



Registro de Proyectos de Inversión, Requisito para acceder a Recursos Federales

Enrique Núñez Barba
Ramón Castañeda Ortega

Para acceder a recursos federales a través de la implementación de Proyectos de Inversión por parte de las entidades federativas, los proyectos se tendrán que registrar en el Sistema de Inversiones de la Unidad de Inversiones (UI) adscrita a la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPYP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), previa observación de los Lineamientos correspondientes.

94

El presente artículo revisa las etapas de un sistema de inversión pública y los requerimientos y pasos a seguir con el fin de llevar a cabo el registro de los proyectos de Inversión en la Unidad de Inversiones de la DGPYP de la SHCP, con base en información que los funcionarios de la citada Unidad han difundido a través de presentaciones y el siguiente sitio de internet: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Sistema_inversion.aspx



JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ GÓMEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Baja California Sur e integrante del Comité de Aportaciones y otros Recursos Descentralizados de la CPFF

ETAPAS DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

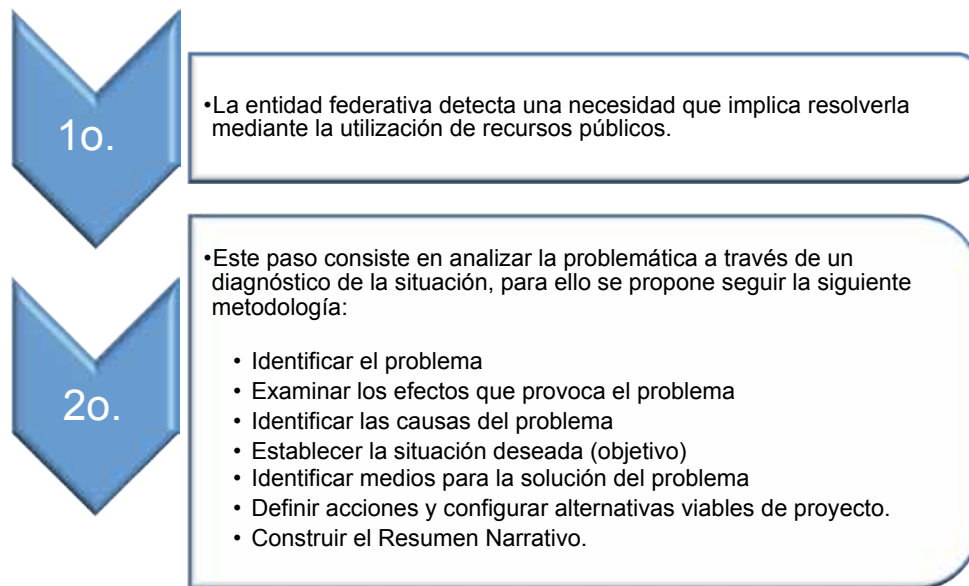
En el siguiente esquema se muestran las etapas que deben llevarse a cabo en un Sistema de Inversión Pública, mismas que serán explicadas en este artículo.



En el primer apartado del presente documento se revisa la etapa de planeación estratégica en un sistema de inversión pública.

1. ETAPA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Antes de que la entidad federativa solicite el registro en Cartera de Inver-



Las alternativas y selección de los proyectos deben partir de una adecuada planeación respondiendo principalmente a las siguientes interrogantes:

- ¿A qué objetivo estratégico contribuye el proyecto?
- ¿Qué se espera lograr con el proyecto?

Dichos objetivos y metas deben estar acordes a las planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo y Programas relacionados que competen a la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal. Es impor-

tes,¹ deberá realizar una planeación de la inversión y posteriormente elaborar el análisis de evaluación correspondiente.

