

seminarios y conferencias

Sistemas nacionales de Inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas - Compendio General -



NACIONES UNIDAS



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES

Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones – DPPI

Santiago de Chile, abril de 2002

El presente documento fue preparado bajo la supervisión del señor Edgar Ortégón, Director de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES y coordinador del Seminario internacional sobre Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: “Balance de dos Décadas”, evento patrocinado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el cual se llevó a cabo en Santiago, Chile, el 5 y 6 de noviembre del 2001.

Las opiniones expresadas en el documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1700-P

LC/IP/L.198

ISBN: 92-1-321991-1

ISSN: 1680-9033

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.11

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo	7
Sesión Inaugural	9
Discursos inaugurales	9
<i>Fernando Sánchez-Albavera</i> , Director de ILPES	9
<i>José Antonio Ocampo</i> , Secretario Ejecutivo de CEPAL.	12
<i>Alejandra Krauss</i> , Ministra de Planificación y Cooperación de Chile	4
Sesión I: Los sistemas nacionales de inversión pública: Visión estratégica y orientaciones básicas (ILPES) , Expositor: Edgar Ortegón, Director de Proyectos y Programación de Inversiones.....	17
Sesión II: El sistema nacional de inversiones de Chile (MIDEPLAN) : Expositor: Juan Cavada, Jefe División Planificación, Estudios e Inversión, Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN).....	23
Sesión III: La inversión pública en Brasil, Expositor: Guilherme Gomes Dias, Secretario-Ejecutivo Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil.....	33
Sesión IV: El sistema nacional de inversión pública de México : Expositor: Héctor Saavedra García, Director General Adjunto de Investigación, Desarrollo y Enlace, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México	47

Sesión V: El sistema nacional de inversión pública de Bolivia , Expositor: Rodrigo Castro, Director de Inversión Pública, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de Bolivia.....	73
Sesión VI: El sistema nacional de inversión pública de Costa Rica : Expositora: Lucrecia Rodríguez, Coordinadora del Área de Análisis de Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica	105
Sesión VII: El sistema nacional de inversión pública de Argentina : Expositor: Ruy de Villalobos, Director Nacional de Inversiones Públicas, Ministerio de Economía de Argentina	115
Sesión VIII: El sistema nacional de gestión de programas y proyectos de inversión pública de Colombia : Expositor: Osvaldo Enrique Rodríguez, Director de Inversión y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación de Colombia	177
Sesión IX: El sistema de inventario y seguimiento de proyectos de República Dominicana: Fortalezas, debilidades y perspectivas , Expositor : Ing. Julio R. Merete, Director Departamento de Inversión Pública y Banco de Proyectos, Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana	231
Sesión X: El sistema nacional de inversión pública del Perú , Expositor: Carlos Guiesecke, Jefe de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú	267
Sesión XI: El sistema nacional de inversión del sector público de Honduras , Expositor: José Francisco Escoto, Coordinador Nacional del Sistema de Inversión del Sector Público de la Secretaría de Finanzas de Honduras.....	319
Sesión XII: La inversión privada desde una perspectiva integral , Expositor: Carlos Tromben, Departamento de Estudios, Cámara de Comercio de Santiago de Chile.....	339
Sesión XIII: Reformas en el sistema español de provisión de infraestructuras , Expositor: Antonio Manuel López Corral, Director General de Programación Económica, Ministerio de Fomento de España.....	345
Sesión XIV: Cuadro comparativo de algunos sistemas de inversión pública: (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú), Edgar Ortegón, Eduardo Aldunate, Juan Francisco Pacheco, ILPES: Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES.....	387
Sesión XV de Clausura:	403
Conclusiones y recomendaciones del Seminario: <i>Síntesis de la intervención del señor Edgar Ortegón</i> , Director, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES	403
Anexos	405
Anexo I: Memoria del Seminario Internacional sobre “Sistemas de Inversión Pública en Centroamérica” , patrocinado por el Ministerio de Finanzas Públicas - MFP- de Guatemala, La Asociación Internacional de Presupuesto Público –ASIP- y La Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional –DSE-, (16 al 23 de octubre de 2001 en Ciudad de Guatemala, Guatemala.).....	407
1. Sistema de Inversión Pública de Costa Rica	408

2. Sistema de Información de Inversión Pública de la República de El Salvador	420
3. Sistema de Inversión Pública de Honduras	439
4. Sistema de Inversión Pública de Panamá.....	447
5. Sistema de Inversión Pública de Nicaragua.....	465
6. Sistema de Inversión Pública de Guatemala.....	481
Anexo II: Memoria del Seminario Taller sobre “Experiencias de los sistemas de inversiones públicas en Bolivia, Chile, Colombia y México”, patrocinado por la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría Técnica de la Presidencia, de Nicaragua, (6 al 8 de septiembre de 2000 en Managua, Nicaragua)	497
Anexo III: Síntesis del Seminario nacional sobre bancos de programas y proyectos de Colombia, patrocinado por la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (Bogotá, Colombia, diciembre de 2001)	545
Anexo IV: Lista de participantes	547
Anexo V: Agenda del seminario.....	555
Serie seminarios y conferencias: números publicados	559

Prólogo

Al terminar la década de 1990, el balance sobre la planificación económica y social es heterogéneo. Dependiendo de lo que entendamos por proceso o sistema de planificación en cada país, los resultados son dispares.

Del balance se desprende, sin embargo, la necesidad de que el Estado cuente con una agencia o figura que le permita cumplir tareas básicas e insustituibles de gestión, cualquiera que sea el estilo de desarrollo o reforma que se adopte. Se trata de recoger las experiencias, consolidar lo avanzado, enmendar lo que se considere inconveniente y adoptar los cambios necesarios. Estas tareas básicas serían:

En primer lugar, un esfuerzo de *prospectiva* para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre.

En segundo lugar, la *coordinación* intersectorial, con la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, a fin de darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio.

En tercer lugar, el seguimiento y *evaluación* de planes, programas y proyectos como labor fundamental de un modelo de gestión pública orientado a resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño.

Esta publicación compila todos los trabajos y ponencias presentados por los países en el Seminario internacional sobre “Los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe, llevado a cabo en Santiago de Chile entre el 5 y 6 de noviembre de 2001.

También se incluyen las memorias de dos seminarios similares realizados en Centroamérica.

Sesión I: Los sistemas nacionales de inversión pública: Visión estratégica y orientaciones básicas (ILPES)

Expositor: señor Edgar Ortegón¹

Es evidente la necesidad de re-examinar el funcionamiento integral de los sistemas nacionales de Inversión Pública, a la luz de las reformas y procesos en marcha. La convocatoria tiene como propósito central, conocer y debatir la forma como se programan, se administran, se invierten y se controlan los recursos de inversión pública

A comienzos de la década de los ochenta el ILPES directamente y en colaboración con otras instituciones como el PNUD, el BID, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, la GTZ, la OEA y el Instituto del Banco mundial comenzaron a apoyar a los Gobiernos de América Latina y el Caribe en el establecimiento de sistemas para la programación y administración de la inversión pública.

El ILPES tuvo la oportunidad de colaborar directamente como agencia ejecutora en el diseño y puesta en marcha de Sistemas de Información para la administración y control de proyectos o más comúnmente denominados Bancos de Proyectos en los siguientes países: Colombia, Guatemala, Belice, República Dominicana, Jamaica,

¹ Director, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES

Trinidad y Tobago, Guyana, Panamá, Bolivia, Paraguay, Venezuela y en algunos Estados del Brasil. En el caso de Chile, hemos colaborado con MIDEPLAN durante los últimos seis años en la ejecución de un programa de capacitación en preparación y evaluación de proyectos y administración y control de proyectos. Este programa dicta alrededor de veinte cursos y seminarios cada año, con un promedio de 500 funcionarios capacitados cada año que cubren las 13 regiones del país. Es decir, en el país sede de nuestra organización hemos participado en la capacitación de aproximadamente 2.500 personas del nivel central, regional y local.

Hace aproximadamente unos 12 años el ILPES con el apoyo del BID y el Instituto del Banco Mundial realizó dos seminarios internacionales para promover el establecimiento y divulgar la estructura de los Bancos Integrados de Proyectos. Transcurrido todo este tiempo, hoy nos reunimos para analizar su evolución, conocer sus avances y fracasos y examinar los ajustes necesarios para hacer de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública un instrumento eficaz a la preinversión, inversión y operación. Es urgente recuperar y consolidar el concepto de “*ciclo de los proyectos*” y a partir de este, institucionalizar una “*cultura de proyectos*”.

Los espacios para mejorar la *calidad de la inversión* son aun enormes en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. El incrementar la calidad responde al objetivo esencial de asignar recursos sólo a aquellas oportunidades de mayor rentabilidad social y económica. Sin embargo, por razones de diversa índole no siempre la toma de decisiones responde a criterios de eficiencia, equidad, pertinencia, coherencia, consistencia, sostenibilidad o eficacia. Los criterios con los cuales se elaboran, evalúan y ejecutan los proyectos no concuerdan con las prioridades o necesidades básicas de la población. Todo esto hace relación con las denominadas fallas del mercado y fallas del gobierno pero también hay que mencionar las debilidades institucionales que provocan una baja responsabilidad y transparencia, un incumplimiento de la ley y la falta de capacidad del sector público para hacer cumplir las normas.

A manera de incentivo o focalización de los debates quisiéramos formular los interrogantes más destacados o hacer las preguntas más importantes que desde nuestro punto de vista conviene resaltar. Al finalizar ejercicio, esperamos encontrar los mensajes, las ideas, las recomendaciones o las tendencias más representativas y urgentes:

1) En primera instancia, con el logotipo o emblema del Seminario hemos querido enfatizar la necesidad de integrar efectivamente los aspectos macro, meso y microeconómico. Esto por cuanto a los tres niveles, el estratégico, el programático y el operativo le corresponden decisiones, instrumentos y responsables específicos. En el nivel estratégico tendríamos los programas y políticas de Gobierno con sus respectivas autoridades en el nivel superior de la jerarquía política. En el nivel programático los planes con sus correspondientes autoridades sectoriales y en el operativo los proyectos en la esfera local. A estos tres niveles les corresponden decisiones, coordinaciones y ejecuciones distintas. Por lo tanto, los Sistemas de Inversión Pública no pueden verse como entes aislados o como simples requisitos para acceder al presupuesto o como un trámite más en la gestión pública. Esta primera inquietud de coordinación y responsabilidades en los tres niveles debe ser analizada y evaluada cuidadosamente.

Siguiendo con las consideraciones más globales y teniendo en cuenta los actores o protagonistas que intervienen en los Sistemas Nacionales de Inversión, estos deberían estar íntimamente conformados por tres Sistemas: El Sistema de Planificación, el Sistema de presupuestación y el Sistema financiero. De su adecuada, oportuna y efectiva integración dependerá en gran medida la calidad de los resultados. Visto de otra forma, el logo del Seminario pretende llamar la atención sobre el principio de integralidad alrededor de estos tres subsistemas. De acuerdo a las experiencias de la región, el éxito, la consolidación, el fracaso, la frustración o la desigual evolución que se registra en muchos Sistemas Nacionales de Inversión se debe a la falta de integración de estos tres subsistemas. Para ilustrar este

elemento el ILPES ha distribuido como anticipo de nuestras deliberaciones una comparación preliminar de los Sistemas de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Perú. Allí ustedes podrán apreciar la importancia del principio de integralidad de los Sistemas de Inversión y de sus diferencias más significativas.

En las primeras versiones de los Bancos de Proyectos o Sistemas de Información sobre Proyectos se enfatizaron tres componentes básicos: El legal, el Metodológico y el de Sistemas. El Logotipo del Seminario también recoge esta idea. Sin embargo, trascurridas casi dos décadas de operación surgen algunos interrogantes:

- a) En primer lugar, en que medida la normativa y los reglamentos se han actualizado y adecuado al nuevo Estado y a las necesidades y capacidades concretas de las regiones y los gobiernos locales;
- b) En segundo lugar, ¿En qué medida los Sistemas Nacionales de Inversión Pública se han adecuado a los avances de la descentralización fiscal y administrativa?; en qué medida los equilibrios macroeconómicos y la responsabilidad fiscal impuesta por los Gobiernos dejan a la inversión como variable de ajuste afectando por lo tanto los planes operativos anuales de inversión?.
- c) Un punto fundamental a tener en cuenta es de qué manera los Sistemas están incorporando las nuevas modalidades de oferta de bienes y servicios por parte del sector privado. ¿De qué manera se ha complementado la rigidez reglamentaria del sector público con una nueva Ley de Concesiones, una adecuada Legislación Tarifas y una mejor asignación de riesgos para el concesionario?. ¿Se están introduciendo los incentivos y las condiciones para que realmente los Sistemas Nacionales de Inversión se complementen y coordinen estratégicamente con el sector privado en el plano nacional, regional y local?. ¿Creemos que es aquí donde el papel regulador del Estado puede promover cambios significativos para generar mayor crecimiento y mayores niveles de empleo. En este aspecto la experiencia de España con la política de concesiones es muy valiosa.
- d) Es importante también que en este Seminario se arrojen algunas luces sobre la forma como operan los Sistemas Nacionales de Inversión en los Estados Federales como México, Argentina, Brasil y Venezuela frente a los Estados Unitarios. Los procedimientos y atribuciones de los Estados quizás hayan tenido, en forma descentralizada, un progreso significativo pero sobre los cuales tenemos poca información.

2) En segundo lugar, respecto al componente metodológico compartimos la impresión de que se ha dado un avance notable en generar una “cultura de proyectos” en términos de prioridades, identificación de beneficiarios, alternativas, costos, beneficios, y un mayor conocimiento sobre la evaluación privada y social de los proyectos. Incluso incorporando los elementos de género, impacto ambiental, capital social y participación ciudadana.

Sin embargo, con relación a las metodologías sobre preparación y evaluación de proyectos varios países han manifestado su preocupación sobre la necesidad de actualizar, revisar y ajustar su diseño original con el propósito de hacerlas más útiles y prácticas. En muchos casos se han reducido a completar la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión sin que realmente constituya un ejercicio crítico del proyecto.

Paralelo a este esfuerzo, ¿De qué manera continúan resolviéndose las consideraciones políticas y cómo evitar que los Sistemas Nacionales sólo cubran un porcentaje reducido de microproyectos de inversión social?. O, por el contrario, ¿Que el llenado de las metodologías no se considere un simple requisito para acceder al presupuesto de la nación haciendo que el instrumento se convierta en un fin en sí mismo?. De igual manera, ¿nos interesa saber cuanto se ha progresado en la evaluación ex post frente a la ex ante y de qué manera se está atendiendo a la gestión en la ejecución de proyectos y el correspondiente control y

seguimiento físico-financiero?. De nuevo esperamos que el intercambio de experiencias oriente sobre estos temas.

Respecto al criterio de universalidad de los Sistemas Nacionales de Inversión, en algunos casos han proliferado Fondos autónomos y descentralizados que no se integran a los Sistemas Nacionales; algunas dependencias, Ministerios, Corporaciones o Institutos tampoco registran sus proyectos en el Sistema Nacional.

En lo concerniente a los conceptos de proyecto, programa, subprograma, megaproyecto o microproyecto la situación es difusa y variada para afirmar que se cumple con el criterio de universalidad. Sobre este fenómeno también es preciso uniformar normas, por cuanto sería lamentable que los Sistemas Nacionales de Inversión cubrieran sólo los proyectos de inversión del Gobierno Central y dejaran por fuera ya sea el registro y la evaluación de programas o la información sobre aquellos que se financian y administran de manera independiente y que representan un monto considerable de recursos.

Con relación a estos tópicos y a manera de ejemplo quizás valga la pena citar la evolución de la planificación en Brasil con el denominado Plan Plurianual “Avanza Brasil” donde la inversión concentra y da prioridad a la mayor integración de las regiones y al país como un todo mediante la implantación de 42 programas estratégicos en las áreas de infraestructura económica y desarrollo social con un modelo de asociaciones públicas y privadas. Aquí también la experiencia de Brasil nos muestra un enfoque alternativo.

Sobre la capacitación no cabe duda que es una pieza crucial para consolidar y expandir los Sistemas de Inversión. El logro de las metas, y el impacto de los proyectos pasa inexorablemente por la cobertura y calidad de las actividades de capacitación. Programas permanentes, modulares, flexibles y descentralizados son claves en el desempeño de los Sistemas. Aquí cabe conocer, en que medida se están incorporado las nuevas modalidades de entrenamiento para complementar y superar los tradicionales cursos presenciales. ¿Cuánto se está utilizando la educación a distancia?, ¿De qué manera se están aprovechando los avances tecnológicos con la Internet y la Intranet, las video conferencias?, ¿Qué países están impulsando cursos modulares mejor adaptados a las características propias del desarrollo local y regional sobre la teoría y la práctica de la preparación y evaluación de proyectos con una visión estratégica sobre las grandes orientaciones del Estado y no como actividades aisladas?; También, ¿De qué manera están participando las Universidades y Centros Regionales, los Organismos no Gubernamentales y las Cámaras de Comercio?

Con relación a los Sistemas computacionales de información para administrar la enorme cantidad de información que se genera, interesa conocer la forma como se esta enfrentando la modernización de este componente y cuanto se ha avanzado en hacerlos más transparentes, amigables y accesibles.

3) Por último, creemos que los ajustes a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública se enmarcan dentro de la llamada Reforma del Estado y dentro de este propósito algunas de sus debilidades no se encuentran en la escasez de recursos ni tampoco en la voluntad política para aplicarlos. Se ha sugerido, y el ILPES recoge esa impresión, que se encuentran en entornos de baja responsabilidad que caracteriza a los Estados y Gobiernos de la región y en la propia organización y cultura que sustenta a las administraciones públicas lo que provoca una baja responsabilidad y transparencia (accountability); a una generalizada inobservancia en el cumplimiento de la Ley (compliance) y a la falta de capacidad del mismo sector público para hacerlas cumplir (enforcement).

En otras palabras, responsabilidad y transparencia; cumplimiento de la Ley y capacidad de la administración pública para hacer cumplir las disposiciones, son también tres bloques de gestiones que no estaban claramente explicitadas en las versiones originales de los sistemas pero que hoy necesitamos reformar para adecuarlos a las nuevas circunstancias.

Con una visión mucho más amplia los Sistemas Nacionales de Inversión Pública están llamados a cumplir una función trascendental dentro de la *Sociedad de La Información* ó Economía Digital. Ya sea en el plano nacional, regional o local estos Sistemas pueden ser instrumentos de primer orden para facilitar la tarea de toma de decisiones, promover la integración entre lo público y privado e impulsar la participación y transparencia dentro de la sociedad civil. (e-government, e-inclusion).

Sesión II: Sistemas nacionales de inversión pública: notas sobre la experiencia de Chile

Expositor: señor Juan Cavada Artigues¹

1. Introducción

a) La estructura actual y la forma de funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones de Chile, son resultados de un proceso complejo y de larga data; sus raíces se encuentran a más de 4 décadas de distancia, aunque su estructuración como tal ocurrió en la década de los 80. Probablemente, lo más destacado de esta experiencia es que el país haya impulsado la construcción de este sistema, durante un período tan largo, más allá de los notorios y contradictorios cambios ocurridos en las orientaciones políticas, económicas y sociales.

Desde la preocupación estatal centrada en la necesidad de evaluar un grupo pequeño de grandes proyectos asociados a las empresas estatales de fines de los 50 y principios de los 60, se ha avanzado hacia un sistema que incluye prácticamente a toda la inversión pública del país. En este proceso han participado diferentes actores, personales e instituciones, con una preocupación común: resolver problemas metodológicos, institucionales y de recursos humanos para asegurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión.

¹ Jefe División Planificación, Estudios e Inversión, Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN)

Una revisión histórica de tipo institucional no puede dejar de destacar el rol de la Corporación de Fomento y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda a fines de los 50 y primera mitad de los 60 así como el rol de ODEPLAN y MIDEPLAN desde la segunda mitad de los 60 hasta hoy día.

En la década de los 80 fueron establecidas las bases institucionales, metodológicas e informáticas (BIP) del sistema actual y desde allí en adelante se ha desarrollado un proceso permanente de perfeccionamiento en aspectos metodológicos, informáticos (BIP en INTRANET y en INTERNET) y de recursos humanos; no puede dejar de destacarse el gran esfuerzo de descentralización y desconcentración realizado: hoy en día más del 95% de los proyectos de inversión son informados en instancias regionales, permaneciendo en el nivel central la emisión de informes técnicos sólo de proyectos de carácter nacional o multiregional y dos excepciones de tipo sectorial derivadas de condiciones propias de los Ministerios inversionistas: Inversiones de la Reforma Procesal Penal y grandes proyectos de vialidad urbana.

b) En el Sistema Nacional de Inversiones participan diferentes actores institucionales, cada cual a partir de los roles y competencias que el marco constitucional y legal les asigna: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación y Cooperación y entidades públicas inversionistas, es decir, Ministerios, servicios, empresas estatales y gobiernos regionales.

MIDEPLAN y Hacienda son los ministerios responsables de la “Administración Superior” del sistema; ambos Ministerios tienen roles, competencias y responsabilidades específicas y diferentes pero deben actuar en coordinación para asegurar el mejor funcionamiento del sistema.

El Ministerio de Hacienda define los marcos presupuestarios, evalúa la gestión financiera y presupuestaria de las instituciones públicas, regula el proceso de formulación de los proyectos de presupuestos de las instituciones y en esa regulación establece procedimientos y plazos que permiten articular el Sistema Nacional de Inversiones con el presupuesto público.

El Ministerio de Planificación define, en coordinación con Hacienda, los procedimientos y plazos de presentación de proyectos al Sistema Nacional de Inversiones asegurando su compatibilidad con los hitos temporales del proceso de formulación presupuestaria definido por Hacienda; en concreto, ambos Ministerios imparten instrucciones conjuntas obligatorias para todas las instituciones públicas y son parte de la normativa asociada a la Ley de Presupuesto. Por otra parte, MIDEPLAN establece los enfoques metodológicos y metodologías específicas por tipo de proyectos que deben ser aplicados en la formulación y evaluación de proyectos por todos los actores públicos que demandan recursos públicos para realizar inversiones.

Los Ministerios, servicios, empresas estatales y Gobiernos Regionales, constituyen las “entidades inversionistas” que para el cumplimiento de los objetivos propios deben aplicar parte de sus recursos presupuestarios a proyectos de inversión. Teniendo en consideración sus propias prioridades y el marco legal y presupuestario vigente, estas entidades presentan proyectos formulados y evaluados de acuerdo a la normativa establecida y en los plazos definidos en conjunto por Hacienda y MIDEPLAN.

c) En los primeros 10 meses del año 2001, han ingresado al Sistema Nacional de Inversiones, para su análisis y recomendación técnica correspondiente unas 21.200 iniciativas de inversión; de ellas 4.800 corresponden a inversiones a realizar o iniciar durante el presente año y 16.400 corresponden a iniciativas a ejecutarse con recursos presupuestarios del año 2002 y siguientes.

En conjunto, estas iniciativas representan demandas por recursos para inversión por US\$ 17.500 millones; de este total US\$ 12.022.000 millones, corresponden a fuentes sectoriales (Ministerios y servicios) y unos US\$ 3.500.000 millones a Gobiernos Regionales.

d) El funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones está respaldado por el siguiente conjunto de leyes y normas:

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (D.O. 29.12.88, Ley 18.768, Art. N°68, Letra C) que agrega Art. N°19 bis al D.L. N°1.263 de 1975) establece que: los estudios preinversionales y los proyectos de inversión deberán contar como documento interno de la Administración, con informe del organismo de planificación nacional o regional en su caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto”.

La Ley N°18.989 de 1990 crea el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) como una Secretaría de Estado y, específicamente, establece en su Artículo N°4 que la División de Planificación, Estudios e Inversión: “Tendrá a su cargo la realización de los estudios, proposiciones y demás trabajos que sirvan de base para la identificación y elaboración de proposiciones de políticas globales y sectoriales del Ministerio, así como la mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos. De igual modo, le corresponderá evaluar el impacto en el medio ambiente de los planes y proyectos de desarrollo nacional y regional”.

Por otra parte, las instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público que anualmente entrega la DIPRES para la identificación de estudios y proyectos de inversión, establecen que: la incorporación de nuevos estudios y proyectos de inversión durante el año presupuestario correspondiente, requerirá necesariamente y en forma previa a la solicitud de asignación de recursos, contar con financiamiento y la evaluación e informe favorable del Ministerio de Planificación y Cooperación “MIDEPLAN”, acorde con lo dispuesto en el Artículo 19 bis, de la Ley de Administración Financiera del Estado, para la decisión y aprobación presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N°19.175 del 20.03.1993, en su Artículo 74 establece que: “Los proyectos de inversión y los estudios y programas deberán contar con informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad. En el caso de ser estos financiados con créditos externos, deberán cumplir los requerimientos derivados de los respectivos contratos de préstamo, conforme a las instrucciones emanadas de la contraparte nacional del crédito correspondiente.

Además, y en relación al BIP, el Oficio Circular anteriormente citado, establece el sistema de seguimiento de la ejecución físico-financiera de los proyectos de inversión: “La información, tanto financiera como física, se canalizará a través del Banco Integrado de Proyectos”. “Para la identificación y programación del avance financiero de estudios y proyectos de inversión se utilizará el módulo de asignación y programación”. “Tanto la información sobre la ejecución financiera mensual como la relativa al avance físico, deberá ser registrada directamente en el Banco Integrado de Proyectos, en los módulos de ejecución respectivos, con conformidad a las normas e instrucciones impartidas por este sistema para la carga de datos”.

2. Operación actual del sistema

a) El sistema nacional de inversiones funciona a partir de 3 definiciones básicas:

El Sistema Nacional de Inversiones, tiene vigencia legal y es obligatoria para todas las instituciones, con las exigencias que la propia les señala. En consecuencia, además de la supervisión de MIDEPLAN y Hacienda están los roles de la Contraloría General de la República y el Honorable Congreso Nacional.

- Los recursos de inversión sólo se pueden aplicar a iniciativas que han sido adecuadamente formuladas y evaluadas en términos de “proyectos” específicos, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversiones. No se autoriza asignación de recursos a “buenas

ideas”; sólo se aprueba la ejecución de aquellos que razonablemente se estima son “buenos proyectos”.

- Se establece una división institucional de roles y competencias que permite un examen más objetivo de las alternativas de inversión, reduciendo los conflictos de intereses.

b) Como ya se ha señalado la división de roles y competencias es un aspecto estratégico del sistema

Las funciones de identificación y priorización de problemas así como de formular y evaluar los proyectos que tengan como finalidad resolver esos problemas, se radican en las entidades inversionistas, es decir, Ministerios, Servicios, Empresas, Gobiernos Regionales y Municipalidades.

El Ministerio de Planificación y Cooperación establece el conjunto de normas, procedimientos y metodologías de formulación y evaluación de proyectos que debieran aplicar las entidades inversionistas; además, MIDEPLAN debe someter a análisis cada uno de los proyectos y emitir la recomendación técnica correspondiente.

El Ministerio de Hacienda determina los marcos presupuestarios, evalúa la capacidad de gastos de las instituciones y asigna recursos a solicitud de las entidades inversionistas. Para aprobar la asignación de recursos a un proyecto específico, el Ministerio de Hacienda debe verificar que dicho proyecto tenga un informe favorable (RS) emitido por MIDEPLAN.

De acuerdo a estas definiciones, los Ministerios de Hacienda y Planificación no definen las prioridades de las entidades inversionistas, pero Hacienda, a partir de la Ley de Presupuesto les fija el marco presupuestario para inversión, MIDEPLAN define la cartera de proyectos elegibles.

c) Para que un proyecto pueda iniciar su ejecución debe seguir los siguientes pasos:

Ingresar oficialmente al Sistema Nacional de Inversiones, para lo cual se debe enviar a las SERPLAC o MIDEPLAN cuando corresponda, en las fechas establecidas, el estudio preinversional desarrollado y la solicitud de financiamiento para el año al cual postula el proyecto (ficha EBI).

- Una vez que ha sido analizado por el organismo de planificación, éste informará oficialmente a la institución responsable de la iniciativa de inversión, el resultado del análisis técnico-económico (RATE) de la información enviada.
- Sólo si el estudio, programa o proyecto ha sido recomendado favorablemente (Rate=RS), la institución responsable del proyecto se encuentra en condiciones de solicitar los fondos a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, a través de una Resolución para el FNDR o un decreto si se trata de recursos sectoriales o de empresas.

Todo el procedimiento anteriormente descrito, se encuentra respaldado por el Marco Legal señalado.

d) La existencia del sistema nacional de inversiones y su funcionamiento generan para el país un conjunto de beneficios, muy interrelacionados entre sí

- Hay una garantía de mejor asignación de recursos públicos de inversión; el sistema permite descubrir a tiempo las deficiencias de las iniciativas de inversión y descartarlas o corregirlas y completarlas según corresponda.
- Se evita la construcción de “elefantes blancos” de enormes costos para la sociedad.
- Se avanza hacia una mayor racionalización del proceso inversionista en las diferentes entidades públicas.

- Permite a las autoridades tomar decisiones con mucho mayor claridad de los beneficios y costos correspondientes.
- Contribuye a generar una “cultura de proyecto” y una preocupación más generalizada por la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Contribuye a crear conciencia respecto de los costos reales de las soluciones demandadas por la población y de la limitación de los recursos públicos.
- Se obtiene información relevante para perfeccionar y agilizar el proceso inversionista público.
- Contribuye por la información que aporta a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Crea condiciones para una mayor coordinación de las inversiones públicas entre sí y de estas con la autoridad privada.
- Ha influido notoriamente en la incorporación de las metodologías de formulación y evaluación social de proyectos en las universidades chilenas.

3. Problemas y desafíos

El desarrollo reciente del Sistema Nacional de Inversiones, con sus avances y aportes crecientes a la gestión de los recursos públicos, permite también identificar diversos problemas y desafíos pendientes.

a) Dificultades crecientes para mantener en el Sistema Nacional de Inversiones, en su conjunto, a nivel central, regional y local un número suficiente de profesionales calificados; esta dificultad está asociada principalmente a las diferencias de remuneraciones existentes respecto del sector privado y otras funciones del sector público.

b) Generación de una cartera de iniciativas de inversión excesiva en relación a los recursos de inversión disponibles y de calidad insuficiente.

Esta situación genera una gran carga de trabajo a los analistas de proyectos y, además refleja una mala asignación de los recursos humanos que deben formular y evaluar los proyectos en las entidades inversionistas.

c) Insuficiente integración de los proyectos en programas y su correspondiente articulación con las políticas institucionales.

d) Avance muy insuficiente en el establecimiento de un sistema de evaluación ex-post; no se ha podido resolver aspectos relacionados con la disponibilidad de recursos financieros así como los arreglos institucionales requeridos.

e) La descentralización de la revisión de proyectos y de la emisión de los informes técnicos correspondientes no ha sido acompañada de suficientes recursos y mecanismos de supervisión, por lo que se aprecia un riesgo no menor de debilitamiento de esta función vital para el funcionamiento del sistema.

f) Pese a los avances metodológicos logrados, aún se manifiestan insuficiencias particularmente en la evaluación de impactos ambientales, efectos urbanos de la inversión pública, proyectos informáticos y en la incorporación de consideraciones distributivas.

g) El aumento considerable del número de pequeños proyectos requiere definir procedimientos diferentes, tanto para evitar la excesiva atomización de la inversión como para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos del sistema.

4. Lecciones aprendidas en el montaje y operación del sistema nacional de inversiones

Examinando retrospectivamente la experiencia del Sistema Nacional de Inversiones de Chile, pueden anotarse las siguientes “lecciones” en que el orden no implica necesariamente importancia relativa:

a) Apoyo político

El establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inversiones requiere de un permanente apoyo político; sin ese apoyo el Sistema Nacional de Inversiones no se logra instalar y operar.

Al mismo tiempo, la experiencia enseña que el apoyo político no se logra de una vez y para siempre; por el contrario, ese apoyo se debe conquistar todos los días mediante un esfuerzo particularmente orientado hacia ese objetivo.

En países como Chile, el apoyo internacional es absolutamente claro para obtener y mantener el apoyo político interno.

b) Recursos humanos calificados

La piedra angular del Sistema Nacional de Inversiones es un número significativo de profesionales debidamente entrenados; este recurso no tiene sustitutos.

c) Los aspectos informáticos: El Banco Integrado de Proyectos (B.I.P.)

El Banco Integrado de Proyectos es muy importante para el Sistema Nacional de Inversiones no sólo porque permite operar fluidamente, sino que contribuye a la creación de imagen de modernidad del Sistema Nacional de Inversiones.

Sin embargo, no hay que equivocarse, los computadores y los software, no son lo primero; antes están los funcionarios entrenados y los desarrollos metodológicos disponibles.

d) El soporte jurídico.

En el caso de Chile, el respaldo legal es indispensable para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones; probablemente esto se deba a una cultura considerada históricamente legalista.

e) Desconcentración y descentralización

Este sistema se puede desconcentrar y/o descentralizar y se pueden lograr ventajas importantes al operar de esta manera; sin embargo, se requiere crear mecanismos de “protección” de los analistas regionales locales respecto de la presión del entorno, incluidas las propias autoridades. La falta de “protección” y la debilidad ante las presiones no sólo pueden destruir el sistema sino que además permiten cuestionar, con fundamento, los procesos de descentralización y desconcentración.

f) Estrategia de instalación

No parece posible instalar de una vez un sistema completo; la experiencia indica que es preferible avances graduales pero significativos en el marco de una estrategia previamente definida y en que “los resultados lleven al cambio”. Su éxito en un área deberían ser los elementos claves para avanzar en otras áreas.

g) Sentido práctico

La evaluación de proyectos no es una ciencia exacta y en consecuencia no es en sí la decisión. Los costos en recursos y en tiempo aplicados a la evaluación de un proyecto deben guardar una relación razonable con el tamaño y la importancia de la inversión que se está evaluando. De allí la conveniencia de no exagerar la búsqueda de información a partir de un purismo teórico inconducente.

h) Seriedad en el cumplimiento de la función de evaluación

La experiencia señala que muchas veces la no aprobación de un proyecto genera molestias no sólo en los que lo proponen sino que también en las autoridades. Cuando esto ocurre, existe la tentación de evitar el problema mediante uso de una “flexibilidad extrema”; la repetición de esta conducta hace perder credibilidad al sistema y si se generaliza, termina por destruirlo parcial o totalmente.

