se lleva a cabo una revisión de las garantías del proyecto, no hay necesidad de realizar también la revisión nodal equivalente.

**Si un proyecto es controvertido o el panel considera que un estudio de viabilidad requiere alguna aclaración adicional, el proceso de los puntos de aprobación del Tesoro puede ser iterativo.** El resultado final este proceso es una decisión formal que se comunica por carta al ministerio que propone el proyecto. Hay tres decisiones posibles: a) aprobar el proyecto para proceder según lo planeado, b) aprobar el proyecto, pero con condiciones, y c) detener el desarrollo posterior del proyecto.

## 2.4.2 EJECUCIÓN Y MONITOREO

Esta sección explora los diversos procesos utilizados por cada país en la etapa de ejecución y monitoreo de proyectos de inversión pública. Aunque existen diferencias entre estos procesos, hay decisiones clave que cada país debe considerar al diseñarlos. En particular, este documento se centra en cuatro preguntas de interés:



### Monitoreo centralizado o descentralizado

¿Existe un sistema centralizado de monitoreo de la inversión pública a nivel nacional, o cada unidad ejecutora es responsable de monitorear sus propios proyectos?

**Mensaje principal:** Todos los países analizados, utilizan un enfoque híbrido en el monitoreo de proyectos: las unidades ejecutoras son responsables del monitoreo de sus proyectos, pero existe un monitoreo centralizado principalmente para proyectos de gran envergadura o con alto riesgo asociado. Esta dualidad asegura un monitoreo específico y detallado desde la base, al tiempo que mantiene un control estratégico y de alto nivel sobre los proyectos más críticos.



### Proporcionalidad en el monitoreo:

¿Todos los proyectos están sujetos al mismo nivel de monitoreo, o existe un criterio de proporcionalidad en el cual los proyectos de mayor envergadura o costo reciben un monitoreo más exhaustivo?

**Mensaje principal:** Los países implementan un criterio de proporcionalidad, centralizando la supervisión de los proyectos más grandes, riesgosos y/o estratégicos. Los países realizan no solo un seguimiento de avance físico y financiero, sino que también analizan posibles cuellos de botella en el proceso de implementación de los proyectos.



### Reevaluación ante aumentos de costos

¿Se requiere una reevaluación del proyecto cuando se presentan aumentos de costo?

**Mensaje principal:** En los casos de Chile y Corea, los proyectos están sujetos a una reevaluación de la viabilidad cuando los costos sobrepasan un límite preestablecido. En Australia y Reino Unido no existe un límite exacto, la acción que se tome dependerá de la recomendación que indique el equipo de revisión.



### Alcance del monitoreo

¿El monitoreo se limita únicamente a aspectos financieros y presupuestarios, o se evalúan también otros aspectos como el avance físico y la calidad de los proyectos?

**Mensaje principal:** El monitoreo de proyectos varía según el enfoque nacional. Mientras que Chile se centra en aspectos financiero-presupuestarios, el Reino Unido adopta una visión holística, supervisando tanto financiera como operativamente proyectos de gran envergadura. Asimismo, Australia, a través de su proceso de revisión nodal, realiza el seguimiento a proyectos por encima de determinado costo para identificar oportunamente riesgos y brindar soporte y recomendaciones al responsable del proyecto durante la ejecución. Por otro lado, Corea prioriza la gestión de costos para prevenir alteraciones y sobrecostos. Estas diferencias reflejan las adaptaciones específicas de cada país a sus desafíos y contextos.

El siguiente cuadro resume las respuestas a estas cuatro preguntas para cada uno de los países. Posteriormente, se describen con detalle los procesos específicos de cada país.

**Cuadro 14.** Aspectos clave de la ejecución y monitoreo de proyectos por caso de estudio

	AUSTRALIA	CHILE	COREA DEL SUR	REINO UNIDO
Monitoreo centralizado o descentralizado	Híbrido Centralizado para proyectos prioritarios a través del proceso de revisión nodal. En el resto de los casos, el seguimiento lo realiza la entidad ejecutora.	Híbrido El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, implementaron Comités de Seguimiento a la Inversión Pública.	Híbrido Para la cartera de proyectos sujeta a la gestión del costo total del proyecto, el MEF realiza un seguimiento cercano.	Híbrido Para la cartera de grandes proyectos, se utiliza un sistema de monitoreo centralizado a cargo de la Autoridad de Infraestructura y Proyectos, mientras que para otros proyectos se aplica un enfoque descentralizado.
Proporcionalidad	Sí aplica El monitoreo centralizado solo se realiza en aquellos proyectos que aplican a la revisión nodal (véase la sección previa).	Sí aplica Los Comités de seguimiento hacen especial énfasis en proyectos estratégicos.	Sí aplica El proceso de gestión del costo total del proyecto se aplica exclusivamente a un grupo específico de proyectos que se rigen por la Ley Nacional de Finanzas y otras regulaciones establecidas (véase más adelante).	Sí aplica El monitoreo centralizado solo se realiza en los proyectos de la cartera de grandes proyectos.

	AUSTRALIA	CHILE	COREA DEL SUR	REINO UNIDO
<b>Alcance del monitoreo</b>	Financiero y no financiero En los nodos asociados a la ejecución se revisan aspectos financieros y otros como la estrategia de adquisiciones, manejo de contratos, capacidad organizacional para brindar el servicio, entre otros.	Financiero-presupuestario En la actualidad, no existe un monitoreo sistemático a nivel centralizado orientado al seguimiento físico o a la calidad de los proyectos.	Gestión del costo Se centra principalmente en la gestión de costos para evitar modificaciones frecuentes del proyecto y aumentos de costos.	Financiero y no Financiero En el caso de la cartera de grandes proyectos, se realiza un monitoreo centralizado que abarca aspectos financieros y otros, por ejemplo, problemas que amenacen la ejecución.
<b>Revaluación ante aumentos de costos</b>	Sí aplica Como parte de la revisión nodal se puede identificar riesgo de incremento de costos. La acción por tomar dependerá de la recomendación del informe de revisión.	Sí aplica Cuando un proyecto experimenta un aumento en su costo superior al 10%, se requiere una reevaluación.	Sí aplica El proyecto podrá estar sujeto a una reevaluación de viabilidad en caso de incrementos mayores al 20% en el costo total o disminución de la demanda en un 30% en comparación con la estimación inicial.	Sí aplica La acción por tomar dependerá de la recomendación del informe de revisión.

Fuente: Elaboración propia.

## I. Australia

### a. Monitoreo centralizado o descentralizado

En el contexto australiano, el monitoreo se caracteriza por un enfoque principalmente descentralizado, aunque existe un componente de seguimiento y acompañamiento centralizado a proyectos prioritarios a través del proceso de garantías. La mayor parte del monitoreo se lleva a cabo a nivel de los estados, ya que es donde se ejecutan la mayoría de los proyectos, incluidos los financiados por la Mancomunidad. Sin embargo, existe una revisión y seguimiento continuo a través del proceso de garantías. Hay dos tipos de procesos de garantías: evaluación de preparación para la implementación y proceso de revisión nodal (especialmente a partir del nodo 2-estrategia de ejecución) (véase el Gráfico 3).<sup>71</sup>

Tal como se mencionó en la sección de evaluación de proyectos, la revisión nodal de Australia incluye, no solo la revisión durante las etapas de diseño del proyecto, sino que también acompaña el proceso de ejecución hasta el cierre del proyecto y generación de beneficios. El objetivo, especialmente durante la fase de ejecución, es apoyar y proveer al responsable de la implementación del proyecto de recomendaciones oportunas e independientes, así como construir capacidades para una adecuada ejecución. Son revisiones independientes, cortas e intensivas (generalmente tienen una duración de cinco días) y se pueden aplicar varias veces durante el ciclo de vida del proyecto.

<sup>71</sup> Guía del proceso de garantías del Gobierno australiano. Disponible en: <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/2019-10/RMG-106R.pdf>

**La unidad de garantías del Departamento de Finanzas coordina el proceso de garantías.**

Provee de puntos de contacto a las entidades para coordinar una revisión, mantiene una lista de revisores independientes debidamente evaluados, designa el equipo de revisores para los proyectos sujetos al proceso de revisión nodal y disemina las lecciones aprendidas (sin atribución) para ayudar a mejorar la implementación de proyectos a las entidades.

**La revisión nodal no es un proceso de auditoría y no reemplaza la responsabilidad de la entidad responsable en la toma de decisiones durante la ejecución de los proyectos.** Su rol es reforzar las prácticas de la entidad durante la implementación y construir capacidades de ejecución.

**b. Proporcionalidad en el monitoreo**

**Australia aplica el criterio de proporcionalidad en el monitoreo de los proyectos.** Es decir, solo aquellos que superan cierto costo están sujetos a la revisión nodal:

- Proyectos con un costo total estimado de AU\$ 30 millones o más para adquisiciones o infraestructura,
- proyectos con un costo total estimado de AU\$ 30 millones o más, incluido un componente de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de al menos AU\$ 10 millones; y
- programas<sup>72</sup> con un costo total estimado de más de AU\$ 50 millones.

**c. Alcance del monitoreo**

**El alcance del monitoreo durante la ejecución del proyecto aborda aspectos financieros y no financieros.** La revisión nodal acompaña la etapa de diseño y también la ejecución y provisión de servicios del proyecto. A partir del nodo 2, se acompaña la ejecución y aborda temas como la estrategia de adquisiciones, la selección de ofertas, el manejo de contratos o la capacidad organizacional para proveer los servicios una vez culminada la ejecución del proyecto, entre otros. Asimismo, el equipo evaluador se pronuncia acerca de la viabilidad de que el proyecto alcance sus objetivos en el tiempo, costo y condiciones de calidad previstas en el diseño.

**El equipo de revisión independiente provee una evaluación sobre cada área clave del proyecto utilizando una escala semáforo.** Califica en verde aquellas áreas que no tienen alertas que afecten la ejecución; en amarillo, las áreas que necesitan una atención inmediata; y en rojo, aquellas con problemas significativos que afectan la implementación del proyecto. En esta misma línea, el equipo de revisión independiente elabora recomendaciones clasificadas en críticas (de ejecución inmediata), esenciales (para ejecutar en un futuro cercano) y sugeridas (el proyecto se beneficiaría de implementarlas).

**El responsable del proyecto está encargado de la implementación de estas recomendaciones y el equipo de revisión independiente puede escalar las alertas al departamento de finanzas si existen alertas continuas en amarillo o rojo.** Existen tres niveles de escalamiento de las alertas, que involucran progresivamente al departamento

<sup>72</sup> En este contexto, un programa es un grupo de proyectos similares.

de finanzas y la entidad no corporativa de la Commonwealth (NCE, por sus siglas en inglés). Cuando se escala a un segundo nivel, se elabora un plan de acción que debe implementarse durante los siguientes 30 días. Cuando se escala a un tercer nivel, la entidad que implementa debe someterse a una revisión independiente externa al gobierno que pueda recomendar las acciones correctivas.

#### d. Reevaluación ante aumentos de costos

**El incremento de costos es una de las áreas evaluadas durante la revisión nodal.** El equipo independiente califica al proyecto utilizando la escala semáforo según el nivel de riesgos que identifiquen durante la evaluación. La acción dependerá de la recomendación que el equipo de revisión indique.

## II. Chile

### a. Monitoreo centralizado o descentralizado

**En Chile, el monitoreo de la inversión pública se realiza de manera híbrida.** Chile cuenta con Comités de Seguimiento a la Inversión Pública implementados por el Ministerio de Hacienda, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

### b. Proporcionalidad en el monitoreo

**En Chile, el monitoreo de proyectos de inversión aplica a proyectos estratégicos.** Los Comités de seguimiento identifican y agilizan aspectos que frenan la inversión en proyectos considerados prioritarios para el país, los cuales son de importancia estratégica tanto nacional como regional.”

### c. Alcance del monitoreo

**El monitoreo físico-financiero de las iniciativas de inversión que cuentan con recursos asignados para la etapa de ejecución se realiza a través del Banco Integrado de Proyectos.** De acuerdo con las instrucciones de la DIPRES, los servicios e instituciones del sector público deberán ingresar en el BIP la información sobre la ejecución física y financiera mensual de los estudios básicos, proyectos y programas de inversión dentro de los ocho primeros días del mes siguiente al de su ejecución. Esto permite el reporte y seguimiento sistematizado. La DIPRES hace un seguimiento financiero a todos los proyectos en ejecución, no obstante la transferencia de recursos presupuestarios a la unidad ejecutora está sujeta al cumplimiento de hitos físicos que valida esa misma unidad ejecutora. Si se identifican déficits en las metas de ejecución del gasto de inversión del año en un sector determinado, el ministerio correspondiente tiene más dificultad para lograr incrementos de presupuesto de inversión al año siguiente e, incluso, puede llegar a ver reducido el presupuesto. Por esta razón, se generan incentivos al cumplimiento de las metas.

#### d. Reevaluación ante aumentos de costos

**Cuando un proyecto experimenta aumentos en su costo superiores al 10%, se requiere una reevaluación.** Cuando un proyecto sufre modificaciones significativas en las condiciones definidas en la IDI recomendada inicialmente, tales como magnitudes, localización, recursos humanos, servicios entregados y un incremento del costo total superior al 10% del costo estimado total, el MDSF revisa y analiza previamente estas modificaciones y emite un nuevo RATE (recomendación o rechazo a la modificación). La solicitud de reevaluación debe presentarla la misma entidad que pidió la revisión inicial del proyecto.

### III. Corea del Sur

#### a. Monitoreo centralizado o descentralizado

**Corea del Sur implementa un sistema de monitoreo centralizado para el seguimiento y control de los proyectos sujetos a la gestión del costo total del proyecto.** Al igual que el EPV, el MEF controla firmemente todo el proceso de monitoreo para el proyecto de infraestructura mediante la gestión del costo total del proyecto (más adelante se detalla el proceso).

#### b. Proporcionalidad en el monitoreo

**El monitoreo centralizado, conocido como el proceso de gestión del costo total del proyecto, se aplica exclusivamente a un grupo específico de proyectos que se rigen por la Ley Nacional de Finanzas y otras regulaciones establecidas.** Los proyectos públicos sujetos a esta gestión incluyen:

- proyectos con un periodo de construcción de dos años o más,
- proyectos implementados por el gobierno central o sus organismos comisionados, o proyectos financiados con fondos públicos ejecutados por gobiernos locales, empresas estatales e instituciones privadas, y
- proyectos de ingeniería civil y TI cuyo costo total supera los KRW 50.000 millones (US\$ 50 millones) con una financiación gubernamental de más de KRW 30.000 millones (US\$ 30 millones), o proyectos de infraestructura arquitectónica y de I+D cuyo costo total supera los KRW 20.000 millones (US\$ 20 millones).