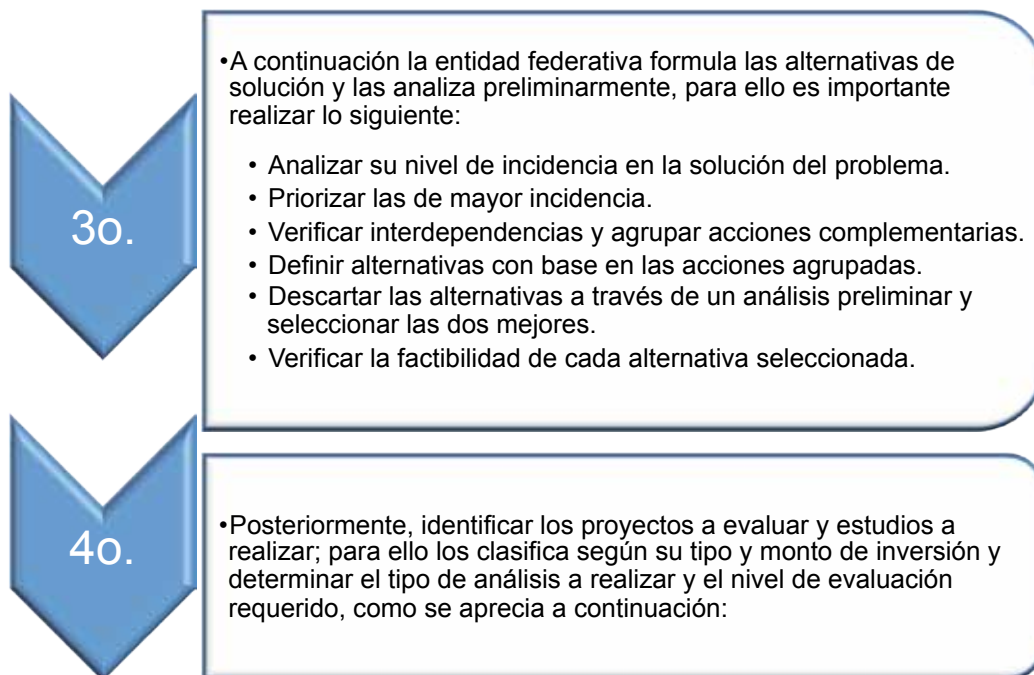
Dentro de la etapa de planeación del sistema de inversión pública se deben atender los siguientes pasos:

tante también analizar el avance que la dependencia o entidad ha logrado y lo que falta para alcanzar los objetivos y metas identificados.

En el siguiente apartado se presentan los pasos de la etapa de análisis y evaluación.

1. Cartera: Son los programas y proyectos de inversión de conformidad con lo establecido en los artículos 34, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 46 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el apartado 3 “Etapas de Registro en la Cartera de Inversiones, Programación y Presupuestación”, se revisa dicha normatividad.

2. ETAPA DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN.



Clasificación por Tipo de Análisis Costo y Beneficio²

| Tipo de Análisis | Tipo de Programa o Proyecto | Monto Total a Invertir |
|---|--|------------------------|
| Ficha Técnica | Proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros programas y proyectos. | Menor a 50 mdp |
| | Programas de adquisiciones y mantenimiento. | Menor a 150 mdp |
| Análisis costo-beneficio (a nivel de prefactibilidad) | Programas y proyectos de inversión. | Mayor a 500 mdp |
| | Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. | - |
| Análisis costo-beneficio simplificado (a nivel de perfil) | Programas y proyectos de inversión distintos de los anteriores, que determine la UI. | - |
| | Proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros proyectos. | De 50 a 500 mdp |
| | Programas de adquisiciones y mantenimiento. | De 150 a 500 mdp |
| Análisis costo-eficiencia (a nivel de prefactibilidad) | Otros programas de inversión. | De 150 a 500 mdp |
| | Programas y proyectos con beneficios no cuantificables o de difícil cuantificación. | Mayor a 500 mdp |
| Análisis costo-eficiencia simplificado (a nivel de perfil) | Proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros proyectos, con beneficios no cuantificables o de difícil cuantificación. | De 50 a 500 mdp |
| | Programas de adquisiciones y mantenimiento, con beneficios no cuantificables o de difícil cuantificación. | De 150 a 500 mdp |
| | Otros programas de inversión. | De 150 a 500 mdp |

Dictamen Externo en obras mayores a 500 mdp y mayores a 150 mdp en Proyectos Hidráulicos.

² Para realizar los diferentes tipos de análisis, consultar los Lineamientos correspondientes para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 27 de abril del 2012.

A continuación se explica qué es y cuál es la importancia de la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión.

Evaluación Socioeconómica de Proyectos de Inversión ³

Una de las principales funciones de las administraciones públicas locales (estatales y municipales) es la prestación eficaz y eficiente de servicios públicos, es decir, otorgarlos cuando son requeridos y resuelven o impiden un problema a la comunidad en el preciso momento en que sus efectos en el bienestar de la población serán maximizados, incurriendo en el menor costo posible, ya que es responsabilidad, sobre todo de las autoridades locales, procurarles beneficios a la sociedad y cuidar de los recursos públicos dándoles una buena aplicación.