Desde el punto de vista del Sistema Nacional de Inversiones, lo más rentable es la seriedad sin autoritarismo ni prepotencia; identificar y explicar adecuadamente las fallas encontradas en el proyecto debería ser la conducta permanente de todos los evaluadores o analistas de proyectos.

i) Situación esperada a futuro

El Sistema Nacional de Inversiones debe continuar perfeccionando sus procedimientos y metodologías de manera permanente. Sin embargo, más allá de la continuación y refuerzo de esta orientación, es necesario destacar algunos elementos de gran importancia que pueden implicar cambios estructurales y aún de roles y funciones del Sistema Nacional de Inversiones.

- **El sistema nacional de inversiones en INTERNET: Transparencia y participación**

Como ya se señaló, el Sistema Nacional de Inversiones ha ampliado sus objetivos y su desarrollo futuro debe dar cuenta de esa ampliación. La misión del Sistema Nacional de Inversiones es proveer a las autoridades de un conjunto amplio y variado de buenos proyectos de modo tal que ellas puedan hacer realidad sus objetivos y prioridades, en el marco de las políticas de gobierno, la legalidad vigente y los marcos presupuestarios disponibles. Sin embargo, se ha constatado que el Sistema Nacional de Inversiones y su instrumento informático el B.I.P., pueden hacer una gran contribución a otros objetivos de la autoridad y que constituye una demanda creciente en la sociedad chilena: transparencia y participación.

La transparencia debe entenderse, en esta materia, en un doble sentido. Por una parte, los ciudadanos tienen el derecho a saber oportunamente qué se hace con los recursos públicos y cómo y quién determina que tal o cual proyecto se ejecuta y qué otros no se ejecutarán. Por otra parte, desde la perspectiva del sector privado y del funcionamiento del mercado, es altamente conveniente que se sepa con anticipación las características de los proyectos que se van a ejecutar (licitar); se abren oportunidades para una mayor competencia en el mercado de las empresas de ingeniería, de consultoría en general y de las empresas constructoras.

Otro objetivo de la autoridad es la participación ciudadana; la participación local y regional así como la de aquellos que tienen motivaciones de tipo sectorial encuentra nuevos espacios a partir del conocimiento oportuno de las iniciativas de inversión que postulan a recursos públicos. En este sentido, la participación de la comunidad puede ser mucho más concreta y útil para el proceso inversionista y para la resolución de los problemas de la comunidad.

Para hacer posible esta disponibilidad amplia y oportuna de información, MIDEPLAN ha iniciado el desarrollo de un proyecto informático que permitirá que, a partir del segundo semestre de 2002, el Banco Integrado de Proyectos esté en INTERNET, de modo tal que pueda ser consultado de manera amplia y fácil a lo largo de todo Chile y que aquellos usuarios que tienen privilegios para ingresar o modificar información lo puedan hacer de manera mucho más fácil que la actual, recurriendo a INTERNET. En los próximos días y como etapa intermedia, la información básica del B.I.P. estará disponible para su conocimiento vía INTERNET.

- **Firma digital**

En los próximos años, y en función de iniciativas que el conjunto del Gobierno está realizando para lograr un mayor uso en el Estado y en la Sociedad de los avances en tecnología de información, estará en uso la “firma digital”. El proyecto de modernización del B.I.P. ya

mencionado incluye este aspecto, por tanto, en cuanto los aspectos normativos correspondientes estén vigentes, el Sistema Nacional de Inversiones usará de manera amplia la “firma digital”, lo que permitirá una mayor agilidad en los procedimientos actualmente vigentes pudiendo dar origen a nuevos procedimientos más simples y seguros que los actuales.

- **El sistema nacional de inversiones y la reforma del Estado**

El Sistema Nacional de Inversiones deberá adaptarse a la nueva estructura que asuma el Estado de acuerdo al proceso de Reforma y Modernización del Estado que el Gobierno de Chile está impulsando.

Uno de los aspectos más importantes a tomar en cuenta es la nueva institucionalidad en estudio para la gestión de las empresas públicas.

Por otra parte, la reforma del Estado puede significar cambios en el actual modelo de descentralización y desconcentración, en cuyo caso el Sistema Nacional de Inversiones debe buscar estructuras y formas de funcionamientos correspondientes a esa nueva realidad.

- **Fortalecimiento de las políticas de inversión pública**

Los antecedentes que está logrando registrar el Sistema Nacional de Inversiones a través del B.I.P., constituyen información valiosa para el análisis más completo de la inversión pública, sectorial y regional; en consecuencia, crea condiciones para un mejor (más detallado) conocimiento ex-post de las orientaciones efectivas de la inversión pública y por tanto, para su evaluación y correspondiente perfeccionamiento cuando corresponda.

Por otra parte, la misma información disponible, contribuirá a una mejor planificación de las inversiones por las entidades inversionistas, sectoriales y regionales; en particular, permitirá una mayor articulación entre políticas, programas y proyectos específicos.

- **Gestión del proceso inversionista público**

Las nuevas condiciones de operación del Sistema Nacional de Inversiones permitirán generar un conjunto de indicadores de gestión del proceso inversionista público, identificando con mayor claridad las fallas existentes: localización y naturaleza de ellas, calidad, tiempos, etc.

A partir de estos indicadores de gestión se podrá generar una valiosa información para que las diferentes autoridades introduzcan las correcciones que sean necesarias.

- **Articulación de la inversión pública y la inversión privada**

La más amplia, completa y oportuna disponibilidad de información sobre los proyectos de inversión pública permitirá una mayor complementariedad de proyectos públicos entre sí y de éstos con proyectos de origen privado, generándose efectos multiplicadores y de mayor eficiencia tanto en el empleo de los recursos públicos como privados.

- **Evaluación ex-post de proyectos**

El Sistema Nacional de Inversiones no ha estructurado aún un subsistema de evaluación ex-post de proyectos de inversión pública; sólo se han realizado algunas experiencias puntuales que buscan obtener indicaciones tanto en el campo metodológico como en el de procedimientos institucionales.

Este es un déficit que debe ser superado por dos razones básicas: en primer lugar, la evaluación ex-post realizada sistemáticamente permite identificar errores y mejorar metodologías y programas de capacitación; en segundo lugar, un sistema que funciona con tan alto grado de descentralización, requiere que todos los actores, principalmente a nivel territorial; sepan que su desempeño puede ser evaluado a través de este subsistema, aún cuando tenga carácter selectivo.

- **Nuevos desarrollos metodológicos**

Pese a los avances que se han logrado en esta materia, cubriendo nuevas áreas y perfeccionando metodologías en uso, permanecen áreas donde hay vacíos importantes. Por una parte, si bien se ha incorporado los efectos ambientales de los proyectos, aún hay caminos por recorrer para una mejor identificación, cuantificación y valorización de tales efectos; por otro lado, algo similar ocurre con proyectos de Vialidad Urbana.

Del mismo modo, permanece abierta la discusión respecto de cómo y en qué momento se debe incorporar los efectos distributivos de los proyectos.

- **Capacitación: un salto cualitativo**

Una de las características del Sistema Nacional de Inversiones es su alto grado de dependencia de un uso intensivo de recursos humanos calificados; sin estos recursos, el sistema simplemente no funciona. De allí que haya sido necesario desarrollar permanentemente esfuerzos muy importantes de capacitación y actualización de funcionarios a lo largo del país y en todas las esferas de la Administración del Estado.

Sin embargo, los métodos en uso se están quedando atrás no sólo porque se continúa usando modalidades de larga data sino porque tales modalidades se hacen cada vez menos compatibles con la disponibilidad de tiempo de funcionarios, ejecutivos y autoridades del Estado. En consecuencia, en los próximos años el Sistema Nacional de Inversiones se propone dar un salto cualitativo en esta materia, incorporando los avances tecnológicos en la transmisión de datos, imagen y sonido. De este modo, se espera llegar de mejor modo a un número mayor de funcionarios que desempeñan roles en el Sistema Nacional de Inversiones. Este salto tecnológico no sólo permitirá una mejor capacitación de funcionarios sino que abrirá puertas para un mejor diálogo entre todos aquellos que operan a través del Sistema Nacional de Inversiones y que tienen dudas, puntos de vista y aportes que realizan para su perfeccionamiento. Aspiramos a crear una red de especialistas en evaluación que interactúen permanentemente y de cuya interacción sea posible continuar perfeccionando el sistema en cualquiera de sus áreas, sean los procedimientos, los enfoques teóricos, las metodologías específicas o las actividades de capacitación.

Sesión III: Inversión pública en Brasil

Expositor: señor Guilherme Gomes Dias ¹

¹ Secretario-Executivo Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión del Brasil

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe



Inversión Pública en Brasil

Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre del 2001

Guilherme Dias
Secretário-Executivo
Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión

Un Ambiente Favorable para Inversiones

- **Estabilidad**
- **Apertura de la Economía y Competitividad**
- **Responsabilidad Fiscal**
- **Nuevo Papel del Estado**

Presentación 3

El Nuevo Paradigma de la Planificación para el Desarrollo Sostenible

PARADIGMA TRADICIONAL	NUEVO PARADIGMA
Planificación Normativa	Planificación Indicativa
Demandas Potenciales	Demandas Reales
Orientado para el Sector Público	Orientado para el Sector Privado y Público
Proyectos Aislados	Sinergia de Proyectos
Mitigación de los Impactos Ambientales	Oportunidades Generadas por la Conservación del Medio Ambiente

Presentación 4

La Reconstrucción de la Planificación Pública en Brasil

- Identificación de Inversiones Estructurantes Públicas y Privadas
- Acciones Integradas para el Desarrollo Sostenible

Infraestructura Económica
 Desarrollo Social
 Medio Ambiente
 Información y Conocimiento

- Metodología para la Integración entre Plano Plurianual y Presupuesto
- Gerencia Orientada para Resultados

Estudio de los Ejes



PPA 1996-1999

Proyectos Estratégicos

Objetivos

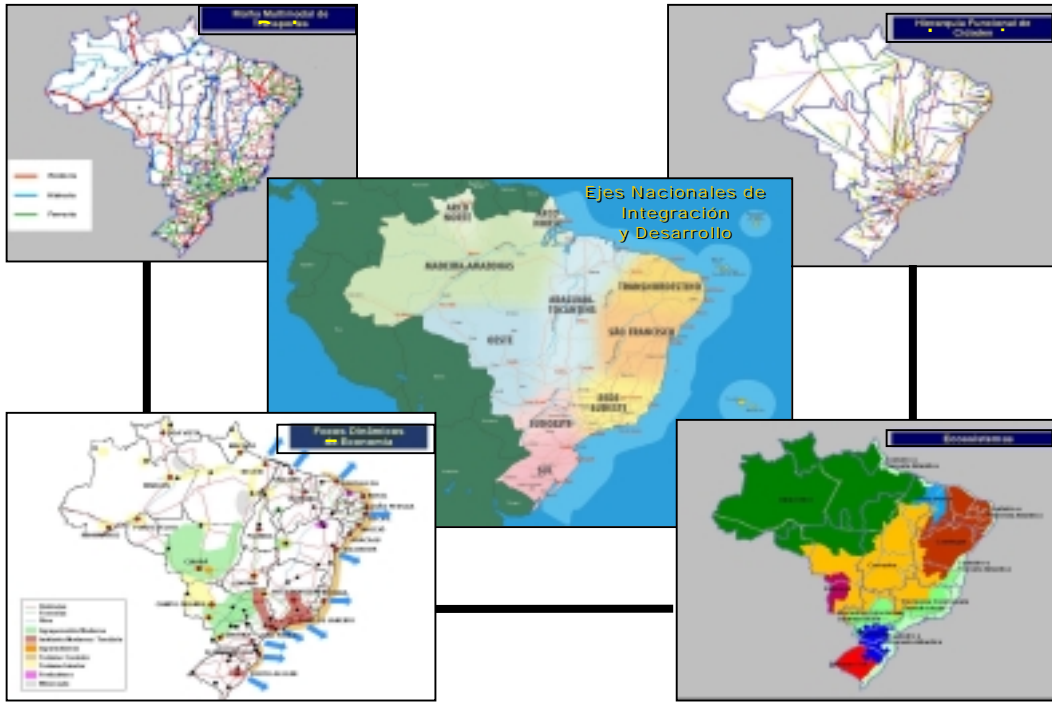
- Reducción de costos + competitividad
- Reducción de las desigualdades sociales regionales
- Oportunidad de inversiones privadas
- Integración nacional e internacional

Principales Etapas

- Escenario cualitativo de 20 años
- Proyecciones cuantitativas para 10 años
- Simulación de demanda
- Análisis de demanda + capacidad
- Identificación de estrangulamientos y missing-links



Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo



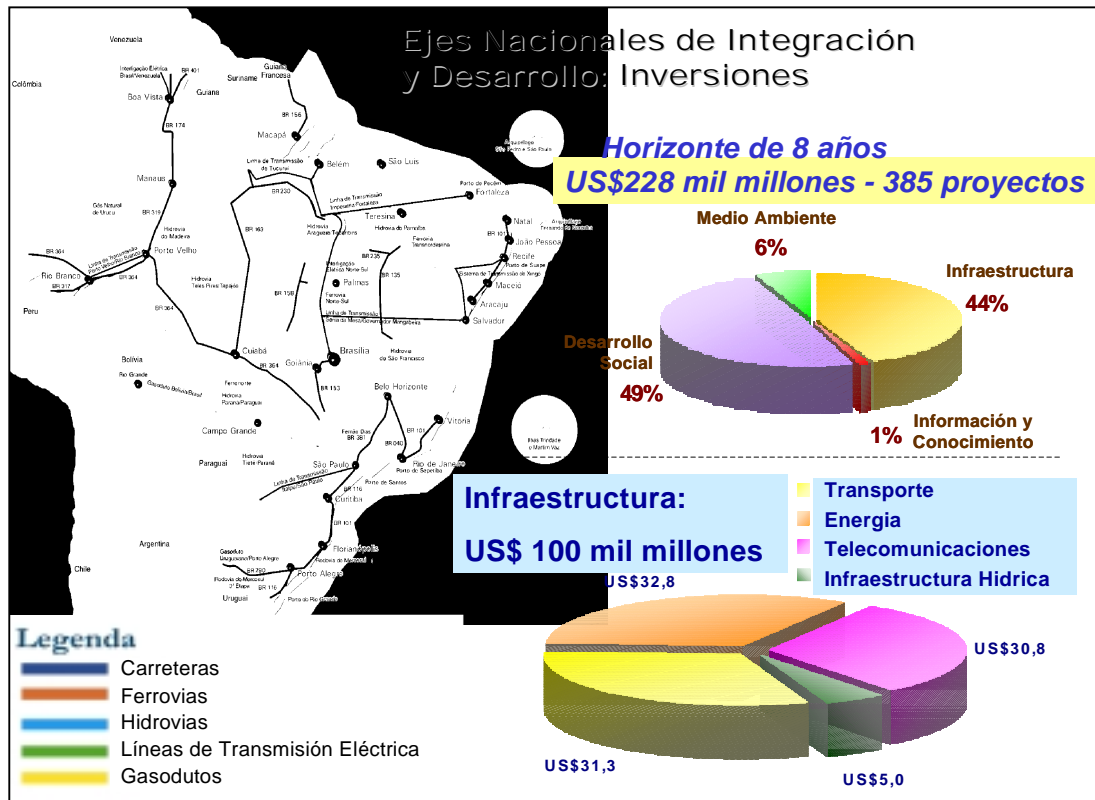
Planificación Funcional de Curitiba

Planificación Funcional de São Paulo

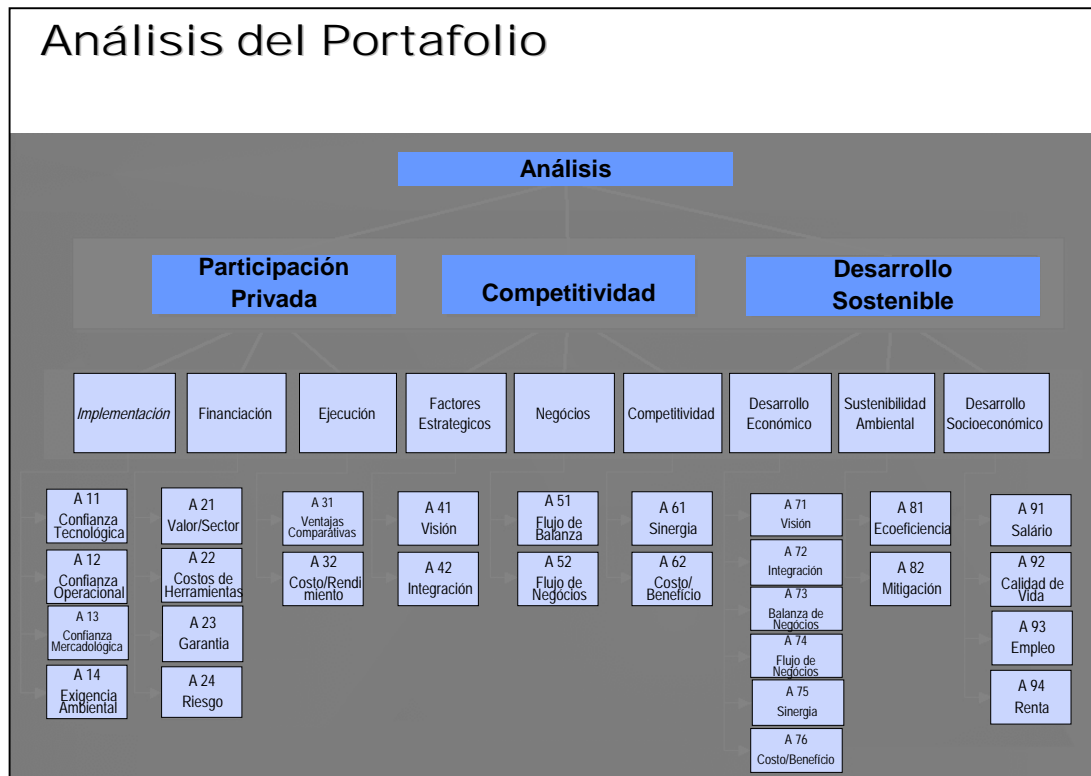
Polos Conectores Económicos

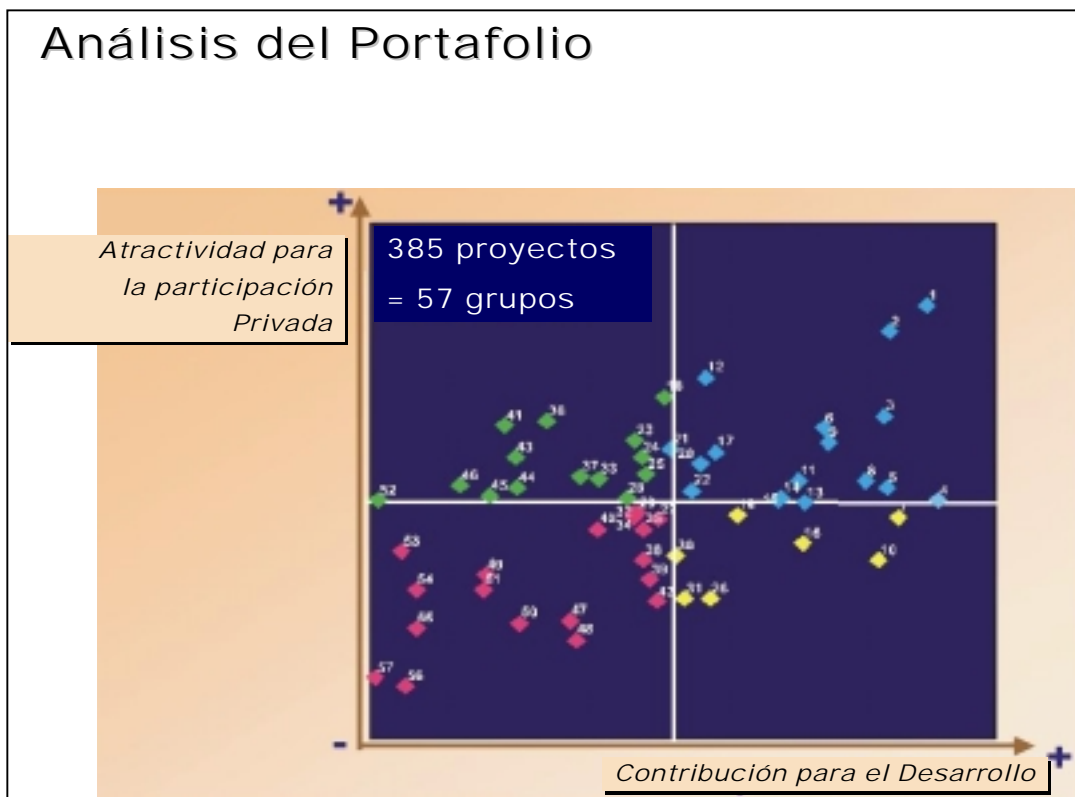
Estratificación

Presentación 7



Presentación 8





Origen de los Recursos

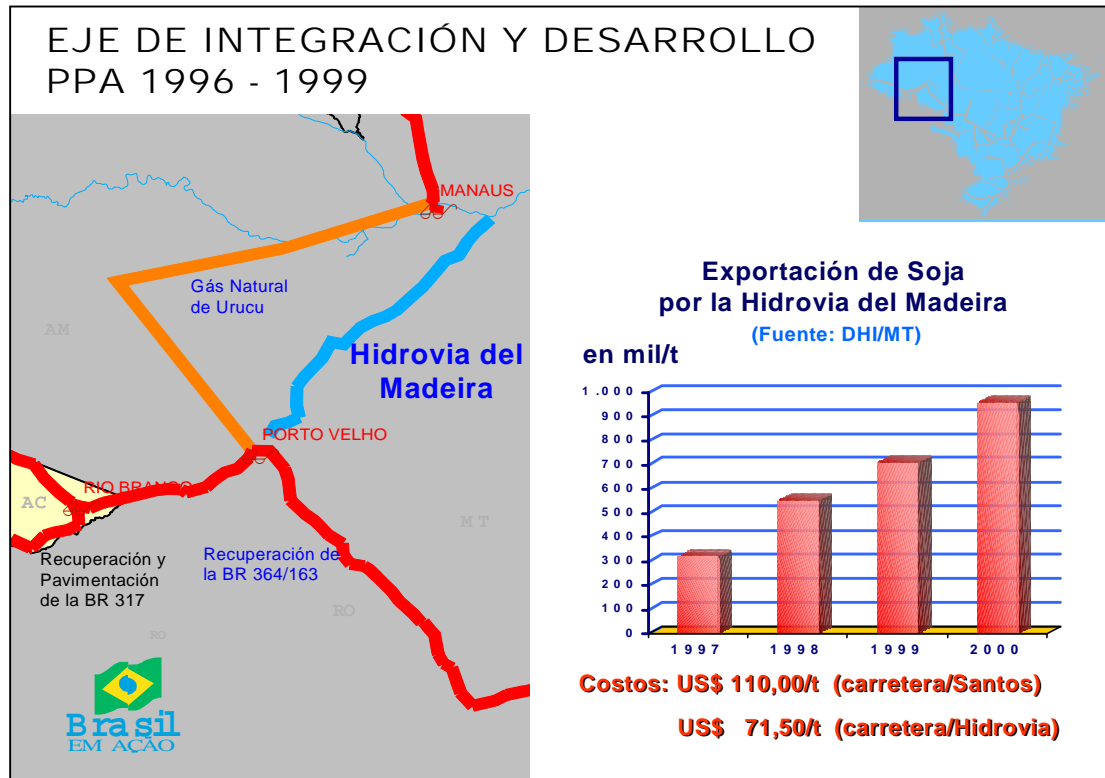
Estimados

	Participación %	
	Pública	Privada
Transportes	40	60
Energía	40	60
Telecomunicaciones	-	100
Desarrollo Social	90	10
Información y Conocimiento	40	60
Medio Ambiente	80	20

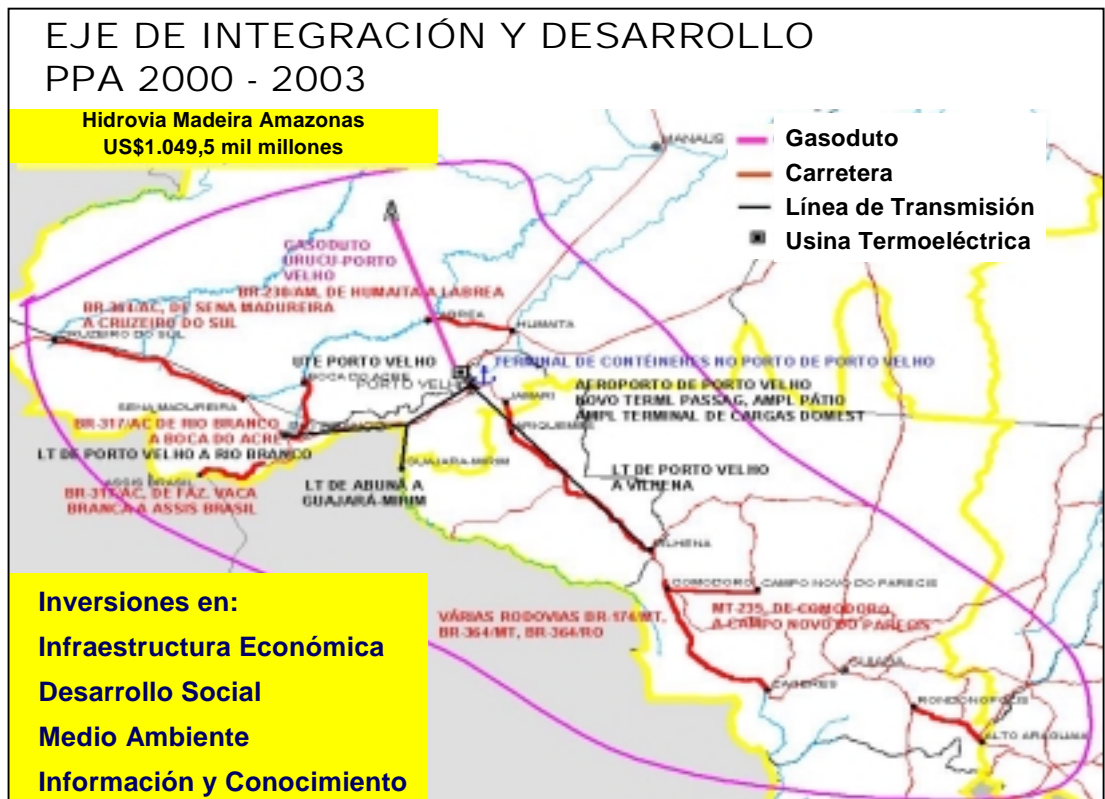
Tipos de Oportunidades

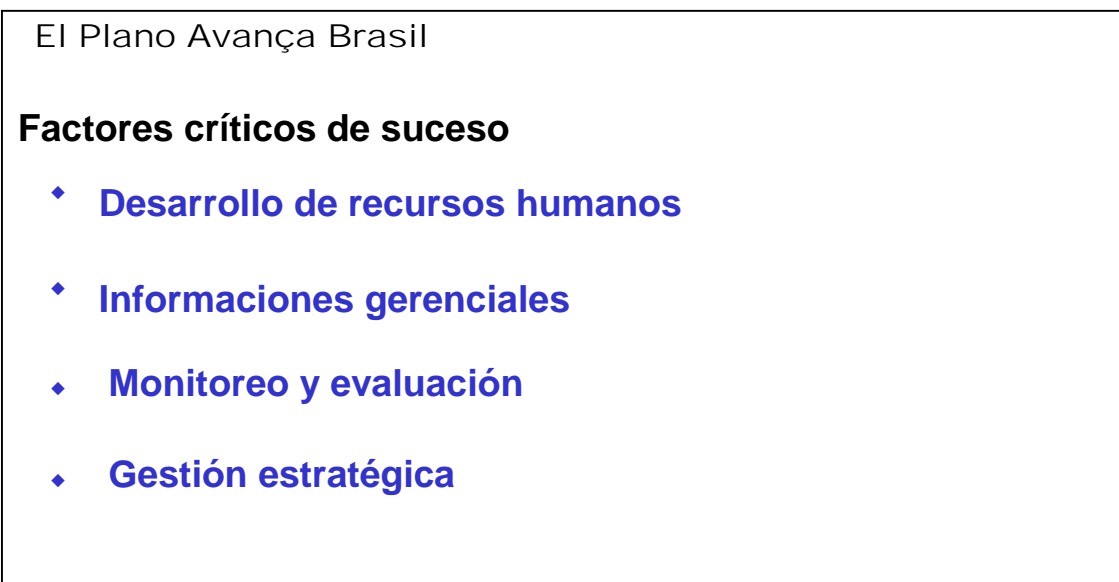
- concesiones
- equipos + servicios
- contratos
- negocios

Presentación 11



Presentación 12





El Plano Avança Brasil

Fundamentos

- ◆ **Desarrollo Sostenible**
- ◆ **Gestión Emprendedora**
- ◆ **Aparcerias**
- ◆ **Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo**
- ◆ **Integración Plano-Presupuesto: Programas**

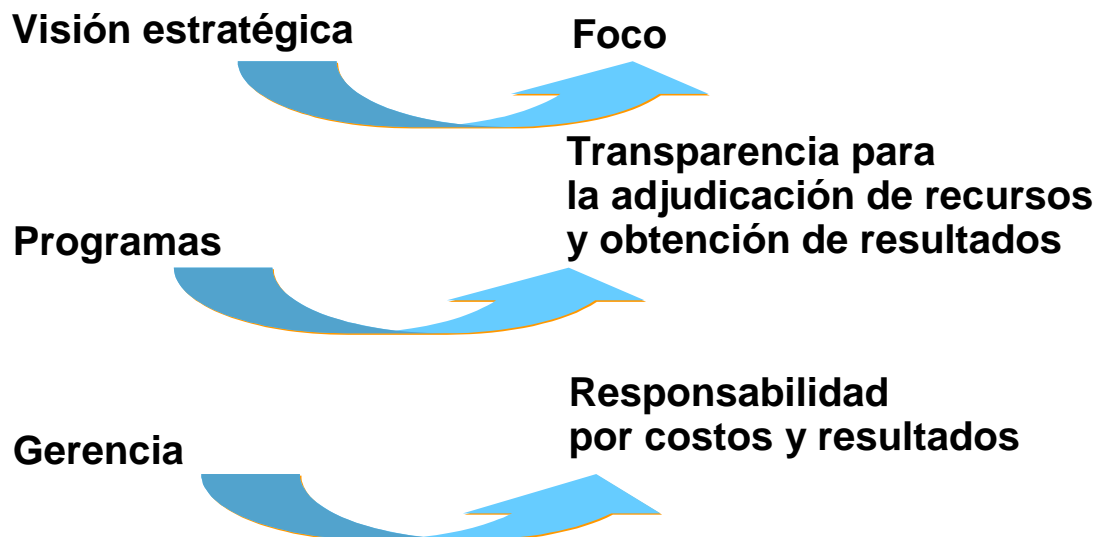
El Plano Plurianual 2000 -2003

Que es un programa ?

- **unidad de gestión**
- **espacio para parcerias internas e externas**
- **módulo de enlace entre planificación y presupuesto**

El Plano Plurianual 2000- 2003

Lo que acrescienta?