#### c. Alcance del monitoreo

**El monitoreo centralizado en Corea se focaliza en la gestión de costos para evitar modificaciones frecuentes del proyecto y aumentos de costos, protegiendo así las arcas gubernamentales y mejorando la calidad y eficiencia del proyecto.** El aumento de costos es inevitable en la compleja infraestructura actual debido a las incertidumbres y los riesgos en el sector de la construcción. También dificultan la labor las deficiencias en los preparativos preliminares y, a menudo, la distorsión intencionada de la estimación de costos por parte de los ministerios competentes (por ejemplo, disminuyendo el tamaño del proyecto o dividiendo un solo proyecto en varios).

**El proceso de gestión del costo total del proyecto representa una pieza clave en el monitoreo financiero de proyectos.** El proceso, establecido en la guía para la gestión

del costo total del proyecto<sup>73</sup> (MEF, 2013), comienza cuando los ministerios competentes registran el tamaño del proyecto, su costo total y su periodo de aplicación con dBrain+,<sup>74</sup> el sistema de información digital de las finanzas públicas de Corea, que tiene en cuenta todo el proceso, desde el EPV hasta el final de la construcción. Cuando la consulta involucra una cuestión compleja, el MEF solicita una revisión técnica al PIMAC o al Servicio de Contratación Pública (PPS, por sus siglas en inglés).<sup>75</sup> Estos son algunos ejemplos de las consultas que surgen en las distintas etapas del proyecto:

- Estudio de viabilidad:<sup>76</sup> los ministerios competentes pueden realizar un estudio de viabilidad completo para ciertos proyectos a gran escala. Su alcance está recogido por el EPV. En caso de discrepancias entre ambos en relación con el costo total, tamaño y duración del proyecto, se requiere una consulta obligatoria entre los ministerios competentes y el MEF.
- Diseño detallado: los ministerios competentes deben realizar consultas con el MEF cuando sean necesarias modificaciones significativas. En cuanto a la idoneidad de la contabilidad de los costos, el PPS lleva a cabo una evaluación.
- Construcción: con respecto al aumento de costos inevitable o inesperado, los ministerios competentes deben realizar consultas con el MEF para modificar el tamaño, costo, duración u otros elementos del proyecto. Tienen potestad para usar hasta el 10% del precio del contrato para contingencias derivadas de modificaciones de diseño, agregar instalaciones de seguridad y demandas por enmienda legal.

**Como resultado del monitoreo financiero riguroso implementado en Corea, se evidencia un desempeño sobresaliente en comparación con el promedio de aumento de costos en proyectos de infraestructura a nivel mundial y en América Latina y el Caribe.** Mientras que el incremento de costos en estos países alcanza el 28% y el 48%, respectivamente, en Corea, el incremento es considerablemente menor. Según el MEF, el aumento anual del costo total de los proyectos oscila entre US\$ 100 millones y US\$ 11.300 millones, lo que equivale a un rango del 0,05% al 4,5% del costo total original de los proyectos.

#### d. Reevaluación ante aumentos de costos

**El proyecto podrá estar sujeto a una reevaluación de viabilidad en caso de aumentos significativos de costos, liberación de financiamiento público sin resultados del EPV, incrementos mayores al 20% en el costo total durante la ejecución o disminución de la demanda en un 30% en comparación con la estimación inicial.** El alcance y estructura del proyecto pueden variar con el tiempo, pero básicamente están sujetos a los del EPV, y se deben realizar consultas obligatorias con el MEF en caso de aumentos significativos de costos. Este proceso se define como la reevaluación de viabilidad. Esta

<sup>73</sup> Desde su inicio en 1994, se han recogido revisiones continuas de la gestión del costo total del proyecto en la guía para la gestión del costo total del proyecto (MEF, 2013). La unidad responsable es la División de Gestión del Costo Total del Proyecto de la Oficina de Presupuesto del MEF.

<sup>74</sup> dBrain+ es la marca del sistema de gestión de información financiera de Corea (FIMIS, por sus siglas en inglés) operado por el Servicio de Información de Finanzas Públicas de Corea (KFIS, por sus siglas en inglés). Más información disponible en: [https://fis.kr/en/main\\_biz/dBrain/digital\\_budget\\_account\\_system](https://fis.kr/en/main_biz/dBrain/digital_budget_account_system).

<sup>75</sup> PPS es el organismo central de compras públicas de Corea. Más información disponible en: <http://www.pps.go.kr/eng/index.do>.

<sup>76</sup> Este estudio de viabilidad lo realizan los ministerios competentes y difiere del EPV.

comparte puntos en común con el EPV en cuanto al marco legal, las metodologías de evaluación y la entidad que la realiza (el PIMAC). La principal diferencia es que la reevaluación de viabilidad entra en acción después del EPV (por ejemplo, durante el estudio de factibilidad completo, el diseño y otras etapas de ejecución). Los proyectos que se someten a la reevaluación son, por ejemplo: i) aquellos cuyo costo total está creciendo por encima de la cantidad límite para el EPV durante la ejecución; ii) aquellos en que se libera financiación pública, pero sin los resultados del EPV; iii) proyectos en los que el costo total aumenta por encima del 20% (excepto por ampliación de escala y adquisición de tierras) durante la ejecución, y iv) aquellos en los que la demanda disminuye un 30% en comparación con la estimación inicial, o en caso de solicitud de la Junta de Auditoría e Inspección o del Parlamento Nacional.

**Una vez que un proyecto de infraestructura está en la fase de construcción, desecharlo es algo casi impensable debido a los inmensos costos irrecuperables (así como a las repercusiones políticas).** Luego, el MEF puede omitir la reevaluación de factibilidad y en su lugar llevar a cabo una reevaluación del plan del proyecto que explora alternativas más eficientes en términos de tamaño y costo del proyecto y las opciones de financiación.

**Cuadro 15.** Resultados anuales de la gestión del costo total del proyecto (número de proyectos, costo en miles de millones de US\$, porcentaje)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
N.º de proyectos por gestión del costo total del proyecto	733	734	1.113	1.268	1.002	962	955	939	918	909	912	857
Costo total agregado (A)	210,7	214,4	237,5	251,1	265,1	264,1	261,6	262,9	258,8	253,7	249,3	236,8
Disminución del costo total debido a la licitación (b)	-1,5	-1,7	-4,3	-6,1	-5,1	-2,2	-3,1	-2,5	-2,7	-1,7	-1,8	-2,0
Incremento del costo neto (c)	-1,4	1,9	2,8	5,2	4,1	0,9	0,7	0,2	0,5	2,3	-0,9	1,8
Incremento del costo total (D = c-b)	0,1	3,6	7,1	11,3	9,2	3,1	3,8	2,7	3,2	4	0,9	3,8
D/A (en porcentaje)	0,05	1,68	2,99	4,50	3,47	1,17	1,45	1,03	1,24	1,58	0,36	1,60

Fuente: Datos internos del MEF.

## IV. Reino Unido

### a. Monitoreo centralizado o descentralizado

**El monitoreo de proyectos en el Reino Unido sigue un enfoque híbrido: es centralizado para la cartera de grandes proyectos y descentralizado para otros.** Los ministerios son responsables del monitoreo cotidiano de los grandes proyectos y de los proyectos que están fuera de la cartera de los grandes proyectos. Además, recientemente se adoptó un monitoreo centralizado, que solo afecta a la cartera de grandes proyectos del gobierno.

**La Autoridad de Infraestructura y Proyectos es quien monitorea esa cartera de grandes proyectos con un enfoque basado en el riesgo de problemas durante la ejecución.**

Esta fórmula, conocida como evaluación de confianza de ejecución (*Delivery Confidence Assessments*), forma parte de la revisión de la garantía del proyecto (*Assurance Review*).<sup>77</sup> Los proyectos se clasifican según los colores de los semáforos (rojo-ámbar-verde).<sup>78</sup> Los verdes son los que cuentan con más probabilidades de tener éxito y los rojos enfrentan serios problemas de ejecución y deberán ser reexaminados y, probablemente, revisados. Los resultados pueden ayudar a centrar la atención gerencial de alto nivel en los proyectos con calificaciones roja o roja-ámbar. Los movimientos entre proyectos de mayor y menor riesgo se utilizan para evaluar las tendencias del riesgo general de ejecución de la cartera.

### b. Proporcionalidad en el monitoreo

**La evaluación de confianza de ejecución solo aplica a la cartera de grandes proyectos, es decir aquellos que exceden los límites de autoridad delegada** (véase el Cuadro 7 y el Recuadro 3 de la sección de planificación, formulación y evaluación).

### c. Alcance del monitoreo

**El monitoreo centralizado de la cartera de grandes proyectos abarca tanto aspectos financieros como no financieros.** Las calificaciones rojo-ámbar-verde se derivan de las evaluaciones de confianza de ejecución. Estas son un componente de la revisión de la garantía del proyecto (*Assurance reviews*) llevado a cabo como parte de los procesos de aseguramiento establecidos y supervisados por la Autoridad de Infraestructura y Proyectos. Las revisiones de garantía del proyecto se realizan de manera planificada durante la ejecución del proyecto, pero también pueden ser iniciadas por cualquier nueva circunstancia que pueda influir en la capacidad de producción de resultados del proyecto. Las calificaciones rojo-ámbar-verde se publican en un informe anual sobre la ejecución de la cartera de grandes proyectos del gobierno que prepara la Autoridad de Infraestructura y Proyectos. Cada proyecto de esta cartera está sujeto a una evaluación de confianza de ejecución y, además de centrar la atención sobre proyectos aislados con problemas específicos, se examina el progreso general de la ejecución de la cartera en su conjunto desde el punto de vista de los movimientos agregados en la proporción de proyectos que caen en cada categoría rojo-ámbar-verde.

<sup>77</sup> Véase la guía con más detalle en: <https://www.gov.uk/government/collections/infrastructure-and-projects-authority-assurance-review-toolkit#how-to-undertake-an-assurance-review>

<sup>78</sup> Las calificaciones se definen: i) verde si la ejecución satisfactoria parece altamente probable; ii) ámbar/verde si la ejecución satisfactoria parece probable; iii) ámbar si la ejecución satisfactoria parece factible, pero ya existen problemas importantes; iv) ámbar/rojo si la ejecución satisfactoria está en duda; y v) rojo si la ejecución satisfactoria parece inalcanzable.

La confianza en la ejecución se define como la confianza en la capacidad de un proyecto para cumplir sus fines y objetivos dentro de los plazos y presupuesto y con los requisitos de calidad, incluida la provisión de beneficios, tanto financieros como no financieros. La evaluación de la confianza de la ejecución refleja los siguientes factores objetivos y subjetivos:

- ii) los problemas específicos que amenazan la ejecución en tiempo, costo y calidad, y ponen en peligro el logro de los beneficios;
- ii) el juicio profesional del equipo de revisión sobre la probabilidad de que el proyecto tenga éxito, aun cuando no haya evidencias definitivas claras de esos aspectos; y
- iii) la resistencia del proyecto para superar las deficiencias o amenazas identificadas.

#### d. Reevaluación ante aumentos de costos

El incremento de costos es una de las áreas evaluadas durante la revisión de la garantía del proyecto (*assurance review*). El equipo independiente califica al proyecto utilizando la escala semáforo según el nivel de riesgos que identifiquen durante la evaluación. La acción dependerá de la recomendación indicada por el equipo de revisión.

### 2.4.3 EVALUACIÓN EX POST

Esta sección explorará la evaluación ex post de proyectos de inversión pública y aborda varias preguntas clave para comprender este proceso:





### Metodología de evaluación ex post

¿Existe una metodología formal de evaluación ex post? ¿Qué tipo de evaluación se lleva a cabo? ¿Se enfoca principalmente en verificar si se cumplieron los objetivos de tiempo y costo, o también se realiza una evaluación de impacto? ¿Cómo se selecciona la muestra de proyectos que serán sometidos a evaluación ex post?

**Mensaje principal:** Según lo observado en estos países, la implementación sistemática de este tipo de evaluaciones varía considerablemente. Chile destaca al llevar a cabo un proceso sistemático, evaluando desviaciones de costos, plazos y magnitudes, aunque las evaluaciones de calidad e impacto se limitan a ciertos proyectos. Por su parte, el Reino Unido posee un enfoque menos estructurado: aunque el Tesoro promueve la evaluación ex post, no es obligatoria ni sistemática. En contraste, Corea, no realiza evaluaciones ex post en infraestructura pública. En general, la evaluación ex post no se aborda con el mismo rigor sistemático que otros procesos en estos países, lo cual podría limitar las oportunidades de aprendizaje y mejora continua.



### Auditoría independiente:

¿Se realizan auditorías independientes? ¿A cargo de quién está la auditoría?

**Mensaje principal:** A pesar de que en Australia, Corea y el Reino Unido se hacen auditorías independientes, la manera y el alcance con que se realizan presentan diferencias notables. En Australia, aunque la mayoría de las auditorías ocurren a nivel estatal, su aplicación no es sistemática y abarca solo un conjunto limitado de iniciativas. El Reino Unido, a través de la Oficina Nacional de Auditoría, realiza revisiones principalmente en proyectos problemáticos o innovadores, aunque la muestra abordada es pequeña. Por otro lado, en Corea, la Junta de Auditoría e Inspección se enfoca en megaproyectos de infraestructura y en aquellos recién implementados, prestando especial atención a aspectos como adquisiciones, pagos y modificaciones.

**El siguiente cuadro resume las respuestas a las preguntas para cada uno de los países.** Posteriormente, se presenta una descripción detallada de los procesos específicos de cada país.

**Cuadro 16.** Aspectos clave de la evaluación ex post de proyectos por caso de estudio

	AUSTRALIA	CHILE	COREA DEL SUR	REINO UNIDO
Metodología de evaluación ex post	Sí aplica El marco de evaluación propuesto por Infraestructura Australia contiene la etapa 4 de revisión ex post (posterior a la ejecución del proyecto). IA publica una guía específica para que las entidades remitan este análisis a IA, la cual sirve para retroalimentar los nuevos proyectos.	Sí aplica, es un proceso sistemático Se llevan a cabo revisión de corto, mediano y largo plazo. A todos los proyectos se les evalúa en términos de desviaciones de costos, plazos y magnitudes respecto de lo proyectado ex ante. Mientras que las evaluaciones de calidad e impacto se focalizan a ciertos proyectos.	No aplica En cuanto a los proyectos de inversión en infraestructura pública, actualmente el MEF no realiza ninguna evaluación ex post oficial. Para otros tipos de proyectos, como los de bienestar social o educación, el MEF realiza evaluaciones ex post para identificar las principales fuentes de ineficiencias.	Sí aplica, no es un proceso sistemático El Tesoro alienta la evaluación ex post de proyectos por parte de los ministerios, pero, a diferencia de la evaluación ex ante, no es un requisito ni existe un procedimiento sistemático.
Auditoría independiente	Sí aplica La mayoría de auditoría se realizan a nivel de estados, pero no de manera sistemática y sobre un número relativamente pequeño de iniciativas.	Sí aplica La Contraloría General de la República lleva a cabo auditorías independientes a proyectos seleccionados.	Sí aplica La Junta de Auditoría e Inspección investiga megaproyectos de infraestructura o proyectos de gastos recientemente introducidos, centrándose en las adquisiciones, pagos o modificaciones del proyecto.	Sí aplica La Oficina Nacional de Auditoría está legalmente facultada para llevar a cabo auditorías de desempeño, también de proyectos, algo que hace sobre una muestra (pequeña) y centrándose en proyectos problemáticos o innovadores.