Los servicios públicos tienen la capacidad de otorgar bienestar porque facilitan la vida de las personas proporcionándoles mayor comodidad, productividad en sus actividades económicas, posibilidades del manteni-

³ La Evaluación Socioeconómica de Proyectos, es una técnica de la ciencia económica, cuyo desarrollo y metodología se debe a los estudios de los Profesores: Dr. Arnold C. Harberger, eminente economista norteamericano pionero y precursor de la evaluación social de proyectos en el mundo, y el Dr. Ernesto R. Fontaine, destacado economista chileno y precursor de la evaluación social de proyectos en América Latina.

Para profundizar más sobre el tema se puede consultar:

CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón; "Evaluación Socioeconómica de Proyectos de Inversión en Servicios Públicos Locales: Conceptualización y Metodología de Casos". INDETEC. México, 2010.

miento de la higiene, asistencia social, etc., lo que contribuye a un mayor grado de satisfacción social y al aumento de la riqueza de las localidades, o sea, al crecimiento socioeconómico.

Pero para lograr producir dichos satisfactores es indispensable el uso de recursos económicos, pues la construcción y funcionamiento de la infraestructura de servicios públicos requiere del empleo de mano de obra, materiales, y bienes de capital, los cuales representan un costo para la sociedad, debido a que al ser utilizados para ejecutar un proyecto público determinado, ya no podrán serlo para otras actividades económicas que también podrían generar beneficios, dada la escasez de dichos recursos, que es producto de la siempre mayor demanda de servicios públicos que su disponibilidad; y además, para que las autoridades locales puedan adquirir dichos recursos materiales y de capital para aplicarse en un proyecto, es necesario el desembolso de recursos monetarios, los cuales también son escasos.

Por lo tanto, dada la gran importancia que tienen las inversiones en servicios públicos para elevar el bienestar y la riqueza de las localidades, los costos que representan y la invariable existencia limitada de los recursos, es recomendable que siempre que se pretenda invertir en un servicio público, se efectúe un análisis de la inversión enfocado a estimar los efectos positivos y negativos que generaría al pleno de la sociedad (para todos los estratos

“La evaluación socioeconómica de los proyectos consiste en elegir de entre todos los proyectos que se ha propuesto realizar, aquellos que sean los más rentables”

socioeconómicos de la población total de la localidad), con el fin de comprobar en cuánto contribuiría al desarrollo socioeconómico del estado o municipio donde se pretende ejecutar, es decir, cuál es la rentabilidad socioeconómica de la inversión.

En atención a lo anterior, para evitar el despilfarro de recursos e invertir en las obras públicas más rentables, es conveniente realizar la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión pública que se proponen para la solución de un problema, la cual, consiste en elegir de entre todos los proyectos que se ha propuesto realizar, aquellos que sean los más rentables, teniendo como limitante del número de proyectos a realizar, los recursos disponibles para efectuarlos.

Esta técnica de evaluación de proyectos desde el enfoque socioeconómico, contempla, además de los rubros de beneficios y costos en que se

incurrir directamente en los proyectos de inversión, los beneficios y costos que le generan al resto de la sociedad; así, al contemplarse “beneficios y costos sociales”, si en la evaluación el proyecto resulta rentable, quiere decir que es conveniente para la sociedad la ejecución de dicho proyecto, ya que en su conjunto tendrá mayores beneficios netos (beneficio *menos* costos) que si no se realizara el proyecto, para lo que se debe identificar, cuantificar y valorar los beneficios y costos sociales, haciendo una distinción de ellos, por su tipo de afectación, en directos, indirectos, externalidades e intangibles, para posteriormente medir su rentabilidad con los indicadores tradicionales, tales como:

- *Bajo el principio costo-beneficio*

El “Valor Actual Neto (VAN)” y el “Valor Anual Equivalente (VAE)”, a fin de obtener la diferencia entre costos y beneficios que se estima

obtener a lo largo de la vida útil de los proyectos, es decir, calcular los beneficios netos de los proyectos en cada uno de los años de su vida útil; y actualizarlos al año cero (año en que iniciaría la ejecución del proyecto). Principio que se utiliza cuando los proyectos o alternativas de proyecto que se comparan generan diferentes tipos y/o cantidades de beneficios a diferentes costos durante su vida útil.