Perfil del Gerente

- **Visión global y de sistemas**
- **Habilidad para negociación**
- **Postura emprendedora**
- **Capacidad para movilizar equipos**

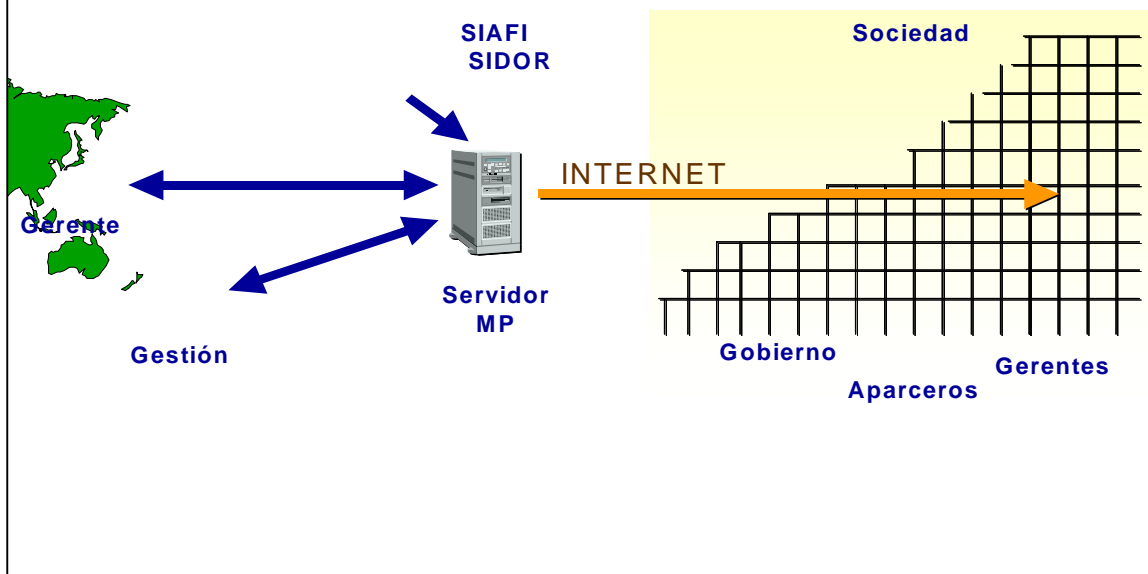
Presentación 17

Entrenamiento de los Gerentes de Avança Brasil



Presentación 18

Sistema de Informaciones Gerenciales





Gerencia Intensiva de Inversiones Estratégicas

- ◆ **Monitoreo de la evolución física e financiera de los programas**
- ◆ **Garantía de flujo de recursos proporcional a la ejecución física**
- ◆ **Identificación de los factores restrictivos para la articulación de soluciones**
- ◆ **Cooperación para la eliminación de restricciones**

Presentación 21

Misión del Gerente

Hacer acaecer

Hacer Hacer

Hacer creer

Presentación 22

Informaciones Adicionales

[***www.abrasil.gov.br***](http://www.abrasil.gov.br)

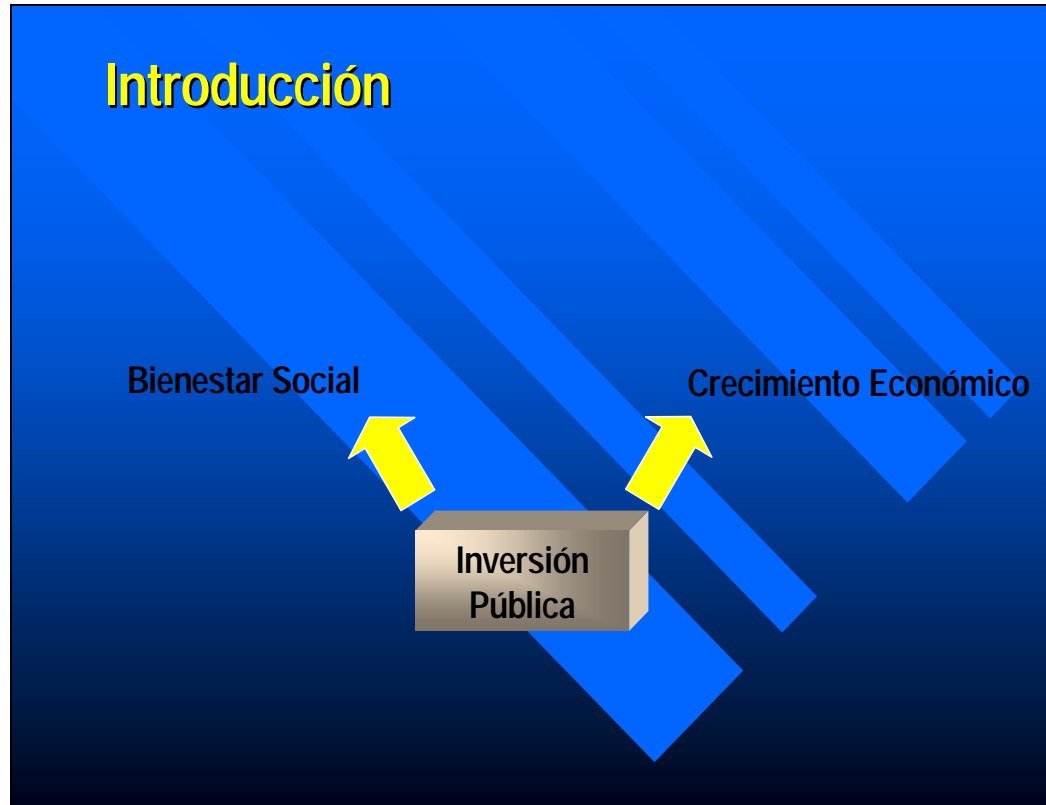
[***www.infrastructurebrazil.gov.br***](http://www.infrastructurebrazil.gov.br)

Sesión IV: México

Un nuevo sistema para mejorar la asignación del gasto de inversión

Expositor: señor Héctor Saavedra García¹

¹ Director General Adjunto de Investigación, Desarrollo y Enlace, Secretaría de Hacienda y Crédito Público



- En general, los efectos de la inversión pública en el bienestar, son atribuibles a tres factores:
- El valor de la riqueza que generan los proyectos en relación con su costo. (evaluación del beneficio-costos)
- La estrategia de cartera de inversión adoptada. (identificación de sinergias)
- La fuente y condiciones de su financiamiento, en la medida en que afectan su viabilidad.
- La decisión de inversión debe basarse en la interacción de estos tres elementos.

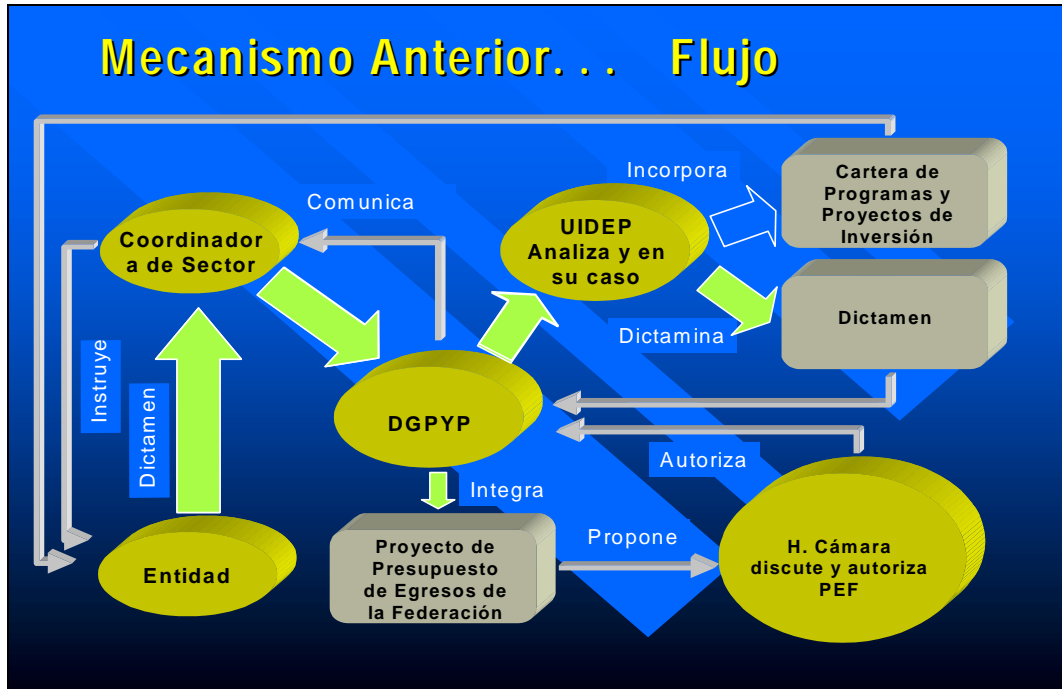
Mecanismo Anterior . . . Antecedentes

- Desde 1993 las entidades y dependencias están obligadas a evaluar sus proyectos y someterlos a revisión de la SHCP.
- Los resultados iniciales fueron poco significativos.
- A partir de 1997, se institucionalizan las figuras de cartera y dictamen.
- Hasta el pasado 2 de mayo, los proyectos productivos eran revisados centralmente con el fin de corroborar su rentabilidad.

Con el objeto de asegurar que el gasto de inversión se canalizara a proyectos rentables, desde 1993 las entidades y dependencias están obligadas a evaluar sus proyectos y someterlos a revisión de la SHCP.

Los resultados iniciales fueron poco significativos. El proceso de revisión se basaba en información insuficiente.

A partir de 1997, las figuras de cartera y dictamen adquieren un carácter institucional. Los proyectos productivos, principalmente de los sectores hidráulico, carretero y energético, son presentados a revisión central con el fin de corroborar su rentabilidad.



El número de proyectos identificados ha crecido sustancialmente.

El esquema permitió:

- Prever la evolución del gasto de inversión, particularmente en el sector energético; y,
- Contar con una mejor estimación de las necesidades de recursos globales y las presiones de gasto por nuevos proyectos.

Mecanismo Anterior. . . Resultados

- Se crearon mecanismos de control, organización y transparencia de la información sobre proyectos de inversión.
- Se desarrollaron herramientas para una mejor estimación de los costos reales de los proyectos.
- Las dependencias y entidades adquirieron *alguna* experiencia, y la costumbre, de evaluar sus proyectos.

- El control y transparencia de la información sobre los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS) ha sido satisfactoria.
- El control de la inversión ha permitido contar con estimaciones cada vez mas cercanas sobre el costo real de los proyectos, incorporando incluso variaciones en tipo de cambio y modificaciones en el alcance de las obras. En algunos sectores, de hecho, se presentaron disminuciones en la estimación del costo de los proyectos ya autorizados. Tal es el caso de los proyectos de Pemex (-4.3%) y de CFE (-8.3%)
- La organización y transparencia ha permitido que la H. Cámara de Diputados cada vez tenga más información, necesaria para la toma de decisiones, sobre los proyectos, su costo, calendarios, financiamiento, naturaleza y objetivo. (Tomo IV y Exposición de Motivos del PEF)

Mecanismo Anterior... Fortalezas

- Establece un vínculo entre la asignación de recursos a proyectos, y su evaluación.
- Mayor uniformidad metodológica.
- Mejor identificación de proyectos.
- Mayor orden y transparencia en la información necesaria para los procesos de decisión.

- Vincular la asignación de recursos a proyectos nuevos y productivos, con su evaluación.
- Una mayor uniformidad metodológica.
- Ordenar los procesos y, en el caso de Pidiregas, transparentar las responsabilidades en la toma de decisiones.
- La identificación de los grandes proyectos en el PEF

Mecanismo Anterior. . . Debilidades

- La revisión centralizada de las evaluaciones:
 - ▶ Crea conflictos de difícil solución:
 - ◆ La responsabilidad se diluye;
 - ◆ Se pierde en especialización sin que necesariamente se gane en congruencia;
 - ◆ El problema de información incompleta (agente/principal) es creciente; y,
 - ◆ Se generan oportunidades para evadir la revisión.
 - ▶ Puede entorpecer la toma de decisiones y justificar la inacción.
 - ▶ Agota los recursos para llevar a cabo los ejercicios de planeación requeridos.
 - ▶ No propicia certidumbre en la realización de proyectos multianuales ni en el seguimiento.

Se ha detectado que la revisión centralizada de las evaluaciones:

- Crea conflictos de difícil solución
- La responsabilidad se diluye
- Se pierde en especialización sin que necesariamente se gane en congruencia
- El problema de información incompleta (agente/principal) es creciente y, se generan oportunidades para evadir la revisión.
- Puede entorpecer la toma de decisiones y justificar la inacción.
- Agota los recursos para llevar a cabo los ejercicios de planeación requeridos.
- No propicia certidumbre en la realización de proyectos multianuales ni en el seguimiento.

Mecanismo Anterior. . . Conclusión

El sistema de revisión central de evaluaciones no funciona como mecanismo para asegurar la ejecución óptima de los proyectos ni para promover los mejores.

La combinación de factores descritos puede promover que los recursos se inviertan inadecuadamente, lejos de evitarlo.

Nuevo Sistema

■ Objetivo Perseguido:

- ▶ Mejorar la calidad y oportunidad de la inversión pública.

A través de:

- ◆ Mejorar los procesos de toma de decisiones del Legislativo y de todas las instancias del Ejecutivo.
- ◆ Asegurar que tanto ejecutores como autoridades persigan los mismos objetivos.

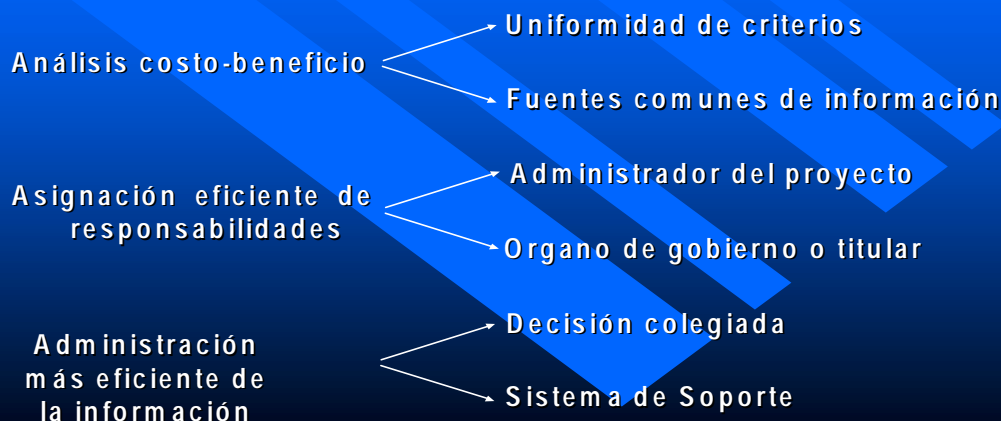
Presentación 11

Principios Rectores

- **Transparencia en la información y en la toma de decisiones.**
- **Asignación adecuada de las responsabilidades (*administración por resultados*).**

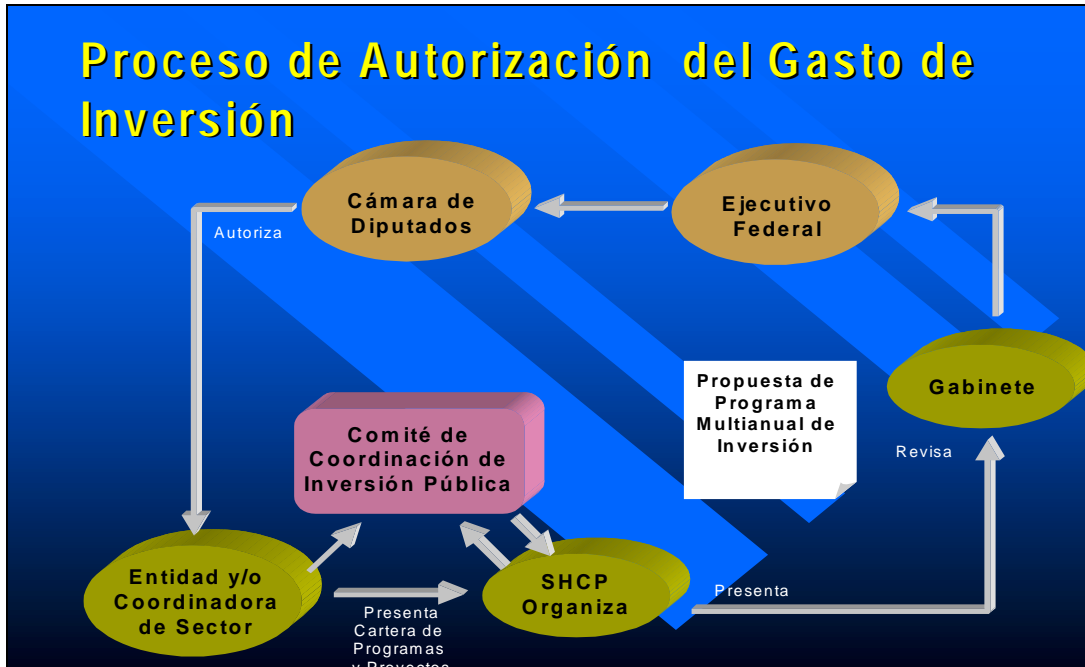
Presentación 12

Requisitos



- La obligatoriedad de evaluar el gasto de inversión con mayor precisión.
- Una norma general de evaluación que, entre otros elementos, favorezca y propicie la uniformidad de datos y el uso de fuentes de información comunes, aprovechando la infraestructura de las instituciones existentes.
- La responsabilidad personal (administrador del proyecto) e institucional (órgano de gobierno o titular) de la evaluación, ejecución y resultados de cada proyecto; no obstante que la evaluación *pueda ser realizada por empresas especializadas*.
- Los mecanismos y sistemas administrativos y de soporte necesarios para organizar y analizar la información relativa al gasto de inversión, así como para su autorización.

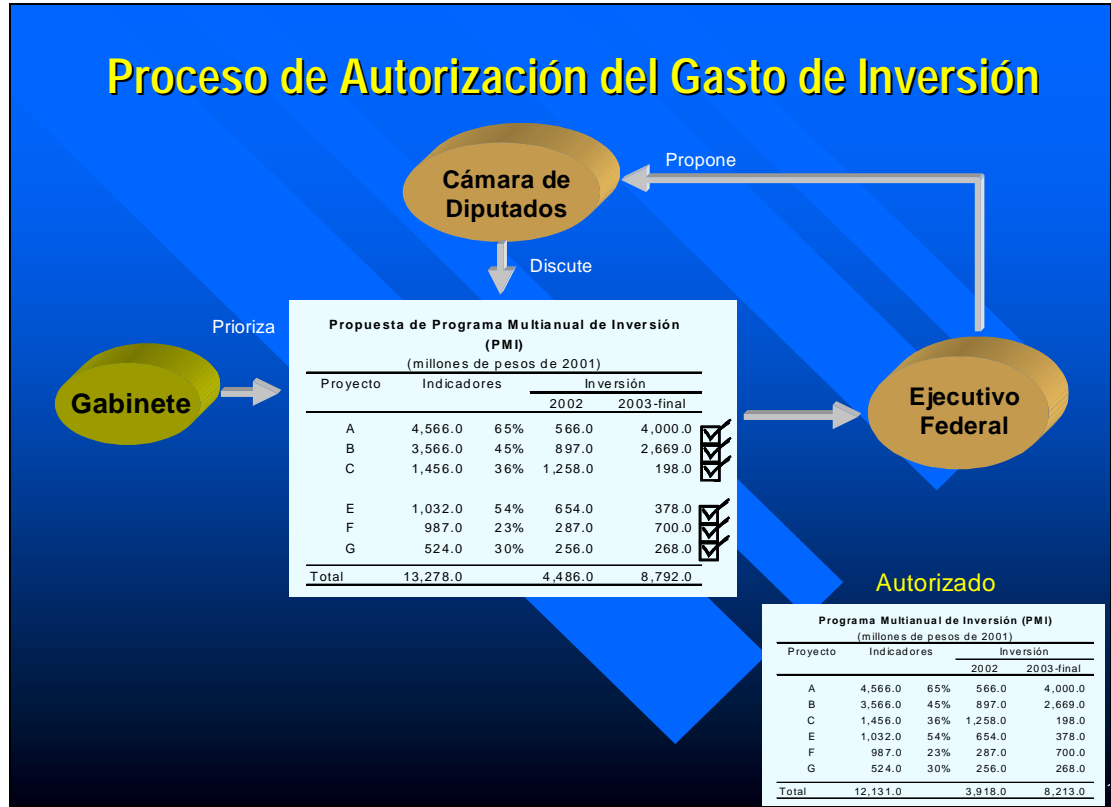
Presentación 13



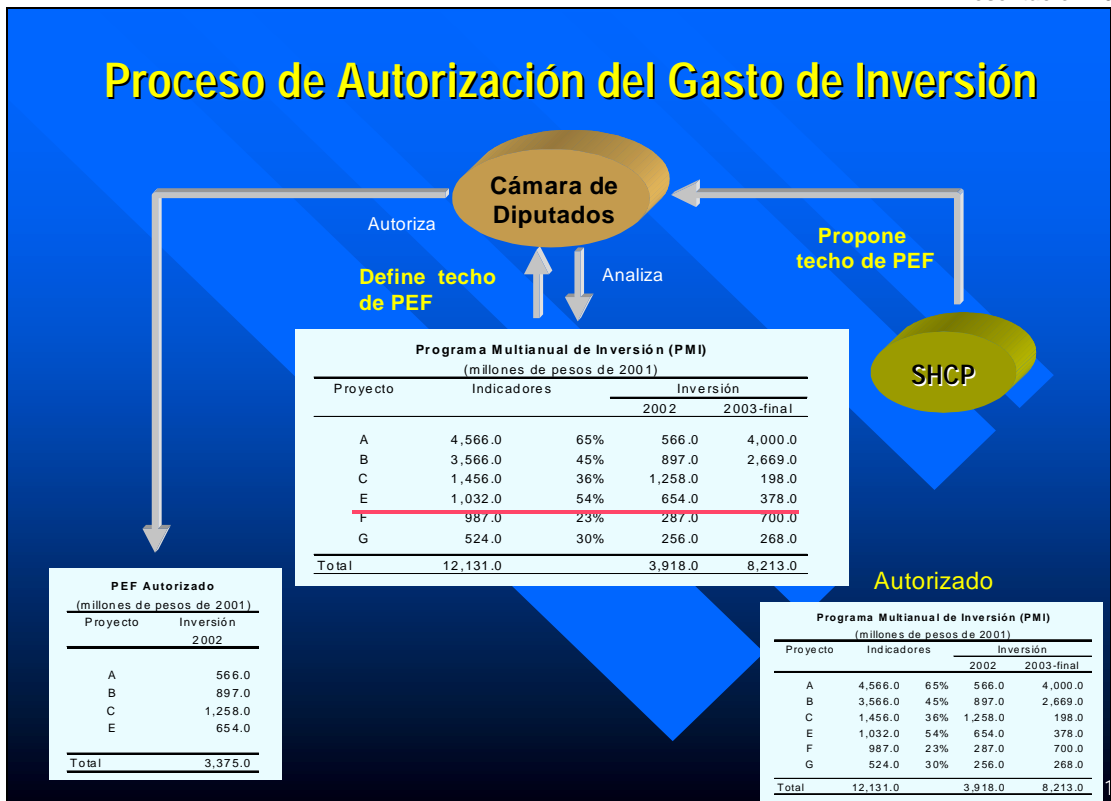
Presentación 14



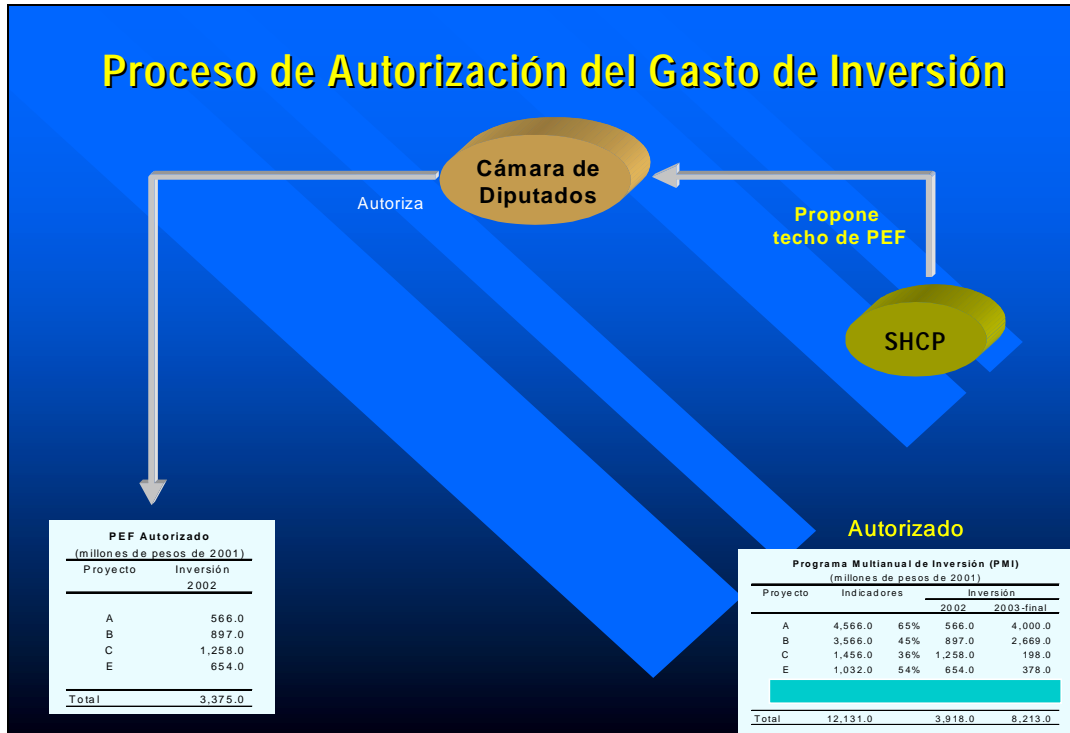
Presentación 15



Presentación 16



Presentación 17



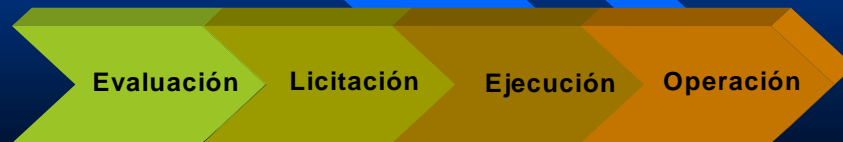
Presentación 18



Mecanismo de Vigilancia

Las auditorías pueden realizarse o practicarse en cualquier etapa del proyecto

Ambito de Auditorías



Vigilancia del gasto de inversión . . . Importancia

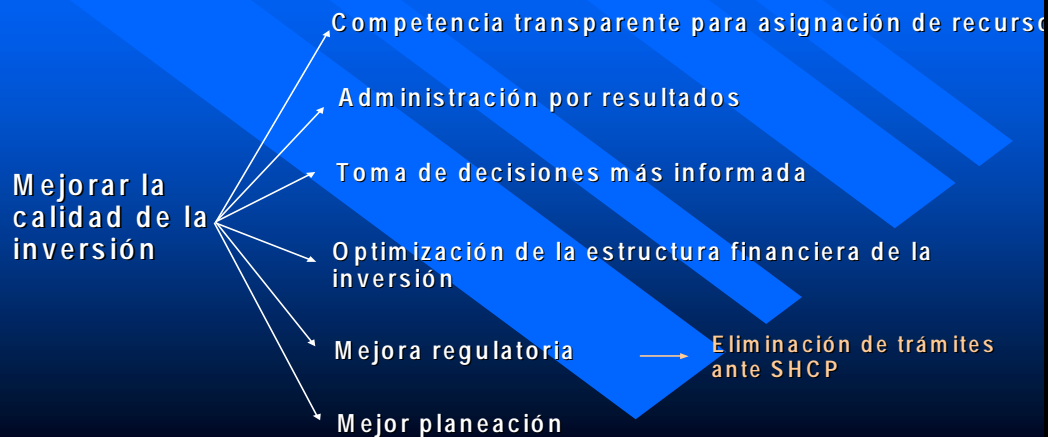
- La sociedad, directamente o a través de sus representantes, debe conocer la evolución y resultados de las inversiones que se hacen con sus recursos.
- El ejecutor debe ser reconocido por sus éxitos y responder por sus fallas.
- La responsabilidad por los resultados obtenidos mejora el proceso de planeación.

Alcance

Todo el gasto de inversión, que deberá identificarse en:

- **Proyectos de inversión:** obras y acciones necesarias para la creación, ampliación o conservación de activos fijos.
- **Programas de inversión:** Proyectos y acciones agrupados por tener un mismo fin, como por ejemplo: Programas de Modernización Informática, Programas de Mantenimiento, etc.

Nuevo Sistema . . . Permitirá:



- Mejorar la calidad de la inversión al:
- Precisar la responsabilidad personal e institucional por los resultados de los proyectos y,
- Aumentar la demanda por evaluaciones y su revisión.
- Fomentar el seguimiento y evaluación expost.
- Mejorar la estructura financiera del gasto de inversión.
- La administración apropiada de una cartera de inversión, mediante:
- La transparencia y unificación de criterios y parámetros.
- El desarrollo de herramientas y sistemas de soporte.
- La creación de un comité interinstitucional que analiza la pertinencia de los proyectos y su relación.

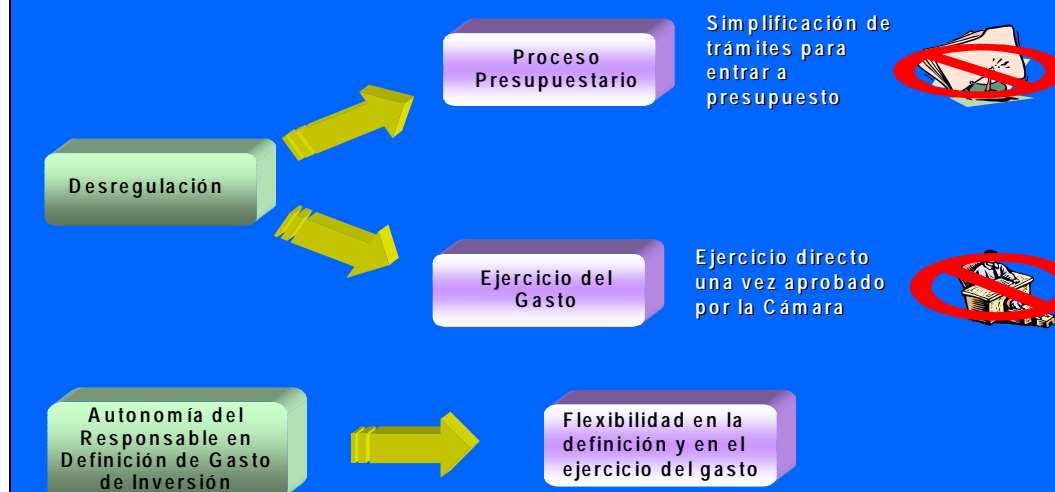
Presentación 23

El Nuevo Sistema promueve:

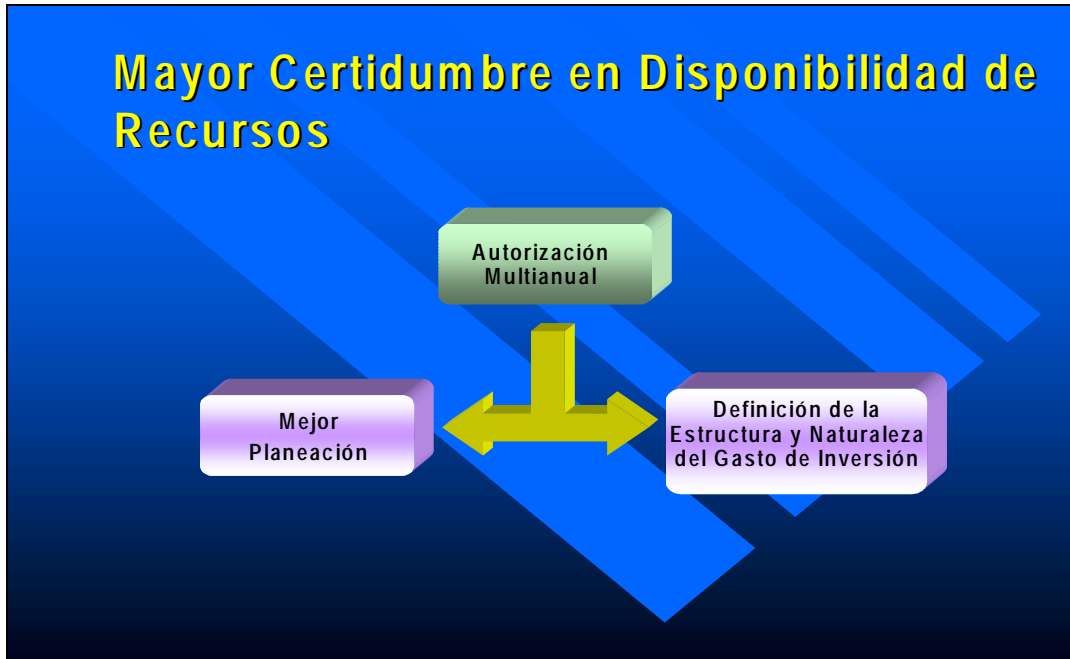
- Agilidad y flexibilidad en la presupuestación y ejercicio del gasto.
- Mayor certidumbre en la ejecución y disponibilidad de los recursos.

Presentación 24

Agilidad y Flexibilidad



- La obligatoriedad de evaluar el gasto de inversión con mayor precisión.
- Una norma general de evaluación que, entre otros elementos, favorezca y propicie la uniformidad de datos y el uso de fuentes de información comunes, aprovechando la infraestructura de las instituciones existentes.
- La responsabilidad personal (administrador del proyecto) e institucional (órgano de gobierno o titular) de la evaluación, ejecución y resultados de cada proyecto; no obstante que la evaluación pueda ser realizada por empresas especializadas.
- Los mecanismos y sistemas administrativos y de soporte necesarios para organizar y analizar la información relativa al gasto de inversión, así como para su autorización.



- ## Queda pendiente la definición del mecanismo para la:
- Revisión y aprobación por parte del Gabinete y Ejecutivo Federal.
 - Priorización de gasto.
 - Realización de ajustes al gasto de inversión durante la operación anual.

El Comité de Coordinación de Inversión Pública será una herramienta para administrar el gasto de inversión pública. Sus operaciones deberán iniciar en el 2001, a fin de que:

- Las autoridades y los ejecutores de gasto se familiaricen con el esquema; se inicie el intercambio de información relativa a proyectos; y adquiera credibilidad el Sistema con la participación de toda la APF en la toma de decisiones de inversión. Naturalmente, durante este año, las responsabilidades y facultades iniciales del Comité serán limitadas.