Fuente: Elaboración propia.

## I. Australia

### a. Metodología de evaluación ex post

La evaluación ex post está integrada en el sistema de gestión de la inversión pública de Australia a nivel de la Mancomunidad y de los estados, como indica el Gráfico 1, que muestra la revisión posterior a la finalización del proyecto y la extracción de enseñanzas como la última etapa en el marco de evaluación de Infraestructura Australia para el proyecto en la lista de prioridades de infraestructura. Esta revisión la realizan conjuntamente el proponente del proyecto e Infraestructura Australia y aplica a los proyectos que fueron remitidos en etapas previas para revisión de IA.

El propósito de esta revisión es capturar lecciones aprendidas del proyecto para mejorar proyectos futuros y demostrar buenas prácticas de los trabajos ejecutados. Tal

como menciona la guía de IA, esta revisión no busca encontrar culpables, sino lecciones que puedan mejorar la planificación, implementación y mitigación de riesgos en futuros proyectos. IA publica una guía específica para esta etapa que busca revisar si:

- El proyecto alcanzó los objetivos específicos señalados en el estudio de viabilidad (etapa 3).
- El proyecto se realizó acorde al plan en términos de tiempo, costo, alcance y riesgos realizados.
- Los beneficios netos estimados del proyecto se realizaron según el estudio de viabilidad
- Los supuestos usados en el análisis costo beneficio fueron apropiados.
- Si los resultados pudieron ser alcanzados de una forma más eficiente y/o efectiva.

**Esta revisión se considera mucho más relevante para casos de proyectos innovadores o complejos.** Si bien aplica para todos los proyectos, IA recomienda priorizar las evaluaciones a aquellos que tienen un modelo de implementación aplicado por primera vez, los riesgos son más altos, la implementación es mayor a US\$ 500 millones, y/o existen muchos beneficiarios.

**Se recomienda hacer más de una revisión ex post.** IA propone una primera revisión durante el primer año después de finalizar la ejecución del proyecto (que comprende una revisión amplia de los costos del proyecto comparados con los estimados en el estudio de viabilidad, medidas iniciales de beneficios y comparación respecto a las proyecciones del estudio de viabilidad), así como otras revisiones progresivas entre el segundo y el quinto año después de la ejecución del proyecto.

## b. Auditoría independiente

**De vez en cuando, las distintas oficinas de auditoría llevan a cabo evaluaciones a medio plazo y ex post de proyectos y programas, pero no de manera sistemática y sobre un número relativamente pequeño de iniciativas.** La mayoría de los proyectos se ejecutan a nivel de estados, por lo que es en esta esfera donde se encuentra la mayor parte de la actividad de auditoría. Por ejemplo, la Oficina de Auditoría de Queensland ha llevado a cabo auditorías de la planificación y ejecución de los principales programas de transporte del estado<sup>79</sup> y la Oficina de Auditoría de Victoria recientemente realizó una auditoría de desempeño del proyecto del túnel del metro de Melbourne (fase 1).

## II. Chile

### a. Metodología de evaluación ex post

**La evaluación ex post está bajo la administración del MDSF y corresponde al análisis de los resultados logrados una vez que el proyecto termina la ejecución y/o entra en operación, para medir el grado de cumplimiento de la eficacia y eficiencia del uso de los recursos de inversión pública.** Se llevan a cabo tres tipos de evaluación ex post, las

<sup>79</sup> Más información disponible en: [https://www.gao.qld.gov.au/sites/default/files/reports/gao\\_rtp\\_transport\\_infrastructure.pdf](https://www.gao.qld.gov.au/sites/default/files/reports/gao_rtp_transport_infrastructure.pdf).

cuales las realiza el MDSF como organismo externo a los proyectos. Los tipos de evaluación ex post se definen en función del momento en que se realizan:

- i) **Corto plazo: se realiza al término de la ejecución del proyecto.** Se divide en dos fases: la primera se hace sobre la totalidad de los proyectos que finalizaron su ejecución el año anterior (alrededor de 200 proyectos), con información secundaria, y mide desviaciones de costos, plazos y magnitudes respecto de lo proyectado ex ante. La segunda fase consiste en visitas al terreno a un conjunto de proyectos incluidos en la primera fase, que se focaliza en sectores específicos (en torno a cuatro proyectos por sector), y en ella se analizan aspectos que permitan retroalimentar la formulación, evaluación e instrucciones sectoriales.
- ii) **Mediano plazo: se hace cuando los proyectos llevan de tres a siete años de operación.** Corresponde a un estudio completo y detallado de un grupo de proyectos de un sector específico que analiza y compara el comportamiento de lo estimado y lo real de las variables relevantes de una iniciativa de inversión, tales como demanda, costos, capacidades, localización, componentes, tamaño de población atendida y modelo de gestión, entre otras. De esta manera se revisa y redefine estándares para la formulación de nuevas iniciativas y se aporta a la generación de una metodología de formulación y evaluación de este tipo de proyectos. Entre 2014 y 2018, se desarrollaron siete estudios de evaluación ex post de mediano plazo, que abarcaron 75 proyectos. Un promedio de 15 proyectos por año.
- iii) **Largo plazo: corresponde a una evaluación de impacto que busca determinar si los proyectos logran dar respuestas a la situación que les dio origen, en qué medida esto se logra y qué factores explican estos resultados.** El horizonte de tiempo es variable según el tipo de proyecto, sin embargo, se estima entre siete y diez años de operación. Este tipo de evaluación ex post es la menos desarrollada a la fecha.

## b. Auditoría independiente

**La Contraloría General de la República de Chile realiza auditorías independientes a proyectos seleccionados, especialmente en el ámbito de las obras públicas.** Estas auditorías tienen como objetivo evaluar la gestión, eficiencia y efectividad en la ejecución de los recursos públicos destinados a proyectos de infraestructura y construcción. A través de este proceso, la Contraloría busca garantizar la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en el manejo de los fondos gubernamentales, asegurando que los proyectos cumplan con los estándares establecidos y benefician adecuadamente a la población.

## III. República de Corea

### a. Metodología de evaluación ex post

**Actualmente, el MEF no realiza ninguna evaluación ex post oficial en proyectos de inversión en infraestructura pública.** En Corea, el entusiasmo es menor con la evaluación ex post de proyectos de inversión. Eso se debe en parte a que los proyectos aplican sólidas herramientas de evaluación antes y durante la ejecución. También entra en juego la irreversibilidad de los costos irre recuperables.

Para otros tipos de proyectos, como los de bienestar social o educación, el MEF realiza evaluaciones ex post para identificar las principales fuentes de ineficiencias, irregularidades u otras áreas relacionadas que necesitan reformas.

#### b. Auditoría independiente

La Junta de Auditoría e Inspección investiga megaproyectos de infraestructura o proyectos de gastos recientemente introducidos, centrándose en las adquisiciones, pagos o modificaciones del proyecto. Se fija en el proceso legal de los funcionarios del gobierno y en la identificación de posibles irregularidades, por ejemplo, abuso de subsidios, malversación de fondos o colusiones. Asimismo, la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional, una agencia de investigación que apoya a la Asamblea Nacional en asuntos presupuestarios y fiscales nacionales, también elabora informes de evaluación de varios proyectos públicos, en general, cuando lo solicitan los congresistas o los partidos.

## IV. Reino Unido

### a. Metodología de evaluación ex post

El Tesoro alienta la evaluación ex post de proyectos por parte de los ministerios; pero, a diferencia de la evaluación ex ante, no es un requisito ni existe un procedimiento sistemático. Las agencias centrales, como la Autoridad de Infraestructura y Proyectos, no llevan a cabo una evaluación ex post, a la espera de que lo hagan los ministerios.

El Libro verde del Tesoro brinda alguna orientación sobre la evaluación ex post, pero se ofrece una orientación más extensa en el Magenta Book, Guidance for Evaluation (Libro magenta. Orientación para la evaluación).

Entre los organismos gubernamentales de los principales ministerios de programas de inversión, es probable que el enfoque más sistemático sea el de Highways England, que depende del Ministerio de Transporte. Lleva a cabo una evaluación del desempeño de los nuevos proyectos viales (la evaluación del proyecto tras su puesta en marcha) al año y a los cinco años de su finalización. Los resultados de estas evaluaciones están disponibles en línea.

El sistema de revisión nodal requiere una evaluación de las operaciones y de la obtención de beneficios en un determinado momento (normalmente, tras al menos un año de operaciones) después de que un proyecto haya estado prestando servicios, cuando ya se puedan observar los beneficios directos y sus impactos más amplios. No hay un momento exacto para la realización de tales revisiones, sino que depende de la naturaleza del proyecto.

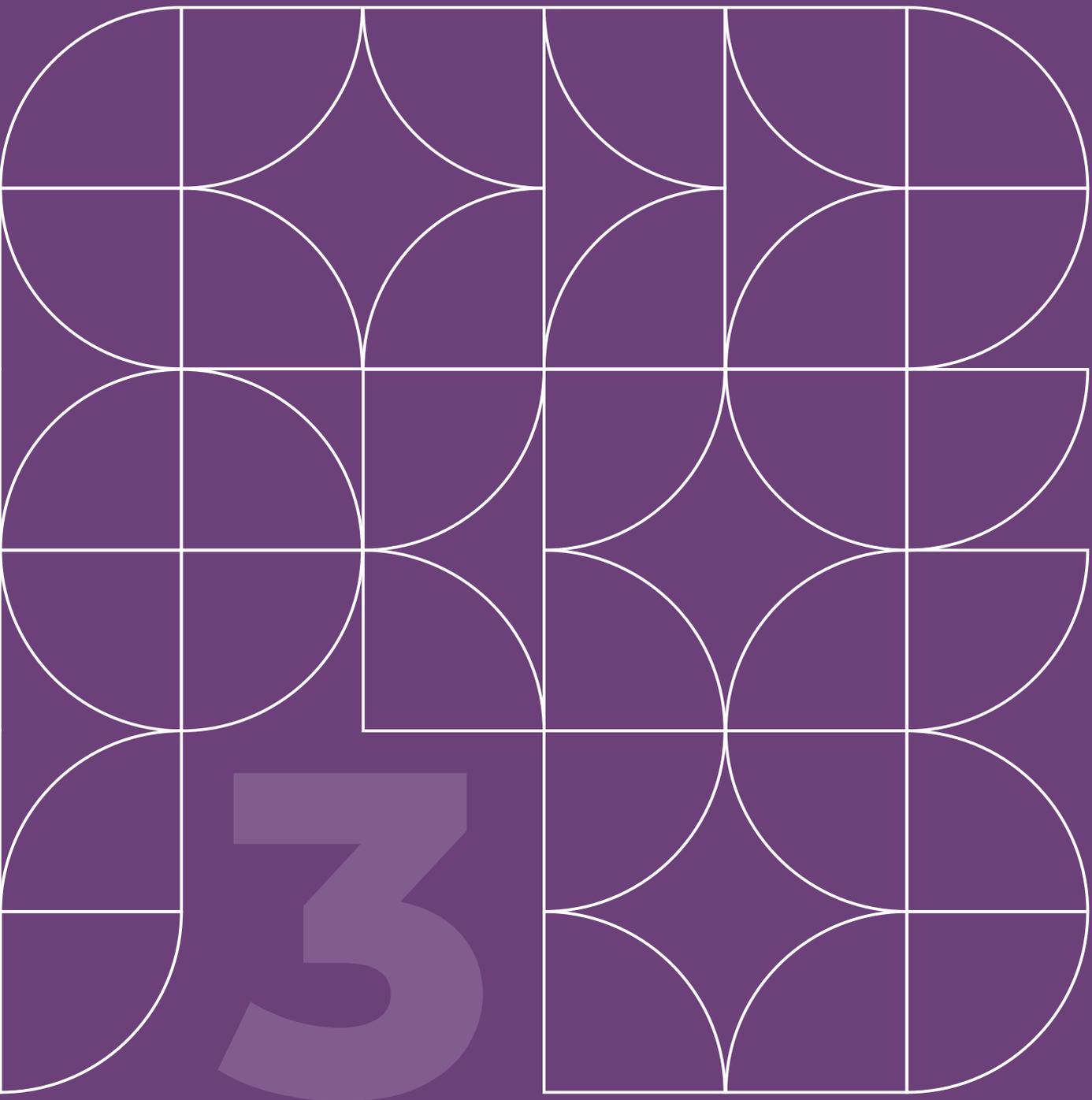
#### b. Auditoría independiente

La Oficina Nacional de Auditoría lleva a cabo un número limitado de evaluaciones ex post de proyectos individuales. También ha realizado auditorías relacionadas con el sistema de gestión de la inversión pública, especialmente una que condujo a la creación

del sistema actual liderado por la Autoridad de Infraestructura y Proyectos para asegurar la optimización de los recursos y la capacidad de producción de resultados.

**La Oficina Nacional de Auditoría está legalmente facultada para realizar auditorías de desempeño, también de proyectos, algo que hace sobre una muestra (pequeña) y centrándose en proyectos problemáticos o innovadores.** Por ejemplo, se auditó el desempeño de los siguientes proyectos problemáticos: i) el proyecto fallido de APP para rehabilitar el metro de Londres y ii) el proyecto cancelado para mejorar la eficiencia y la resistencia de los servicios de bomberos y rescate mediante la sustitución de 46 centros de control locales por nueve centros regionales.

**La Oficina Nacional de Auditoría puede investigar proyectos en ejecución, tal como muestra su reciente informe sobre adquisición de terrenos y propiedades para el programa ferroviario de alta velocidad (HS2, por sus siglas en inglés).** También publica una guía de buenas prácticas sobre la base de su trabajo de evaluación. Algunos ejemplos son: i) lograr cambios organizacionales positivos gracias a la tecnología de la información (TI), en particular la realización de estudios de caso de nueve proyectos satisfactorios, y ii) una guía para iniciar proyectos exitosos, que incluye cinco ejemplos de buena planificación de proyectos.