- *Bajo el principio costo-eficiencia*

El “Valor Actual de los Costos (VAC)” y el “Costo Anual Equivalente (CAE)”, en el caso de que dos alternativas de proyectos obtengan un mismo beneficio con diferentes costos, sobre todo en proyectos sociales, con el fin de elegir la alternativa que utilice menos recursos y de la mejor manera, o sea, aquella que minimice los costos.

- *Tasa Interna de Retorno (TIR)*

La TIR es un indicador de la rentabilidad de los proyectos, que sirve para evaluar proyectos en función de una única tasa de rendimiento por periodo con la cual la totalidad de beneficios actualizados son exactamente iguales a los costos o egresos también actualizados, lo que quiere decir, que la TIR corresponde a la tasa de descuento que torna igual a cero al valor actual neto (VAN); o sea, que también representa la

tasa de interés (costo del capital) más alta que se podría pagar con una inversión sin perder dinero, si absolutamente todos los fondos para el financiamiento de la inversión se tomaran prestados y el préstamo (principal e interés acumulado) se pagara con las entradas en efectivo de la inversión misma; y si se emplea capital propio, entonces representaría el máximo costo de oportunidad del capital (rentabilidad de la mejor alternativa de inversión) que el proyecto puede enfrentar.

De lo anterior se deduce, que el criterio para decidir si conviene ejecutar un proyecto, utilizando en la evaluación el indicador de la rentabilidad de la TIR, es que el proyecto debe aceptarse si la TIR es igual o mayor que la tasa de descuento (o tasa de interés, desde el punto de vista del análisis de un crédito), y debe rechazarse si es menor.

En conclusión, la evaluación socioeconómica de proyectos de inversión tiene varias ventajas que influyen en el desarrollo y capacidad financiera de las entidades y municipios; pues, al ser una herramienta útil para optimizar los recursos disponibles, aumentan en términos relativos los ingresos fiscales de las entidades, ya que con los mismos recursos se pueden realizar más proyectos de inversión de mejor calidad y más rentables, lo que se traduce también en un incentivo



TIRSO AGUSTÍN R. DE LA GALA GÓMEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Campeche e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPPF

al crecimiento y desarrollo económico de las actividades productivas, que representa también mayores ingresos fiscales futuros y, por ende, llegar a tener la capacidad de aprovechar más oportunidades de inversión pública, y así mantener un crecimiento integral, sostenido y sustentable.

Además, la evaluación socioeconómica de proyectos de inversión pública, al considerar la rentabilidad de éstos para el pleno de la sociedad, es un método efectivo de distribución de la riqueza, no digamos equitativamente, sino eficiente y convenientemente para todos; pues si un proyecto de inversión pública es rentable bajo este análisis, gana toda la sociedad en su conjunto, aunque en lo particular pueda ser que unos ganen más que otros.

En la actualidad y desde el año 1994, en México esta metodología está

siendo difundida e impulsada por el *Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP)*,⁴ el cual es un fideicomiso creado por el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), que tiene como propósito contribuir a optimizar el uso de los recursos destinados a la realización de proyectos y programas de inversión, así como la capacitación permanente en preparación y evaluación socioeconómica de proyectos, para funcionarios y asesores de todos los ámbitos de gobierno, en donde resalta la *Especialidad en Evaluación Financiera y Socioeconómica de Proyectos*, que el CEPEP ha llevado a cabo también desde 1994 en diversas Instituciones de Educación

⁴ <http://www.cepep.gob.mx/>

Superior del país, y de las cuales han egresado múltiples especialistas que pudieran apoyar a las entidades federativas y municipios en la evaluación socioeconómica de sus proyectos de inversión, o bien, pudieran especializar a sus propios funcionarios.

Finalmente, en el siguiente apartado se presentan los pasos a seguir para el registro, programación y presupuestación de los programas y proyectos de inversión.

3. ETAPAS DE REGISTRO EN LA CARTERA DE INVERSIONES, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN ⁵

Corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las que a su vez son el conducto para solicitar el registro en la Cartera de Inversiones.

Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión se deberá observar la siguiente normatividad:

Artículo 34, fracciones II y III de la Ley Federal de Presupuesto y Res-

⁵ La normatividad a observar para llevar a cabo el registro de los programas y proyectos de inversión es la siguiente: Artículos 34, fracción III de la LFPRH, 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 52 de su Reglamento; y los Lineamientos para el registro en la cartera de programas y proyectos de inversión, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 18 de marzo del 2008, de la cual se expone lo más relevante en este apartado.

ponsabilidad Hacendaría (LFPRH), mismo que señala lo siguiente:

“Artículo 34.- Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento:

...

II. Presentar a la Secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. La evaluación no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales;

III. Registrar cada programa y proyecto de inversión en la cartera que integra la Secretaría, para lo cual se deberá presentar la evaluación costo y beneficio correspondiente. Las dependencias y entidades deberán mantener actualizada la información contenida en la cartera. Sólo los programas y proyectos de inversión registrados en la cartera se podrán incluir en el proyecto de Pre-

supuesto de Egresos. La Secretaría podrá negar o cancelar el registro si un programa o proyecto de inversión no cumple con las disposiciones aplicables; ...”

Y con respecto a su Reglamento resaltan al respecto los siguientes artículos:

“Artículo 45. *Los programas y proyectos de inversión deberán contar con un análisis costo y beneficio, elaborado conforme a los lineamientos que emita la Secretaría, que considere las alternativas que se hayan identificado para atender una necesidad específica o solucionar la problemática de que se trate, y deberá mostrar que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar por sí mismos beneficios netos para la sociedad bajo supuestos*

y parámetros razonables, independientemente de cuál sea la fuente de los recursos con los que se financien.

Artículo 46. *La Cartera se integrará con los conceptos señalados en las fracciones de este artículo que cuenten con el análisis costo y beneficio correspondiente, presentado por las dependencias y entidades a través del sistema de programas y proyectos de inversión, conforme a los distintos niveles de evaluación que se prevean en los lineamientos que al efecto emita la Secretaría.”*

Con base en lo arriba expuesto la entidad federativa plantea al Centro estatal de la Entidad o Dependencia de la APF el programa o proyecto de inversión correspondiente para su registro en la cartera de inversiones como se indica en los siguientes pasos:

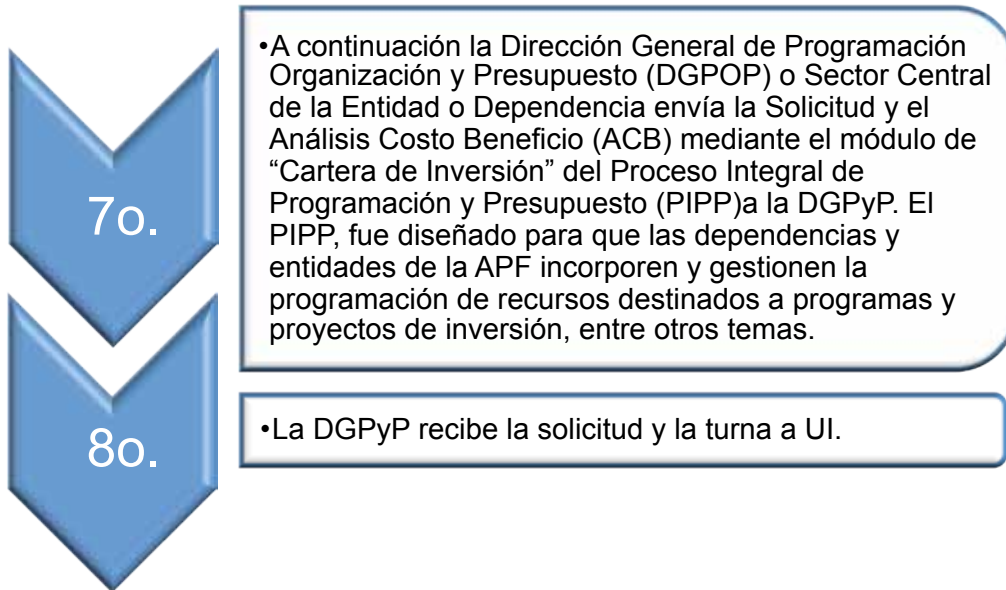


- La entidad federativa plantea dicho programa o proyecto de inversión al Centro Estatal de la Entidad o Dependencia que pudiera satisfacer la necesidad para su análisis.