Presentación 27

Calendario

- Etapa de Transición: 2001-2002
- Consolidación: 2003

Presentación 28

Transición

Objetivos

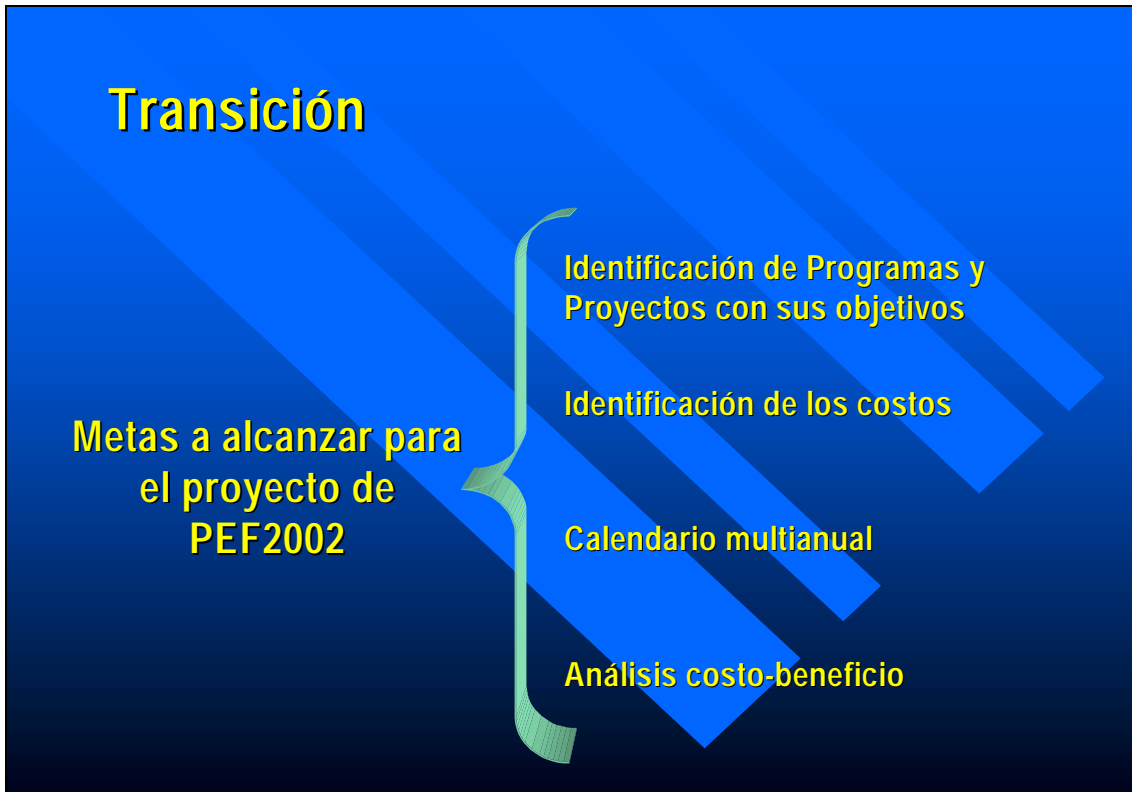
- Sentar las bases para instrumentar la operación del nuevo Sistema
- Simplificación de trámites ante SHCP
- Fortalecimiento de la planeación
- Aprovechamiento de la inercia en evaluaciones

Instrumentación gradual a través de acciones previamente seleccionadas

Actualmente no existen las condiciones necesarias para instrumentar de manera integral el Nuevo Sistema de Inversión Pública. Por ello, se ha considerado conveniente una instrumentación gradual que parta de una fase de transición, en la cual, se:

- Fortalezca la planeación del gasto de inversión;
- Eliminen trámites ante la SHCP; y,
- Aproveche la inercia alcanzada en materia de evaluación.

Esta fase permitirá que, en octubre de este año, se identifiquen claramente los proyectos y programas de inversión a incluirse en el proyecto de PEF 2002, sin eliminar el requisito de evaluación.



Metas:

- La identificación y calendario de ejecución multianual de los programas y proyectos de inversión iniciados en el 2001 y los que se planea iniciar en años subsecuentes; y,
- Contar con las evaluaciones de los programas y proyectos de inversión a incluirse en el proyecto de PEF02.
- Los avances que se tengan en este año podrán sentar las bases para que en el futuro se pueda contar con un Programa Multianual de Inversión priorizado de manera transparente y eficiente.

Transición . . . Acciones

1. Mejora Regulatoria

- Desde el año 2000, las dependencias tienen la facultad de emitir el oficio de autorización de inversión para proyectos identificados en el PEF.
- El pasado 2 de mayo se desregularon:
 - El requisito de formato específico para el oficio de autorización de inversión; y,
 - La revisión central, eliminando el requisito de dictamen y confirmación de dictamen de proyectos presupuestarios.

- La eliminación de las figuras de dictamen, para proyectos presupuestarios, y de confirmación de dictamen, para proyectos presupuestarios y PIDIREGAS, permitirá que los ejecutores de gasto perciban la simplificación de trámites en materia presupuestaria. El retraso en esta acción dañaría la credibilidad del Nuevo Sistema y la operación misma de la Subsecretaría de Egresos.
- Mientras no exista una definición en materia de PIDIREGAS, se mantendrá el requisito de dictamen.

Transición . . . Acciones

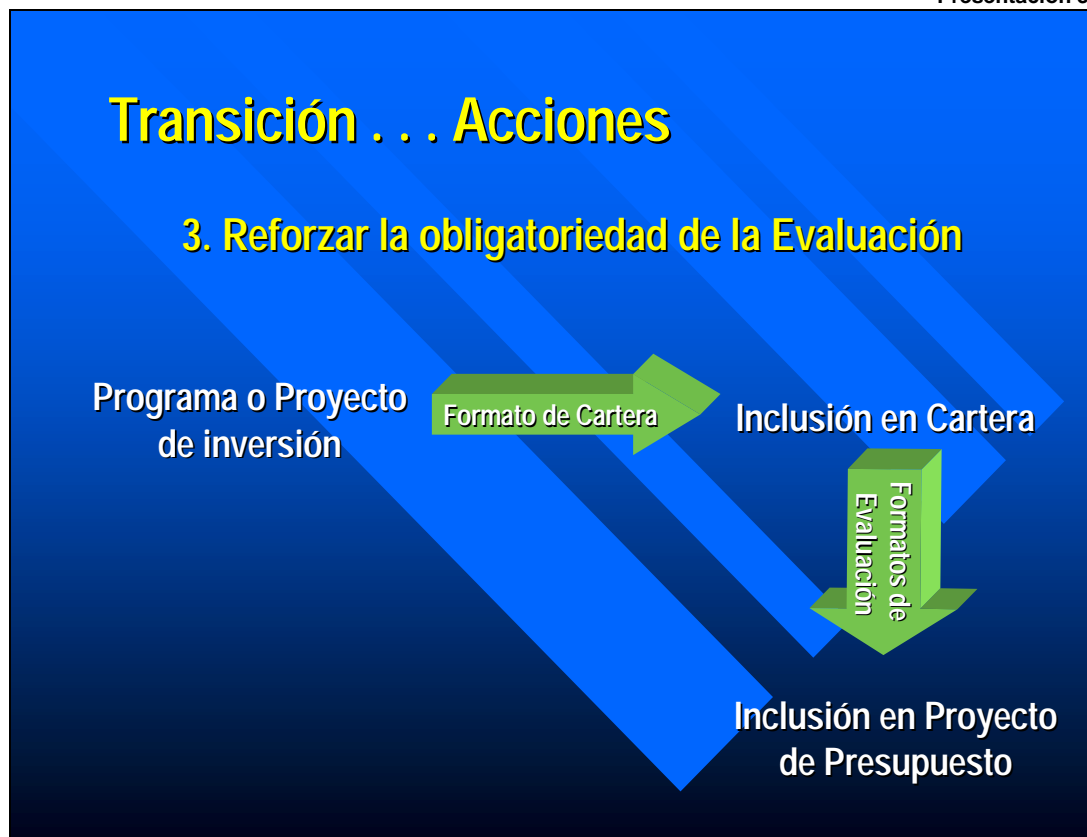
2. Cartera de Programas y Proyectos de Inversión

La información reunida en la Cartera será el insumo para identificar los programas y proyectos de inversión pública y conformar el calendario multianual del gasto de inversión.

Formato **Consultas**

El fortalecimiento de la figura de la cartera es un paso indispensable para avanzar en los procesos de planeación del gasto de inversión que realiza la Administración Pública Federal. Para ello, se establecerán reglas y procedimientos más transparentes, con delimitación de responsabilidades, como los siguientes:

- Establecimiento de una fecha límite para solicitud de inclusión en Cartera;
- Obligación de las entidades a justificar, en la solicitud de oficio, que los proyectos y programas cumplen con el PND;
- Llenado de un formato simplificado, para facilitar el acceso a la información de los proyectos y,
- Obligatoriedad de la UIDEP para informar a los ejecutores de gasto sobre los proyectos incluidos en la cartera.



- Con el fin de no perder la inercia que actualmente ya tienen algunas dependencias y entidades en materia de evaluación, será importante reforzar la obligatoriedad de realizar la evaluación de programas y proyectos de inversión.
- Lo anterior se lograría estableciendo en la normatividad que únicamente los programas o proyectos de inversión que cuenten con evaluación serán incluidos en la Cartera y, eventualmente, en el proyecto de PEF.

Transición . . . Acciones

4. Emisión de la Nueva Guía

Objetivos

- Uniformar criterios para el análisis costo - beneficio
- Uniformar fuentes de información
- Uniformar presentación para la H. Cámara de Diputados

Para uniformar metodológicamente los criterios de evaluación, las fuentes de información a utilizarse y la presentación a la H. Cámara de Diputados, será necesario:

- Emitir el manual que contenga los criterios generales para evaluación de proyectos; y
- Establecer la obligatoriedad para que las evaluaciones serán elaboradas conforme a dichos criterios

Transición . . . Acciones

5. Creación del Comité de Coordinación de Inversión Pública

Objetivos

- Familiarizar a ejecutores y autoridades con su funcionamiento.
- Durante el 2001, las responsabilidades y facultades del Comité serán primordialmente consultivas.

El Comité de Coordinación de Inversión Pública será una herramienta para administrar el gasto de inversión pública. Sus operaciones deberán iniciar en el 2001, a fin de que:

- Las autoridades y los ejecutores de gasto se familiaricen con el esquema;
- Se inicie el intercambio de información relativa a proyectos; y,
- Adquiera credibilidad el Sistema con la participación de toda la APF en la toma de decisiones de inversión.

Naturalmente, durante este año, las responsabilidades y facultades iniciales del Comité serán limitadas.



Para la instrumentación del Sistema resulta crítica la adopción de medidas que fomenten la capacitación de los ejecutores en evaluación de proyectos, a fin de:

- Facilitar la transición, minimizando los riesgos inherentes a la curva de aprendizaje.
- Fomentar una cultura de evaluación más sólida y generalizada.

Durante 2001 se programará capacitación tanto a ejecutores de gasto (en materia de evaluación de proyectos) como a autoridades (en materia de administración del sistema de asignación de la inversión pública).

Se propone la impartición de cursos que deberán iniciar en el mes de abril, con una duración no mayor a tres meses. Esto permitirá a las dependencias y entidades realizar posteriormente las evaluaciones respectivas.

Presentación 36

Un Nuevo Sistema para Mejorar la Asignación del Gasto de Inversión

Subsecretaría de Egresos

Presentación 37

Formato Disponible en:
www.shcp.sse.gob.mx

Consultas:
uidep@sse.gob.mx

Formato de Inclusión en Cartera

Formato de Inclusión en Cartera de Programas y Proyectos de Inversión

Ramo:
 Dependencia o Entidad:
 Clave de la Dependencia o Entidad:

No. (1)	Nombre del Programa o Proyecto (2)	Estado (3)	Municipio (4)	Descripción del Activo (5)	Flujos estimados de inversión (millones de pesos de 2001) (6)									Costo Tot
					Años Anteriores (6A)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 en adelante		

Fecha de elaboración _____

Nombre y Firma del Responsable _____

El fortalecimiento de la figura de la Cartera es un paso indispensable para avanzar en los procesos de planeación del gasto de inversión que realiza la Administración Pública Federal. Para ello, se establecerán reglas y procedimientos más transparentes, con delimitación de responsabilidades, como los siguientes:

- Establecimiento de una fecha límite para solicitud de inclusión en Cartera;
- Obligación de las entidades a justificar, en la solicitud de oficio, que los proyectos y programas cumplen con el PND;
- Llenado de un formato simplificado, para facilitar el acceso a la información de los proyectos y,
- Obligatoriedad de la UIDEP para informar a los ejecutores de gasto sobre los proyectos incluidos en la Cartera.

Sesión V: El sistema de inversión pública de Bolivia

Expositor: señor Rodrigo Castro¹

1. Evolución del sistema nacional de inversión pública

En octubre de 1974 se instituyó el Sistema Nacional de Proyectos (SNP), el mismo que buscaba dar solución a algunos problemas en la inversión detectados en ese momento, como ser: i) la insuficiencia en cantidad y calidad de proyectos de inversión, ii) la falta de concordancia entre las decisiones de inversión y las políticas trazadas por el gobierno, y iii) la falta de una norma general para la preparación, evaluación y control de proyectos en el sector público.

El SNP ponía especial énfasis en la fase de la preinversión, por considerar que esta era la fase que presentaba los mayores obstáculos para el fortalecimiento del proceso de inversión pública. Para cumplir las tareas de preinversión, se creó una instancia institucional separada del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, el Instituto Nacional de Preinversión (INALPRE)

¹ Director de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de Bolivia

En los hechos, el SNP dejó de tener vigencia, porque las autoridades tomaron decisiones adoptadas con el criterio de excepción. De esta situación resultó la aprobación y ejecución de proyectos sobredimensionados, dispersos en sus efectos y débiles en sus impactos, que en resumen significaba:

- Financiamiento de proyectos que no reportaban beneficios al país.
- Discrecionalidad en la asignación de los recursos.
- Ausencia de criterios homogéneos para la toma de decisión.
- Dilución de responsabilidad por asignación de recursos.
- Proyectos al margen de planes de desarrollo previamente definidos.
- Decisiones centralizadas y lejanas del nivel local.

En el contexto de las reformas estructurales implantadas en Bolivia desde 1985, se desarrolló un conjunto de acciones destinadas a la modernización de la gestión pública y a la implantación de sistemas administrativos que regulen el funcionamiento del Estado en diferentes áreas.

Uno de los esfuerzos de modernización tiene relación con el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos de inversión en el sector público, destinados a ampliar y mejorar la capacidad del Estado para proveer de servicios básicos e infraestructura física. Para ello, se estableció el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), cuyo desarrollo conceptual e implantación se inician en 1987.

En ese entonces el SNIP introduce dos criterios que le otorgan una naturaleza diferente a saber:

- i) “Descentralización operativa con centralización normativa”. De acuerdo a este concepto, se le asignó al Ministerio de Planeamiento y Coordinación las tareas de planificación y elaboración del Programa Nacional de Inversión Pública, en base a los lineamientos de la estrategia y planes nacionales de desarrollo y de la política económica vigente, así como también, el de establecer las normas y procedimientos que debían utilizar para la ejecución de las tareas descentralizadas. Por tanto, las tareas de identificar, evaluar, jerarquizar y controlar las inversiones, serían atribuciones y responsabilidad de las Cabezas Sectoriales y Regionales, que en coordinación con sus respectivas unidades dependientes, deberían otorgar un mayor grado de responsabilidad a cada entidad en el proceso de toma de decisiones respecto de la asignación de recursos de inversión.
- ii) “El proceso de inversión como unidad del sistema”, El SNIP consideraba las inversiones desde su etapa de identificación o idea, la formulación de la iniciativa, su evaluación, la asignación de prioridades respecto de otras iniciativas, la ejecución y su respectivo seguimiento y evaluación.

Desde entonces, se han operado varios cambios en el marco jurídico, institucional y funcional en el que se desarrollan los programas de inversión pública del país. En 1990, con la promulgación de la Ley 1178, conocida como Ley SAFCO, se crean los Sistemas de Administración y Control y se reconoce la vigencia de los Sistemas Nacionales de Planificación (SISPLAN) e Inversión Pública (SNIP). De esta manera, se institucionaliza el SNIP y se otorga al Ministerio de Planeamiento y Coordinación (MPC) su tuición como órgano rector.

La Ley 1493 de Ministerios, de septiembre de 1993, reestructura el Poder Ejecutivo disolviendo el MPC y transfiriendo la tuición del SNIP al Ministerio de Hacienda. Así, se integra el SNIP con los sistemas de Administración Financiera del Estado y se descentralizan las funciones de la inversión pública y el financiamiento externo, basándose en criterios sectoriales.

Posteriormente, en abril de 1994 y julio de 1995, se promulgan las Leyes 1551 y 1654 de Participación Popular y Descentralización Administrativa respectivamente, las cuales establecen un nuevo marco institucional y de competencias que rige la inversión pública regional y local. En dicho marco se incorporan al SNIP más de 300 Gobiernos Municipales. Asimismo, se transfieren a dichos Municipios y Prefecturas Departamentales nuevas competencias y recursos públicos para su cumplimiento.

Con la Ley N°1788 de Organización del Poder Ejecutivo promulgada en septiembre de 1997 y sus Decretos Reglamentarios, se consolida al Ministerio de Hacienda como órgano rector del SNIP.

El desarrollo del SNIP ha demandado recursos financieros del BID en los siguientes contratos de préstamo: Consolidación del SNIP, USD. 2.500.000 y Descentralización del SNIP USD. 9.200.000 y Apoyo a Municipios USD. 800.000.

2. El marco jurídico institucional del sistema nacional de inversión pública en Bolivia

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en Bolivia fue establecido en 1987, a través de la promulgación del Decreto Supremo No. 21660 en julio de 1987, que crea la Subsecretaría de Coordinación, Inversión Pública y Cooperación Internacional (SCIPCI) en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, quedando así constituidas las bases organizativas del proceso de inversión pública.

Con el mencionado instrumento, finalizan un conjunto de prácticas administrativas que formaron un marco no muy auspicioso para la inversión pública boliviana. Al respecto, básicamente se pueden destacar el divorcio entre la planificación y la inversión, la ausencia de criterios técnicos en la toma de decisiones y dilución de responsabilidades, plazos, tiempos e información. En suma, se carecía de directrices que orienten una adecuada gestión del ciclo de vida de los proyectos y programas de inversiones.

En 1987 Bolivia fue consolidando el anhelo de la estabilidad macroeconómica, aunque con fuertes debilidades microeconómicas. La aplicación de un modelo neomonetarista inspirado en una economía libre de mercado, liberalización de precios y de desregulación de mercados, hizo evolucionar la economía hacia una fuerte disciplina fiscal y monetaria acompañada de una reforma tributaria tendiente a Política Económica boliviana encausaría las reformas estructurales de primera generación apoyadas básicamente en la racionalización de las principales empresas públicas

El Decreto Supremo N°22407 del 19 de Enero de 1990, capítulo III Artículo 26, oficializa las normas y procedimientos establecidos en el Sistema Nacional de Inversión Pública para la preparación y financiamiento de todo Programa y Proyecto de Inversión Pública.

Desde 1987 hasta 1990, el SNIP ha permitido realizar acciones como el desarrollo e implantación del Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) en los Ministerios y Corporaciones de Desarrollo; elaboración de Metodología de Perfiles Afinados; Capacitación en la Formulación y Evaluación de proyectos; etc.

El año 1990 marcó un punto de inflexión muy importante en el quehacer económico y social de Bolivia. La crisis del endeudamiento que golpeó a los países en desarrollo en la década de los ochenta, direccionaba a éstos a demostrar ante los países más industrializados y organismos multilaterales de financiamiento, el establecimiento de instrumentos jurídicos que modernicen la gestión pública, orientada básicamente a lo que fallo una década atrás: resultados. Es en ese contexto, que se promulgó la Ley No. 1178 de los Sistemas de Administración, Fiscalización y Control Gubernamentales (SAFCO). La Ley SAFCO institucionalizó al SNIP interrelacionándolo con los sistemas de administración financiera y control creados. En los aspectos más generales, la

Ley SAFCO regula el funcionamiento del SNIP, SISPLAN y los llamados Sistemas SAFCO (de administración financiera y control).

La Ley SAFCO vertería tres mandatos claves: i) establecimiento de órganos rectores para todos los sistemas que regule; ii) establecimiento de instrumentos normativos Normas Básicas que regulen los procesos de los sistemas y iii) establecimiento de instrumentos técnico-metodológicos que coadyuven a la óptima gestión del ciclo de vida de los proyectos de inversión, de manera de asignar eficientemente los recursos y evolucionar hacia grados adecuados de ejecución de la inversión programada.

A corto plazo se definieron los órganos rectores de los Sistemas, en el caso del SNIP tal función recayó en el entonces Ministerio de Planeamiento y Coordinación, bajo cuya tuición se sujetarían las labores de planificación y gestión de la inversión. Por lo menos a corto plazo, no se contemplarían definiciones de Normas Básicas por parte de ningún órgano rector.

Entre 1987 y 1990 también se crearon los llamados Fondos de Inversión y Desarrollo, los cuales cumplirían funciones importantes en el marco del SNIP. Al respecto, los Fondos canalizarían recursos asignándolos eficientemente en base a criterios técnicos de cofinanciamiento de la inversión pública a nivel regional y local.

En 1993 asume el poder un gobierno que tendría a su cargo llevar adelante las reformas de segunda generación, entre las que se contemplaban la descentralización administrativa, participación popular, reforma educativa y de pensiones. En tal contexto, se promulgó la Ley No. 1493 de Ministerios, la que sienta las bases iniciales hacia una descentralización sectorial; aparecería el término de órganos “cabeza de sector” a cargo de los Ministerios Sectoriales bajo cuya tutela se establecería la política de inversión sectorial. A partir de ese momento, el SNIP experimentaría un funcionamiento descentralizado en sectores y el financiamiento externo tomaría también ese rumbo.

Además la Ley No. 1493 sentaría un precedente importante, se asoció la idea de que la inversión pública debe estar cerca de los recursos, vale decir, del Ministerio de Hacienda; en suma, se decidió hacer recaer la rectoría del SNIP sobre el Ministerio de Hacienda.

En 1994 y 1995, ocurren otros dos hechos de singular importancia. Se promulgan las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa con lo que se completaría un proceso de descentralización en Bolivia. Al respecto, la Ley No. 1551 de Participación Popular marcaría el inicio de un proceso de municipalismo, reconociendo a 311 Gobiernos Municipales y convirtiéndolos en motores del desarrollo de sus jurisdicciones seccionales; se ampliaron las competencias municipales (provisión de servicios y de apoyo productivo) para lo que se transfirieron más recursos que los provenientes básicamente de impuestos municipales. Los recursos adicionales provinieron de coparticipación tributaria (20% de los impuestos nacionales distribuidos en función a criterio poblacional). La Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa eliminó a las ex-Corporaciones Regionales de Desarrollo, traspasando sus competencias y fortaleciendo de esta forma a las nueve Prefecturas Departamentales territorializando la inversión pública. El SNIP abrazaría ya no sólo a los sectores, sino también a 311 municipios y nueve prefecturas.

El SNIP fue el primer sistema en mostrar adelantos notables para la conformación de sus Normas Básicas, las cuales finalmente fueron promulgadas en agosto de 1996, mediante Resolución Suprema No. 216768 y cuyo objetivo radica en regular el funcionamiento del SNIP en el marco de la Ley SAFCO (además de tener un carácter reglamentario de la misma). En 1997, se establecieron los Reglamentos Operativos que regulan los procesos específicos del SNIP. Al respecto, en junio de 1997 se aprobó la Resolución Ministerial No. 528 que establecía el Reglamento Básico de Operaciones del SNIP; también en junio de 1997 la Resolución Ministerial No. 612 puso en

vigencia el Reglamento Básico de Operaciones del Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) y la Resolución Ministerial No. 613 estableció el Reglamento Básico de Preinversión.

Con la Ley N°1788 de Organización del Poder Ejecutivo y sus Decretos Reglamentarios promulgados en septiembre de 1997, se consolida al Ministerio de Hacienda como órgano rector del SNIP.

3. Estructura para la administración del SNIP

En Bolivia, el SNIP reconoce tres niveles institucionales; nacional (Ministerio de Hacienda como órgano rector del SNIP y Ministerios Cabezas de Sector), departamental (Prefecturas) y local (Municipios), dentro de ese marco de referencia, las Normas Básicas del SNIP han establecido el siguiente rol:

- a) El órgano rector del SNIP, debe establecer instrumentos normativos y técnico metodológicos, los primeros están orientados a regular los procesos específicos del Programa de Inversión Pública al interior de las entidades del sector público, los segundos dirigen el proceso de asignación eficiente de los recursos en la preparación, evaluación y administración de proyectos. El Ministerio de Hacienda como órgano rector del SNIP, da cumplimiento por intermedio del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).
- b) Los Ministerios Cabezas de Sector, están encargados de establecer reglamentos específicos que aseguren el funcionamiento del SNIP en el ámbito de competencia de cada Ministerio.
- c) Los Fondos de Inversión y Desarrollo, determinan procedimientos para la aplicación de las políticas de cofinanciamiento en los sectores comprendidos en su ámbito de competencia, en sujeción a las políticas definidas por el Ministerio de área.
- d) Prefecturas Departamentales, Gobiernos Municipales y Entidades Dependientes, deben elaborar y establecer los reglamentos específicos que aseguren el funcionamiento del SNIP en el ámbito interno de su competencia.

El VIPFE presenta una estructura interna compuesta por la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) y la Dirección General de Financiamiento Externo (DGFE). La DGIP a su vez se divide en tres unidades: la Unidad de Desarrollo del SNIP, la Unidad de Inversión Territorial y la Unidad de Inversión Sectorial, en la primera unidad, se ejecutan actividades dirigidas al desarrollo institucional del SNIP. Las otras dos unidades se constituyen en unidades operativas relacionadas con la ejecución de los proyectos de inversión pública.

La DGFE cuenta con tres unidades: la Unidad de Negociación y Agilización de Desembolsos, la Unidad de Programación de Financiamiento y Coordinación de ONGs y la Unidad de Administración de Programas.

El VIPFE tiene también dos unidades staff que se denominan Unidad de Sistemas de Información que es responsable del funcionamiento del Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) y la Unidad de Cierre de Proyectos (se adjunta el organigrama en anexos).

4. Procedimientos del SNIP

El proceso clave del SNIP en Bolivia

El SNIP en Bolivia tiene un proceso clave muy definido. El mencionado proceso comienza donde se establece el producto final del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), es decir, los Planes de Desarrollo a todo nivel intergubernamental. Básicamente, el SISPLAN finaliza su

proceso con el establecimiento del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES realizado a nivel nacional), las Políticas de Desarrollo Sectoriales (PDS establecido por los Ministerios Sectoriales), los Planes de Desarrollo Departamental (PDDs realizados por las Prefecturas Departamentales) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs establecidos por los Gobiernos Municipales).

Los procesos de planificación que finalizan en los instrumentos de desarrollo mencionados en el anterior párrafo, están reglamentados por labores participativas de gran escala. Por ejemplo, la Ley No. 1551 de Participación Popular estableció a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) y sus respectivos Comités de Vigilancia (CV) como instituciones que velen por la participación desde los barrios, juntas de vecinos y otras organizaciones vivas de la sociedad en la priorización de necesidades y conformación del plan de desarrollo. En el caso de las Prefecturas, los consejeros departamentales cumplen funciones fiscalizadoras y coadyuvan a que la sociedad participe en la definición de las necesidades.

Al respecto, a partir de los insumos del SISPLAN, en una segunda parte del proceso clave, comienza el funcionamiento del SNIP que tiene tres pilares definidos.

El primer pilar radica en los principios del sistema. El SNIP funciona en base a los siguientes criterios: Eficiencia Socioeconómica (asignación de recursos a las mejores alternativas de inversión), Compatibilidad con Planes de Desarrollo (interrelación adecuada entre el SNIP y el SISPLAN), Responsabilidad por Resultados (los beneficios de los proyectos deben estar sujetos a la responsabilidad de las máximas autoridades ejecutivas), Racionalidad en la Toma de Decisiones (cumplimiento secuencial del ciclo de vida de los proyectos de inversión en base a criterios técnicos definidos), Complementariedad de esfuerzos (conjunción de esfuerzos y recursos para la política de cofinanciamiento), Sostenibilidad Operativa (Generación de beneficios estimados garantizando los recursos financieros para el funcionamiento) y Centralización Normativa/Descentralización Operativa (garantiza el funcionamiento descentralizado del sistema y asegura un único nivel normativo).

El segundo pilar corresponde a los instrumentos normativos y está compuesto básicamente por dos elementos: i) las Normas Básicas del SNIP y ii) los Reglamentos Específicos del SNIP que deben establecer las entidades públicas para regular el funcionamiento del sistema, a partir de las particularidades de las mismas.

El tercer pilar está compuesto por los instrumentos técnico metodológicos. Los mencionados instrumentos apoyan la adecuada gestión del Ciclo de Vida de los proyectos de inversión, de manera que coadyuven en la eficiente asignación de recursos en la fase de preinversión y el adecuado grado de ejecución en la fase de inversión.

El producto del proceso clave del SNIP descrito en los párrafos precedentes deriva en la Inversión Pública Eficiente.

Las Normas Básicas del SNIP definen al Programa de Inversión Pública (PIP) como el conjunto de proyectos (que se encuentren ya sea en la fase de preinversión y/o inversión) que cumplen todos y cada una de las directrices establecidas en las Normas Básicas. El PIP esta conformado por: i) el Presupuesto de Inversión Pública (conjunto de proyectos que cuentan con financiamiento asegurado para su realización) y ii) Programa de Requerimientos de Financiamiento (proyectos que todavía no cuentan con financiamiento para su realización).

El funcionamiento del proceso presupuestal de inversiones se inicia con la emisión de las Directrices de Formulación Presupuestaria y luego la elaboración de los presupuestos institucionales por parte de las entidades que forman parte del SNIP (cuyo funcionamiento es descentralizado). Básicamente las instancias que elaboran su presupuesto institucional son los Fondos de Inversión y Desarrollo, las Prefecturas Departamentales, los Gobiernos Municipales y los Ministerios e instituciones bajo su tuición. La mencionada actividad se cumple en el marco de las

directrices de formulación presupuestaria que elaboran anualmente los órganos rectores de los Sistemas de Inversión Pública y Presupuesto.

Los proyectos de Presupuestos Institucionales deben ser aprobados por instancias de los niveles intergubernamentales definidas. Por ejemplo, los presupuestos institucionales de las Prefecturas deben ser aprobados por los respectivos Consejos Departamentales. En el mismo contexto, los Ministerios deberán aprobar los proyectos de Presupuestos Institucionales de las diferentes entidades sectoriales bajo su tuición.

El órgano rector del SNIP realiza la evaluación global de los Programas de Inversión Pública de los diferentes niveles intergubernamentales, cuyos componentes relevantes constituyen los Presupuestos de Inversión Pública.

Posterior a la evaluación mencionada, el órgano rector establece un análisis de consistencia de usos y fuentes y avala el proceso en el marco de las Normas Básicas del SNIP.

Como paso final, el órgano rector del SNIP realiza la consolidación del Programa de Inversión Pública Nacional y por ende se obtiene el anteproyecto de Presupuesto de Inversión Pública Nacional, el que forma parte del anteproyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) que luego de un análisis global y ajustes si corresponde, se constituye en el proyecto de PGN, el mismo que es remitido al Poder Legislativo para su consideración, análisis y aprobación. Finalmente, el proyecto de PGN se convierte en PGN y es sancionado mediante Ley Financial.

Posteriormente, se desarrolla el proceso de la ejecución del Presupuesto de Inversión Pública por parte de los Fondos, Prefecturas, y Ministerios (e instancias bajo su competencia) con su respectiva etapa de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria. El órgano rector realizará el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria del Programa Nacional de Inversión Pública.

En el caso de los presupuestos municipales, los mismos son aprobados por los Concejos Municipales correspondientes, asimismo la ejecución, control y seguimiento son realizados por las instancias establecidas en la Ley de Municipalidades. Los presupuestos aprobados de inversión pública municipal son enviados al órgano rector del Sistema para el registro correspondiente.

El otro elemento clave del Programa de Inversión Pública es el Programa de Requerimientos de Financiamiento. Las entidades públicas (Ministerios, Prefecturas y Municipios) deben elaborar sus programas de requerimiento de financiamiento sobre la base de los proyectos de inversión que no cuentan con recursos asegurados cumpliendo las condiciones establecidas en las Normas Básicas del SNIP y en los plazos definidos por el órgano rector.

En el caso del PRF de los Municipios el Directorio Único de Fondos, en conjunción con los órganos Cabeza de Sector y el órgano rector del SNIP definen la Política de Compensación y Crédito Subnacional cuyo instrumento jurídico; en este sentido, se ha aprobado la Política Nacional de Compensación, por la Ley N°2035 del Dialogo Nacional 2000. En este marco, los Fondos de Inversión y Desarrollo, considerando la demanda de financiamiento deben presentar al órgano rector del Sistema el Programa de Requerimiento de Financiamiento a nivel de programas, para realizar la búsqueda de financiamiento.

El órgano rector del SNIP consolida los programas de requerimientos de financiamiento y realiza las gestiones para la contratación de financiamiento.

5. Estructura del sistema de Información y datos que registra. El sistema de información sobre inversiones en Bolivia (SISIN)

a) Antecedentes

El trabajo de sistematización de los procedimientos y procesos comenzó con el desarrollo del Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN), en el año 1986, cuyo principal objetivo fue crear una base de datos de los proyectos de inversión pública y elaborar, a través de dicho instrumento, los listados de presupuesto de gestión y los programas trienales, además del control de la ejecución de los desembolsos. Esta labor prosiguió hasta la gestión 1989, a partir de la cual los objetivos del SISIN se modificaron con la incorporación de las metodologías desarrolladas para el SNIP, para el manejo de los proyectos.

Durante los años de 1989 y 1990, se trabajó en la sistematización y principalmente en la finalización del desarrollo del SISIN. Por otro lado aparecieron nuevos requerimientos de sistematización de los procesos, los que se tradujeron en el diseño y desarrollo de otros dos Sistemas: el Sistema de Información Sobre Financiamiento Externo (SISFIN) y el Sistema de Cooperación Internacional (SISCOOP), que como efecto de la reestructuración interna del VIPFE, fue fusionado con el SISFIN.

b) Concepto del SISIN

El Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) es un instrumento de organización de información del SNIP, que reconoce al proyecto de inversión pública como unidad del sistema y permite recopilar, almacenar, procesar y difundir la información de carácter financiero y no financiero, relativa al ciclo de vida de cada proyecto y su financiamiento.