**Arreglos institucionales  
de la gestión de la  
inversión pública en ALC**

**Esta sección realiza un análisis comparativo de los arreglos institucionales de la GIP en ALC, específicamente a nivel del gobierno central.**<sup>80</sup> Como en la sección previa, la revisión se enfoca en cinco aspectos claves de la GIP: el i) marco regulatorio y ii) los principales actores y las distintas etapas de la GIP: planificación, formulación y evaluación ex ante, ejecución y monitoreo y la evaluación ex post (véase el Gráfico 1). Asimismo, busca establecer un vínculo entre el estado de la gestión de la inversión pública de ALC y las lecciones aprendidas de las experiencias estudiadas en la sección 1.

**La investigación se basa en la revisión de los marcos normativos oficiales, estudios secundarios y consultas con especialistas de 16 países de ALC: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.** Si bien existen estudios recientes que analizan la caracterización de la planificación de la GIP en la región (CEPAL, 2021), el presente capítulo contribuye a caracterizar los arreglos institucionales de ALC en todas las etapas de la GIP.

### 3.1 MARCO REGULATORIO



#### Mensaje principal:

De forma similar a los países con sistema anglosajón revisados en la sección anterior, la mayoría de los países de ALC regulan la inversión pública (IP) mediante leyes amplias no específicas. Según el observatorio de CEPAL,<sup>81</sup> solo en seis de los 16 países el instrumento legal primario es una normativa específica sobre inversión pública.

**Los marcos legales que rigen la GIP en ALC son heterogéneos, no obstante, en la mayoría de los países, el marco legal de la GIP se encuentra en Leyes de Planificación, Presupuesto o Administración Financiera.** En el 38% de los casos, la legislación primaria corresponde a una normativa sobre inversión pública (Argentina, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y la República Dominicana). En otro 19%, corresponde a normativas de planificación (Bolivia, Costa Rica y Ecuador). En el resto, se encuentran en normativas del presupuesto (Colombia, Guatemala, Honduras, México y Uruguay) o en legislaciones sobre la administración financiera del Estado (Chile y El Salvador).

**También se evidencia heterogeneidad en la antigüedad legal: algunos países cuentan con normas de más de 15 años, mientras que en otros se observa una tendencia reciente a la modernización de los marcos legales.** Destacan los casos de Costa Rica (1974), Chile (1975) y Argentina (1994), donde las leyes que regulan la inversión pública tienen hasta 50

<sup>80</sup> Este estudio tiene en cuenta la información disponible hasta el 2023. Las actualizaciones normativas posteriores podrían no haberse incluido en este análisis.

<sup>81</sup> Inversión Pública | Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo ([cepal.org](http://cepal.org)).

años con algunas modificaciones recientes. Por otro lado, han modernizado el marco legal de la GIP México (2019), Paraguay (2016) y Perú (2016).

### 3.2 ACTORES PRINCIPALES Y ROLES



#### Mensaje principal:

Del mismo modo que las experiencias revisadas en la sección anterior, en gran parte de los países de ALC (seis de 16), la rectoría de la GIP se concentra en el Ministerio de Economía y Finanzas. Esto, en principio, podría facilitar que el órgano rector tenga los incentivos alineados entre priorización técnica de proyectos y uso eficiente de los recursos públicos. Sin embargo, se observa que en la mayoría de los casos, las entidades formuladoras tienen también la función de evaluación ex ante, lo que pone en riesgo la calidad de los proyectos si no existe un evaluador independiente.

En ALC, los marcos legales de la GIP incluyen a por lo menos cinco actores principales que juegan un rol clave en los distintos procesos de inversión pública.

- i) **Órgano rector:** la rectoría de la inversión pública radica principalmente en el Ministerio de Finanzas (seis de 16 países), seguido de la Entidad de Planificación (cinco de 16); otros países tienen una combinación de ambos (dos de 16). Hay tres países de la región donde el órgano rector reside en una dirección bajo la dependencia directa de la Presidencia.
- ii) **Responsable de la formulación:** En todos los países analizados, los órganos formuladores de proyecto son aquellas entidades del sector público (gobierno central, gobierno subnacional o empresas públicas) que ejecutan proyectos de inversión con presupuesto general del Estado.
- iii) **Responsable de la evaluación ex ante:** en la mayoría de los países analizados (11/16), la institución formuladora y/o ejecutora es la encargada de la evaluación ex ante que, generalmente, debe realizar siguiendo los lineamientos de la institución rectora. Esto evidencia una ausencia de un proceso de evaluación independiente que garantice la calidad de los proyectos.
- iv) **Órgano de selección final de proyectos:** En la gran mayoría de los países de la muestra (14 de 16) se evidencia que cuando los proyectos de inversión pública pasan a la fase de selección y asignación presupuestaria existe una participación de la Presidencia a través de comisiones intersectoriales de alto nivel o de instituciones vinculadas. Asimismo, en 11 países se identifica a los Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas como actores responsables en esta etapa.

- v) Rol auditor: Destacan los casos de Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, en los que el marco legal establece que entre los principales actores del Sistema de gestión de la inversión pública (SGIP) se encuentra la Contraloría/Tribunal de Cuentas ejerciendo un rol auditor.
- vi) Sociedad civil: Existen unos pocos países donde los procesos de planificación de la inversión pública incluyen mecanismos para la participación de la sociedad civil (por ejemplo, Costa Rica y Guatemala) (CEPAL 2021).

### 3.3 PROCESOS DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

#### 3.3.1 PLANIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN

Esta sección analiza los procesos principales de los países de ALC dentro de la etapa de planificación, formulación y evaluación. El análisis se centra en cuatro etapas claves: i) planificación, ii) formulación, iii) evaluación ex ante y iv) selección y asignación presupuestaria.

#### I. PLANIFICACIÓN



#### Mensaje principal:

De igual manera que en Australia y Reino Unido, casi todos los países tienen planes, programas o estrategias de inversión pública (11/16). Sin embargo, a diferencia de las experiencias internacionales revisadas, los planes de inversión pública en ALC son generalmente de corto o mediano plazo.<sup>82</sup>

Estudios previos señalan que ALC es la región que más utiliza los planes de inversión pública<sup>83</sup> como instrumento de planificación (CEPAL 2021, FMI 2020). De hecho, de acuerdo con la revisión de marcos legales de la GIP, 11 de los 16 países de ALC observados cuentan con un plan, programa o estrategia de inversión pública. Las excepciones son Bolivia, Chile, México, Paraguay y Uruguay. En promedio, los planes plurianuales de inversión pública en la región abarcan cuatro años. Cabe resaltar que, en la mayoría de los países, los marcos normativos contemplan una alineación del sistema de inversiones con una planificación de mediano plazo a través de planes de desarrollos nacionales o territoriales y el marco financiero.

<sup>82</sup> Inversión Pública | Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo ([cepal.org](http://cepal.org)). Se considera corto o mediano plazo un horizonte de menos de diez años.

<sup>83</sup> Instrumento implementado en la fase de planificación del ciclo de la política nacional de inversión pública. Se conforma de estrategias nacionales y/o sectoriales, considerando costeo de proyectos, indicadores de productos y resultados. Estos planes, además, permiten conjuntos de proyectos intersectoriales (CEPAL).

## II. FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN EX ANTE DE PROYECTOS



### Mensaje principal:

Mensaje principal: Al igual que en los casos estudiados en la primera sección, en ALC, los órganos ejecutores son quienes formulan los proyectos de inversión, siguiendo las guías del órgano rector. La mayoría de los países poseen guías metodológicas generales y, en algunos casos, también sectoriales. Estas guías incorporan la evaluación económico-financiera como metodología de evaluación. Sin embargo, en cerca de la mitad de los países de ALC analizados no existe la práctica de una evaluación independiente, ya que las evaluaciones ex ante las realizan los mismos órganos formuladores y/o ejecutores.

### ¿Cuál es el grado de independencia de las evaluaciones ex ante?

De acuerdo con la revisión normativa, cerca de la mitad de los países analizados (7/16), las evaluaciones ex ante las realizan los mismos órganos formuladores/ejecutores y los órganos rectores solo revisan y validan dichas evaluaciones. En otros países, las evaluaciones técnico-económicas las hacen los órganos rectores: Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, la República Dominicana y Uruguay. Es posible que, aunque normativamente exista una evaluación independiente, la implementación aún sea débil por las capacidades instaladas en el sistema. Por último, la evidencia sugiere que ningún país de ALC tiene un proceso establecido de evaluación ex ante independiente realizada por algún organismo técnico externo.

### ¿Qué tipo de evaluación ex ante se realiza?

En la región de ALC, siguiendo el ejemplo de Chile, los órganos rectores han ido fortaleciendo las guías metodológicas para la evaluación ex ante de proyectos de inversión pública. La mayoría de los países incluye la evaluación económico social para proyectos en sus guías de evaluación. En algunos casos, estas permiten la aplicación de análisis costo-beneficio para proyectos en general, y costo-efectividad para proyectos en los que se dificulta la cuantificación de los beneficios.

En la práctica, existen debilidades en las aplicaciones de las guías de evaluación ex ante en ALC, siendo ésta una de las dimensiones de peor desempeño en el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública (Armendáriz, Contreras et al., 2016). En efecto, el desafío pendiente para ALC en la etapa de evaluación ex ante es que ha faltado fortalecer las capacidades técnicas de los órganos rectores para una revisión robusta de las evaluaciones ex ante que permita filtrar solo los buenos proyectos de inversión pública. Esto se vuelve aún más relevante considerando que la mayoría de las evaluaciones las realizan los órganos formuladores/ejecutores. El único país de la región con larga tradición y robustez en el área de evaluación ex ante es Chile, donde el tamaño y especialización del cuerpo de funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) dedicados a la evaluación permite un mayor rigor en la filtración de los proyectos con calidad técnica.

Así, en Chile, la tasa de rechazo de proyectos del MDSF en la evaluación ex ante asciende a un 20%, similar a países de mejores prácticas de GIP como Corea del Sur (un 30%).

### ¿Existe un criterio de proporcionalidad aplicado a la evaluación?

Siguiendo buenas prácticas internacionales, la mayoría (81%) de los países analizados (13/16) tienen una evaluación diferenciada según las características del proyecto, aplicando el criterio de proporcionalidad según el costo, tamaño y/o tipo de proyecto. Asimismo, se ha identificado que en los países de ALC se diferencian las metodologías de evaluación según tipología de proyectos. Esto permite dar flexibilidad y focalizar el esfuerzo de evaluación según las características de los proyectos.

## III. SELECCIÓN Y ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA



### Mensaje principal:

En muchos países de ALC, en adición al órgano rector (validación técnica) y al Ministerio de Finanzas (asignación de techos presupuestarios), existe un rol de comisiones intersectoriales con participación de instituciones de alto nivel político, como la oficina de la Presidencia del país. En la mayoría de los casos, estas comisiones seleccionan los proyectos que entran al presupuesto sin necesariamente contar criterios de priorización técnicos preestablecidos y transparentes.

Se observa que el proceso de selección de proyectos y asignación presupuestaria en la GIP de ALC cuenta con heterogeneidad de arreglos institucionales, pero un elemento en común es que en la mayoría de los casos existe participación de algún organismo de alto nivel político. En efecto, en varios países de ALC, hay priorizaciones por comisiones en las que participa el presidente.<sup>84</sup>

De acuerdo con los arreglos institucionales y al nivel de descentralización de las decisiones de selección y asignación presupuestaria de los proyectos de inversión pública, se identifican tres grupos de países. En el primer grupo se encuentra un nivel de decisión consensuada entre el órgano rector, la autoridad fiscal y las instituciones formuladoras/ejecutoras de los proyectos. En el segundo y tercer grupo, además del órgano rector y la autoridad fiscal también participan otras instituciones de carácter político en la etapa de selección final de proyectos.

<sup>84</sup> Por ejemplo, en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Uruguay.

**Cuadro 17.** Arreglos institucionales de las decisiones de selección y asignación presupuestaria

<b>Grupo I: Nivel de decisión consensuada entre el órgano rector, la autoridad fiscal y las instituciones formuladoras/ejecutoras de los proyectos</b>	
Chile	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, unidades ejecutoras
Perú	Ministerio de Economía y Finanzas, <sup>85</sup> unidades ejecutoras
Argentina	Jefatura de Gabinete de Ministros-JGM, Ministerio de Economía y organismos iniciadores
<b>Grupo II: Participación de instituciones bajo la dependencia de la Presidencia</b>	
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
Honduras	Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG)
Paraguay	Unidad de Gestión de la Presidencia de la República (UGPR)
Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
<b>Grupo III: Participan en la selección final de proyectos ciertas comisiones intersectoriales de alto nivel y en algunos casos existe participación directa de la Presidencia</b>	
Bolivia	Consejo de Desarrollo Nacional (CDN)
Costa Rica	Aprobación final del Programa de Inversión Pública (PIP) en potestad del presidente
Colombia	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)
Ecuador	Validación del MEF con el presidente de la República
El Salvador	Consejo de Ministros, anterior CONIP
Ecuador	La Secretaría Técnica de Planificación (STP), expide el dictamen de priorización que es validado por el presidente
México	Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación
Panamá	Consejo de Gabinete
República Dominicana	Consejo del Gobierno

Fuente: Elaboración propia con base en revisión de normativa disponible.

A pesar de lo anterior, el proceso de selección de proyectos no ha sido provisto de criterios técnicos preestablecidos para priorizar proyectos, más allá de la condición de que tengan una aprobación técnica o dictamen de admisibilidad o la condición de proyecto de arrastre. En efecto, solo en algunos casos como Perú se evidencia la existencia de criterios técnicos como la medición del impacto en las brechas de infraestructura para

<sup>85</sup> Por ejemplo, en Perú, el MEF asigna los techos presupuestarios y los órganos resolutores del plan de inversiones (a nivel de sector, gobierno regional o local) realizan la selección final de proyectos, de acuerdo con la metodología establecida por el órgano rector y a indicadores definidos por los sectores.

la priorización de proyectos. En otros países como Chile y México, la normativa también sugiere que se evalúen otros indicadores a la hora de priorizar (tasa de retorno social e impacto en pobreza, respectivamente). En este aspecto, sería importante revisar la posibilidad de integrar en los sistemas los procesos de priorización estudiados en la sección 1. Un ejemplo sería el caso de Corea, donde desde la etapa del estudio preliminar de viabilidad, se creó una herramienta de síntesis que permite integrar los resultados de los análisis realizados para obtener conclusiones respecto a la prioridad y sugerencias de política.