- En este paso el Centro Estatal de la Entidad o Dependencia recibe la solicitud y realiza una revisión técnica; si éste cumple con los Lineamientos se manda a la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto (DGPOP) o Sector Central de la Entidad o Dependencia.

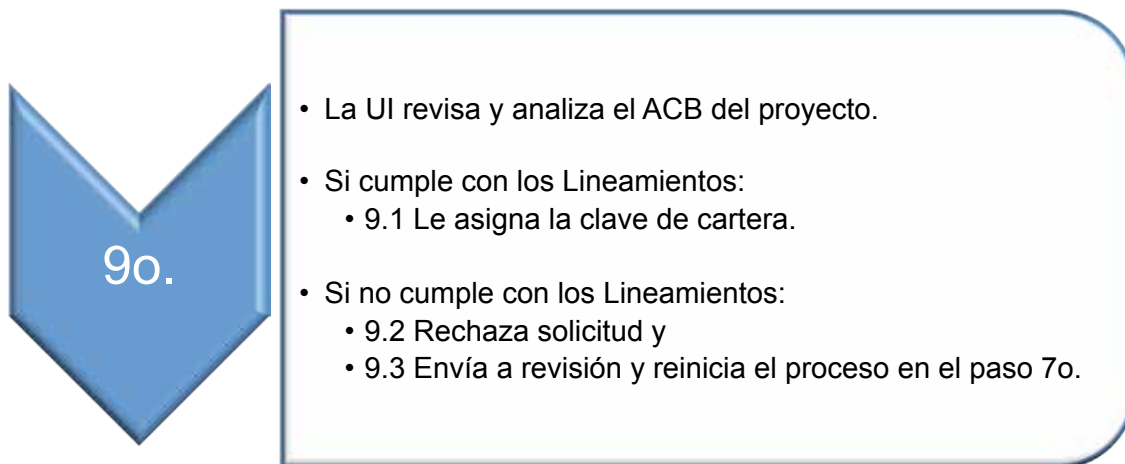
Como se mostró en el paso anterior, si el programa o proyecto de inversión cumple con los lineamientos, el Centro Estatal de la Entidad o Dependencia

remite la solicitud al Sector Central de la Entidad o Dependencia de la APF quien a su vez la remite a la DGPyP como se aprecia a continuación.



Finalmente, la UI revisa y determina si se elaboró el Análisis Costo Beneficio de acuerdo a los lineamientos correspondientes para asignarle

la clave al programa o proyecto en la Cartera, o de lo contrario, se rechaza la solicitud y se remite para su revisión.



Las dependencias y entidades federales cuentan con un conjunto de claves de Cartera, que tienen calendario fiscal programado para 2014. En el primer semestre de 2013 **hasta**

el 15 de julio de 2013, las dependencias podrán registrar nuevos proyectos o actualizar para ser considerados en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).



GERMÁN GIORDANO BONILLA

Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPFF

Con base en los techos presupuestarios, las dependencias y entidades federales deciden como asignar recursos entre éstos, a través del Sistema PIPP. **La asignación dependerá de la suficiencia presupuestaria.**

Una vez realizada la carga de las asignaciones en el módulo de “Cartera de Inversión” del PIPP de la SHCP, se genera el **Tomo VII del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).**

La entidad federativa debe dar seguimiento a sus proyectos con las dependencias correspondientes.

3.1 Actualización de la Información en la Cartera de Inversiones.

Es importante también considerar por parte de las entidades federativas el que las dependencias y entidades de la APF deberán mantener actualizada

la información contenida en la Cartera como se señala a continuación, en el artículo 47 del Reglamento citado:

“Artículo 47. Las dependencias y entidades deberán mantener actualizada la información contenida en la Cartera; para ello solicitarán a la Secretaría en cualquier momento y a través del sistema de programas y proyectos de inversión, la actualización de la Cartera, para incluir nuevos programas y proyectos de inversión, así como para modificar o cancelar los ya registrados. Las dependencias y entidades deberán enviar la solicitud de actualización con base en los lineamientos que emita la Secretaría y demás disposiciones aplicables. En el caso de los nuevos programas y proyectos de inversión, así como de aquellos cuyo alcance se modifique, la solicitud a que se refiere este párrafo deberá acompañarse

“El registro de los programas y proyectos de inversión en la Cartera tendrá una vigencia de 3 años contados a partir del otorgamiento de la clave correspondiente o, a partir de la actualización del registro con la presentación de un nuevo análisis costo y beneficio”

del análisis costo y beneficio correspondiente”.