Objetivos Iniciales del SISIN:

- Banco de Proyectos de Inversión
- Formulación de los Planes y Presupuestos Anuales y Trienales de Inversión.
- Seguimiento de los Proyectos de Inversión

Objetivos y funciones actuales:

El SISIN, permite incorporar nuevos procesos y metodologías de acuerdo a las reformas del Estado y a la realidad nacional, básicamente debe:

- Proporcionar información oportuna, confiable y actualizada sobre el PIP.
- Fortalecer la capacidad gerencial del Estado apoyando la toma de decisiones.
- Facilitar el análisis del PIP, detectando desequilibrios sectoriales o Departamentales (regionales) en la asignación de recursos.
- Posibilitar la programación, seguimiento y control de la programación física y financiera del PIP.
- Servir como instrumento de gestión pública.

c) Estructura organizacional del SISIN

De acuerdo a la concepción del SNIP, el SISIN opera en forma descentralizada con una centralización normativa, cuya estructura organizacional es:

- i) Centralización normativa:
 - **Módulo Central del SISIN**, funciona en el VIPFE del Ministerio de Hacienda
 - **Funciones Institucionales:** i) Emitir Directrices de Operabilidad, ii) Diseñar, Desarrollar e Implantar el Sistema, iii) Capacitar y iv) Centralizar la información.

- ii) Descentralización operativa:
 - Módulo Institucional: Fondos de Inversión y Desarrollo (FPS, FNDR y FDC, PASA y FONAMA).
 - Modulo Sectorial: Ministerios, Viceministerios, Entidades Descentralizadas, Cajas de Salud, etc.
 - Módulo Departamental:
 - i) Prefecturas, Modulo Municipal (Municipios rurales),
- iii) Municipios: Municipios de capitales de departamento y Municipios grandes.
 - Funciones institucionales: i) Recabar información en el Formulario Único (FU), ii) Registrar la información de sus proyectos en el FU del SISIN, iii) Procesar la información, iv) Realizar el control y seguimiento de sus proyectos, v) Remitir la información de IP al SISIN Central en medio magnético o correo electrónico.

d) Interrelación del SISIN con otros sistemas:

En el marco de la Ley SAFCO, dos sistemas de información oficiales están operando en la actualidad, son el SISIN del SNIP y el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) de los Sistemas de Administración y Control.

El SISIN, mantiene una interfase con el SIGMA, en la interrelación operativa transfiriendo en forma automática el Anteproyecto de Presupuesto de Inversión Pública de una gestión al Módulo de formulación presupuestaria del SIGMA, constituyéndose el Código SISIN en la llave para la identificación de los proyectos en su interrelación SIGMA/ SISIN.

Una vez aprobado el Presupuesto General de la Nación (PGN), éste es transferido automáticamente al SISIN Central, para ser entregado por medio magnético a todas instituciones incluidas en el PGN.

A partir de 2001, también en forma automática, el SIGMA transfiere la información del presupuesto modificado del PGN (Presupuesto vigente). Una vez que el SIGMA complete la implantación del Sistema en todas las instituciones públicas, se tiene previsto proporcionar información sobre la ejecución presupuestaria en forma mensual.

El Sistema de Gerencia de Proyecto, (SGP), es un instrumento del SNIP que permite realizar el seguimiento de la ejecución físico - financiera del proyecto (preinversión e inversión) al responsable o encargado de su ejecución . El SGP ha permitido que las instituciones puedan enviar mensualmente la información físico-financiera de cada proyecto, quedando pendientes los proyectos financiados por los Fondos de Inversión y Desarrollo. A la fecha se viene concluyendo el SGP II con el propósito de mejorar la calidad de información.

El SGP, proporciona información del avance físico al SISIN.

Las Metodologías de Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, que coadyuvan a la eficiente asignación de recursos de inversión pública en los principales sectores económicos. **Sistema de Información Sobre Financiamiento Externo (SISFIN)**, permite la sistematización de los procesos de gestión de financiamiento externo.

Esta prevista su integración al SISIN, debido a su relación con el financiamiento de la inversión pública.

a) Aspectos Técnicos Informáticos

- i) Versiones:
 - **Plataforma Dos:** Revelation, hasta 1987
 - **Plataforma Windows:** Access, a partir de 1998
- ii) Especificaciones

- **Nivel Central**

Servidor: i) Microsoft NT Server 4.0 y ii) Microsoft Access 97 (En fase de migración al SQL Server v. 6.0)

Estaciones de trabajo: i) Microsoft Windows 95 ó 98 y ii) MS Office 97 Profesional Edición

- **Nivel Descentralizado:**

Monousuario: i) Microsoft Windows 95 ó 98 y ii) Microsoft Office 97, Profesional Edition ó Microsoft Office 2000.

iii) Especificaciones de Hardware – Nivel Central

- **Comunicación: 110 puntos de red**

2 Hub HP de 10 MBps con 24 puertos cada uno

1 Hub 3 Com de 10 Mbps con 12 puertos

2 switches 3 Com de 100 Mbps con 24 puertos cada uno

- **Conexión con Internet**

19200 bps conectada con ENTEL

Router CISCO 2500

Modem RDS V.35 DTR

- **Servidores**

HP NetServer LH-3, Pentium de 400 Mhz con 256Mb de RAM, tarjeta de red de 100 Mbps

- **Terminales**

Pentium de 350 Mhz con 128Mb de RAM, tarjeta de red de 100 Mbps

iv) Especificaciones de hardware – Nivel descentralizado

- **Monousuario**

Espacio disponible en disco duro de 100 MB (mínimo)

32 MB o superior en RAM

Procesador Pentium

Velocidad 200 Mhz o superior

Monitor a color SVGA, resolución 800 x 600 o superior

Impresora láser o Chorro de tinta.

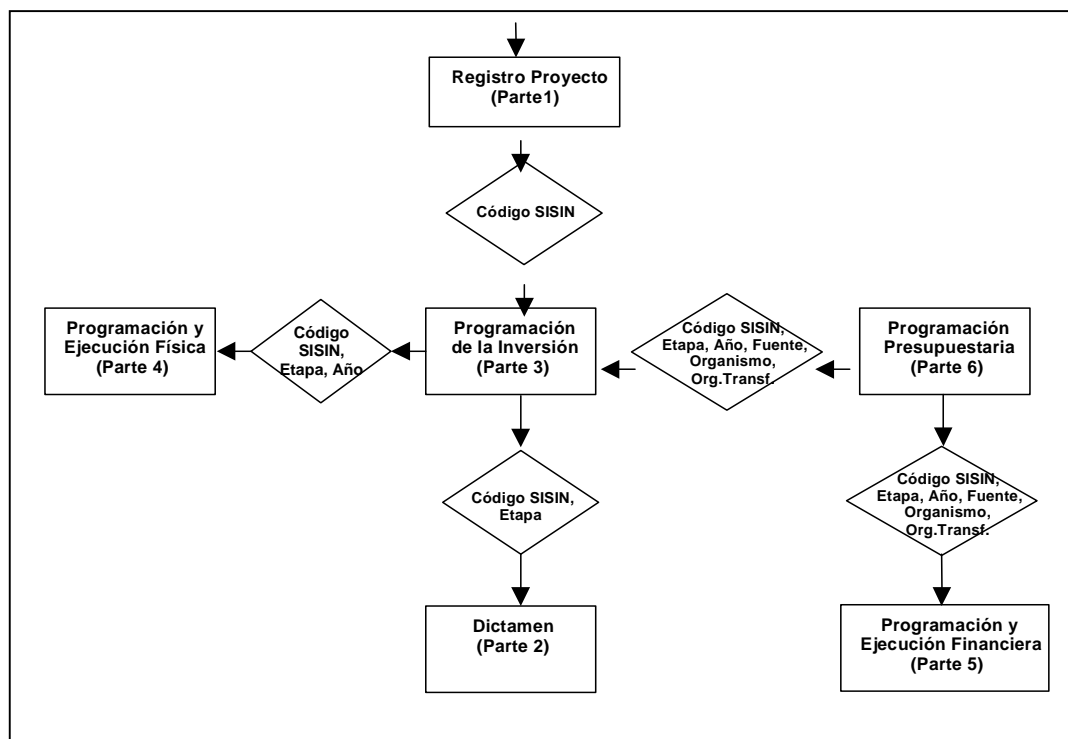
b) Subsistemas del SISIN

- Registro de Proyectos, incorporar proyectos de inversión, asignándoles un código de identificación.
- Programación de la inversión, registrar las necesidades de financiamiento para cada fase y etapa del proyecto.
- Registro de Dictámenes, registrar la información respaldatoria de la Máxima Autoridad Ejecutiva, por la asignación de los recursos.

- **Programación y Reprogramación Presupuestaria**, registrar la información necesaria para la formulación del presupuesto del proyecto de inversión.
- Programación y Seguimiento a la Ejecución Física y Financiera, registrar la asignación de unidades físicas a ser ejecutadas en cada actividad y su ponderación respecto de su duración.
- Evaluación de Resultados, registrar información relativa a la evaluación ex-post, de impacto y de gestión de los proyectos de inversión pública.

Cuadro 1

INTERRELACIÓN Y SECUENCIA ENTRE LAS PARTES DEL FORMULARIO ÚNICO



c) Información histórica

a) SISIN Revelation

- 1987 – 1998: Institución Gobierno Central, Prefecturas, Fondos, entidades descentralizadas y empresas públicas.
- 1994 – 1998: Institución Gobiernos Municipales (capitales de departamento y Unidades de Fortalecimiento Municipal Prefecturas)

b) SISIN, Windows – MS Access

- 1999 adelante: Todas las instituciones

c) La información sobre Inversión Pública se encuentra a disposición de la sociedad en el Sitio WEB: www.vipfe.gov.bo

d) Perspectiva y alcances a futuro del SISIN Jerarquizar la operabilidad del SISIN

- a) SISIN funcionando bajo red en módulos institucional, sectorial, departamental y municipal

- b) Automatización de la actualización de la información on-line
- c) Completar el subsistema de evaluación de resultados
- d) Completar el subsistema de evaluación de los impactos macroeconómicos del programa de inversión pública.

6. Estadísticas sobre el SNIP

Cuadro 2

NÚMERO DE PROYECTOS CON PRESUPUESTO REGISTRADOS POR AÑO

Año	SISIN-NACIONAL	SISIN-MUNICIPAL	TOTAL
	Nº de proyectos	Nº de proyectos	Proyectos Registrados
1987			459
1988	459		231
1989	231		399
1990	399		428
1991	428		541
1992	541		825
1993	825		678
1994	678		1,614
1995	1,614		6,063
1996	1,807	4,256	8,824
	1.837	6.987	

En el SISIN-Municipal parcial a partir de 1999, a la fecha se viene migrando la información.

Cuadro 3

INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA

Instituciones	Nº parcial	Nº Total
1 Gobierno Central		16
Vicepresidencia	1	
Ministerios	13	
Poder Judicial	1	
Honorable Corte Electoral	1	
2 Empresas Públicas	3	3
3 Entidades Descentralizadas	15	15
4 Fondos de Inversión y Desarrollo	4	4
5 Administración Departamental		12
Prefecturas	9	
Entidades Regionales	3	
6 Administración Local		319
Municipios	315	
Empresas Locales	4	
Total Entidades		369

Cuadro 4

VOLUMEN DE TOTAL DE DATOS REGISTRADOS DEL SISIN-NACIONAL

TOTAL Registros	
Año	
1987	2,098
1988	2,378
1989	2,924
1990	2,803
1991	4,783
1992	10,765
1993	6,747
1994	15,403
1995	15,667
1996	29,892
1997	64,042
1998	55,306
1999	43,461
2000	44,510
2001	47,184

Cuadro 1

N° DE FUNCIONARIOS QUE TIENEN ACCESO AL SNIP
N° DE SISIN Y OPERADORES

		N°	N°
	Instituciones	SISIN	Operadores
1	Gobierno Central	23	46
	Vicepresidencia	1	2
	Ministerios	20	40
	Poder Judicial	1	2
	Honorable Corte Electoral	1	2
2	Empresas Públicas	3	6
3	Entidades Descentralizadas	11	22
4	Fondos de Inversión y Desarrollo	4	8
5	Administración Departamental	20	54
	Prefecturas Institucional	9	27
	Prefecturas Municipios Rurales	8	24
	Entidades Regionales	3	3
6	Administración Local	14	28
	Municipios	10	20
	Empresas Locales	4	8
	Total Entidades	75	164

7. Comentarios sobre la operación actual del sistema

La *Consolidación del SNIP*, implicó un conjunto de actividades destinadas a establecer el marco normativo, para sentar las bases de la inversión pública eficiente, entre los beneficios obtenidos en esta etapa, se encuentra la promulgación de las Normas Básicas del SNIP, mediante Resolución Suprema No. 216768 del 18 de junio de 1996, posteriormente fueron aprobados los Reglamentos Básicos Complementarios² de Operaciones del SNIP, de Operaciones del SISIN y el de Preinversión.

La segunda etapa se denominó Descentralización del SNIP y tuvo una característica enfocada en el desarrollo de instrumentos técnico metodológicos más que operativos, debido a que la descentralización como proceso implica generación de una base cognoscitiva consistente, aspecto que es crucial para construir fortalezas regionales y marchar a la par del nivel central.

El SNIP, a pesar de los problemas de carácter técnico y político, ha logrado su institucionalización como sistema de política de Estado y su aplicación en el todo sector público es de orden generalizado.

Asimismo, el SNIP ha apoyado el proceso de descentralización administrativa otorgando los criterios e instrumentos que han permitido que el proceso en la formulación, evaluación, financiamiento, ejecución, administración, seguimiento y control de la inversión pública no sea caótico.

Por último, el SNIP se constituye en uno de los instrumentos de generación y evaluación de políticas, brindando información sobre los procesos de inversión pública y los resultados de la implementación de las políticas públicas, permitiendo disponer de reportes sectoriales, geográficos, fuentes de financiamiento, etc. Esta información se halla disponible y es de uso irrestricto, actualizándose en forma mensual con reportes oficiales trimestralmente.

8. Lecciones aprendidas en el montaje y operación del SNIP

El panorama de la inversión pública hasta 1987, presentaba condiciones no muy alentadoras que fueron analizadas con detenimiento en el acápite del marco legal del SNIP; básicamente, se puede resumir en un conjunto de prácticas administrativas que no sentaban ninguna base para la asignación eficiente de los escasos recursos de inversión (se adolecía completamente de instrumentos técnico metodológicos), no se contaba con instrumentos normativos que regulen adecuadamente los procesos de inversión, se carecían de principios que orienten la inversión pública y no se sentaban las bases que coadyuven a una ejecución óptima de la inversión.

Hasta este punto, las lecciones aprendidas reflejaban la necesidad de contar ex-ante la formación de un SNIP con un marco jurídico institucional claro y adecuado. En el caso boliviano, este aspecto tuvo un notable avance con la promulgación de la Ley SAFCO, instrumento que definió una nueva lógica sistémica en el quehacer económico y social de la gestión pública orientada a resultados. A partir de la promulgación de la mencionada ley, los dos sistemas nacionales y suprainstitucionales (SNIP y SISPLAN) se interrelacionarían con los sistemas creados por la Ley SAFCO a partir de cuya acción se coadyuvaría a la operativización a corto plazo de los objetivos de los sistemas nacionales.

El siguiente desafío consistía en la implementación de un instrumento normativo que regule el funcionamiento del SNIP en el marco del ordenamiento jurídico institucional vigente. Los riesgos que se corren tienen que ver con la caracterización del instrumento normativo. En el caso de Bolivia, el primer desafío constituyó la jerarquía legal que debía recaer sobre las

² El instrumento que permite la aplicación de los reglamentos señalados anteriormente, se denomina Resolución Ministerial (RM), en el caso del Reglamento Básico de Operaciones del SNIP es la RM No. 528, del Reglamento Básico de Operaciones del SISIN RM No. 612 y del reglamento Básico de Preinversión, RM No. 613.

Normas Básicas del SNIP (y en realidad de todos los sistemas), los riesgos asociados a jerarquizar en demasía las Normas Básicas radican en la tediosidad del proceso de aprobación del mismo (un consejo de ministros por ejemplo); y por otro lado, los riesgos asociados con el establecimiento de una jerarquía inadecuada radican en la vulnerabilidad por parte de instrumentos con jerarquía superior. En el caso boliviano, el punto de equilibrio encontrado ha recaído sobre la Resolución Suprema que presenta una ágil aprobación.

Definitivamente el segundo escollo consiste en desarrollar y consolidar el sistema. El proceso mencionado pasa por alcanzar un adecuado grado de difusión de las Normas Básicas y conformar programas de desarrollo del sistema. El común denominador debe constituir una base tendiente a desarrollar instrumentos técnico metodológicos que coadyuven a la asignación eficiente de recursos de inversión pública.

Una vez que se desarrolla un set idóneo de instrumentos técnico metodológicos, generalmente, el sistema se encuentra en mejores condiciones de encarar las tareas de descentralizar su funcionamiento.

Bolivia tuvo contratiempos en la sincronización de los tiempos de los procesos mencionados. Al respecto, se siguieron programas con objetivos básicamente descentralizadores sin haber completado el set eficiente de instrumentos técnico metodológicos. Es más, las lecciones aprendidas parecerían apuntar como proceso ideal al desarrollo de instrumentos técnico metodológicos casi simultáneamente a la conformación del instrumento normativo relevante (es decir Normas Básicas), de manera que ésta última se refiera con mayor precisión a los instrumentos técnicos y metodológicos subyacentes con los que se pretende que las entidades públicas trabajen.

En el caso boliviano, el lanzamiento de los instrumentos normativos y labores de descentralización se llevaron a cabo ex-ante al proceso de culminación de definición de los instrumentos técnico metodológicos.

Antes de la descentralización del SNIP, la inversión pública en Bolivia tuvo dos grandes problemas: i) asignar eficientemente los escasos recursos de inversión y ii) lograr un grado de ejecución de la inversión pública aceptable.

El primer aspecto fue arduamente trabajado y con la aprobación de Metodologías de Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión y la estimación de las Razones Precio Cuenta de Eficiencia para la economía boliviana, se dieron grandes pasos hacia una consolidación de una cultura de proyectos tendiente a asignar los recursos de inversión eficientemente.

9. En conclusión:

La ejecución de proyectos y más aún proyectos de orden público requiere de un ordenamiento, que facilite criterios, metodologías e instrumentos, ya que si no se cuenta con ello la decisión que se tomen sobre las inversiones públicas responderían a criterios coyunturales y discrecionales.

La implementación del SNIP, ha dejado las siguientes lecciones:

- Los instrumentos y metodologías deben ser adecuadamente difundidos.
- Se debe tener la capacidad de identificar las necesidades de las diferentes instituciones públicas para desarrollar y responder en forma oportuna.
- Los parámetros de evaluación deben ser permanentemente revisados y complementados.
- La capacitación es fundamental y debe tratar de garantizar la aplicación del SNIP, para lo cual, debe adecuarse a las demandas de los usuarios y deberá aplicarse con mayor énfasis en los municipios.

- Es importante la decisión política para la vigencia del SNIP.
- La sustitución de los funcionarios técnicos por personal calificado, constituye un retroceso que dificulta la operación del sistema.
- La emisión de la información por parte de las entidades ejecutoras al órgano rector debe ser oportuna y veraz.
- No se debe descuidar el desarrollo del SISIN, SGP y las Metodologías de Evaluación; así como, los criterios de evaluación.
- En el caso de los municipios, la legislación vigente implica una debilidad para el establecimiento del SNIP y su relacionamiento con el órgano rector, aspecto que ha originado la falta de información oportuna.

10. Situación esperada a futuro

Al haberse institucionalizado el SNIP, en el marco de la gestión pública, es necesario su permanente desarrollo para permitir responder a los cambios y a las necesidades de todo el sector público:

En ese contexto se plantean acciones de corto, mediano y largo plazo:

- a) Aprobar la actualización de las normas básicas del SNIP.
- b) Sistematizar el banco de proyectos
- c) Completar la operativización del Programa de Requerimiento de Financiamiento.
- d) Desarrollar instrumentos y mejorar el relacionamiento con los municipios.
- e) Actualizar los parámetros de evaluación.
- f) Continuar con el desarrollo del SISIN y el Sistema de Gerencia de Proyectos.
- g) Integración del SISFIN al SISIN.
- h) Continuar con el desarrollo de metodologías.
- i) Mejorar los sistemas de capacitación y difusión.
- j) Mejorar la interrelación con el Sistema de Planificación.

Actualmente se viene ejecutando el Programa de Apoyo a la Descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de la Preinversión (SNIPPRE), dentro del contrato de préstamo 993/SF-BO con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los objetivos del SNIPPRE son:

- Contribuir al proceso de racionalización de la inversión pública y al mejoramiento de la gestión de la preinversión, en el contexto de la descentralización administrativa y financiera del gobierno de Bolivia.
- Implantar el SNIP, a nivel de las administraciones departamentales y locales y, de modo concomitante, financiar estudios de preinversión a esos niveles.

Para alcanzar dichos objetivos, se cuenta con dos componentes:

a) Descentralización del SNIP

Consiste en un conjunto de actividades definidas para apoyar la adopción de las normas y procedimientos del SNIP, a nivel de las entidades públicas descentralizadas, a fin de generar en dichas entidades la capacidad para racionalizar su gasto de inversión, así como para asegurar la integralidad de éste con los planes de desarrollo regional y nacional.

b) Financiamiento de la preinversión

Se financiarán estudios de preinversión y consultorías para la gestión de estudios, a las instituciones elegibles que cuenten con los instrumentos del SNIP en aplicación o en implantación.

Presentación 1

**MINISTERIO DE HACIENDA
DE BOLIVIA**

**SISTEMA NACIONAL DE
INVERSIÓN PÚBLICA**

Presentación 2

1. Índice

2. Reseña Histórica

3. Proceso de implantación del SNIP

4. Análisis FODA

5. Resultados del proceso

6. Resultados esperados

2. RESEÑA HISTORICA

1974

- **En octubre se instituye el Sistema Nacional de Proyectos, que buscaba dar soluciones a algunos problemas en la inversión:**
 - **Insuficiencia en cantidad y calidad de proyectos.**
 - **Falta de concordancia entre las decisiones de inversión y las políticas trazadas**
 - **Falta de una norma general para la preparación, evaluación y control de proyectos.**

2. RESEÑA HISTORICA

1985

- **La Nueva Política Económica se implementa mediante el Decreto Supremo N°21060 en agosto.**
 - **Restablecer la estabilización económica.**
 - **Disminuir el déficit fiscal generado por la crisis del endeudamiento externo, el déficit de las empresas estatales y la ineficiencia del sistema tributario.**

(cont. 2)

La estabilidad económica vigente en el país, tuvo el objetivo de establecer las bases para el crecimiento económico.

- ***La variable que permite dinamizar la economía, es la inversión total (pública y privada).***
- ***El Decreto Supremo 21660 inicia un proceso de la gestión de la inversión creando el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y acciones orientadas a su desarrollo.***

(cont. 2)

El establecimiento del SNIP evidenció la necesidad de establecer instrumentos normativos y técnico metodológicos que coadyuven el logro de una Inversión Pública Eficiente.

Un primer esfuerzo constituye el Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN).

(cont. 2)

El SISIN permitió:

- **Sistematizar la información correspondiente a los proyectos de inversión pública en ejecución.**
- **Tomar decisiones de inversión con mejor calidad de información sobre la continuidad o postergación de proyectos que no reunían los criterios técnicos para su ejecución.**
- **Programar las inversiones en un horizonte de mediano plazo, cuantificando de manera más precisa los requerimientos de financiamiento interno y externo.**

(cont. 2)

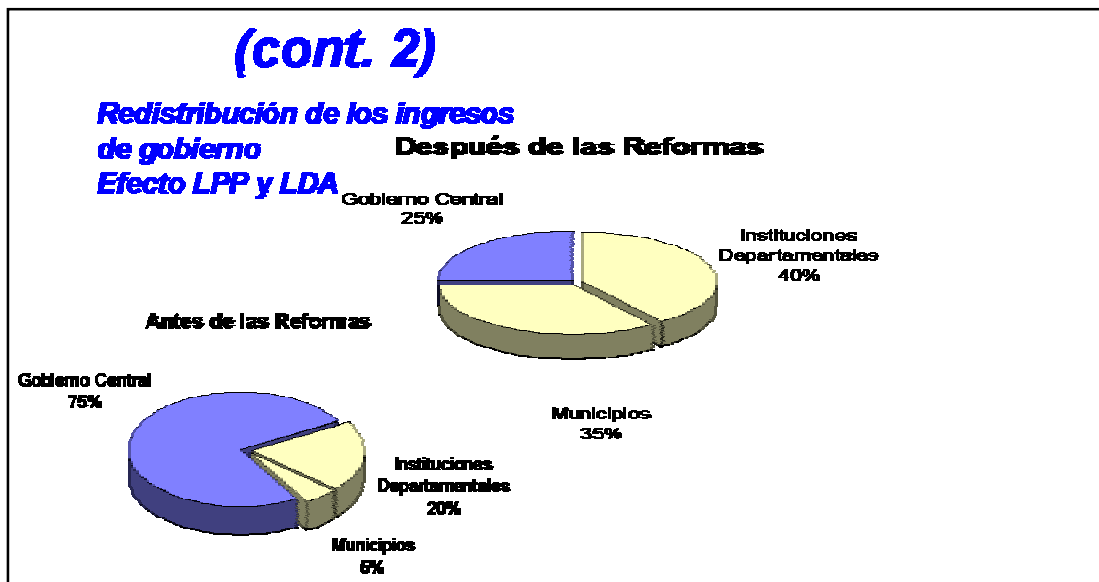
1990 Ley 1178 - Sistemas de Administración, Fiscalización y Control Gubernamentales institucionaliza el SNIP.

1987 - 1990 Fondos de Inversión y Desarrollo.

1993 Ley 1493 - Descentralización Sectorial.

1994 Ley 1551 - Participación Popular.

1995 Ley 1654 - Descentralización Administrativa.



Antecedentes históricos de la inversión pública en el país

- ***Financiamiento de proyectos que no reportan beneficios al país***
- ***Discrecionalidad en la asignación de recursos***
- ***Ausencia de criterios homogéneos de decisión***
- ***Dilución de responsabilidad por asignación y resultados***
- ***Proyectos al margen de Planes de Desarrollo previamente definidos***
- ***Decisiones centralizadas y lejanas al interés local***

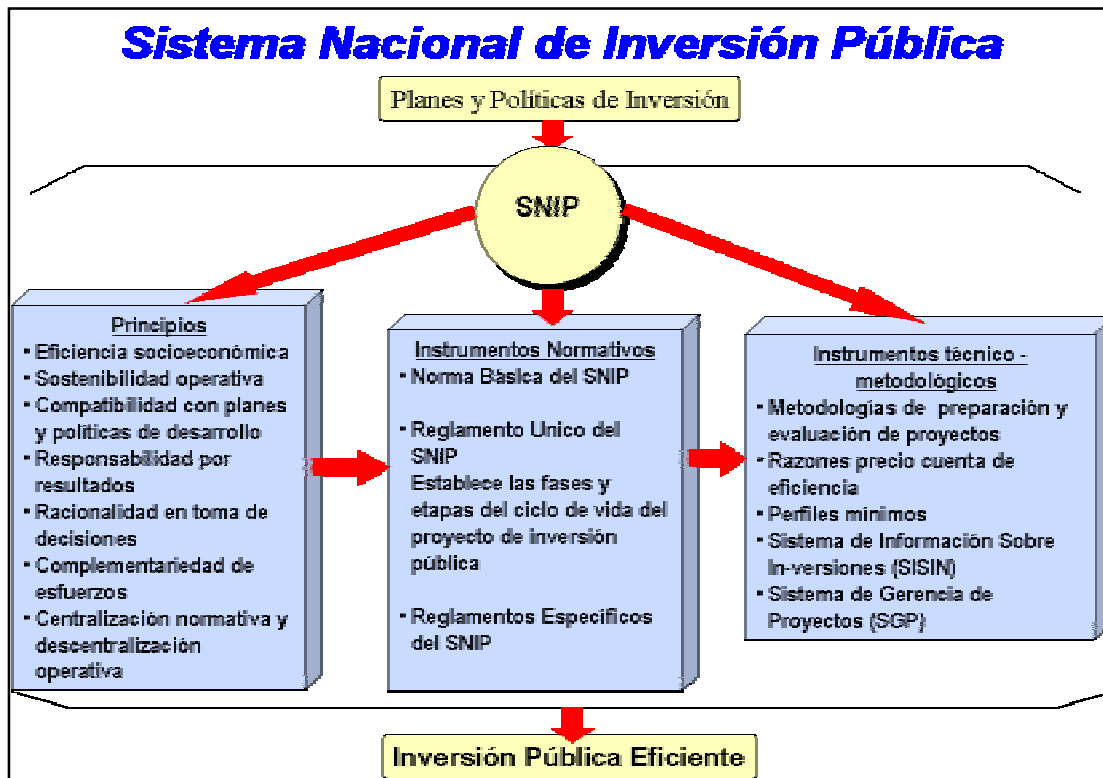
Necesidad de Marco Normativo

- λ Las limitaciones de ahorro interno y de endeudamiento nacional imponen la necesidad de mejorar la calidad de los proyectos***
- λ La tendencia de reducción de los recursos de la Cooperación Internacional obliga a implementar reformas con celeridad***
- λ La descentralización, expresada en transferencia de recursos y de competencias, obliga a regular y ordenar el proceso de inversión***
- λ La inversión pública debe incrementar el bienestar social a partir de: incrementar el capital humano y facilitar la inversión privada***

3. Proceso de implantación del SNIP

- 1995** ***“Consolidación del SNIP”(C.P.880)***
2.500.000 US\$
- 1997** ***“Descentralización del SNIP”(C.P.993)***
9.000.000 US\$
“Cooperación Técnica” (ATN.5763)
850.000

Total recursos invertidos en el desarrollo del SNIP
1.235.000 US\$



(cont. 3)

1995

Consolidación del SNIP (880 SF-BO)

- a) Normas Básicas del SNIP(1996) y sus Reglamentos Básicos complementarios (1997).**
- b) Perfiles Mínimos sectoriales (1996).**
- c) Precios Sociales (1997).**
- d) Sistema Gerencia de Proyectos (1997).**

(cont. 3)

Apoyo a la Descentralización del SNIP y Financiamiento de la Preinversión (993 SF-BO)

1) Fortalecimiento institucional de las Prefecturas y Municipios.

- **Equipos asesoramiento técnico en inversiones.**
- **Módulos descentralizados del SISIN.**
- **Programa de capacitación.**

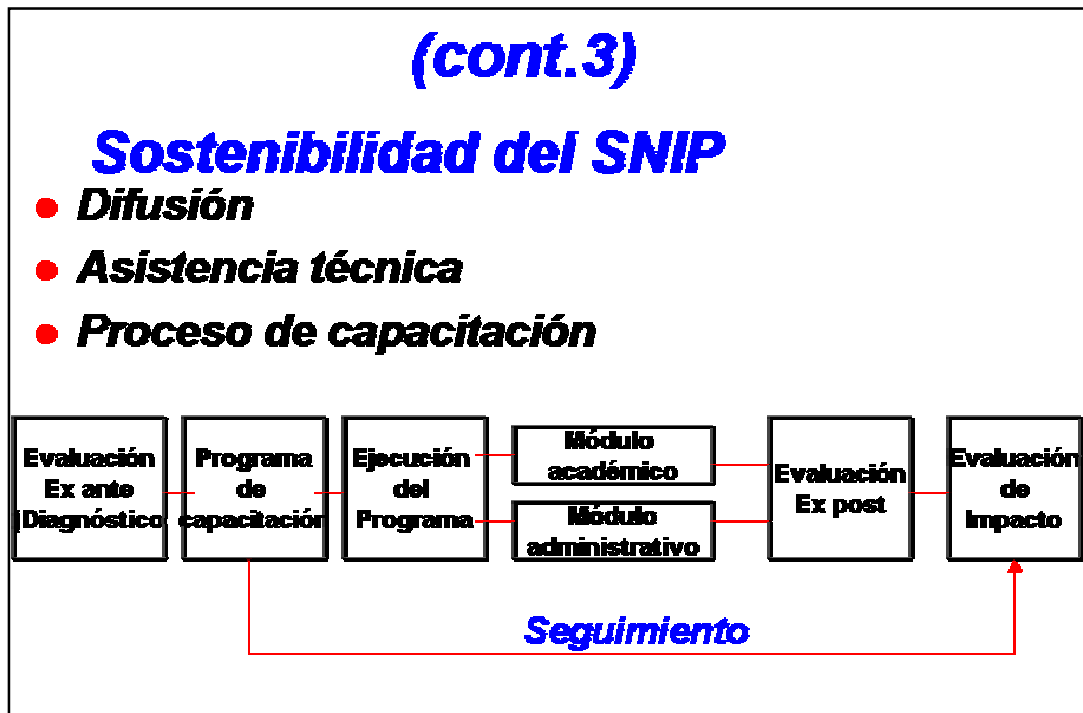
2) Financiamiento de la Preinversión

- **Generar una cultura de proyectos.**

(cont. 3)

3. Desarrollo de Instrumentos técnico metodológicos

- **Metodologías de Preparación y Evaluación de Proyectos(2000).**
- **Planillas parametrizadas (2000).**
- **Banco de Proyectos.**
- **Indicadores Costo Eficiencia.**
- **Modelos de términos de referencia.**



(cont. 3)

2000 **Política de Compensación**

Distribución de los recursos de la Cooperación Internacional con criterios técnicos y no discrecionales, basados en la Estrategia Boliviana de Lucha Contra Pobreza.