### 3.3.2 EJECUCIÓN Y MONITOREO

**En cerca de la mitad de los países analizados (7/16), el monitoreo de los proyectos se lleva a cabo de manera descentralizada.** Es decir, el monitoreo lo realizan los mismos órganos ejecutores de proyecto, siguiendo los lineamientos del órgano rector. En el resto de países, se observa un modelo similar al de Australia, Corea y el Reino Unido, donde hay un monitoreo híbrido. Es decir, el órgano rector realiza una validación del seguimiento realizado por los órganos ejecutores.

**Cuadro 18.** Tipos de esquemas de monitoreo de los proyectos por países

Descentralizado	Híbrido: centralizado y descentralizado
Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay	Chile, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Perú, Honduras, Argentina y Bolivia

Fuente: Elaboración propia con insumos de fuentes oficiales.

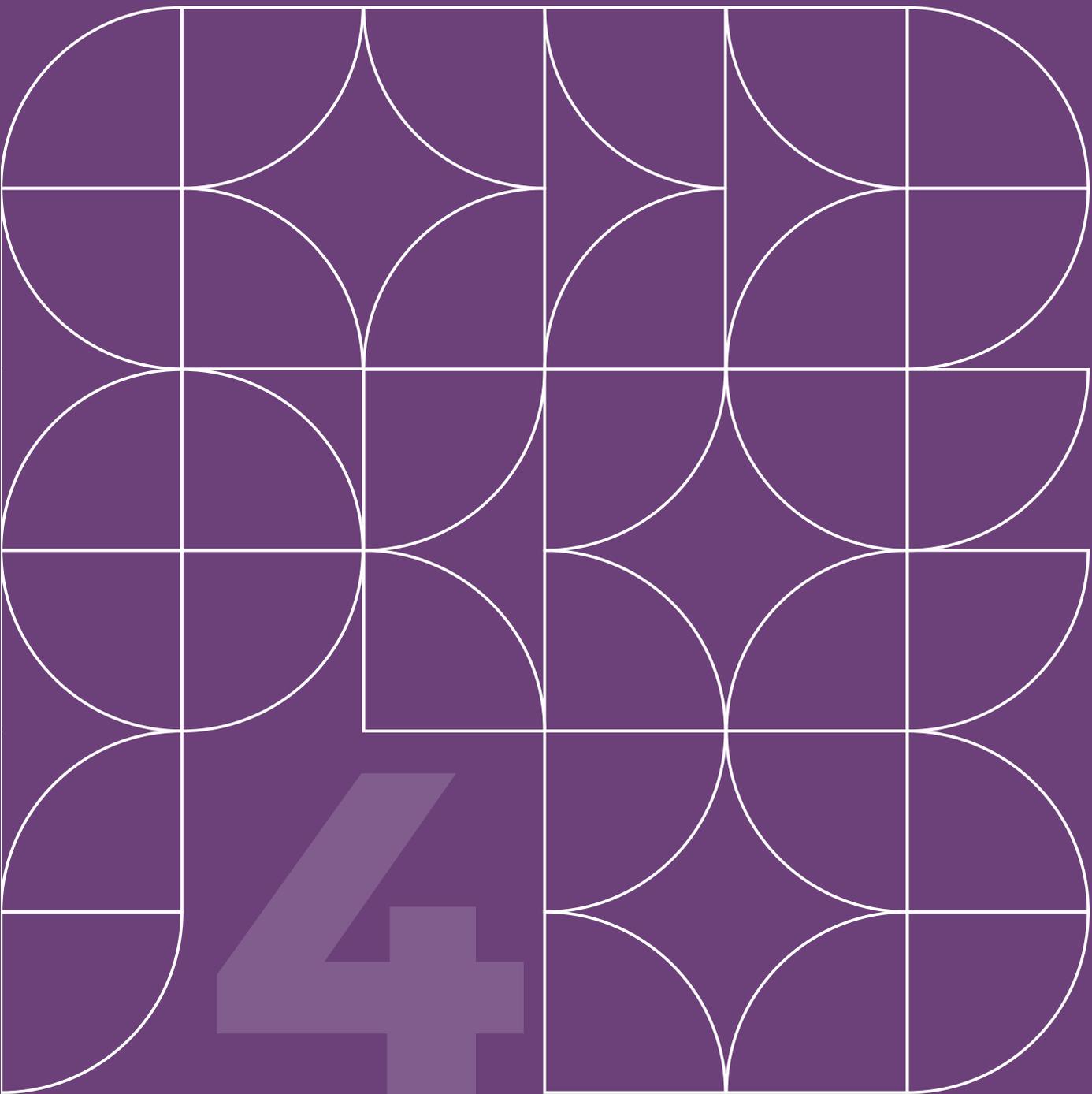
**Además, algunos países utilizan herramientas de incentivos durante la etapa de ejecución con el objetivo de asegurar una ejecución oportuna, así como mantener un control centralizado de los recursos.** Por ejemplo, Chile, a través de su dirección de presupuestos, dispone de un registro mensual de avances físicos y financieros en un sistema de información centralizado. Con esta información, puede realizar transferencias de recursos financieros para los proyectos de inversión pública que están sujetas al cumplimiento de hitos como el avance físico. De la misma forma, Perú cuenta con registros de avance físico y financiero centralizado y aplica un esquema de incentivos presupuestarios para gobiernos subnacionales con el fin de promover la ejecución oportuna de las inversiones. Ambos países tienen, además, comités de seguimiento que permiten aplicar rutinas de seguimiento ad hoc para algunas carteras de proyectos priorizadas.

### 3.3.3 EVALUACIÓN EX POST

**A pesar de que las evaluaciones ex post son requeridas en los marcos legales de los diferentes países analizados de la región, en la práctica, los proyectos de inversión pública no son objeto de auditoría y deben llevarse a cabo importantes esfuerzos para institucionalizarla.** Entre los países de ALC con mayores avances en este tipo de evaluaciones destaca Chile, que ha hecho evaluaciones ex post de corto y mediano

plazo. Otros países con avances en las evaluaciones ex post son Perú y México. En Perú se establece que las evaluaciones ex post las hace el órgano rector por muestreo para validar la calidad de la inversión ejecutada. En México, las realizan las instituciones ejecutoras con personal propio o mediante la contratación de un consultor independiente, lo cual es validado a solicitud del órgano rector por el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), o alguna institución que cuente con experiencia reconocida en la materia.

En general, gran parte de los atrasos en monitoreo y evaluación ex post en la GIP de ALC se explican por debilidades en los sistemas de planificación (ya que no se establecen indicadores de monitoreo en la formulación de proyectos) y también por debilidades en los sistemas de información para el seguimiento de los proyectos de inversión pública.



# **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**La gestión de la inversión pública es un pilar esencial para el desarrollo sostenible y el bienestar social.** Su importancia se manifiesta no solo en la asignación eficiente de recursos financieros, sino también en la capacidad de un país para abordar desafíos complejos y multidimensionales de desarrollo. Este informe destaca algunas de las mejores prácticas en GIP que se observan en Australia, Chile, Corea del Sur y el Reino Unido, que han permitido incrementar la eficiencia y eficacia en la gestión de proyectos públicos de inversión y que proporcionan valiosas experiencias y lecciones para otros países. Sin embargo, es crucial entender que la GIP no es un enfoque de “talla única”. Cada país debe adaptar su sistema de GIP a sus propias necesidades, desafíos y contexto político-económico específico.

**El objetivo principal de un sistema de inversión pública es generar el mayor valor por dinero al evaluar, seleccionar y ejecutar proyectos de inversión pública.** Esto significa que el sistema debe asegurarse de que solo los proyectos que generen mayor beneficio social y económico para el país sean los que reciban financiamiento y se ejecuten de manera oportuna para brindar servicios al ciudadano. Este informe ofrece varias lecciones clave sobre los arreglos institucionales necesarios para cumplir de forma eficiente este rol.

### **Lección #1 – La importancia de una visión estratégica a largo plazo en la GIP en un marco de sostenibilidad fiscal.**

Una visión estratégica a largo plazo es un elemento indispensable para cualquier sistema eficaz de GIP. Esta planificación debe plantear criterios objetivos y transparentes para priorizar proyectos y garantizar la participación de actores clave que brinden legitimidad y sostenibilidad al proceso. Una planificación proyectada a largo plazo facilita una asignación y programación más eficiente de los recursos financieros, lo que a su vez contribuye a la estabilidad fiscal del país a lo largo del tiempo.

Al respecto, la mayoría de los países de ALC tiene planes de una duración promedio de solo cuatro años y varios aún no cuentan con un plan de infraestructura intersectorial. De la misma forma, la mayoría de los países de ALC no tiene formalizados los criterios de priorización específicos que se utilizan para definir el *pipeline* de proyectos en el mediano y largo plazo.

Para mejorar estas prácticas, se plantean ejemplos de Australia, Corea del Sur y el Reino, que han desarrollado planes estratégicos a largo plazo que les proporcionan un marco coherente y sostenible para la toma de decisiones. Al mismo tiempo, mantienen planes a corto plazo que actualizan periódicamente, permitiéndoles adaptarse a cambios contextuales o políticos. Es crucial destacar que estos planes a corto plazo no son independientes, sino que están alineados y están guiados por las visiones a largo plazo de estos países. Además, tanto Australia como el Reino Unido han reconocido la importancia de tener arreglos institucionales sólidos para el proceso de planificación de infraestructura. Estos países han establecido instituciones independientes con el objetivo de promover, priorizar y planificar proyectos de infraestructura de relevancia nacional. Por ejemplo, Australia creó en 2008 Infraestructura Australia con el mandato de promover y priorizar la infraestructura de importancia nacional. Esta entidad está a cargo de elaborar el plan nacional de infraestructura y la lista priorizada de proyectos que luego se envían al Ministerio de Finanzas como recomendación. De esta manera, se asegura una visión

coherente y estratégica para el desarrollo del país y se evitan proyectos duplicados o innecesarios.

## **Lección #2 – Garantizar una evaluación independiente es un pilar fundamental para mejorar la calidad de la inversión pública.**

El diseño de arreglos organizacionales para la gestión de la inversión pública debe buscar minimizar los posibles conflictos de intereses en la evaluación de los proyectos. Esta es una de las mayores áreas de oportunidad en ALC, puesto que cerca de la mitad de los países de la región analizados no cuentan con una evaluación independiente. En los cuatro países estudiados como experiencias destacadas se garantiza la realización de evaluaciones independientes y exhaustivas. Al margen de qué entidad dentro del gobierno coordine este proceso, estas evaluaciones desempeñan un papel crucial para determinar la viabilidad, rentabilidad e impacto social y económico de los proyectos de inversión pública. Por ejemplo, Corea del Sur destaca por su enfoque riguroso, donde la revisión y la aprobación de proyectos se llevan a cabo de manera completamente independiente del organismo patrocinador del proyecto, a través de una institución creada especialmente para este fin (PIMAC). Australia y Reino Unido también incluyen revisiones independientes a través de las revisiones nodales (a cargo de Finanzas u otra entidad). En el caso de Chile, el MDSF se encarga de revisar todos los proyectos antes de la búsqueda de su financiamiento.

Este alto grado de independencia introduce una capa adicional de rigor y objetividad al proceso de evaluación y minimiza el riesgo de sesgos o influencias externas que podrían comprometer la calidad de la evaluación. Este enfoque no solo mejora la confianza y la credibilidad de las evaluaciones, sino que también fortalece la integridad del sistema de GIP en su conjunto, asegurando que solo los proyectos más meritorios y beneficiosos para la sociedad reciban luz verde para su implementación.

Para fortalecer este proceso, resulta importante fomentar habilidades especializadas sostenibles en evaluación ex ante disponibles para el gobierno. Tres de los países (Australia, Corea y el Reino Unido) crearon un organismo de investigación independiente u obtuvieron asesoramiento especializado para reforzar la experiencia necesaria para evaluar los proyectos complejos de infraestructura actuales. También es ejemplo de ello el programa integral de capacitación continua de Chile a diferentes niveles, en colaboración con universidades locales y en todo el gobierno.

## **Lección #3 – El acompañamiento continuo y adaptativo durante todo el ciclo del proyecto permite la identificación oportuna de riesgos y toma de decisiones durante la etapa de ejecución.**

El acompañamiento continuo y adaptativo durante todo el ciclo del proyecto, así como el monitoreo constante, son esenciales para garantizar el éxito y la eficiencia en la ejecución de los proyectos de inversión pública. El monitoreo constante permite identificar obstáculos en etapas tempranas, facilitando la implementación de soluciones oportunas. Además, el seguimiento asegura que los recursos se utilicen de manera eficiente.

En gran parte de los países de ALC, el seguimiento aún se realiza de manera descentralizada, es decir las entidades encargadas de la ejecución son también responsables del seguimiento. Por otro lado, el seguimiento principalmente se circunscribe a reportes de ejecución física y financiera. Solo en algunos países, como Chile y Perú, hay rutinas de seguimiento continuas a través de comités a carteras priorizadas de proyectos. Las experiencias destacadas en el estudio muestran que una adecuada gestión de las inversiones no culmina con la evaluación ex ante, sino que debe incluir todo el ciclo de vida de los proyectos. Por ello, el monitoreo efectivo de los proyectos no debe ser visto como una actividad aislada o puntual, sino como un proceso continuo que inicia desde la fase de formulación del proyecto y se extiende hasta su conclusión. En este sentido, países como Australia y el Reino Unido destacan por su enfoque de revisiones en distintos puntos del ciclo de vida del proyecto.

En este proceso, unos equipos especializados se encargan de acompañar y supervisar de manera continua proyectos de gran envergadura y alto riesgo, incluso durante la fase de ejecución. Corea del Sur cuenta con un sistema para gestionar los costos totales y reevaluar la viabilidad cuando se incumplen los disparadores cuantitativos. Este enfoque holístico tiene múltiples ventajas: i) garantiza que los proyectos se mantengan alineados con los presupuestos y cronogramas establecidos, lo que es crucial para la eficiencia y la eficacia del sistema de GIP; ii) permite implementar ajustes en tiempo real para mitigar riesgos emergentes, lo que aumenta las probabilidades de éxito del proyecto y construye capacidades en los equipos ejecutores; y iii) este tipo de monitoreo continuo y adaptativo tiene un impacto significativo en la formulación del presupuesto anual. Al proporcionar estimaciones precisas de los recursos necesarios para el siguiente año fiscal, se contribuye a una planificación financiera más efectiva y a la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Esta es un área que debe seguir fortaleciéndose en los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) de ALC.