También en el análisis dicha temática es importante hacernos la siguiente cuestión. ¿Cuándo debemos considerar que un programa o proyecto de inversión ha modificado su alcance? Al respecto el segundo párrafo del citado artículo del Reglamento señala, que:

“Se considera que un programa o proyecto de inversión ha modificado su alcance, cuando se presenten variaciones en el monto total de inversión en términos reales, respecto al último análisis costo y beneficio registrado en la Cartera, en la modalidad de financiamiento, o en el tipo de programas y proyectos de inversión, en los términos que establezca la Secretaría en los lineamientos a que se refiere el párrafo anterior.”

3.2 Tiempos de Respuesta y Resolución con Motivo de las Solicitudes para el Registro de Programas y Proyectos de Inversión

En el artículo 50 del mismo Reglamento se establecen los tiempos de

respuesta y resolución con motivo de las solicitudes para el registro de programas y proyectos de inversión, como a continuación se determina:

“Artículo 50. *Una vez presentada la solicitud de registro de los programas y proyectos de inversión, o de modificación al alcance de los ya registrados, la Secretaría, a través del sistema de programas y proyectos de inversión, en un plazo máximo de 20 días hábiles, resolverá:*

I. *Registrar los programas y proyectos de inversión mediante la asignación de la clave respectiva o, en el caso de modificación al alcance, la actualización de la información;*

II. *Solicitar a las dependencias y entidades información adicional y, en su caso, que se precise la que se recibió sobre los programas y proyectos de inversión a registrar en la Cartera o cuyo alcance se pretenda modificar, o*

III. *Rechazar la solicitud de registro del programa o proyecto de inversión en la Cartera o de modificación al programa o proyecto correspondiente.”*

3.3 Vigencia y Suspensión Temporal o Cancelación del Registro en la Cartera

Finalmente, en el artículo 52 de dicho reglamento se determina que la SHCP podrá requerir en cualquier momento información sobre los programas y proyectos de inversión y que en su caso la misma podrá suspender temporalmente o cancelar el registro en la Cartera si no se cumplen los lineamientos establecidos en la materia.

También se establece que en caso de suspensión temporal del registro en la Cartera las dependencias de las APF no podrán comprometer recursos relacionados con el programa o proyecto de inversión correspondiente y que en su caso, la SHCP podrá establecer condiciones para el ejercicio de recursos del programa o proyecto de que se trate evaluando los costos y beneficios de dicha medida.

Y con respecto al registro de los programas y proyectos de inversión en la Cartera se determina que tendrán una vigencia de 3 años contados a partir del otorgamiento de la clave correspondiente o, en su caso, a partir de la actualización del registro con la presentación de un nuevo análisis costo y beneficio. La clave se renovará automáticamente siempre y cuando los programas y proyectos de inversión se encuentren en etapa de ejecución y, en su caso, de operación.

Una vez cumplida las etapas de registro, programación y presupuesto,

se liberarán los recursos para posteriormente llevar a cabo las siguientes etapas: de **ejecución y seguimiento** de los programas y proyectos de inversión.

Conclusiones

- Antes de que la entidad federativa solicite el registro en Cartera, deberá realizar una planeación de la inversión y posteriormente elaborar el análisis y evaluación correspondiente.
- Para evitar el despilfarro de recursos e invertir en las obras públicas más rentables, es conveniente realizar la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión pública.
- Para el registro de los programas y proyectos de inversión en la Cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP, y así poder acceder a los recursos federales, es importante, además de hacer la solicitud correspondiente, cumplir con los Lineamientos respectivos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión.

Enrique Núñez Barba, es Lic. en Economía y Maestro en Administración por la U. de G., Catedrático Universitario y Consultor e Investigador de INDETEC en la materia.

Ramón Castañeda Ortega es Economista y Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara; cursó el Doctorado en Economía Pública, en la Universidad de Barcelona; y actualmente se desempeña como Director de Coordinación Hacendaria en el INDETEC. rcastanedao@indetec.gob.mx