(cont. 3)

2001 Ley del Diálogo

- **Establecer los criterios de distribución de los recursos provenientes del programa de alivio de la deuda externa multilateral, destinados a los programas de reducción de la pobreza.**
- **Institucionalizar el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el seguimiento y ajuste de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza.**

4. Análisis FODA

Fortalezas

- 1) Proceso de institucionalización del SNIP.**
- 2) Aplicación gradual de los instrumentos normativos y técnico metodológicos.**
- 3) Las instituciones de los tres niveles tienen un mayor y mejor ordenamiento presupuestal, con la aplicación de las metodologías de preparación y evaluación de proyectos se espera una calidad óptima**
- 4) El diseño de un proceso de capacitación.**
- 5) Se pueden ofrecer a las instituciones del sector público todos los instrumentos para poder realizar evaluaciones socioeconómicas.**

Oportunidades

- 1) Formación de capacidades regionales en metodologías de preparación y evaluación de proyectos.**
- 2) Instrumentos de fácil acceso, dirigidos a facilitar el ciclo de la preinversión, sobre todo en aquellos proyectos que no justifican procesos complejos.**
- 3) Con la capacitación dirigida no sólo a los funcionarios del sector público, se elimina el problema de alta rotación.**
- 4) Entrar en un proceso de inversión pública eficiente para contribuir al aumento del bienestar de la población y por tanto en el crecimiento económico.**

Debilidades

- 1) Falta de conocimiento del marco normativo vigente por parte de los tomadores de decisiones.**
- 2) Insuficiente difusión, asistencia técnica y capacitación debido a la amplia demanda del sector público.**
- 3) Alta rotación de funcionarios públicos que pueden entorpecer o cortar los procesos existentes.**
- 4) Falta de metodologías de preparación y evaluación de proyectos validadas por el sector, las mismas que deben ser refrendadas por Resoluciones Bi Ministeriales de manera que su aplicación sea obligatoria.**

Amenazas

- 1) Poco compromiso por parte de los ejecutivos de las instituciones públicas para exigir el cumplimiento de la normativa existente.**
- 2) Que los sectores no validen las metodologías desarrolladas.**
- 3) Que los técnicos del VIPFE permitan la incorporación de proyectos que no cumplen con los objetivos del SNIP.**

5. Los resultados del proceso

- 1. Se ha implantado el SISIN en las instituciones del sector público (sectores, prefecturas municipales)**
- 2. Se cuentan con todos los instrumentos técnico metodológicos (Metodologías de preparación y evaluación de proyectos sectoriales razones precio cuenta, etc) que permiten consolidar la cultura de la gestión pública basada en proyectos.**

3. El SNIP con los instrumentos normativos y técnico metodológicos puede establecer un Banco de Proyectos.

4. Presupuestos de Inversión Pública depurados

6. Resultados esperados:

- Desarrollo de la capacidad técnica y logística de las Prefecturas y Municipios para la ejecución de sus actividades de inversión pública.**
- Programación de mediano plazo de las inversiones de la Prefectura**
- Reglamento Específico del SNIP para la Prefectura**
- Programación y seguimiento de la ejecución física y financiera de todos los proyectos de la Prefectura**

- Programa de Inversión Pública (Presupuesto y PRF) enmarcado en las Normas y Reglamentos Básicos del Sistema Nacional de Inversión Pública.

- Proyectos del Presupuesto de Inversión Pública preparados y evaluados con las metodologías del VIPFE.

Sesión VI: El sistema nacional de inversiones públicas de Costa Rica

Expositora: señora Lucrecia Rodríguez¹

Reseña histórica

La implementación de sistemas de inversión pública en Costa Rica ha estado sujeta a las necesidades que define el contexto de la realidad nacional lo cual establece las pautas o directrices para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública por parte de las instituciones públicas costarricenses.

La situación económica a inicios de la década de los ochenta fue crítica ya que se caracterizó por la contracción en los niveles de crecimiento y empleo acompañados de altos niveles inflacionarios (tasas del 120% en 1981 y 80% en 1982), caída de las reservas monetarias internacionales, déficit de cuenta corriente del orden del 10% del Producto Interno Bruto (PIB), elevados montos de deuda externa como porcentaje del PIB (65% en 1981, 92,5% en 1982, 84,8% en 1983) y una situación fiscal crítica. Esta coyuntura promovió la necesidad de implementar medidas de política para propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica y de cambios estructurales para aumentar la productividad de los recursos.

¹ Coordinadora del área de análisis del desarrollo del Ministerio de planificación nacional y política económica

Entre las medidas propuestas en ese momento destacaron las de saneamiento de las finanzas públicas vía reducciones presupuestarias e incremento del ahorro del sector público no financiero e impulso del proceso de privatización de las empresas de la Corporación Costarricense del Desarrollo; además de reformas en el sistema financiero y comercial. En este contexto, surge el interés fundamental de controlar la distribución de los recursos públicos según su limitación frente a las necesidades sociales las cuales definen las prioridades nacionales.

Para lo anterior, se propuso un esfuerzo por llevar a cabo un proceso de planificación de la inversión pública definiendo los entes participantes y mecanismos que suministren información sobre la ejecución de los proyectos de inversión pública destacando su distribución geográfica, sector de actividad, institución responsable de su ejecución y fuente de financiamiento. Esta actividad estuvo a cargo de la Oficina Técnica de Mecanizada del Ministerio de Hacienda con instrumentos propios de la época (por ejemplo el empleo de tarjetas perforadas).

Precisamente, la incorporación en el Ministerio de Planificación Nacional y Política económica (MIDEPLAN) de mejores herramientas de trabajo (equipo y programas de cómputo) para la sistematización de la información de los proyectos de inversión pública, propicia que esta institución asuma el procesamiento de los datos. Esta actividad en parte fue limitada por la carencia de uniformidad en la terminología empleada entre las instituciones y falta de capacitación de los funcionarios públicos en este tipo de tareas como para poder responder a los requisitos para el seguimiento y priorización de los proyectos.

Por estas circunstancias y ante el interés de ofrecer una respuesta efectiva para el sistema de información de inversión pública, en los años noventa se gesta el diagnóstico sobre la necesidad de coordinar y sistematizar la disponibilidad de información de los entes relacionados con la materia tales como: MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. Este esfuerzo logró homologar los requerimientos de información por parte de estos entes con respecto a: recursos asignados al proyecto, el monto ejecutado por año y la manera en que se distribuirían los recursos durante la vida del proyecto. Además, se estableció la obligación de que las instituciones suministraran dicha información al Sistema de Proyectos de MIDEPLAN como requisito previo para obtener la aprobación solicitada para la ejecución del proyecto. Estas acciones permitieron la elaboración del Programa Nacional de Inversiones en 1992. Posteriormente, el Sistema fue fortalecido con la introducción de avances tecnológicos y de prioridades para el ordenamientos de los proyectos según su estado de ejecución y disponibilidad de financiamiento.

Como parte del proceso de reforma del Estado que promueve una revisión de las funciones y estructuras organizativas de las instituciones públicas, se percibe que MIDEPLAN estaba participando en la aprobación de partidas presupuestarias no consustanciales a los proyectos de inversión pública y de carácter administrativo de las instituciones lo cual constituía una competencia del Ministerio de Hacienda. Por estas circunstancias, en 1994 se decide que MIDEPLAN no participe en la aprobación de este tipo de partidas. Asimismo, se establece la redefinición organizativa del MIDEPLAN creando tres áreas, a saber: Análisis del Desarrollo, Recursos Externos y Preinversión; y, Evaluación y Seguimiento. Particularmente, ésta última contaría con tres unidades tales como: Inversiones, Acciones de Gobierno y Eficiencia Administrativa.

A partir de la nueva administración que rige de 1998 al 2002 (ver organigrama), la Unidad de Eficiencia Administrativa se transforma en el Área de Modernización del Estado y las funciones de las Unidades de Inversión y de Acciones de Gobierno se fusionan constituyendo la Unidad Coordinadora del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

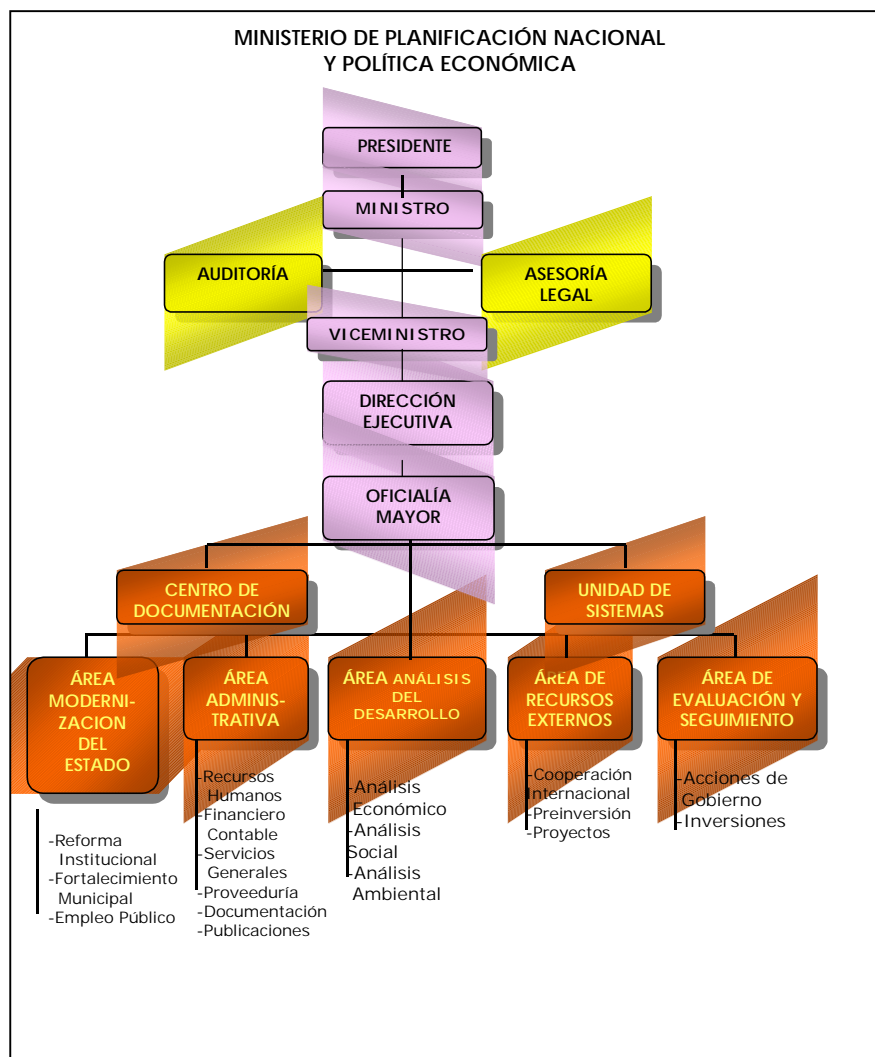
El SINE fue implementado desde la administración 1994-1998 bajo la responsabilidad del Área de Evaluación y Seguimiento y se constituye en el pilar primordial del quehacer laboral de dicha Área. Mediante el mismo se firman cartas de compromisos entre el Presidente de la República y los jefes institucionales para realizar determinados proyectos y cuya ejecución se valora de

acuerdo al cumplimiento de metas previamente definidas para lo cual se definen indicadores que permitan evaluar el desempeño.

Las nuevas prioridades afectaron negativamente el desarrollo y actualización del sistema de proyectos de inversión en la dimensión en que venía siendo implementado anteriormente. Además, la aprobación de las inversiones únicamente se realiza al amparo de las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, dado el profundo interés analítico y político de las máximas autoridades de la Presidencia de la República para contar con información sobre la asignación de los recursos públicos a nivel geográfico; así como el avance en la ejecución de los proyectos y sus beneficiarios, MIDEPLAN ha emprendido un proceso de recolección y sistematización de los programas de inversión pública llevados a cabo por las instituciones del sector público durante la actual administración. Cabe mencionar, que este sistema considera los proyectos o programas tanto para la formación de capital físico como para capital humano mediante programas de asistencia social o económica.

La explicación de este Sistema que se ha desarrollado bajo la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva y del Area de Análisis del Desarrollo del MIDEPLAN, se detalla en la sección “ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y DATOS QUE REGISTRA”.



Marco Legal

La promoción y ejecución de la inversión pública en Costa Rica, se ha circunscrito a partir de las siguientes disposiciones legales.

Para el financiamiento de proyectos de inversión, la Constitución Política de la República, en su artículo 121, inciso 15, le confiere a la Asamblea Legislativa aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionan con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo. La Asamblea Legislativa, de acuerdo con el Reglamento interno, en su capítulo VII sobre Presentación, Tramitación de Proyectos, señala en los artículos 33 y 39 los requisitos de presentación de cualquier solicitud de contratación de crédito a la Asamblea, lo mismo que el procedimiento interno de análisis y aprobación.

De acuerdo a la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974, se le confiere al MIDEPLAN una serie de potestades en materia de inversión pública a partir de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido, le correspondió velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridades establecido en el Plan Nacional de Desarrollo vigente²; así como otorgar el visto bueno a los presupuestos que cumplan con este requisito antes de someterlos a la aprobación de la Contraloría General de la República. Sin embargo, recientemente se aprobó la Ley N°8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos³ la cual deroga el hecho de que MIDEPLAN tenga que aprobar los presupuestos antes de que las instituciones los presenten a la Contraloría.

La Ley N° 5525 estipuló que la aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieran aval del Estado para su financiación, será otorgada por el MIDEPLAN, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Este último trámite de aprobación conjunta se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesite el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política.”

Por otra parte la Ley de Administración Financiera establece la facultad del Ministerio de Hacienda en materia de negociación de crédito externo, señalando que “sin perjuicio de la participación conjunta de otros órganos en el proceso de negociación, el Ministerio de Hacienda será el único agente con capacidad legal de endeudamiento, gestión y control de la deuda pública de la administración central, sin perjuicio de las facultades de asesoramiento del Banco Central de Costa Rica”.

Asimismo, desde la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria N° 6821 de octubre de 1982 y ratificado en el artículo N° 21 de la nueva Ley⁴ N° 8131, antes referida, se establece que para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existe un órgano denominado Autoridad Presupuestaria al que le corresponde formular las directrices de la política presupuestaria del sector público incluyendo lo referente a salarios, empleo, inversión y endeudamiento, después de haber sido aprobadas por el Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno y verificar la ejecución de las directrices y lineamientos de la política presupuestaria.

² Por disposición legal en Costa Rica cada Gobierno debe presentar el Plan Nacional de Desarrollo como un compendio de las políticas que se planean impulsar y ejecutar en el transcurso de los cuatro años de cada ejercicio presidencial.

³ Publicada en octubre del 2001. La Ley tiene como fines: propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia; desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión; y, definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas regulados. El Sistema de Administración Financiera comprende los subsistemas interrelacionados de: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad.

⁴ La Ley N° 8131 derogó la Ley N° 6821 pero mantuvo en el artículo 21 las potestades de Autoridad Presupuestaria.

Mediante la Ley 7010, (artículo 7°), se señala que “ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del cincuenta por ciento de las acciones podría contratar créditos externos o internos si no cuenta con la autorización previa del proyecto por parte del MIDEPLAN, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria. También, los artículos 8°,9°,10° y 11° de ésta misma ley, establece lineamientos respecto a las obligaciones y restricciones en lo referente a la contratación de crédito externo.

Es importante señalar que el dictamen que rinde el Banco Central, en relación con el crédito que se pretenda contratar, es vinculante para la respectiva institución o empresa.

Otras disposiciones legales han sido:

Decreto N°20922-H-MIDEPLAN del 15 de enero de 1992: En este decreto se estableció que toda negociación de contratación de crédito externo, debe contar con la aprobación de MIDEPLAN, respaldándose en el criterio de la Dirección de Crédito Externo del Ministerio de Hacienda.

Decreto N° 20581-H del 12 de agosto de 1992: Se estableció en su artículo 10°, la autorización que se requiere para inicio de trámites y aprobación de proyectos de inversión por parte de MIDEPLAN.

Otros mecanismos legales sin presupuesto público

Dada la limitación de los recursos públicos para atender la ejecución de proyectos de gran envergadura y costo financiero se ha propiciado la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de inversión de interés público.

En ese sentido es de destacar la Ley de Concesión de Obra Pública. Para su ejecución, la aprobación de la Ley N° 7762 del 14 de abril de 1998, estableció el Consejo Nacional de Concesiones como órgano descentralizado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para el desarrollo del Programa Nacional de Concesiones en sus diversas áreas y proyectos.

Como parte de ese proceso se ha avanzado en la concesión de algunos proyectos. En otro está a la espera de cierre del contrato. No obstante, se han presentado dificultades legales y de incumplimientos de contrato por lo cual el proceso de concesión se ha visto limitado.

Procedimiento presupuestario

De acuerdo a las disposiciones legales vigentes y en el contexto de la nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 todo presupuesto público debe responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados. Además, debe contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente. El Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco global que orienta los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

Formalmente, el proceso presupuestario se inicia con la planificación operativa que cada órgano y entidad debe realizar en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, las políticas y los objetivos institucionales definidos para el período, los asuntos coyunturales, la política presupuestaria y los lineamientos que se dictan para el efecto. Cada jerarca de los entes de la administración central, Poderes Legislativo y Judicial; y, del Tribunal Supremo de elecciones debe presentar el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda.

La Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda analiza los anteproyectos de presupuesto para ser aprobados por la Asamblea Legislativa y efectúa los ajustes

necesarios de conformidad con la política presupuestaria y en estricto cumplimiento a la Constitución Política. Anteriormente a la Ley N° 8131, los anteproyectos de inversión debían contar con la aprobación del MIDEPLAN antes de ser presentados a la Contraloría General de la República. Con la nueva Ley, a MIDEPLAN únicamente le corresponde velar porque los programas de inversión pública, de la administración central y de las instituciones descentralizadas sean compatibles con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Con la aprobación del Ministro de Hacienda, se puede aumentar cualquier partida a solicitud del jerarca institucional respectivo. La Dirección General de Presupuesto Nacional elabora el proyecto de Ley de presupuesto, atendiendo las directrices del contenido de los presupuestos.

Se ha estipulado que el proyecto de presupuesto debe incluir una evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto eventual en el mediano plazo, de las políticas de ingresos, gastos y financiamiento a partir de las cuales se elaboró dicho presupuesto, en las variables macroeconómicas, en especial en las finanzas públicas, según los requerimientos que se definen vía reglamento.

El Poder Ejecutivo, por medio del Ministro de Hacienda, presenta el proyecto de Ley de Presupuesto a conocimiento de la Asamblea Legislativa, a más tardar el 1° de setiembre anterior al año para el cual se presupuesta. Además, se presenta la certificación de ingresos por parte de la Contraloría General de la República. Asimismo, de acuerdo a la nueva Ley 8131 el Banco Central de Costa Rica debe aportar la certificación de la capacidad de endeudamiento del sector público y los posibles efectos sobre la economía nacional.

La Asamblea Legislativa no puede aumentar los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo, salvo que fije las nuevas rentas o los ingresos necesarios a los presupuestados que hayan de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal.

Por otra parte, a la Contraloría General de la República le corresponde enviar a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de setiembre del año que corresponda, un informe técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto nacional. Para lo anterior, el Poder Ejecutivo le remite copia del proyecto junto con la información razonable que la Asamblea haya solicitado con la debida anticipación, de conformidad con el reglamento de esta Ley.

Una vez aprobado el presupuesto en la Asamblea Legislativa continúa el Proceso de Programación Financiera de la ejecución. En ese sentido, la ley 8131 introduce el hecho de que la Dirección General de Presupuesto Nacional, en coordinación con la Tesorería Nacional, elabore la programación financiera de la ejecución del presupuesto de la Administración Central a partir de la información que deben presentarle sus dependencias. Esta actividad es contraria a la practicada anteriormente en que la programación se realizaba de manera unilateral y, sin mayor participación de las instituciones, se decidía la forma de ejecutar el presupuesto. En lo que corresponde a los entes y órganos pertenecientes a: los poderes legislativo y judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, deberán presentar la programación financiera de la ejecución de sus presupuestos a la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Cabe mencionar que la Ley 8131 introduce un elemento novedoso en cuanto al tratamiento de los compromisos pendientes ya que dispone que los saldos disponibles de las asignaciones presupuestarias caducarán al 31 de diciembre de cada año. Los gastos comprometidos pero no devengados a esa fecha, se afectarán automáticamente en el ejercicio económico siguiente y se imputarán a los créditos disponibles para este ejercicio. Los saldos disponibles de las fuentes de financiamiento de crédito público externo y las autorizaciones de gasto asociadas, se incorporarán automáticamente al presupuesto del ejercicio económico siguiente. El monto no utilizado de la autorización por endeudamiento interno incluida en el presupuesto nacional, caducará el 31 de diciembre del año correspondiente; por ende, no podrá ser utilizado con posterioridad a tal fecha.

Consistente con la nueva idea de la programación financiera, se ha promovido una mayor desconcentración de la ejecución presupuestaria al facultarse al Ministerio de Hacienda para definir, en coordinación con la Contraloría General de la República en lo correspondiente a sus competencias constitucionales, los mecanismos y la organización que propicien la desconcentración de la ejecución del presupuesto de la República y su adecuada evaluación, en procura de la agilidad necesaria de ese proceso, con apego a la legalidad y la técnica propias de esta materia.

Para los entes del sector descentralizado el proceso presupuestario se caracteriza porque son ellos mismos los que programan, formulan y ejecutan su presupuesto. Ese presupuesto debe ser presentado a la Dirección General de Presupuesto Nacional para velar por el cumplimiento de las directrices vigentes. Asimismo, los presupuestos deben ser presentados a la Contraloría General de la República para su aprobación final.

En el proceso para el control y evaluación del Presupuesto de la República la Dirección General de Presupuesto Nacional tiene como potestad la coordinación con la Contraloría General de la República, determinar las normas técnicas generales necesarias para el control y la evaluación efectivos de la ejecución presupuestaria. Dichas normas servirán de base para que cada dependencia elabore normas específicas, de acuerdo con sus responsabilidades y área de gestión.

Asimismo, se prepara el resultado contable del período y su efecto sobre el patrimonio nacional, así como la liquidación de los ingresos y egresos del presupuesto nacional para el conocimiento del Ministro de Hacienda.

Se ha estipulado que el MIDEPLAN remita, a la Contraloría General de la República, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país.

Estructura del sistema de Información y datos que registra

En este apartado se expone el sistema de información de inversión pública que durante la actual administración se ha desarrollado y mantenido actualizado bajo la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva y del Área de Análisis del Desarrollo, ambas dependencias del MIDEPLAN (brevemente enunciado al final de la Sección “Reseña Histórica”).

Un objetivo esencial de la política pública es conocer la forma en que han sido distribuidos los recursos públicos. Por esta situación, a partir del año 2000, el MIDEPLAN ha desarrollado un Sistema de Información que contiene los proyectos de inversión ejecutados anualmente por las instituciones públicas de 1998 al 2000 y durante el primer semestre del 2001. La información se puede obtener por distribución geográfica de los proyectos (prioritadamente a nivel de los 81 cantones de Costa Rica), por diez sectores de actividad (Salud, Educación, Agropecuario, Obras Públicas y Transportes, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Cultura, Economía, Ambiente y Energía); y, por institución pública responsable de su ejecución.

La disponibilidad de información por ubicación geográfica permite establecer una relación entre el nivel de desarrollo social⁵ de los cantones con la asignación de la inversión per cápita en los mismos.

El concepto empleado para incluir proyectos de inversión pública incluye tanto los dedicados a la formación bruta de capital como también los proyectos de servicio o asistencia económica y social para la formación y bienestar de capital humano. En ese sentido, además se incluyen los programas como otorgamiento de becas, bonos escolares, bonos de vivienda de interés social,

⁵ Medido con el Índice de Desarrollo Social calculado por MIDEPLAN. Este indicador constituye un indicador resumen que mide las brechas sociales entre las diferentes áreas geográficas del país.

crédito y capacitación a microempresarios, programas de promoción y protección a la niñez y adolescencia; entre otros.

El Sistema aplicado es de tipo distribuido ya que en principio se tiene la base de datos en el servidor del MIDEPLAN y se accesa con una aplicación desde las terminales de la red interna del Ministerio.

El “hardware” en el que actualmente el Sistema se desarrolla es en Pentium 3 de 650 MHZ con windows 2000 Profesional, pero su diseño permite que sea capaz de trabajar con pentium con windows 98 en adelante.

Para el intercambio de información actualmente se utilizan las hojas de Excel con lineamientos preestablecidos para su llenado como lo son cantón donde se ubica, nombre del proyecto, año de ejecución monto asignado (recursos internos y externos), monto ejecutado (recursos internos y externos), avance físico, beneficiarios y fuente de recursos externos.

Estructura de los módulos del sistema:

El funcionamiento del sistema se sustenta en tres módulos:

- Importación y Exportación
- Mantenimiento (datos de proyectos y algunos datos característicos de los cantones).
- Reportes

Para la importación de datos el Sistema permite trasladar la información de Excel a SQL Server. La exportación de datos se realiza a hojas Excel para enviar la información a las instituciones o cualquier usuario de la información. El módulo de Importación y Exportación, actualmente se maneja únicamente para Excel, debido a que no todas las instituciones cuentan con los recursos de tecnológicos y de capacitación para llevar a cabo esta tarea. Por esta situación se optó por el uso del programa Excel el cual es de mayor disponibilidad en las instituciones públicas y de amplio dominio en su funcionamiento por parte de los funcionarios.

El módulo de mantenimiento, maneja la información necesaria de los proyectos y de los cantones. En el caso del lo correspondiente a los proyectos permite ingresar, modificar, eliminar información de los proyectos. Por su parte, el de mantenimiento de cantones, permite manejar los datos de población y del Índice de Desarrollo Social (IDS) de cada cantón.

El módulo de reportes, permite obtener las salidas impresas del Sistema o por archivos (Excel, Word, Lotus). Se obtienen los siguientes reportes:

1. Total de inversión por cantón y sector.
2. Total de inversión según nivel de inversión y su relación con el IDS.
3. Total inversión pública según tipo de proyecto.
4. Total de inversión por cantón, sector e institución.

• Planes a futuro

Entre los planes a futuro que contribuyan a la expansión y el mejoramiento del sistema se ha considerado fundamental realizar un diagnóstico de las posibilidades que tienen las instituciones en materia tecnológica y de capacitación y de recursos para realizar el intercambio de información vía Internet; y, si no es posible, al menos cuenten con un módulo del Sistema en las instituciones.

- **Estadísticas sobre el sistema**

El total de proyectos registrados de 1998 al primer semestre 2001 es de 9.153, distribuidos para cada año:

- 1998: 1.639

- 1999: 2.307

- 2000: 3.046

- Primer semestre del 2001: 2.161

Las instituciones que registraron información fueron un total de 42 instituciones, las cuales de acuerdo con la legislación vigente, se ubican en 10 sectores de actividad. Considerando únicamente los proyectos cantonales, los montos ejecutados por año son los siguientes:

Año	Millones de colones	Tipo de cambio promedio	Millones de dólares
1998	87.037,0	257,2	338,4
1999	97.480,0	285,7	341,2
2000	129.521,0	308,2	420,3
Primer semestre 2001	128.853,0	323,6	398,2
Total	442.891,0		1.498,1

- **Comentarios sobre la operación actual del sistema**

El Sistema de Información, que se ha venido desarrollando desde el año 2000 con el apoyo informativo de las instituciones, busca crear cultura en las mismas, para que dispongan de información sistematizada y detallada de la inversión que ejecutan.

Este Sistema que registra información sobre los proyectos de inversión pública ejecutados en los diferentes cantones del país permite identificarlos por sector de actividad e institución responsable de su realización con los correspondientes recursos, tanto internos como externos, el monto ejecutado, el avance físico y financiero y finalmente los beneficiarios del proyecto. También, se incluyen proyectos que por su naturaleza, se ubican como proyectos de orden nacional, interregional y regional, como por ejemplo los proyectos relacionados con carreteras y aeropuertos.

Por su parte, los datos sobre los montos ejecutados por sectores y provincias, muestra cómo se distribuye la inversión y cuál es la participación institucional y la importancia de algunos proyectos para el desarrollo de todo el país.

El Sistema de Información de la ejecución de la inversión pública, es relativamente nuevo; no obstante, ha contribuido al apoyo de la toma de decisiones, al brindar una visión global sobre la asignación de recursos no sólo en cuanto a proyectos de infraestructura sino también los relacionados con otro tipo de proyectos como por ejemplo becas de estudiantes, créditos a pequeños productores, capacitación a mujeres jefas de hogar.

Como se mencionó anteriormente, ha permitido conocer cómo se ha distribuido la inversión a nivel de cantones, en relación con la población y el desarrollo social de los mismos, mediante comparaciones con el Índice de Desarrollo Social (IDS). Toda esta información, conduce a establecer pruebas estadísticas para definir la existencia o no de correlación entre el nivel de desarrollo y la asignación de la inversión per cápita por cantón. Esto indica cuán direccionados están los recursos públicos hacia aquellas comunidades con más necesidades.

El Sistema de Información suministra datos fundamentales para poder dar seguimiento a la ejecución de las acciones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, ha permitido a los representantes del pueblo en la Asamblea Legislativa y elegidos por votación popular contar con información sobre los proyectos que ejecutan las instituciones en sus respectivas comunidades y presionar por mayores recursos para aquellas más deprimidas socialmente.

Si bien el esfuerzo es considerable cabe mencionar limitaciones enfrentadas en la obtención de la información, como la falta de respuesta y el envío tardío de algunas instituciones, debido a que la mayoría de instituciones no contaban con información sobre proyectos de inversión detallada por cantones, lo cual influye la disponibilidad de datos oportunos y completos que apoyen la toma de decisiones.

- **Lecciones aprendidas en el montaje y operación del sistema de inversión pública**

Existen factores críticos que afectan el funcionamiento del Sistema, entre los cuales son de mencionar:

- Apoyo político para el desarrollo del Sistema de Información de manera que los jefes institucionales también se sientan comprometidos y faciliten en sus instituciones la generación de información necesaria.
- Respuesta de las instituciones, sobre la información solicitada que debe ser precisa, oportuna y veraz.
- Recurso humano capacitado y equipo tecnológico adecuado en la mayoría de las instituciones públicas, lo cual puede contribuir a crear una cultura de desarrollo de sistemas de información para el seguimiento de los proyectos de inversión.

- **Situación esperada a futuro**

Para fortalecer el funcionamiento del Sistema en un futuro se requerirá lo siguiente:

- Vinculación con el presupuesto, con el objetivo de que la asignación de recursos sea más eficiente al tener la relación inversión per cápita con el Índice de Desarrollo Social, lo que permite orientar los recursos hacia aquellas comunidades que más lo requieran.
- Dotar de recurso tecnológico y conectar el módulo de información a las instituciones, con el fin de que ellas mismas actualicen el Sistema.
- Brindar capacitación a los funcionarios de las instituciones, para contar con personal idóneo que se apropien del Sistema.
- Incorporar al sistema de información actual que contemple la programación de las inversiones públicas.
- Mayor conocimiento del sistema, tanto de las instituciones como de la población en general, mediante la conexión a internet.

Sesión VII: El sistema nacional de inversión pública de Argentina

Expositor: señor Ruy de Villalobos¹

I. Reseña histórica del desarrollo del SNIP

Contexto histórico

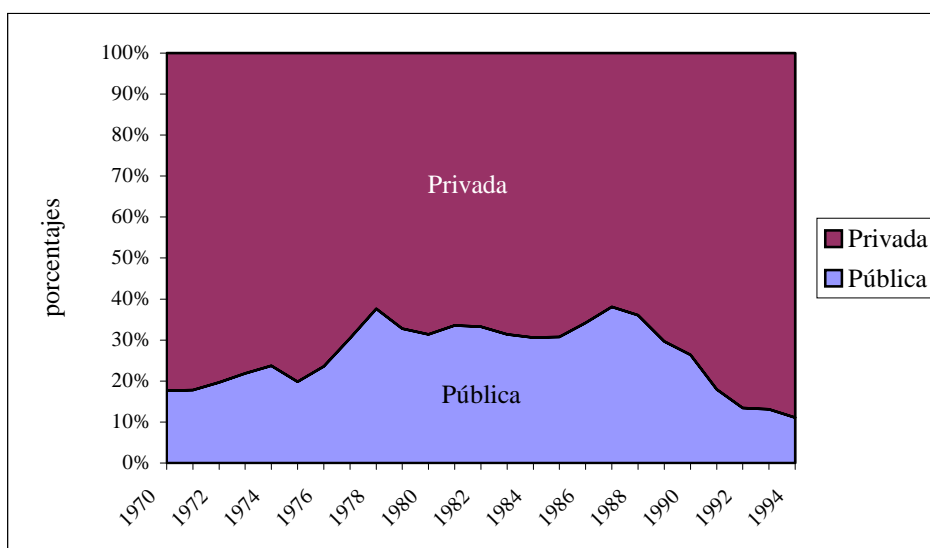
- 1.1 El Sistema Nacional de Inversiones Públicas en Argentina fue institucionalizado través de la Ley N° 24.354 del año 1994, y su Decreto Reglamentario N° 720/1995, en consonancia con la reestructuración de la administración financiera del Estado Nacional (Ley 24.156 de Administración Financiera).
- 1.2 El contexto histórico previo a la promulgación de la Ley, en lo que hace a la evolución y estructura de las inversiones, fue acorde con un modelo de desarrollo caracterizado por una activa intervención estatal. En efecto, la inversión pública nacional² (IPN) representó una proporción significativa de la inversión bruta fija del país. Hasta inicios de la década de los 70', alrededor de la mitad de las inversiones eran realizadas por el Estado.