#### **Lección #4 – El criterio de proporcionalidad en la toma de decisiones según el tamaño o riesgo del proyecto y el establecimiento de umbrales para reflejar ese hecho.**

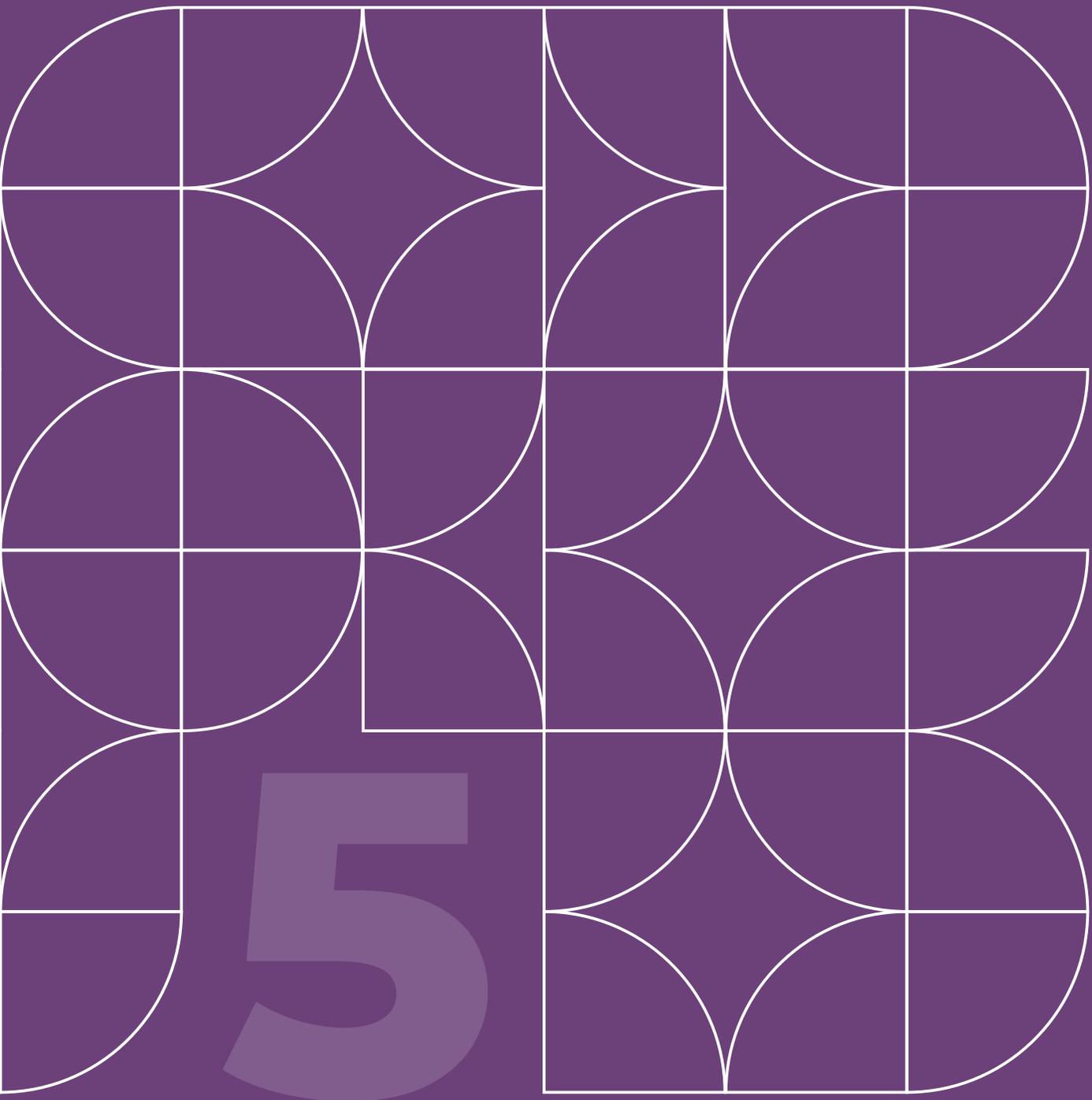
Puede ser difícil lograr un sistema universal de gestión de la inversión pública que intente aplicar los mismos métodos analíticos y procedimientos de decisión y toma de decisiones a todos los proyectos. En efecto, es más factible aplicar el criterio de proporcionalidad en la toma de decisiones, es decir, un mayor nivel de análisis y esfuerzo en proyectos más grandes o con más riesgo. Esto aplica tanto para las evaluaciones ex ante como para la selección de proyectos que recibirán un acompañamiento más exhaustivo durante la ejecución. Esta práctica es poco frecuente en los países de la región y su incorporación podría permitir una gestión más eficiente de la inversión pública, debido a los recursos limitados con los que cuenta el gobierno. Los casos analizados presentan experiencias de cómo se puede introducir estos criterios de proporcionalidad. En el Reino Unido, por ejemplo, el sistema de revisión de garantías del proyecto tiene el análisis y la toma de decisiones escalonados, y la profundidad y el nivel de escrutinio aumentan con el riesgo de los proyectos, que depende del tamaño, la novedad y el sector. Australia cuenta con un enfoque similar. En Corea, solo los proyectos de alto valor están sujetos a un estudio preliminar de viabilidad que se ha utilizado con éxito a lo largo de 20 años como herramienta principal para filtrar los proyectos de bajo valor: En Chile, se exigen

de análisis a los proyectos con montos de inversión menores a US\$ 350 mil y se realiza un análisis simplificado para proyectos de menor complejidad.

### **Lección #5 – La importancia de la evaluación ex post para la retroalimentación y mejora continua del sistema.**

La evaluación ex post es esencial para cualquier sistema que busque optimizar su eficacia y eficiencia a lo largo del tiempo. Esta evaluación, realizada después de la implementación o finalización de un proyecto, proporciona una visión clara del desempeño real en comparación con las expectativas y objetivos iniciales. Al identificar tanto los logros como las áreas de mejora, se ofrece una retroalimentación valiosa que puede informar y perfeccionar futuras iniciativas. Además, el proceso de evaluación ex post fomenta la rendición de cuentas y la transparencia, ya que permite a las partes interesadas (*stakeholders*) y al público en general comprender cómo se utilizaron los recursos y qué resultados se obtuvieron.

No obstante, aunque los marcos legales en los países estudiados generalmente exigen estas evaluaciones, su implementación práctica es inconsistente y es un área que requiere atención especial. En este contexto, Australia destaca por su enfoque constructivo hacia las evaluaciones ex post. Siguiendo las directrices de Infraestructura Australia (IA), utiliza las



# **ANEXOS**

lecciones aprendidas durante la vida del proyecto para informar y mejorar la planificación y ejecución de futuros proyectos. En lugar de buscar culpables o responsables de fallos, esta visión alienta el aprendizaje y la mejora continua y ayuda a identificar y compartir buenas prácticas para otros proyectos y para la GIP en general.

## 5.1 Anexo I. Caso Australia: Organismos políticos y técnicos del Consejo de Gobiernos de Australia

Bajo el Consejo de Gobiernos de Australia existe una jerarquía de organismos políticos y técnicos que participan en la coordinación de la infraestructura y el transporte. Son los siguientes:

- El Consejo de Transporte e Infraestructura es un órgano de toma de decisiones sobre políticas en el que participan la comunidad, el estado, el territorio y ministros de Nueva Zelanda<sup>86</sup> con responsabilidad en temas de transporte e infraestructura. La Asociación Australiana de Gobiernos Locales también está representada en el Consejo, que está presidido por el ministro de Infraestructura y Transporte de la Mancomunidad. Se reúne dos veces al año y cuenta con el apoyo de una secretaría específica.
- El Comité de Altos Funcionarios de Transporte e Infraestructura es un cuerpo técnico de nivel superior formado por funcionarios a nivel de director general. Es responsable de llevar a la práctica el programa de trabajo del Consejo de Transporte e Infraestructura y de brindar asesoramiento al Consejo. El Comité acuerda todos los asuntos de naturaleza operativa, técnica o administrativa, y solo requiere la discusión del Consejo como excepción, permitiendo a los ministros de transporte e infraestructura centrarse en asuntos de política nacionalmente significativos.
- El Grupo de Trabajo de Infraestructura es un cuerpo técnico dependiente del Comité de Altos Funcionarios de Transporte e Infraestructura y compuesto por representantes departamentales de alto nivel. Brinda asesoramiento y orientación sobre la coordinación de la planificación e inversión en infraestructura a los gobiernos y al sector privado.

A pesar de estos mecanismos de coordinación, el desafío de la coordinación intergubernamental continúa siendo un trabajo en progreso en Australia. La presencia de casi 600 gobiernos locales, estatales y territoriales, junto con el gobierno australiano, plantea dificultades en términos de financiamiento y planificación de infraestructuras. Estas complejidades pueden resultar en un desarrollo lento, altos riesgos de ejecución y una limitada productividad, lo que afecta al atractivo de los proyectos para los inversores potenciales (Infraestructura Australia, 2016).

## 5.2 Anexo II. Caso Chile: Formación profesional del SIN

---

<sup>86</sup> Australia y Nueva Zelanda están unidas mediante un amplio acuerdo bilateral de libre comercio (Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas más Estrechas entre Australia y Nueva Zelanda [ANZCERTA, por sus siglas en inglés]) que afecta al comercio de bienes y servicios como el transporte). Los países también cooperan en muchos otros frentes.

El MDSF cuenta con 89 personas<sup>87</sup> en la División de Evaluación Social de Inversiones, entre profesionales y administrativos: 33 corresponden al nivel central y 56 a las Secretarías Regionales del Ministerio (SEREMIS). El número de profesionales en las SEREMIS varía entre tres y seis personas, con un promedio de 3,7 personas por región.

Entre los funcionarios del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), la principal profesión es ingeniería/economía (67 personas: 75,3% del total), a la que siguen arquitectura (10 personas, 11,2% del total) y otras carreras tales como geografía. De los 67 profesionales con formación en ingeniería, 36 son ingenieros comerciales (economistas), ingenieros industriales (carrera que en Chile corresponde a estudios para la administración de industrias, con importantes elementos de economía) o ingenieros en administración pública. Los otros 31 profesionales con formación en ingeniería poseen títulos de ingenierías relacionadas a obras civiles, construcción, informática, electricidad, metalúrgica, etcétera.

### Formación profesional de analistas de inversión del MDSF

Profesión	Cantidad de funcionarios	Porcentaje del total de funcionarios
Ingeniería/economía	67	75,3%
Arquitectura	10	11,2%
Geografía	4	4,5%
Administración	3	3,4%
Sociología	1	1,1%
Psicopedagogía	1	1,1%
Personal administrativo	3	3,4%
Total general	89	100,0%

Fuente: Portal de transparencia activa del MDSF.

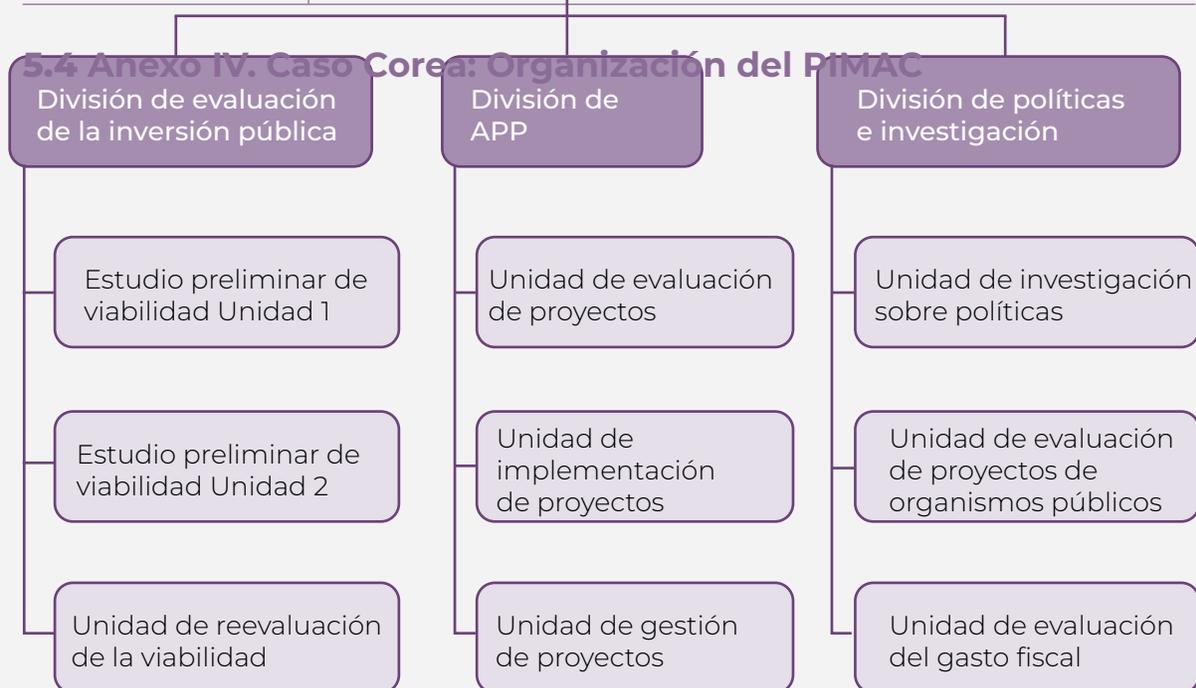
El Ministerio de Hacienda es uno de los órganos rectores del SNI. La Dirección de Presupuesto del MH cuenta con cinco profesionales en la unidad de inversiones, de los cuales cuatro tienen títulos de ingeniería/economía y uno de arquitectura.

### 5.3 Anexo III. Caso Chile: calificación del RATE

Calificación	Detalle
Recomendado satisfactoriamente (RS)	IDI que cumple con la condición de haber sido presentada al SNI, con todos los antecedentes y estudios que la respaldan, que aseguran la conveniencia de llevarla a cabo.

<sup>87</sup> De acuerdo con los registros públicos a fecha de 30 de noviembre de 2019.