¹ Director Nacional de Inversiones públicas, Ministerio de Economía de Argentina. Este documento no refleja necesariamente la posición oficial de la Secretaría de Política Económica ni del Ministerio de Economía. El mismo ha sido preparado por el Lic. Ruy de Villalobos (Director Nacional de Inversión Pública) y el Lic. Santiago Lebedinsky (Asesor de la DNIP) con la colaboración de la Lic. Graciela Gutman (Asesora de la DNIP). Aportes sustanciales han sido provistos por el personal profesional de la DNIP

² El concepto de **inversión** que se utiliza coincide en principio con el concepto de **Inversión Bruta Fija** de la Contabilidad Nacional. Incluye actividades dirigidas a adquirir o construir bienes durables o "bienes de capital", y complementariamente actividades dirigidas a su mantenimiento, reparación o reposición. La definición formal contenida en el artículo 2° de la Ley es la siguiente: **Inversión Pública Nacional: Aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.** Cabe mencionar que existen algunas inconsistencias metodológicas pues la IPN así considerada incluye, por ejemplo, la adquisición de inmuebles construidos en ejercicios anteriores. Estas diferencias sobrestimarían la IPN como parte de la IBF pero pueden considerarse marginales por su magnitud.

- 1.3 En los años 1970-76 disminuyó la participación de la inversión pública, la que alcanzó entre el 17 y el 23 por ciento de la inversión total, para aumentar nuevamente en los años 1977 y 1988, alcanzando entre el 31 y el 38 por ciento del total³.
- 1.4 Este panorama cambió fundamentalmente en los últimos diez años, debido al proceso de privatización de empresas del Estado, concesiones de servicios y otros procesos análogos. El Estado se retira del proceso de inversión y se concentra en actividades de regulación; la gran mayoría de las inversiones pasaron a ser realizadas por el sector privado.
- 1.5 A partir de 1989 comienza una etapa caracterizada por una tendencia descendente de la IPN la que, luego de 1994, estabilizó su participación en la inversión bruta fija total⁴ de la economía en torno al 10 %.
- 1.6 En efecto, el Estado Nacional realiza inversiones que, en promedio, (en el período 1996-2001) se sitúan en torno a los cinco mil millones de pesos por año. El resto de la inversión, cerca del 90% del total, es realizada por el sector privado. Una breve referencia al proceso de inversiones en los noventa ilustra esta evolución.

Gráfico 1
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA 1970-1994
(En % respecto de la inversión bruta interna fija)



Fuente: elaboración sobre datos de cuentas nacionales

- 1.7 Buena parte de la década de los noventa se caracterizó por déficits globales en los resultados de caja del Gobierno Nacional. Desde 1993 y hasta 2000 los resultados de caja del Gobierno Nacional muestran que sólo en 1993 hubo un superávit global, sin tomar en cuenta los ingresos por privatizaciones.
- 1.8 En los años posteriores a esa fecha (y de hecho también en los anteriores) hubo déficit global, si bien en 1994 éste no superó el 0.3% del PBI, y en 1995 alcanzó apenas al 0.8%. El déficit global aumentó hasta un 2.6% del PBI en 1999-2000, lo cual condujo a un incremento del endeudamiento público y desencadenó los programas de ajuste implementados desde diciembre de 1999, que han llevado a la reciente decisión de tener déficit cero en términos de caja desde el segundo semestre de 2001.

³ La Inversión Bruta Fija representó entre el 12% y el 25% del PBI en el período considerado. Los valores máximos se registran a fines de la década de 1970 y los mínimos a fines de la década de 1980 y principios de los 1990. La tendencia de la IBF desde 1991 hasta 1998 fue creciente, aunque con fluctuaciones, disminuyendo desde entonces hasta la fecha (se estima que para 2001 la IBF representaría un 18% del PBI).

⁴ La IBF total osciló en la década de 1990 entre el 14 y el 25 % del PIB.

1.9 En este contexto, la evolución de la IPN muestra una tendencia decreciente y un fuerte cambio en su estructura. En el siguiente cuadro se presenta una estimación de la evolución de los principales componentes de la IPN⁵ entre 1996 y 2001.

Cuadro 1
INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL. ESTIMACIONES PERÍODO 1996-2001
(en millones de pesos)

TIPOS DE INVERSIÓN	1996	1997	1998	1999	2000	2001(*)	TOTAL 1996-2001	% en total
Inversión real directa (1)	634	736	838	657	424	400(**)	3 689	11,3
Transferencias para gastos de capital (2)	2 998	2 990	2 965	2 362	2 529	2300(**)	16 139	49,7
Empresas y sociedades del estado, entes binacionales y sector público financiero (3)	296	170	150	136	103	181	1 036	3,2
Concesiones (4)	1 692	1 623	2 010	2 164	1 649	1 398	10 536	32,4
Préstamos (5)	231	156	101	35	36	60	619	1,9
Otras inversiones (ffdr)	0	0	50	111	180	118	459	1,5
Total	5 851	5 675	6 114	5 465	4 921	4 457	32 482	100,0

Notas: (*) Estimaciones preliminares; (**) Estimaciones DNIP. (1) y (2) Presupuestos ejecutados; (3) y (4) Comprende Inversión Neta de Transferencias y Préstamos en la mayoría de los casos; (5) Incluyen partidas para gastos corrientes que no pudieron identificarse.

Fuente: Elaboración DNIP en base a datos de: Secretaría de Hacienda, Empresas Estatales, Entes Binacionales y Organismos de Control de las Concesiones.

1.10 De esta información surge una conclusión inequívoca: el proceso inversionista estatal durante los últimos años se caracteriza por una acelerada desconcentración y atomización de las decisiones de asignación de recursos de inversión.

1.11 No solamente el Gobierno Nacional disminuye notablemente su incidencia directa en el total de la IPN (la IRD se reduce a un escaso 9 % del total en 2001) sino que los recursos recaudados por la Nación se utilizan, con grados de libertad muy amplios, en las jurisdicciones provinciales que reciben las Transferencias para Gastos de Capital correspondientes. Además, tanto las Empresas estatales como los Concesionarios, los cuales incrementan fuertemente su participación en la IPN, toman decisiones sobre la asignación de estos recursos con amplios grados de autonomía.

⁵ Desde el enfoque de la Ley 24 354 de Inversión Pública, la Inversión Pública Nacional está compuesta por los siguientes componentes: (i) Inversión Real Directa (IRD) de la Administración Nacional, (Administración Central y organismos descentralizados nacionales); (ii) Transferencias de Capital a otras jurisdicciones públicas (Provincias, Municipios, etc.) y/o a agentes del sector privado; (iii) Empresas con participación estatal mayoritaria (incluidas las binacionales); (iv) Sector público Financiero; (v) Inversiones de Concesionarios, (vi) Préstamos para inversiones de capital, y (vii) Otras inversiones que puedan afectar el patrimonio nacional con repercusión presupuestaria real o contingente.

II. Antecedentes de la conformación del SNIP

- 2.1 En décadas anteriores a la promulgación de la Ley, el Sector Público Nacional registra significativos antecedentes en el área de programación, análisis y evaluación de la inversión pública. Entre ellos se destacan la labor del Consejo Nacional de Desarrollo en la década de los 60, y los esfuerzos llevados a cabo por el Consejo Federal de Inversiones para impulsar la aplicación de métodos de análisis de costo-beneficio a los proyectos encarados por las provincias.
- 2.2 Sin embargo, las mayores experiencias vinculadas a la aplicación sistemática de métodos y principios racionales de formulación y evaluación de proyectos de inversión provienen de las oficinas sectoriales de evaluación de proyectos de algunas empresas públicas como fue el caso de las empresas Agua y Energía Eléctrica, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Obras Sanitarias de la Nación, y de algunos organismos descentralizados como la Dirección Nacional de Vialidad.
- 2.3 Otro antecedente importante del actual sistema lo constituye la obligación, desde 1977, para todo proyecto de inversión a realizarse por la administración nacional o por contratación, que implicase una afectación presupuestaria de ejercicios futuros, de requerir la conformidad previa del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos para el inicio de las obras (disposición incluida en la ley anual de presupuesto, Art. 13 de la Ley 21.550, modificado por el Art. 16 de la Ley 21.981). Similar obligación existía para las obras realizadas bajo los sistemas de concesión o peaje (art. 27 de la Ley 21.981). Ambas disposiciones fueron incorporadas a la ley complementaria y permanente de presupuesto (Ley 11.672).
- 2.4 Por su parte, importantes organismos de la Administración Central tenían la responsabilidad de la mayoría de las inversiones en sus áreas de competencia (salud, educación, puertos, etc.) lo cual conllevaba la existencia de equipos y actividades dedicados a la programación de inversiones.
- 2.5 Estas fuentes originarias del planeamiento de las inversiones públicas abastecían a los organismos centrales encargados de analizar y tomar decisiones de asignación de recursos públicos. En particular, a los organismos de planeamiento tales como el Consejo Nacional de Desarrollo, creado a partir de 1960 y sus sucesores, por una parte y por la otra a los organismos encargados de la administración financiera vinculados a la Secretaría de Hacienda.
- 2.6 Lo que se desea subrayar es que estos niveles de la Administración Central no poseían una capacidad propia de elaborar la programación y proyectos sectoriales de inversión sino que elaboraban sus estudios y decisiones a partir de la información y estudios de base de los organismos especializados.

III. Antecedentes del primer quinquenio del SNIP

- 3.1 La evaluación de la operatoria del SNIP desde su implementación hasta comienzos del año 2001, realizada por la DNIP en oportunidad de la formulación del PNIP 2002-2004, ha puesto en evidencia un conjunto de limitaciones que han impedido el funcionamiento pleno y adecuado del SNIP. En particular se destacan los siguientes aspectos (que se detallan más adelante):

- a) Cobertura del Sistema: El Sistema Nacional de Inversión Pública se ha ocupado hasta ahora principalmente de la inversión real directa de la Administración Central y Organismos Descentralizados, y sólo de manera tangencial del resto de las inversiones.
- b) Inventario permanente de proyectos: el inventario permanente de proyectos, denominado BAPIN (Art.3° del Decreto 720/95) debería ser un banco de proyectos de inversión, debidamente formulados, evaluados ex ante, y priorizados, que se incorporan en planes de inversión de corto, mediano y largo plazo de acuerdo a su prioridad y a las restricciones globales del presupuesto. En la práctica, tales atributos no fueron logrados. De hecho, se estableció un sistema de información sobre inversiones públicas que intentó recoger algunas características básicas de las iniciativas de inversión que proponía cada organismo; estas características se volcaban en un formulario tipo denominado "ficha BAPIN". Hasta comienzos del año 2001, los esfuerzos estuvieron dirigidos a administrar estas informaciones, sin que se avanzara en la formación del banco de proyectos. De allí que se observa que las versiones anteriores del Plan Nacional de Inversiones Públicas tuvieron el aspecto de un listado o un catálogo de las "fichas BAPIN". Como resultado, el BAPIN tiene embrionariamente algunas características de un verdadero banco de proyectos de inversión. La administración de la base de datos no ha sido adecuada y esto generó y la existencia de información desactualizada, errónea y/o no pertinente.

Además, se ha tratado de considerar al BAPIN como un sistema de información sobre la ejecución de la inversión pública. Ambas funciones son independientes, y así debieran ser encaradas.

En este sentido, es oportuno señalar que los proyectos e inversiones incluidos en los PNIPs anteriores son inversiones postuladas o propuestas. Esto significa que esas inversiones fueron incluidas en el PNIP y en el Proyecto de Ley de Presupuesto elevados por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. No todas ellas encontraron eco en el Parlamento, y por lo tanto no todas ellas fueron incluidas en la respectiva Ley de Presupuesto, en tanto que el Congreso introdujo nuevas inversiones en distintos sectores del Estado. Una vez incluidas en el Presupuesto, a su vez, es posible que algunas inversiones no se hayan ejecutado. El Sistema Nacional de Inversión Pública nunca incorporó de modo sistemático y periódico a su "sistema de información" los datos del Presupuesto efectivamente aprobado por el Congreso, ni las modificaciones introducidas en el "distributivo" u otras decisiones ulteriores del Poder Ejecutivo; mucho menos se conoce el grado de ejecución alcanzado por los proyectos, excepto en forma parcial e indirecta cuando el mismo proyecto aparece en años posteriores y declara una inversión ya realizada. La correspondencia entre la ejecución presupuestaria (datos de la Secretaría de Hacienda) con el listado de proyectos de los PNIP no es una empresa fácil porque las categorías presupuestarias no coinciden con las categorías del PNIP: esta correspondencia, mediante una labor realizada en el primer semestre de 2001, sólo ha sido posible, hasta el presente, a nivel de los sectores ejecutores (SAF) pero no a nivel de proyectos específicos.

Estas falencias constituyen un significativo obstáculo para la eficaz labor de programación de inversiones. Para perfeccionarlo, se han comenzado a desarrollar acciones tendientes a darle en primer lugar una sólida estructura conceptual en cuanto al contenido y propósitos del sistema y del inventario de proyectos propiamente dicho; en segundo lugar, se trata de establecer las misiones, funciones, actividades, reglas de funcionamiento del BAPIN, y de las relaciones entre el BAPIN y las unidades que componen el Sistema Nacional de Inversión Pública. De este modo se podrá disponer

de información agregada sobre el posible impacto de los proyectos de inversión en variables críticas tales el volumen de empleo que generan los proyectos en su fase de inversión, sus principales demandas de insumos y tipos de equipo, etc. y a la vez información detallada sobre cada uno de los proyectos de inversión que hayan sido aprobados.

- c) La formulación y evaluación de proyectos y el cumplimiento del enfoque de programación de inversiones "de abajo hacia arriba": La Ley exige que los proyectos de inversión sin excepciones se basen en una evaluación ex ante que permita juzgar los méritos del proyecto, y que los distintos organismos deben remitir los estudios de factibilidad a la Dirección Nacional de Inversión Pública, para su revisión y dictaminar sobre los respectivos proyectos, en todas las iniciativas de inversión que superen un costo total de un millón y medio de pesos. En la práctica, la mayor parte de los proyectos no han tenido un estudio de factibilidad (en particular los numerosos proyectos de equipamiento, y los de reparación y mantenimiento). Aun dentro de los proyectos que superan el millón y medio de pesos, una baja proporción remitieron estudios de factibilidad suficientemente elaborados para poder ser revisados por la DNIP (alrededor del 15% de los proyectos). Pese a estos incumplimientos de los organismos, en el proceso de preparación del proyecto de presupuesto de cada año se asignó tentativamente un techo presupuestario para inversión para cada organismo, y se incluyeron proyectos hasta llegar a ese techo, introduciendo frecuentemente nuevos "proyectos" ad hoc al solo efecto de completar formalmente el PNIP. Como consecuencia numerosos proyectos fueron aceptados o rechazados principalmente en función de criterios "inerciales" presupuestarios. Estos procesos incorporan, de hecho, un enfoque de programación de inversiones "de arriba hacia abajo" en el cual las disponibilidades de financiamiento por organismo constituyen la norma a seguir, lo cual es exactamente lo contrario del enfoque adecuada, consagrado por la Ley, que sostiene un proceso de programación "de abajo hacia arriba".

Una persistente falta de coordinación entre la DNIP y la Oficina Nacional de Presupuesto, con carencias serias en la provisión de información por parte de muchos Organismos, parece ser la causa principal de estos desajustes e ineficiente funcionamiento del sistema de programación de la IRD.

- d) Metodologías de formulación y evaluación de proyectos: a pesar de numerosos intentos para definir y establecer metodologías generales y sectoriales de formulación y evaluación de proyectos, el SNIP carecía de ellas. A principios de 2001, continuaba rigiendo la Resolución 110/96 que indicaba que se deberán utilizar metodologías adoptadas por los organismos pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas y/o del Sistema Interamericano. Como consecuencia, los organismos adheridos al SNIP han utilizado diferentes metodologías, sin una armonización de enfoques, lo que atentó contra la posibilidad de comparar y seleccionar proyectos sobre bases uniformes. El SNIP concentró sus esfuerzos durante el período en cuestión en llevar a cabo cursos de capacitación o de divulgación de diversos aspectos relacionados con técnicas de formulación y evaluación de proyectos (con fondos del FOSIP, préstamo del Banco Mundial). La ausencia de normas y criterios formalmente establecidos relativizó la eficacia de estos cursos.
- e) Inexistencia de un sistema sustantivo de seguimiento de las inversiones: La inexistencia de seguimiento para la presupuestación efectiva de los proyectos, más allá de la preparación del PNIP, es correlativa de la inexistencia de todo seguimiento de la ejecución de las inversiones.

Sólo a nivel agregado la Dirección de Presupuesto dispone de datos sobre ejecución presupuestaria anual, y sólo mediante un esfuerzo especial la DNIP ha podido estimar el grado de ejecución a nivel de organismo (SAF), pero no a nivel de proyectos. Esta deficiencia impide conocer en detalle el grado de ejecución de las inversiones programadas o propuestas, y por consiguiente impide evaluar razonablemente la conveniencia de ampliar, reducir o suspender determinado proyecto a la luz de su desempeño efectivo. Dadas las carencias antes señaladas no es muy sorprendente que no existan mecanismos para evaluar el impacto de las inversiones. Ni siquiera existen en las fichas BAPIN los datos elementales que permitirían hacer alguna estimación de tales impactos. Esta tarea deberá comenzar a desarrollarse pues no fue considerada prioritaria en los primeros años del SNIP.

- f) Inexistencia de evaluación ex post del impacto de las inversiones. No existen mecanismos para evaluar el impacto de las inversiones. Las fichas BAPIN no recogen los datos elementales que permitirían hacer alguna estimación de tales impactos. De tal forma, no se puede conocer el volumen de empleo directamente generado por los proyectos en su etapa de construcción, ni el aumento o disminución de empleo que resultará una vez que el proyecto se encuentre en operación. Tampoco existe una estimación detallada de la demanda de bienes y servicios nacionales e importados que cada proyecto requiere durante su fase de construcción o una vez que entre en operación. En los casos en que los proyectos tienen claros impactos económicos o sociales, y aun cuando los estudios de factibilidad (si existen) puedan haber cuantificado los beneficios del proyecto, estos beneficios (o el número de beneficiarios) no son reflejados en la ficha BAPIN.
 - g) Débil coordinación entre la Ley de Inversión Pública y Ley de Administración Financiera: El examen del funcionamiento del proceso inversionista en los últimos seis años revela que una parte importante de sus deficiencias se vinculan con la ausencia de eficaces mecanismos de coordinación entre el SNIP y la Oficina Nacional de Presupuesto (regulada por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156). De hecho, ambas leyes fueron concebidas en forma independiente aunque casi contemporánea y salvo la referencia del Art. 8° de la Ley del SNIP que insta a la coordinación entre ambos entes (DNIP y ONP) no existen mayores precisiones al respecto en ninguna de las normas ni en la reglamentación posterior. Entre los aspectos que generan conflictos o inconsistencias en la aplicación de ambas normas, pueden señalarse los siguientes temas principales: (a) diferentes concepciones en la definición de "proyecto" de inversión pública, (b) falta de coordinación entre el proceso de elaboración del presupuesto anual y el proceso de elaboración del SNIP.
- 3.2 El listado de debilidades y falencias detectado durante el primer lustro de actividades del SNIP no es breve. La identificación de estos déficits es, sin duda, el primer paso para lograr su corrección (ver secciones correspondientes más adelante).
- 3.3 Sin perjuicio de lo anterior, la implantación y operación del Sistema Nacional de Inversión Pública ha también presentado aspectos positivos, los que pueden resumirse en los siguientes puntos:
- (a) El sector público nacional ha incorporado en sus prácticas, con mayor o menor énfasis, la necesidad de atender los requerimientos y enfoques del Sistema Nacional de Inversión Pública.
 - (b) El sector público ha instrumentado, y en algunos aprovechado para la gestión interna de la repartición, la instalación y mantenimiento de una base de datos de iniciativas de inversión, el intercambio de información sobre la misma en soporte

digital y ha conservado la utilización de un código de identificación de propuesta o iniciativa de inversión.

- (c) Paulatinamente se va aceptando la necesidad de producir análisis sustantivo de viabilidad económica.
- (d) Se ha cumplido con la obligación de enviar todos los años al Congreso de la Nación el Plan Nacional de Inversiones Públicas. Más allá de lo mejorable de su contenido, esta práctica ya ha adquirido el estatuto de una rutina institucional aceptada como necesaria.
- (e) Se ha creado una red de contactos institucionales permanentes con toda la Administración Pública que constituyen una plataforma para mejorar y perfeccionar el Sistema y el Plan Nacional de Inversiones Públicas.
- (f) En el nivel central del SNIP se ha elaborado un diagnóstico detallado de la situación actual que permite reorientar y mejorar la estructura y gestión del Sistema, rediseñar la estructura y gestión de la base de datos y, especialmente dotar de amplia cobertura institucional y claro contenido conceptual a la Propuesta de Plan Nacional de Inversiones Públicas.

IV. Marco legal del SNIP

- 4.1 La Ley N° 24.354 que crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas fue sancionada por el Congreso Nacional de la República Argentina en el mes de julio de 1994 a partir de un proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo Nacional en abril de 1993, y promulgada en el mes de agosto de 1994. El Decreto Reglamentario de esta Ley, que designa la autoridad de aplicación de la misma y al órgano responsable del SNIP, y reglamenta los aspectos operacionales de la aplicación de la Ley, fue dictado en mayo de 1995 (ver Anexos). Así, el establecimiento del marco jurídico del SNIP demandó un tratamiento que superó los dos años.
- 4.2 El SNIP es concebido como “el conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesaria para la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversión Pública”. Este sistema deberá basarse sobre proyectos de inversión “adecuadamente formulados y justificados por sus efectos sociales, productivo y ecológicos....y requiere de la preparación de un plan de inversiones cuyo primer año sea compatible con el presupuesto y el financiamiento de las inversiones que allí se contemplan” (de la Introducción a la Ley)
- 4.3 Tanto el espíritu de la ley como su articulado específico se orientan inequívocamente a proveer de instrumentos adecuados a la autoridad nacional en política económica para la programación y gestión eficiente de los recursos destinados a la inversión pública.
- 4.4 El alcance de la Ley (Art.3°) es amplio, según se detalla más arriba. Este ambicioso alcance se complementa con la invitación a adherirse al SNIP (Art.16°) a los Poderes Legislativo y Judicial de la Nación, quienes no lo han hecho hasta la fecha.
- 4.5 El ámbito de aplicación de la ley tiene como objetivo fundamental que el “Sector Público esté preparado para realizar una gestión eficaz de los recursos que dedique a la formación de capital. Esto quiere decir que debe estar capacitado para asignar los fondos invertibles en los sectores y en los proyectos con máxima rentabilidad económica y social.” (Fundamentos de la Ley 24 354).
- 4.6 El SNIP funciona en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación. La Ley dispone la creación del Órgano Responsable del Sistema y le asigna funciones específicas; además establece que en cada organismo del sector público nacional se asignará en forma permanente a la oficina encargada de elaborar proyectos de inversión

pública, la preparación del plan de inversiones del área, encargada asimismo de formular y analizar los proyectos y, en general, de interactuar con el Órgano Responsable del Sistema.

- 4.7 La Ley establece también los principios generales de articulación entre el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) y el Presupuesto Nacional
- 4.8 La Autoridad de Aplicación de la Ley es la actual Secretaría de Política Económica (SPE) del Ministerio de Economía. El Órgano Responsable de la Ley es la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) según lo dispuesto en el Art. 4° y 5° de la ley y en el Decreto 720/95. La supervisión de la aplicación de esta normativa corre por cuenta de la DNIP, la que también está a cargo de la formulación del PNIP. (Arts.5°, 7°, 9°, 11°, 12°, 14° y 15° de la Ley y Art. 7° y 12° del Decreto 720/95).
- 4.9 En el Decreto Reglamentario se establecen aspectos operativos y plazos para la tramitación de la información relacionada con el PNIP y con la documentación de los proyectos que se proponen.
- 4.10 Posteriormente, en 1996, la Autoridad de Aplicación dictó tres Resoluciones para ordenar el trabajo del Órgano Responsable. En especial puede señalarse que una de las Resoluciones puso en vigencia un Sistema de Precios de Cuenta, pero el mismo fue objeto de numerosas críticas y fue derogado al año siguiente. Otra de las Resoluciones establece que los proyectos cuyo costo total es inferior a \$1.5 millones quedan eximidos de presentar el Estudio de Factibilidad a la DNIP (aunque igual deben realizarlo y les puede ser solicitado).
- 4.11 Recién en el año 2001 se modifica la normativa existente mediante cuatro Resoluciones de la Autoridad de aplicación que establecen un nuevo marco conceptual para el análisis de los proyectos de inversión, una orientación metodológica para el análisis de los mismos y una guía orientativa del temario de los estudios de proyectos, una escala de calificaciones de los proyectos y un procedimiento transparente para determinarlas en cada caso. Estas Resoluciones sustituyeron en su mayoría a las del año 1996 (salvo en lo concerniente al límite de \$1.5 millones para la presentación de estudios).
- 4.12 La Ley reconoce expresamente que se trata de crear un sistema totalmente nuevo, que se intentan resolver problemas que vienen de larga data y que "la tarea propuesta no es fácil y que no será posible instrumentarla de inmediato".
- 4.13 En lo inmediato se prevé establecer: a) la normativa específica del enfoque de análisis y temario de los estudios de los sectores con mayor participación en la inversión pública o de mayor interés para el SNIP; b) la normativa que regule la intervención conjunta del SNIP y la Oficina Nacional de Presupuesto en el establecimiento de los montos asignados a cada programa o proyecto de inversión; c) la normativa que establezca las pautas y procedimientos de intervención del SNIP en el inicio de gestiones y negociaciones finales de las operaciones de crédito público externo dirigidas (total o parcialmente) al financiamiento de programas o proyectos de inversión.

V. Procedimientos del SNIP

- 5.1 El Plan Nacional de Inversiones Publicas (PNIP) es un Plan Trienal que se reelabora anualmente. El Plan debe estar formulado en el mes de septiembre de cada año pues debe acompañar al proyecto de Presupuesto Nacional, que se presenta al Congreso Nacional el 15 de septiembre de cada año y que rige a partir del 1° de enero del año siguiente; el primer año del PNIP siempre debe estar compatibilizado con las

asignaciones presupuestarias. Así el PNIP es un instrumento que se reelabora y actualiza en forma permanente, al cual se le agrega siempre un año calendario.

5.2 Esencialmente el PNIP debe estar integrado por proyectos de inversión que fueron formulados y elaborados de acuerdo a metodologías y criterios aceptables para el SNIP y cuyos resultados permitieron que el proyecto tuviera una calificación favorable por parte de la Autoridad de Aplicación del SNIP. En cada PNIP se incluyen proyectos cuya ejecución ya se inició en años anteriores (y por tanto que ya fueron calificados en el pasado) y proyectos cuya ejecución se inicia, y que deben contar con calificación previa.

5.3 El procedimiento previsto en la normativa establece los siguiente:

- De acuerdo al artículo N° 6 de la Ley 24.354, cada oficina encargada de elaborar proyectos de inversión de cada organismo integrante del sector público nacional "deberá preparar la propuesta del plan de inversiones del área y remitir la información requerida por el órgano responsable del SNIP para elaborar el plan nacional de inversión pública"
- El artículo N° 7 del Decreto Reglamentario de la Ley, (Decreto 720/95) establece que esta información deberá presentarse dentro de los plazos establecidos por la DNIP. A su vez todo proyecto nuevo sin calificar debe presentarse con sus estudios completos "en ningún caso con posterioridad al 15 de junio del año inmediatamente anterior a aquel en cuyo ejercicio presupuestario se pretende incorporarlo".
- Con base en esta información el Órgano Responsable debe elaborar la propuesta de selección de proyectos y la presenta a la Autoridad de Aplicación de la Ley, quien a su vez la presenta a la Secretaría de Hacienda. Cumplidos estos pasos, el Órgano Responsable del SNIP y la Oficina Nacional de Presupuesto (que depende de la Secretaría de Hacienda) deben compatibilizar los proyectos seleccionados y los montos previstos en los calendarios de inversión con los créditos presupuestarios asignados a cada jurisdicción.
- Asimismo, durante este proceso deberá solicitarse la opinión de los gobiernos provinciales en cuyos territorios se efectúen las inversiones.

5.4 En los hechos, los procedimientos del SNIP tuvieron una definición empírica inicial y luego se fueron ajustando en la práctica, tanto en función de la experiencia que se iba realizando como de los cambios político-institucionales de la conducción económica del país. La siguiente es una descripción esquemática y simplificada de los procedimientos que usualmente se han aplicado hasta el año 2000.

- Hacia el fin del primer trimestre de cada año el Ministro de Economía de la Nación dicta una Resolución estableciendo el calendario de elaboración del presupuesto anual y establece las pautas de actuación de un Grupo de trabajo integrado por distintos áreas del Ministerio, incluyendo en ellas a la DNIP. A partir de esta Resolución comienza la actividad de elaboración del PNIP.
- Paralelamente, la DNIP solicita y recibe de cada oficina responsable su primera propuesta de plan de inversiones, volcando cada proyecto en un formulario denominado ficha BAPIN (sigla del Banco de Datos que abrevia la denominación Banco de Proyectos de Inversión; este aspecto se trata en la próxima sección). Cada oficina sigue su propia estrategia de confección de esta propuesta. En algunos casos el monto de su propuesta se ciñe a lo que la experiencia le indica como probable asignación presupuestaria, en otros casos se ajustan a trascendidos informales de las hipótesis preliminares de la Oficina Nacional de Presupuesto y en otros casos se presentan planes sumamente ambiciosos para que exista "espacio para recortar". En

- contados casos las oficinas responsables envían los estudios de factibilidad correspondientes a los proyectos nuevos.
- Con esta primera propuesta la DNIP preparaba una primera estimación de PNIP, especialmente del monto de inversiones para el primer año, y procuraba completar y mejorar las informaciones recibidas e interactuaba con el Grupo de trabajo a cargo del Presupuesto.
 - A mediados de año la Oficina Nacional de Presupuesto establecía los "techos", esto es las partidas globales asignadas a cada organismo y, en lo que incumbe al SNIP, los montos destinados a inversión real directa. A partir de este momento, la DNIP encaraba el ajuste y conciliación de estos techos con las propuestas de los organismos, en estrecha consulta con los mismos.
 - Finalmente, la Oficina Nacional de Presupuesto proponía una asignación de los recursos por Programa, Subprograma, proyecto, actividad y obra, que en muchos casos llevaba a la DNIP a reprogramar los calendarios anuales de inversión de cada proyecto para adecuar las inversiones del PNIP a las asignaciones presupuestarias.
 - Una vez que el Congreso Nacional aprueba el Presupuesto, cuyas partidas incluyen todas las erogaciones para inversión, generalmente con modificaciones respecto al proyecto del Poder Ejecutivo, se debería adecuar el PNIP a dichas modificaciones, pero ello solamente fue realizado de modo parcial y esporádico.
 - Luego de aprobado el Presupuesto, se dicta en enero de cada año la Decisión Administrativa No. 1 de la Jefatura de Gabinete, conocida como "el distributivo", que asigna en detalle los fondos del presupuesto a las distintas reparticiones y normalmente incluye modificaciones de partidas (y por lo tanto de los montos asignados a cada inversión). Se debieran haber introducido en el PNIP estas modificaciones y recién en este momento se hubiera consolidado el punto de partida del PNIP efectivamente vigente.
 - En marzo se aprueba usualmente un ajuste de la distribución, y a lo largo del año se pueden aprobar otras modificaciones en la asignación de fondos presupuestarios, con lo cual se llega finalmente a un "crédito vigente" que puede ser superior o inferior al "crédito original" incluido en la Ley de Presupuesto, y que puede con más razón diferir de la propuesta elevada al Congreso el año anterior por el Poder Ejecutivo.
- 5.5 Durante el año 2001 comenzaron a introducirse significativas modificaciones en el enfoque de confección del PNIP para el periodo 2002/4. Dado que el mismo aún se encuentra bajo consideración por las condiciones de contexto económico, solamente se describirán algunos de las innovaciones metodológicas.
- 5.6 Los antecedentes sobre el efectivo cumplimiento de los calendarios de inversión aconsejan acelerar al máximo la finalización de los numerosos proyectos en ejecución que vienen de "arrastre" desde ejercicios anteriores. De tal forma, se intentaría comenzar el ejercicio 2003 con una cartera compuesta principalmente por "proyectos nuevos", debidamente formulados y evaluados de acuerdo a la normativa establecida en el SNIP.
- 5.7 En forma consistente con las políticas de inversión adoptadas se procuró garantizar el máximo alcance posible en la información sobre la Inversión Pública Nacional. En este sentido, la DNIP comenzó tareas de recolección de información en los ámbitos correspondientes a las Empresas estatales y binacionales, los Concesionarios y las otras fuentes de inversión pública. Tales tareas dieron resultados satisfactorios: si bien no se ha podido contar con información exhaustiva sobre todos los proyectos de inversión propuestos (ni revisar o dictaminar sobre los estudios de factibilidad económica correspondientes) se ha conseguido sistematizar la información a nivel agregado para

cada rubro pertinente tanto a nivel histórico como en las proyecciones correspondientes al período 2002-2004.