Falta información (FI)	Los antecedentes presentados son insuficientes para respaldar una iniciativa, en aspectos como insuficiencia en el detalle de la información de respaldo técnico-económico, desactualización de la información presentada, falta de antecedentes, existencia de errores de cálculo o estimación, insuficiencia de presupuesto o especificaciones técnicas, entre otros.
Objetado técnicamente (OT)	Los antecedentes entregados permiten concluir que no es conveniente llevar a cabo la inversión en situaciones de mala formulación de la iniciativa, ya sea por no utilización de la metodología general o específica del sector, no ser rentable socialmente, inviabilidad técnica, información inadecuada de respaldo, entre otros.
Reevaluación (RE)	Dado un RATE <i>previa</i> , la iniciativa es objeto de un nuevo análisis producto de cambios significativos en la situación originalmente recomendada.
Incumplimiento de normativa (IN)	Iniciativa sometida al análisis en cualquiera de sus etapas sobre la cual se ha detectado que ha sido objeto de asignación de recursos, ha sido adjudicada o ha ejecutado gasto, sin contar previamente con informe del MDSF (casos muy excepcionales). <sup>88</sup>

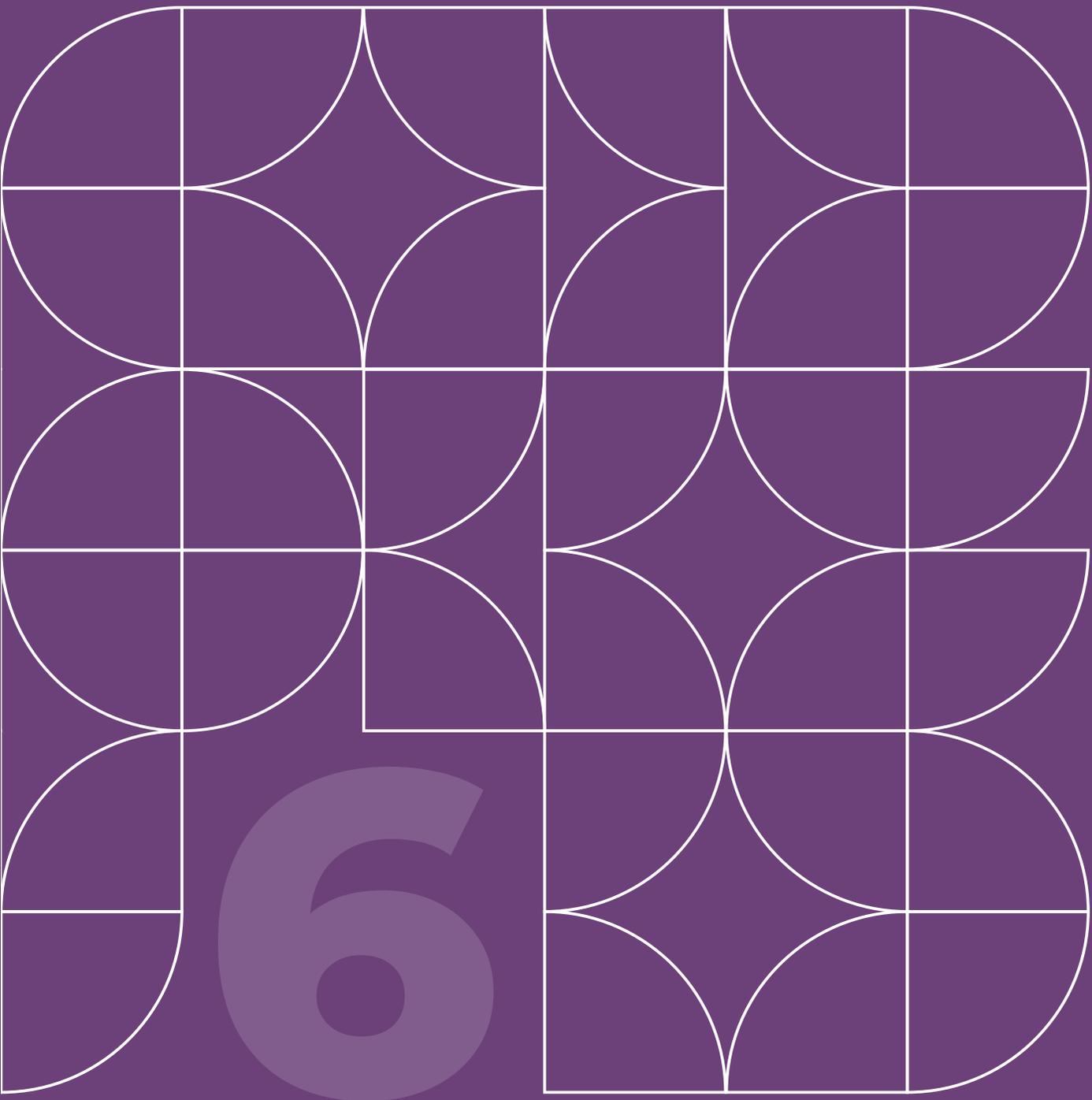


<sup>88</sup> Se asigna RATE IN en casos tales como: i) iniciativas que hayan sido adjudicadas o contratadas por un monto superior a un 10% de su costo total o del presupuesto oficial o de referencia de cada tramo o etapa, en forma previa a la solicitud de reevaluación; ii) iniciativas cuya naturaleza y/o tipología hayan experimentado cambios durante su desarrollo; iii) iniciativas que se hayan adjudicado, contratado o ejecutado incorporando obras extraordinarias y/o complementarias no evaluadas oportunamente, entre otras posibles causas de similar naturaleza.

## 5.5 Anexo V. Caso de Corea del Sur: rango de pesos en proyectos de infraestructura

### Proceso analítico-jerárquico: rangos de pesos en proyectos de infraestructura

Año	Principal mejora en las metodologías	Económico (en porcentaje)	Político (en porcentaje)	Balance regional (en porcentaje)
1999	Creación del PIMAC y el sistema del EPV	100		
2003	Introducción de la técnica basada en el proceso analítico-jerárquico	100		



## REFERENCIAS

2004	Diseño de rangos de pesos para cada análisis	45-65	35-55	
2006	Agregado del análisis de balance regional	40-50	25-35	15-25
2009	Ampliación del peso del balance regional	40-50	25-35	15-30
2012	Ampliación del peso del balance regional	40-50	25-35	20-30
2016	Ampliación del peso del balance regional	40-50	25-35	25-30

Ardanaz, M., B. Briceño y L. A. García Ferro. 2019. Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas del apoyo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C.

Ardanaz, M. y A. Izquierdo. 2017. Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times? Evidence from Developing Countries, Documento de trabajo del BID N.º IDB-WP-838. Washington D. C.

Armendáriz, E. y H. Carrasco. 2019. El gasto en inversión pública en América Latina: cuánto, quién y en qué. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión N.º IDB-DP-697. Washington D. C.

Armendáriz, E., E. Contreras, S. Orozco y G. Parra. 2016. La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina. Documento inédito.

Benites, J. y A. Garcés. 2017. Sistemas de inversión pública en Centroamérica, Belice, Panamá y República Dominicana. Principales problemas que enfrenta la inversión pública en Centroamérica.

BID. 2018. Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). BID. Washington D. C.

Calderón, C. y L. Servén. 2004. The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution, Documento de trabajo de investigación de política del Banco Mundial N.º 3.400. Banco Mundial. Washington D. C.

CEPAL. 2020. Reporte diagnóstico situacional de los sistemas nacionales de inversión pública en 2020 y planes operativos anuales en el marco del Proyecto. Versión 29.10.2020.

CEPAL. 2021. Los planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe. Notas de planificación para el desarrollo N.º 11.

Comisión de productividad. 2014. Infraestructura pública. Informe de investigación N.º 71.

Contraloría de Ecuador. Auditoría interna. Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan

de recursos públicos. Disponible en: <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=1487&tipo=mul>

- Contreras, E., F. Cartes, A. Gálvez y L. Tamblay. 2019. Planificación y priorización del gasto de inversión pública en los países andinos. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C.
- Currístine, T., R. Monteiro, L. Murara, M. Betley, R. Emery, F. Blanco, L. Barajas, A. Rasteletti, F. Rodríguez y G. Toscano. 2019. México. Public Investment Management Assessment (PIMA). Fondo Monetario Internacional.
- Dabla-Norris E., J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills y C. Papageorgiou. 2011. Investing in public investment: an index of public investment efficiency. Documento de trabajo del FMI WP/11/37. Washington D. C.: FMI.
- Ergert, B., T. Kozluk y D. Sutherland. 2009. Infrastructure and Growth: Empirical Evidence, documento de trabajo del William Davidson Institute N.º 957.
- Furceri, D. y B. Grace Li. 2017. The Macroeconomic (and Distributional) Effects of Public Investment in Developing Economies. Documento de trabajo del FMI N.º 17/217. Washington D. C.: FMI.
- FMI. 2020. Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. Schwartz, Gerd, Manal Fouad, Torben Hansen, and Geneviève Verdier, eds. 2020. Washington D. C.: International Monetary Fund.
- FMI. 2018. Public Investment Management Assessment. Review and Update. Washington D. C.
- FMI. 2015. Making Public Investment Efficient. Documento de políticas. Washington D. C.: FMI.
- González, V. y C. Cortes. Departamento Nacional de Planeación. Seguimiento a proyectos de inversión pública [Diapositiva de PowerPoint]. Disponible en: <https://spi.dnp.gov.co/userfiles/file/Presentacion%20Conceptual%20Seguimiento%20V2.pdf>
- Gupta, S., A. Kangur, C. Papageorgiou y A. Wane. 2014. Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth. World Development, Vol. 57, Núm. C: 164–178.
- Herrera, L. 2017. Diagnóstico y propuesta de mejora de la capacidad del gobierno de Chile de realizar la programación multianual del desarrollo y la gestión de la inversión pública.
- Hooper, E., S. Peters y P. Pintus. 2017. To What Extent Can Long-Term Investment in Infrastructure Reduce Inequality? Documento de trabajo de Banque de France N.º 624.
- Infraestructura Australia. 2016. Plan Nacional de Infraestructura 2016-2031.
- Infraestructura Australia. 2018. Assessment Framework: For Initiatives and Projects to be Included in the Infrastructure Priority List.

- KDI (Instituto de Desarrollo de Corea). 2013. Guidelines for Total Project Cost Management.
- KDI (Instituto de Desarrollo de Corea). 2012. Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure. Seúl, Corea.
- Lanau, S. 2017. The Growth Return of Infrastructure in Latin America. Documento de trabajo del FMI. WP/17/35. Washington D. C.: FMI.
- OCDE. 2016. Inversión pública más eficiente en Colombia. OCDE serie de estudios gobernanza multinivel.
- OCDE. 2018. OECD Regions and Cities at a Glance 2018. París: OECD Publishing. Disponible en: [https://doi.org/10.1787/reg\\_cit\\_glance-2018-en](https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en)
- Ortegon, E. y J. F. Pacheco. 2004. Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Pessoa, M., ¿¿falta inicial?? Alonso, C. Verdugo-Yepes, M. Fridman, D. Cid, G. Yorio, J. Martell, J. Serrano, J. Larios. 2017. Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública (PIMA). Fondo Monetario Internacional.
- Pessoa, M., I. Fainboim, D. Cid y E. Armendáriz. 2019. Honduras. Evaluación de la gestión de las inversiones públicas (PIMA). Fondo Monetario Internacional.
- Rajaram, A. et al. 2014. The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Straub, S. y A. Terada-Hagiwara. 2010. Infrastructure and Growth in Developing Asia. ADB Economics Working Paper Series, N.º 231. Asian Development Bank.
- Tamblay, L. 2018. Evaluación del Sistema de Inversión Pública de Argentina.
- Universidad Católica Santo Toribio de Mongrovejo y ProGobernabilidad. 2017. Inversión público-privada para el desarrollo territorial. Guía de capacitación.
- World Bank. 2018. Public Investment Management in Colombia. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/5ab248ac-df17-5fea-a9c7-53d13c0224f3/content>
- Zapata, M., H. Eguino. 2017. Diagnóstico rápido de la gestión de la inversión pública en la República del Paraguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C.

## 6.1 Fuentes gubernamentales consultadas

Argentina. Dirección Nacional de Inversión Pública. 2020. Mejoras en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Innovaciones para la formulación, evaluación y priorización de proyectos de inversión pública en Argentina. Buenos Aires, Argentina.

Argentina. Jefatura del Gabinete de Ministros. Julio de 2020. Dirección Nacional de Inversión Pública. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/evaluacion-presupuestaria/dnjp>

Australia. Gobierno de Australia, Guidance on the Assurance Reviews Process <https://www.finance.gov.au/publications/resource-management-guides/guidance-assurance-reviews-process-rmg-106>

Australia. Oficina Nacional de Auditoría. 2010. Conduct by Infrastructure Australia of the First National Infrastructure Audit and Development of the Infrastructure Priority List.

Bolivia. Ministerio de Planificación del Desarrollo. Agosto de 2020. Sistema de información sobre inversiones obtenido de SISIN.

Bolivia. Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2002. Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Chile. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2018. Normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de inversión pública (NIP), enero. Disponible en: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/normas-instrucciones-y-procedimientos-inversion-publica-2018/?wpdmdl=3332>

Chile. Díez-Silva, M., J. Arboleda y M. Montes-Guerra. 2014. Seguimiento y control de proyectos en el sector público. Análisis preliminar del sistema de inversión estatal colombiano.

Chile. Ministerio de Hacienda. 2015. Sistema de Inversión Pública de El Salvador. Santiago de Chile.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Funciones DNP.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 2015. Manual conceptual de la Metodología General Ajustada (MGA). Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/MGA/Tutoriales%20de%20funcionamiento/Manual%20conceptual.pdf>

Colombia. Sistema Integral de Gestión de Proyectos. <http://sigp.sena.edu.co/sigp/>

- Colombia Departamento Nacional de Planeación. 2004. Metodología de seguimiento de programas y proyectos de inversión. Bogotá, Colombia. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Metodolo\\_Seguimiento\\_progr\\_proys\\_inv.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Metodolo_Seguimiento_progr_proys_inv.pdf)
- Colombia. Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas (EITI Colombia). Sistema de monitoreo y control. Disponible en: <http://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2077/distribucion-y-seguimiento-de-ingresos/sistema-monitoreo-control/>
- Corea. KDI (Instituto de Desarrollo de Corea). 2017. Enforcement Decree of the National Finance Act. Disponible en: [https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/lawView.do?hseq=46681&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=46681&lang=ENG).
- Corea. Ministerio de Economía y Finanzas. 2009. Operational Guidelines for the Preliminary Feasibility Study. Disponible en: [https://www.kdi.re.kr/kdidata/departments/pimac/preliminary\\_feasibility.pdf](https://www.kdi.re.kr/kdidata/departments/pimac/preliminary_feasibility.pdf)
- Corea. PIMAC (Centro de Gestión de la Inversión Pública y Privada en Infraestructura). 2008. General Guidelines for Preliminary Feasibility Studies, quinta edición.
- Corea. PIMAC (Centro de Gestión de la Inversión Pública y Privada en Infraestructura). 2019. Informe anual 2018.
- Costa Rica. Contraloría General de la República. 2019. Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública de 2019. Disponible en: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2019/SIGYD\\_D\\_2019019427.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019019427.pdf)
- Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de inversiones. Disponible en: <https://www.mideplan.go.cr/area-inversiones>
- Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Inversión pública. Disponible en: <https://www.mideplan.go.cr/inversion-publica>
- Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Banco de proyectos de inversión pública.
- Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2010. Guía general metodológica para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.
- Ecuador. Ministerio de Finanzas. 2012. Código orgánico de planificación Y finanzas públicas.
- Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública.
- Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2015. Guía para la presentación de términos de referencia de estudios de preinversión.

Ecuador. Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Consejo Nacional de planificación. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Consejo-Nacional-de-Planificaci%C3%83%C2%B3n.pdf>

Ecuador. Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Sistema integrado de planificación e inversión pública. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/sistema-integrado-de-planificacion-e-inversion-publica/>

Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2013. Manual de formulación y evaluación de proyectos. Ciudad de Guatemala.

Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2019. Marco conceptual. Sistema Nacional de Inversión Pública. Ciudad de Guatemala.

Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2020. Normas del Sistema de Inversión Pública para el ejercicio 2021. Ciudad de Guatemala.

Honduras. Dirección General de Inversiones Públicas, Secretaría de Finanzas. 2015. Guía metodológica general para la formulación y evaluación de programas y proyectos de inversión pública. Segunda edición. Tegucigalpa, Honduras.

México. Gobierno de México. 2020. Gobierno de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp>

México. Proyectos México. Julio de 2020. ¿Cómo invertir? Disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/como-invertir-en-mexico/organismos-procesos/#tab-id-2>

México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2013. Lineamientos para el registro en la cartera de programas y proyectos de inversión. Ciudad de México, Distrito Federal, México.

México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2015. Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión. Ciudad de México, Distrito Federal, México.

México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2019. Principales procesos. Subsecretaría de Egresos. Unidad de inversiones. Ciudad de México, Distrito Federal, México.

Nicaragua. SNIP. Dirección General de Inversión Pública. <http://www.snip.gob.ni/Nosotros/Dgip>

Nicaragua. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Inversiones Públicas. Metodología general para la preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Disponible en: <http://www.snip.gob.ni/Docs/metodologias/MetodologiaGeneral.pdf>

Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.mef.gob.pa/>

Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Banco de Programas y Proyectos.

- Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. 2019. Guía metodológica general para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.
- Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. 2020. Normas y Procedimientos del sistema nacional de inversiones públicas.
- Paraguay. Ministerio de Hacienda. Banco de proyectos.
- Paraguay. Ministerio de Hacienda. SNIP Paraguay.
- Paraguay. Ministerio de Hacienda. 2015. Guía para la formulación de proyectos de inversión a nivel de perfil.
- Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. 2014. Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión. Asunción, Paraguay.
- Paraguay. Subsecretaría de Estado de Economía. SNIP Paraguay.
- Perú. [Invierte.pe](http://Invierte.pe). Banco de inversiones.
- Perú. Gobierno de Perú. Banco de Inversiones. Disponible en: <https://www.gob.pe/918-banco-de-inversiones>
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. Lineamientos metodológicos para la elaboración del diagnóstico de brechas y criterios de priorización de los gobiernos regionales y gobiernos locales para la programación multianual de inversiones. 2020-2022.
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Programación Multianual de Inversiones. [https://www.mef.gob.pe/en/?option=com\\_content&language=en-GB&Itemid=101079&view=article&catid=308&id=2558&lang=en-GB](https://www.mef.gob.pe/en/?option=com_content&language=en-GB&Itemid=101079&view=article&catid=308&id=2558&lang=en-GB)
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. 2017. El nuevo sistema de inversión pública.
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. Metodologías. <https://www.mef.gob.pe/es/metodologias>
- Reino Unido. Oficina Nacional de Auditoría. 2010. Assurance for High-Risk Projects. Londres, NAO. Disponible en: [https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2010/06/Assurance\\_for\\_high\\_risk\\_projects.pdf](https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2010/06/Assurance_for_high_risk_projects.pdf)
- Reino Unido. Tesoro del Reino Unido. 2013. Managing Public Money. Londres: HM Treasury. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/742188/Managing\\_Public\\_Money\\_MPM\\_2018.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/742188/Managing_Public_Money_MPM_2018.pdf)
- República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. 2017. Guía metodológica general para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública. Santo Domingo, D.N., República Dominicana.

República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. 2020. Dirección General de Inversión Pública (DGIP). Obtenido del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Disponible en: [www.mepyd.gob.do](http://www.mepyd.gob.do)

República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. 2020. Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2017-2020. Santo Domingo, D.N., República Dominicana.

República Dominicana. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. 2017. Normas Técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP. Santo Domingo, D.N., República Dominicana.

El Salvador. Ministerio de Hacienda. 2009. Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado. San Salvador.

El Salvador. Ministerio de Hacienda. 2010. Política de inversión pública 2010-2014. San Salvador.

Uruguay. Área de Presupuesto, Inversión, Gestión y Evaluación de la Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. 2020. Guía SNIP. Formulación y evaluación de proyectos de inversión. Montevideo, Uruguay.

Uruguay. Área de Presupuesto, Inversión, Gestión y Evaluación Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. 2020. Pautas para la formulación de las inversiones. Presupuesto Nacional 2020-2024. Montevideo, Uruguay.

Uruguay. Compras Estatales. 2020. Manual de Contratación Pública. Disponible en: <https://www.comprasestatales.gub.uy/ManualesDeUsuarios/manual-procedimiento-compras/Licitacionabreviada.html>.

## 6.2 Normativa

Acuerdo gubernativo N.º 20-2019 (2019) sobre el Reglamento orgánico interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Constitución de la República del Ecuador. 2008.

Constitución Política de Colombia. 1991.

Constitución Política de la República de Guatemala. 1993.

Decreto 11-2002. 2002. Que promulga la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Marzo 12 de 2002.

Decreto 14. 2015. Que reforma el decreto ejecutivo de creación de la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP). San Salvador, El Salvador. Febrero 3 de 2015.

Decreto 61. 2001. Creación, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Managua, Nicaragua. Junio 26 de 2001.

Decreto 83. 2003. De funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Managua, Nicaragua. Abril 29 de 2003.

Decreto 83. 2004. Ley Orgánica del Presupuesto. Tegucigalpa, Honduras. Junio 21 de 2004.

Decreto 91/997. Que aprueba la reformulación de estructura organizativa. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay. Marzo 19 de 1997.

Decreto 111. 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. Enero 15 de 1996.

Decreto 114-97. 1997. Que promulga la Ley del Organismo Ejecutivo. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Diciembre 10 de 1997.

Decreto 172. 1997. Que reforma la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. San Salvador, El Salvador. Diciembre 11 de 1997.

Decreto 231. 2015. Que establece el reglamento de los artículos 23, 24 y 25 de la Ley 18.996 relativos los procedimientos que deberán cumplir las instituciones que se incorporen al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Montevideo, Uruguay. Agosto 31 de 2015.

Decreto 263. 2019. Que aprueba la reformulación de estructura orgánica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay. Septiembre 18 de 2019.

Decreto 493-07. 2007. Reglamento de Aplicación N.º 1 para la Ley N.º 498-06, de Planificación e Inversión Pública. Distrito Nacional, República Dominicana. Septiembre 4 de 2007.

Decreto 513. 2017. Por el que promulga la Ley de Ministerios. Buenos Aires, Argentina. Julio 14 de 2017.

Decreto 720. 1995. Por el que se establece la Autoridad de Aplicación de la Ley N.º 24.354. Créase el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN). Buenos Aires, Argentina. Mayo 22 de 1995.

Decreto 1082. 2015. Por medio del cual se expide el decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Bogotá, Colombia. Mayo 26 de 2015.

Decreto 1068. 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Bogotá, Colombia. Mayo 26 de 2015.

Decreto 2844. 2010. Por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá, Colombia. Agosto 5 de 2010.

Decreto 3286. 2004. Por el cual se crea el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública. Bogotá, Colombia. Octubre 8 de 2004.

Decreto 3944. 2015. Por el cual se modifica y amplía el decreto N.º 8312/2012 y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública. Asunción, Paraguay. Agosto 20 de 2015.

Decreto 6495. 2016. Por el cual se complementa y ajusta el marco regulatorio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Asunción, Paraguay. Diciembre 19 de 2016.

Decreto 6496. 2016. Por el cual se establece la capitalización del Fondo de Preinversión. Asunción, Paraguay. Diciembre 19 de 2016.

Decreto 7011. 2017. Por el cual se reglamenta el Fondo de Preinversión del Paraguay. Asunción, Paraguay. Abril 11 de 2017.

Decreto 5374. 2010. Por el cual se establecen los lineamientos generales para el diseño y coordinación de las políticas, normas y procedimientos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública. Asunción, Paraguay. Noviembre 9 de 2010.

Decreto 8312. 2012. Por el cual se aprueba el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública. Asunción, Paraguay. Enero 19 de 2012.

Decreto Supremo 23955. Que crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). La Paz, Bolivia. Febrero 8 de 1995.

Decreto Ejecutivo 148. 2001. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) en la República de Panamá y se dictan otras medidas. Ciudad de Panamá, Panamá. Noviembre 12 de 2001.

Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H. 2008. Que crea el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública. San José, Costa Rica. Julio 1 de 2008.

Decreto Ejecutivo 35374-PLAN. 2009. De normas técnicas, lineamientos y procedimientos de inversión pública. San José, Costa Rica. Julio 20 de 2009.

Decreto Ejecutivo Número PCM-008-97. 1997. Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo. Tegucigalpa, Honduras.

Decreto DOF 19-11-2019. 2019. Por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ciudad de México, Distrito Federal. Noviembre 14 de 2019.

Decreto DOF 25-04-2014. 2014. Por el que se establece el reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ciudad de México, Distrito Federal. Abril 24 de 2014.

Decreto DOF:04/08/2009. 2009. Por el que se establecen los lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Ciudad de México, Distrito Federal. Agosto 4 de 2009.

Decreto DOF: 18/03/2008. 2008. Por el que se establecen los lineamientos para para el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión de la Administración Pública Federal. Ciudad de México, Distrito Federal. Marzo 18 de 2008.

Decreto DOF: 31/12/2013. 2013. Por el que se establecen los lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público-privada. Ciudad de México, Distrito Federal. Diciembre 31 de 2013.

Decreto Legislativo 1252. 2016. Que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Lima, Perú. Diciembre 1 de 2016.

Decreto Legislativo 1341. 2017. Que modifica la Ley N.º 30.225, Ley de Contrataciones del Estado. Lima, Perú. Enero 7 de 2017.

Decreto Ley 97. 1998. Por el cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y de dictan otras disposiciones. Ciudad de Panamá, Panamá. Diciembre 21 de 1998.

Decreto Supremo 027-2017-EF. 2017. Que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Lima, Perú. Febrero 23 de 2017.

Decreto Supremo 104-2017-EF. 2017. Que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N.º 27.293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobado por Decreto Supremo N.º 027-2017-EF. Lima, Perú. Abril 19 de 2017.

Decreto Supremo 179-2020-EF. 2020. Que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1252 el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1.435 y el Reglamento de Proyectos Especiales de Inversión Pública en el marco del Decreto de Urgencia N.º 021-2020. Julio 7 de 2020.

Decreto Supremo 248-2017-EF. 2017. Que modifica diversas disposiciones del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N.º 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobado por Decreto Supremo N.º 027-2017-EF. Lima, Perú. Agosto 24 de 2017.

Decreto Supremo 284-2018-EF. 2018. Que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N.º 27293 del Sistema Nacional de Inversión Pública. Lima, Perú. Diciembre 9 de 2018.

Jefatura de Gabinete de Ministros. Julio de 2020. Normativa DNIP. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/dnip/normativa>

Ley 2. 2014. Que modifica artículos de la Ley 97 de 1998, que crea el Ministerio de Economía y Finanzas. Ciudad de Panamá, Panamá. Octubre 3 de 2014.

Ley 24.354. 1994. Por el que se crea el Sistema Nacional de Inversiones Pública. Buenos Aires, Argentina. Agosto 22 de 1994.

Ley 38. 1989. Sobre del Presupuesto General de la Nación. Bogotá, Colombia. Abril 21 de 1989.

Ley 152. 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá, Colombia. Julio 15 de 1994.

Ley 477. 2004. Ley General de Deuda Pública. Managua, Nicaragua. Enero 30 de 2004.

Ley 516. 1995. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. San Salvador, El Salvador. Noviembre 11 de 1995.

Ley 550. 2005. Administración Financiera y del Régimen Presupuestario. Managua, Nicaragua. Julio 28 de 2005.

Ley 1508. 2015. Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia. Enero 10 de 2015.

Ley 5102. 2013. De promoción a la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado. Asunción, Paraguay. Enero 11 de 2013.

Ley 6490. 2020- De inversión pública. Asunción, Paraguay. Enero 6 de 2020.

Ley 7010 1985. De Contratos de Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros. San José, Costa Rica. Octubre 25 de 1985.

Ley N.º 498. 2006. Ley de Planificación e Inversión Pública. Distrito Nacional, República Dominicana. Diciembre 28 de 2006.

Ley N.º 496. 2006. Que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD). Distrito Nacional, República Dominicana. Diciembre 28 de 2006.

Ley 1178. 1990. Ley de Administración y Control Gubernamentales. La Paz, Bolivia. Julio 20 de 1990.

Ley N.º 777 2016. Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). La Paz, Bolivia. Enero 21 de 2016.

Ley N.º 18.996. 2012. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2011. Montevideo, Uruguay. Noviembre 22 de 2012.

Ley de Planificación Nacional. 1974. San José, Costa Rica. Mayo 2 de 1974.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 2006. Ciudad de México, Distrito Federal. Marzo 29 de 2006.

KLT (Korea Law Translation Center). 2018. Ley Nacional de Finanzas. Disponible en: [https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/lawView.do?hseq=46680&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=46680&lang=ENG).

Oficio Circular SC. DIDE.03.2020. 2020. Que establece las disposiciones para la planificación y programación de inversión pública para el ejercicio fiscal 2021 y multianual 2021-2025. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Febrero 28 de 2020.

Resolución N.º STPE-013-2019. 2019. Quito, Ecuador. Noviembre 29 de 2019.

Resolución N.º STPE-019-2020. 2020. Quito, Ecuador. Junio 18 de 2020.

Resolución 125/2012. 2012. Por la que se establece la Guía para la presentación de proyectos de inversión. Buenos Aires, Argentina. Diciembre 20 de 2012.

Resolución 40-2013. 2013. Por la que se establece el Manual complementario para la evaluación de impacto de las obras públicas. Buenos Aires, Argentina. Junio 12 de 2013.

Resolución suprema 216768. 1996. Que establece las normas básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública. La Paz, Bolivia. Junio 18 de 1996.

Resolución Ministerial N.º 115 (2015) del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Que establece el Reglamento básico de preinversión. La Paz, Bolivia. Mayo 12 de 2015.

Resolución Ministerial N.º 528. 1997. Que establece el Reglamento básico de operaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública. La Paz, Bolivia. Junio 12 de 1997.