- 5.8 Con relación a la IRD se trabajó en forma lo más rigurosa posible pues es un componente altamente significativo desde el punto de vista del SNIP. A diferencia de otros componentes en los cuales legislación previa determina la asignación de recursos (p.ej. transferencias, concesiones, etc.) la IRD es el componente de la IPN gerenciado directamente por el Poder Ejecutivo de la Nación. En este componente las labores de programación de las inversiones están centralizadas. En general, la estructura y composición de la IRD reflejan la percepción que la Presidencia y los Ministerios nacionales tienen de las necesidades de inversión en cada uno de los sectores bajo su responsabilidad y que, por ende, la oferta de proyectos se puede ajustarse a la percepción de las necesidades de la sociedad.
- 5.9 Tanto en la revisión de la experiencia anterior del SNIP (elaborada en paralelo a la formulación del actual PNIP) como en las labores concretas de relevamiento de las propuestas de inversión propuestas para el trienio, se ha constatado la existencia de un conjunto de limitaciones en la identificación de necesidades, la formulación de proyectos y la efectiva programación y ejecución de inversiones en numerosos organismos de la Administración Nacional. Más allá de estas consideraciones, se procedió a relevar exhaustivamente las propuestas originadas en los organismos de la Administración Nacional con indicaciones consistentes con las acciones en marcha para mejorar el funcionamiento del SNIP.
- 5.10 Dos limitaciones principales han sido identificadas sin lugar a dudas: (a) los organismos responsables no disponen de diagnósticos sectoriales fundados, detallados y actualizados sobre la realidad sectorial de su competencia y una cuantificación de los requerimientos de inversión para atender las carencias y necesidades insatisfechas; (b) la preeminencia de un enfoque “presupuestarista” sobre un enfoque de programación de proyectos de inversión para la presentación y jerarquización de las propuestas de inversión. Estas limitaciones no favorecen la mejor selección de inversiones. Así, para la formulación del PNIP 2002-2004, el Órgano Responsable del SNIP instruyó a todos los organismos que presentaran sus propuestas de inversión en forma consistente con las resoluciones SPE Nos. 12 a 14/01 y que se realizaran los mayores esfuerzos para revisar y actualizar la información histórica contenida en el BAPIN. De esta forma, se comenzaron a revertir problemas de arrastre y a mejorar la calidad de la información sobre inversiones públicas.
- 5.11 La recolección de información actualizada se completó hacia fines de Mayo de 2001. A esta información (por primera vez ordenada en PRE y PIN) se le aplicaron los criterios de prioridad adoptados para la formulación del PNIP 2002-2004. Esto es, se jerarquizaron los proyectos en ejecución avanzada con el objeto de asegurar su más rápida finalización, se ordenaron los PRE en categorías con distinta prioridad (impostergables, convenientes y postergables) y se insistió en disponer de los estudios de factibilidad como requisito para considerar los nuevos proyectos de inversión superiores a \$1,5 millones.
- 5.12 Esta información fue transmitida a la Oficina Nacional de Presupuesto y se solicitó que la misma informase sobre la restricción financiera proyectada a fin de generar el conjunto seleccionado de proyectos compatible.
- 5.13 Una vez conocidas estas magnitudes se procedió a compatibilizar criterios con la ONP y los organismos para llegar a la propuesta de IRD para el período 2002-2004. Cabe señalar que los proyectos de inversión del Poder Legislativo y del Poder Judicial no son objeto de

revisión por parte del SNIP. En efecto, a pesar de que ambos poderes han sido invitados por la Ley a adherir al sistema, todavía no lo han hecho.

- 5.14 En definitiva, se ha introducido en la práctica un cambio sustantivo. No se ha adoptado como dato para el SNIP las asignaciones presupuestarias por proyecto, sino que partiendo del monto total asignado a gastos de capital, incluyendo las rigideces que plantean los recursos de afectación específica, el SNIP ha propuesto su propia asignación presupuestaria. Y se llevan a cabo trabajos conjuntos de compatibilización y coordinación, aún en curso, con la Oficina Nacional de Presupuesto y los principales responsables de los organismos inversores.

VI. Estructura del sistema de información y datos que registra

- 6.1 El Sistema de Información existente en la DNIP, que se denomina BAPIN está en proceso de reestructuración. En lo que sigue, se describen brevemente las pautas generales del Sistema tal como fuera concebido y aplicado, y se presentan los lineamientos generales que orientan la reestructuración en curso.
- 6.2 Las características del SNIP que se postularon para el diseño original del sistema de informaciones del BAPIN han sido:
- (a) Centralización normativa en la formulación y evaluación de proyectos
 - (b) Descentralización en la operación del sistema
 - (c) Sistema de información sustantiva para la toma de decisiones de Inversión (ex-ante) y para el control ex-post.
 - (d) Centralización en el control del funcionamiento del sistema y de sus resultados
 - (e) Interrelación del sistema con los sistemas de administración de recursos financieros y reales del estado
- 6.3 El Proceso de Gestión de la Inversión Pública tal como se encuentra conceptualizado por el BAPIN actual, pretende abarcar desde la etapa de preinversión hasta la de operación de los proyectos. De esta forma, a medida que el proyecto avanza en su ciclo de vida, el BAPIN acumularía la información más importante de cada fase/etapa hasta su terminación o hasta que se abandona en una etapa intermedia.
- 6.4 Uno de los elementos básicos del BAPIN fue considerar al “Proyecto” como núcleo u objeto invariante del Sistema, acumulando la información que se generaría a lo largo de su ciclo de vida y destacando solamente aquella que se juzgaba relevante para la toma de decisiones acerca del pasaje de este de una etapa a otra, y para un adecuado control del desarrollo de cada etapa.
- 6.5 Para cumplir con este propósito se diseñaron Formularios de recopilación de datos y se definieron procedimientos y normas para resumirlos y codificarlos, a efectos de asegurar la actualización continua y homogénea de toda la Información que contiene el Banco. Hasta la fecha, el BAPIN sólo ha implementado el módulo de preinversión, mientras que el de ejecución y operación nunca han sido diseñado. Ese modulo recoge esencialmente información sobre: Identificación del Proyecto, Clasificación Sectorial, Localización, Características Principales, Estimaciones de Costos y Plazos, Financiamiento Propuesto, Indicadores de Rentabilidad Socioeconómica o de Costo-Eficiencia, Proyectos Relacionados.
- 6.6 Desde el punto de vista de la arquitectura computacional, el BAPIN está estructurado en forma descentralizada, constituyendo una red inter-institucional donde las diferentes jurisdicciones y entes pueden consignar en sus propias bases de datos (bancos de 1er piso) la información relativa a proyectos que caen bajo su responsabilidad directa.

- 6.7 Esta información se globaliza en las bases de datos de la DNIP (banco de 2do piso) durante los períodos de registro establecidos. La comunicación se realiza vía disquetes y por módem.
- 6.8 El funcionamiento del BAPIN demostró, en la práctica, un conjunto de deficiencias; algunas de ellas se explican en párrafos anteriores. Es por ello que la DNIP se ha propuesto encarar, dentro de sus tareas prioritarias, el rediseño del Sistema de Informaciones de Proyectos (SIP).
- 6.9 Los lineamientos generales del nuevo sistema de información, que se encuentra aún en una fase preliminar de diseño de su estructura, se presentan a continuación.
- 6.10 Se propone que el SIP tenga tres subsistemas o módulos.
- (i) El **Subsistema de Preinversión**, que debe incorporar información sobre todos los proyectos de inversión, sobre los estudios en marcha, su costo estimado y sus fuentes de financiamiento. Este subsistema tendrá dos grandes usos: servirá para preparar un programa anual o multianual de Preinversión indicando las fuentes de financiamiento y su imputación presupuestaria para fines de la confección de cada PNIP; y servirá como documentación de base para prever la eventual entrada de proyectos en ejecución en los años futuros.
 - (ii) El Subsistema BAPIN, que sólo deberá estar conformado por proyectos con estudio de factibilidad terminado. La información a procesar sintéticamente debe ser un resumen adecuado del contenido de los estudios de factibilidad. Este subsistema es la fuente principal de información para la elaboración de los PNIP (un adelanto en la buena dirección es la Ficha SIPESF, todavía en proceso de ajuste, diseñada con recursos del FOSIP).
 - (iii) El Subsistema de Seguimiento de la ejecución y evaluación ex post, el que estará conformado por los PNIP y los proyectos que hayan sido incorporados a un PNIP y hayan sido aprobados en el presupuesto nacional. Deberá incorporar información sobre cronograma de ejecución financiera y física con indicadores de ejecución (hitos) y de impacto. Este subsistema tiene dos áreas diferentes de acción. El área de seguimiento tendrá un sistema de seguimiento de la ejecución financiera, coordinado con los registros de la Secretaría de Hacienda, y de la ejecución física de las inversiones, permitiendo generar informes periódicos sobre la ejecución de la inversión pública. El área de evaluación ex post revisará conjuntos seleccionados de proyectos finalizados y extraerá, con metodológicas adecuadas, conclusiones sobre sus impactos

VII. Estadísticas sobre el SNIP

- 7.1 Como ya se mencionara, la cobertura del SNIP en sus primeros años fue limitada. La información incorporada en los seis primeros Planes Nacionales de Inversión Pública (el último correspondió al trienio 2001-2004) solamente incluyó en forma detallada por proyecto a la Inversión Real Directa de la Administración Nacional⁶.

Con mucho menor grado de información, se presentaron estimaciones para las Empresas con participación estatal y entes binacionales y empresas del sector financiero del Estado⁷. Los planes para Transferencias y Préstamos Otorgados por el Gobierno Nacional fueron en todos los casos de carácter global y agregado, a excepción del PNIP

⁶ La IRD de la Administración Nacional comprende “... los gastos de capital destinados a la adquisición o producción por cuenta propia de bienes materiales e inmateriales: edificaciones, instalaciones, construcciones, equipos, etc. que no se agotan en el primer uso y tienen una vida superior a un año, por lo que están sujetos a depreciación.

⁷ Estas estadísticas comenzaron a registrarse a partir del año 1996. El número total de empresas con participación del Estado es el 2001 de 15 empresas.

2000-2002, en dónde estos componentes de la IPN se presentaron con un mayor grado de detalle (a nivel de transferencia o préstamos, por jurisdicción, y por organismo)

- 7.2 Como resultado, se incluyen totales agregados de inversión que, en promedio para los años 1996/2001, incluyen sólo al 64% de la IPN. La inversión por proyecto correspondiente a la IRD de la Administración Nacional incluida en los PNIP es una parte minoritaria (y decreciente) de la Inversión Pública Nacional. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, sólo ha representado, en el período 1996-2001, apenas un 11% del total de la IPN.

Cuadro 2
INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL. ESTIMACIONES PERÍODO 1996-2001
(En porcentajes)

Tipos de inversión	1996	1997	1998	1999	2000	2001(*)	Promedio 96/01
Inversión real directa (1)	10,8	13,0	13,7	12,0	8,6	9,0	11,3
Transferencias para gastos de capital (2)	51,2	52,7	48,5	43,2	51,4	51,6	49,7
Empresas y sociedades del estado, entes binacionales y sector público financiero (3)	5,1	3,0	2,5	2,5	2,1	4,1	3,2
Concesiones (4)	28,9	28,6	32,9	39,6	33,5	31,4	32,4
Préstamos (5)	3,9	2,7	1,7	0,6	0,7	1,3	1,9
Otras inversiones (ffdr)	0,0	0,0	0,8	2,0	3,7	2,6	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cuadro 1

- 7.3 La IRD de la Administración Nacional se clasifica en Jurisdicciones y organismos o Servicios Administrativos Financieros ⁸. A lo largo de los años 1996 – 2001 intervinieron 130 organismos (SAF), los que en el año 2001 se redujeron a 95 SAF pertenecientes a 15 Jurisdicciones, debido fundamentalmente a la creación, fusión y/o eliminación de jurisdicciones.
- 7.4 La información sobre la IRD presentada en los PNIP, a nivel de proyecto, incluyeron las siguientes clasificaciones:
- (i) Por etapa del ciclo de proyecto (idea de proyecto, perfil, prefactibilidad, factibilidad, ejecución);
 - (ii) Por finalidad (administración gubernamental, defensa y seguridad, servicios sociales, y servicios) y función (apertura por sectores económicos y sociales);
 - (iii) Por ubicación geográfica
 - (iv) por monto anual para el trienio del Plan y monto total del proyecto
- 7.5 No se presentan ni analizan otras estadísticas relevantes, tales como plazo de ejecución de los proyectos, beneficiarios, o impactos socio económicos previstos.

⁸ Los SAF constituyen unidades administrativo contables encargadas de la gestión presupuestaria de las entidades de la administración nacional.

- 7.6 Una evaluación realizada en la DNIP sobre las estadísticas de la IRD de la Administración Nacional presentadas en los PNIPs desde el año 1996 hasta el año 2001 (estudio realizado como elemento de diagnóstico para la elaboración del PNIP 2002-2004), determinó la existencia de deficiencias tanto en el proceso de programación o formulación de los PNIPs como en relación con los proyectos incorporados en los mismos, que también afectan la calidad de los datos y aspectos cuantitativos de los mismos.
- i) Se verificó la inclusión de “proyectos” en etapas de formulación sumamente incipientes, en algunos casos con duplicaciones en número y montos de proyectos, con estimaciones cuestionables sobre la magnitud de las inversiones asociadas, y con altos grados de incertidumbre sobre su inclusión en los presupuestos correspondientes a los ejercicios subsiguientes.⁹
 - ii) En segundo lugar, para los PNIP se adoptó el criterio de la clasificación presupuestaria y contable para definir a la unidad “proyecto”. Esto es, todo gasto de capital (para construcciones o adquisiciones) fue considerado como un “proyecto de inversión” al cual se le asignó un número de código del BAPIN. Algunos ejemplos de las distorsiones que se generan son: i) pequeñas obras parciales en una ruta pasaron a tener cada una categoría de proyecto de inversión cuando la correcta identificación debería haber incluido un solo proyecto con toda la ruta; ii) la compra de sillas para una oficina gubernamental fue también definida como “proyecto” en similares condiciones de presentación y categorización que un proyecto de acueducto o un puente. Más allá de las dificultades para el análisis económico de los proyectos, la presentación de listados de varios miles de “proyectos” así considerados produjo documentos de PNIP de muy difícil lectura y escaso contenido analítico.
 - iii) En tercer lugar, la presentación de los PNIPs no reflejó con propiedad y claridad su naturaleza de “plan dinámico” (“rolling-plan”) que está en la base de su concepción normativa y conceptual. Así, las cifras agregadas de número de “proyectos” y de montos de inversión asociados sistemáticamente conducen a una sobre-estimación de las actividades incluidas y a una pérdida de la visión sobre la marcha efectiva del proceso inversionista.
 - iv) Finalmente, aunque no en una enumeración exhaustiva, la inexistencia del sistema de seguimiento generó un vacío de información. En efecto, el PNIP puede ser modificado en el Congreso (y frecuentemente así sucede) con inclusión o exclusión de proyectos. Además, durante cada ejercicio, se producen modificaciones presupuestarias que tienen directos impactos sobre la ejecución de los proyectos incluidos. Tales modificaciones no han sido analizadas ni informadas en cada PNIP, con lo cual cada uno de estos instrumentos parece partir de “base-cero” y no vincula las propuestas futuras con la marcha efectiva de las inversiones públicas (IRD).
- 7.7 De esta forma, se presentaron al Congreso de la Nación, seis PNIPs conformados aparentemente por los siguientes elementos:
- Un total de 8 320 "proyectos aparentes" de IRD
 - La inversión total asociada a estos 8 320 proyectos aparentes, alcanzaría un monto total de \$ 35 378 millones.
 - La inversión prevista a erogar en el período 1996-2001 habría sido de \$ 25 848 millones.

⁹ “Proyectos” a nivel de “idea” o “perfil” (y también en casos específicos, a nivel de pre-factibilidad) no pueden incluir estimaciones confiables de sus costos. Su inclusión en los PNIPs ha generado distorsiones significativas en los montos de inversión así programados.

- 7.8 Cuando se procede a corregir estos datos aparentes con la elaboración correcta del "plan dinámico" y una correcta inclusión de "nuevos proyectos", puede mostrarse que la realidad de los PNIPs presentados sería la siguiente:
- El total neto de proyectos incluidos en los seis años, alcanzó a 3.593 proyectos de IRD.
 - El costo total de las inversiones programadas para esos 3.593 proyectos alcanzó a \$ 7.145 millones.
 - La inversión programada a ejecutarse en el período 1996-2001 para estos proyectos fue de \$ 5.304 millones.
- 7.9 La inversión está concentrada en una minoría de proyectos de gran tamaño. Los proyectos con un costo superior a un millón y medio de pesos (que representaron un 17 % de los proyectos de la IRD) absorbieron un 83% de la inversión del período en esa clase de proyectos, y representan un 87% del costo total de todos los proyectos de inversión real directa. (ver Cuadro N° 4)
- 7.10 Un tercio de los proyectos (1.576 proyectos con un costo unitario inferior a 100.000 pesos) representaron sólo el 0.8% de la inversión acumulada durante el período 1996-2001.
- 7.11 Estas limitaciones de la programación de la inversión en el período considerado tienen como consecuencia la creación de un escenario ilusorio: la enorme mayoría de los proyectos son esencialmente de reposición o actualización de equipos, sobre todo equipos de oficina, así como de reparación y mantenimiento de instalaciones existentes, mientras que los auténticos proyectos de inversión son una pequeña minoría .
- 7.12 La reconstrucción histórica del proceso de ejecución de la IRD desagregada a nivel de proyectos propuestos en los PNIPs, realizada a partir de la información contenida en el BAPIN, permite realizar evaluaciones adicionales sobre las estadísticas del SNIP.

CUADRO 3
INVERSIÓN REAL DIRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL: EVOLUCIÓN DE LAS
INVERSIONES Y ESTADO DE LOS PROYECTOS. 1996-2001
(Número de proyectos y montos en miles de pesos)

Estado del proyecto en el Sistema de Inversión Pública	Proyectos	Inversión antes de 1996	Inversión programa da 1996 a 2001	Inversión pendiente después de 2001	Costo total de los proyectos
Total	4303	\$1 075 131	\$6 008 087	\$1 242 418	\$8 325 636
En PNIP, con inversión programada en 2001	946	\$73 410	\$1 867 999	\$1 242 418	\$3 183 827
En PNIP con inversión en primer año, terminados	1155	\$33 480	\$1 490 582	\$0	\$1 524 062
En PNIP sin inversión en primer año, terminados	119	\$7 946	\$165 925	\$0	\$173 871
No aparecen en PNIP, terminados	710	\$476 704	\$703 521	\$0	\$1 180 225
En PNIP con inversión en primer año, sin información	1373	\$483 591	\$1 780 060	\$0	\$2 263 651

Fuente: Elaboración sobre datos del BAPIN y SNIP.

- 7.13 Por un lado, se ha constatado que el número total de proyectos de IRD que ha sido ejecutado, total o parcialmente, es superior al número de proyectos incluidos en los PNIPs.
- 7.14 En efecto, al recolectarse información sobre la ejecución de los proyectos y el número de "proyectos terminados" en todos los organismos del SNIP durante el período 1996-2001, se detectó que aparecieron 710 proyectos que nunca habían figurado en los PNIP, que fueron terminados y que habrían gastado aproximadamente \$ 1 200 millones. Estos "proyectos" fueron ejecutados por los sectores en función de las partidas disponibles para gastos en bienes de uso, con posterioridad a la elaboración de la Ley de Presupuesto, respaldados por las partidas asignadas por dicha Ley o bien de acuerdo a modificaciones introducidas con posterioridad vía la Decisión Administrativa No.1 que cada año dicta la Jefatura de Gabinete, u otras disposiciones complementarias, que reajustan y distribuyen los montos autorizados por la Ley de Presupuesto. Desde el punto de vista del Sistema Nacional de Inversión Pública, estos proyectos aparecen ex post, paradójicamente convertidos en "proyectos" después de su ejecución. Así, la IRD del sexenio incluyó realmente a 4 303 proyectos que deberían haber estado bajo ejecución y no a 3 593 como surge de los PNIPs correctamente reformulados.
- 7.15 En segundo lugar, solamente 1 984 proyectos de inversión directa de la Administración Nacional (un 46% del total) habrían sido efectivamente finalizados en el período 1996-2001, con una inversión total de \$ 2 360 millones (un 39% de la inversión total de los proyectos de IRD en ese mismo período).
- 7.16 Por otra parte, aparecen 1373 proyectos IRD (un 32% del total) sobre los cuales no hay registro alguno acerca de su destino. De hecho, no están en ejecución en el 2001, ni tampoco se los ha registrado como finalizados. La inversión total programada para el período 1996-2001 en este grupo de proyectos de IRD "sin información" alcanza \$1780 millones, casi un tercio del total programado para ese período. Aparentemente, habrían sido abandonados o paralizados.
- 7.17 El resto son los 946 proyectos de inversión todavía en ejecución. Se trata de proyectos de inversión directa de la Administración Nacional incluidos en el PNIP 2001-2003 y que han previsto inversiones en 2001. Esos proyectos exhiben inversiones efectivas o programadas que alcanzan a aproximadamente \$1868 millones en el período 1996-2001, con otros \$73 millones invertidos antes de 1996. El costo total estimado de estos proyectos es de \$3184 millones. En otras palabras, de acuerdo a estas informaciones, el porcentaje de ejecución financiera de estos proyectos, después de estar en ejecución casi cinco años en promedio (y hasta ocho o nueve años en algunos casos), solamente alcanzaría a un 60 %.
- 7.18 En breve, en los últimos seis años habría finalizado (financieramente) solamente una escasa quinta parte de las inversiones programadas, habría desistido de un tercio de las inversiones programadas, y se continúa ejecutando el resto con grados significativos de atraso. Por otra parte, de la cantidad total de proyectos propuestos en los PNIPs, un 40% nunca se ejecutó, y una cuarta parte (que incluye a los proyectos más costosos) se sigue ejecutando con un avance de ejecución financiera que no alcanza al 60% del costo total estimado de las inversiones asociadas.
- 7.19 En función de los criterios de "depuración" de la información expuestos en los párrafos precedentes, se puede realizar un análisis global de la ejecución de la IRD de la Administración Nacional.
- 7.20 De un número inicial de 3324 proyectos para el período 1996-2000 se llega en realidad a una cantidad de 2386 proyectos "efectivos", esto es proyectos terminados, o en ejecución al 2001 (de "arrastre"). La inversión total que registran estos proyectos "efectivos" para el mismo período es \$ 3.628 millones, la cual es bastante consistente con el gasto devengado

según SIDIF (Sistema de Contabilidad Pública Financiera) de \$ 3.288 millones para esos mismos años. En consecuencia, los resultados obtenidos pueden considerarse significativos para describir el proceso de programación y ejecución de la IRD a nivel de proyectos.

Cuadro 4

**PROYECTOS DE INVERSIÓN REAL DIRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
POR ESCALA DE MAGNITUD DE LOS PROYECTOS, 1996-2001 (EN MILES DE PESOS)**

Escala de magnitud (costo total del proyecto en miles de pesos)	Total de proyectos	Inversión de 1996 a 2001 \$	Costo total de los proyectos \$
Total	4303	6.008.0	8.325.6
Hasta \$10	363	1.6	1.7
\$10 a \$99	1196	48.1	50.0
\$100 a \$999	1660	599.1	627.5
\$1.000 a \$1.499	226	249.8	276.6
\$1.500 a \$9.999	572	1.902.3	2.306.7
\$10.000 a \$99.999	171	2.750.8	3.587.0
\$100.000 a \$999.999	7	347.9	1.366.1
Más de \$1.000.000	-	-	-

Incluye inversiones directas registradas en el Sistema Nacional de Inversión Pública por la Administración Central y los organismos descentralizados nacionales. No incluye bancos ni empresas públicas, ni tampoco préstamos o transferencias.

Fuente: Elaboración sobre datos del BAPIN y SNIP.

VIII Comentarios sobre la operación actual del sistema

- 8.1 En las secciones precedentes se ha descrito francamente los logros e inconvenientes que se han registrado en el SNIP desde su creación hasta fines del año 2000. La evaluación de esa experiencia puso en evidencia la necesidad de impulsar una reforma del SNIP y una reestructuración de la DNIP acorde con las funciones a su cargo. Estos cambios deben realizarse sin interrumpir el funcionamiento del SNIP e incorporando nuevas actividades, vinculadas tanto con el análisis de las gestiones de préstamos internacionales como con el análisis de proyectos de Fondos Fiduciarios recientemente creados.
- 8.2 Es por ello que el año 2001 puede caracterizarse como el comienzo de un período de transición, que comprenderá también parte del año 2002. En la transición simultáneamente se van modificando diversas normas, sistemas y procedimientos, sin dejar de cumplir con las actividades aún no transformadas y sin dejar de atender todas las obligaciones de la DNIP, procurando además elevar los estándares metodológicos e informativos vigentes. En paralelo se desarrolla en detalle la nueva estrategia del SNIP y se diseñan e implantan los instrumentos para su puesta en práctica.
- 8.3 Las principales actividades y acciones emprendidas como parte de esta transición son:
 - **Cambios normativos**
- 8.4 A principios del año 2001 comenzaron a encararse una serie de acciones para mejorar el funcionamiento del SNIP, se estableció un nuevo marco metodológico y se implantó una reestructuración conceptual de sus actividades.
- 8.5 Este proceso se inició formalmente con el dictado de tres Resoluciones del Secretario de Política Económica en el mes de Febrero de 2001 dirigidas a mejorar: (a) la definición de los Proyectos de Inversión para la recolección y procesamiento de la información pertinente; (b) la definición de las metodologías para el análisis económico de los proyectos

de inversión pública; y (c) los mecanismos explícitos de toma de decisiones para la emisión de dictámenes por parte del SNIP (ver Anexo Legal).

- **Proyectos de inversión y proyectos de reposición: precisiones**

- 8.6 En primer lugar, se estableció la distinción entre Proyectos de Inversión (PIN) y Proyectos de Reposición (PRE) (comprendiendo estos últimos también las reparaciones, inversiones en mantenimiento y similares), a los que se les da un tratamiento diferenciado (Resolución No 12/01 de la SPE).
- 8.7 Esta diferenciación permite aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos humanos e informáticos de la Dirección Nacional de Inversión Pública y mejorar la calidad del análisis de los proyectos de inversión y del Plan Nacional de Inversión Pública, terminando con las enumeraciones de miles de partidas asociadas a “proyectos” que realmente consisten en adquisiciones y mantenimientos rutinarios.
- 8.8 En lo formal, esta norma tiende a evitar que un proyecto de magnitud, como por ejemplo, la construcción de una importante obra vial, aparezca con la misma jerarquía y reciba esencialmente el mismo tratamiento en el SNIP que la adquisición por reemplazo de la anterior de una computadora para alguna repartición oficial.
- 8.9 Conceptual y fundamentalmente, se trata de diferenciar los gastos de capital en dos grandes grupos: en el caso de los Proyectos de Reposición la inversión permite mantener la misma función de producción y escala de actividades. En el caso de los Proyectos de Inversión el proyecto permite desplazarse a una nueva función de producción (o a una nueva frontera de producción con la misma función). Las consecuencias e implicancias económicas son sustancialmente diferentes: los procesos de toma de decisiones para encarar las inversiones correspondientes, también.

- **Metodologías para el análisis de proyectos de inversión**

- 8.10 En segundo lugar, también por Resolución (No 13/01 de la SPE), se estableció el enfoque general de análisis socioeconómico a aplicar a cada clase de proyectos establecidas en la Resolución anterior. En líneas generales, se establece para los PRE un tratamiento más expeditivo, bajo ciertas condiciones (p.ej. tamaño, características tecnológicas, etc.) mientras que para los PIN se encuadran las recomendaciones en los lineamientos generales del análisis de beneficio-costos convencional.
- 8.11 También se estableció por Resolución No 14/01 de la SPE cuál debe ser el contenido general que debe incluir el estudio de factibilidad técnico-económico de cada proyecto que se presente al Sistema Nacional de Inversión Pública, según se trate de un proyecto de inversión o un proyecto de reposición relevante.
- 8.12 De esta manera, a pesar de que estas precisiones pueden parecer obviedades técnicas, todos los organismos pueden conocer los requerimientos de estudios técnicos que en cualquier caso deberán ser cumplidos, evitando arbitrariedades o consideraciones ambiguas en la asignación o compromiso de los recursos públicos.
- 8.13 En tercer lugar, en la misma Resolución se estableció una nueva escala de calificación de proyectos, los que a partir de ahora, una vez analizados, son calificados por la Autoridad de Aplicación del SNIP, mediante Dictamen específico, en una de las siguientes categorías:
 - Aprobados
 - Aprobados con observaciones
 - Rechazados para Reformulación

- Rechazados

- 8.14 Las calificaciones anteriores tienen directas consecuencias para la inclusión de los proyectos en los PNIPs y en las Leyes de Presupuesto correspondientes. En efecto, solamente son aptos para ser incluidos los proyectos Aprobados (y, bajo ciertas condiciones, los Aprobados con Observaciones) mientras que el resto no es apto para integrar estos instrumentos de programación. Las calificaciones se otorgan por períodos determinados lo cual, en el caso de proyectos aprobados que no hayan obtenido financiamiento durante cuatro años obliga a la actualización de los estudios de factibilidad correspondientes una vez cumplido este plazo.

• **Mecanismos para la emisión de dictámenes**

- 8.15 A fin de brindar transparencia y objetividad a la calificación de los proyectos de inversión se estableció un procedimiento para la toma de decisión de estas calificaciones, en la misma Resolución.
- 8.16 Estos mecanismos incluyen i) la intervención de un Comité Técnico que analiza informes fundados presentados por profesionales especializados de la Dirección Nacional de Inversión Pública, y ii) la elaboración de Actas que reflejan el contenido de las discusiones y su inserción en libros foliados y con la firma de todos los participantes, que permiten documentar de manera fidedigna las razones que motivan en cada caso las decisiones que se adoptan.
- 8.17 Posteriormente, estas decisiones se elevan al Comité de Asesoramiento presidido por el Secretario de Política Económica, en el cual se toman las decisiones finales y los dictámenes correspondientes con procedimientos de registro similares a los mencionados anteriormente.

• **(Coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP))**

- 8.18 Se están confeccionando proyectos de cambios normativos con el objetivo de mejorar y complementar las disposiciones vigentes para una eficiente coordinación en las tareas de programación de Inversiones y Preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto Anual.

• *Sistemas de recolección y procesamiento de información*

- 8.19 Ante las grandes deficiencias detectadas en los Sistemas de Información existentes, se procedió a implementar una tarea por fases para ir corrigiendo tales carencias. En primer lugar, a partir de las redefiniciones conceptuales mencionadas, se ha iniciado la tarea de depuración y perfeccionamiento del banco de datos de inversiones públicas, con el objetivo de conformar un nuevo sistema de información.
- 8.20 Para ello se depuró la base de datos activa de los proyectos ya ejecutados o desistidos por los organismos, se comenzaron a desagregar los programas globales en proyectos de inversión específicos y se comenzó a preparar una nueva base de datos que diferencie entre los proyectos ya dictaminados y en condiciones de ser iniciados de aquellos que aún se encuentran en etapa de preinversión.
- 8.21 Simultáneamente, se pusieron en uso nuevos formularios de recolección de las demandas de inversión, simplificando los requerimientos en especial para los proyectos tipo PRE y simplificando de este modo las tareas de las oficinas de la Administración Nacional.
- 8.22 Esto permitió elaborar en el mes de mayo de 2001 (por primera vez en la historia de la DNIP) informes detallados respecto de la demanda de inversión relevada, y asignar provisoriamente prioridades con base en criterios generales establecidos por la Secretaría de

Política Económica, para que la Oficina Nacional de Presupuesto contase tempranamente con información para sus elaboraciones presupuestarias.

- 8.23 Paralelamente, están en marcha acciones destinadas a la reformulación del Sistema de Informaciones de Proyectos (SIP). Se han determinado objetivos diferenciados para un Subsistema de Preinversión, para la correcta recolección y procesamiento del BAPIN integrado exclusivamente por proyectos con estudios de factibilidad dictaminados favorablemente, para el tratamiento de los PRE y para el Subsistema de Seguimiento de la Ejecución de Inversiones. Estas tareas están en pleno desarrollo y se espera contar con sistemas operativos para el año 2002.
- 8.24 Para mejorar la cobertura del SIP y del PNIP se ha establecido contacto formal con casi todos los organismos, empresas y/o responsables de transferencias de capital que, hasta este ejercicio, no eran consideradas en el SNIP.

- **Priorización de proyectos y coordinación con la ONP**

- 8.25 Se comenzó a definir el proceso de elaboración del Plan Nacional de Inversión Pública que permitiera considerar de una manera más sustancial y participativa la selección de las inversiones a incluir en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación.
- 8.26 En primer lugar se estableció una mayor coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto desde principios del año 2001, y se acordaron criterios de trabajo con el objetivo que la ONP concentre todo lo relativo a la determinación de las restricciones presupuestarias globales y la DNIP elabore las propuestas de asignación de recursos para inversión a partir de la consideración de los proyectos de inversión y de criterios de eficiencia económica y social en la utilización de las partidas globales para inversión.
- 8.27 Esto permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en ambas oficinas, dotar mayor eficiencia al conjunto de las tareas vinculadas con la inversión de ambas reparticiones y mejorar la asignación de los recursos públicos destinados a inversión.

- **Aspectos organizativos y metodológicos**

- 8.28 A efectos de llevar a cabo sus actividades durante la transición, la DNIP ha puesto en práctica una organización operativa que articula las tareas en tres áreas: Programación de Inversiones, Análisis de Inversiones, y Seguimiento y Evaluación Ex – post de Proyectos.
- 8.29 Se han replanteado las modalidades internas de trabajo de los profesionales de la Dirección los cuales han pasado a desempeñar funciones integrales de programadores de inversión y “proyectistas”, acompañando todo el ciclo de los proyectos en los sectores correspondientes. Esta nueva organización y enfoques de trabajo ya han comenzado a dar sus frutos.
- 8.30 Se están finalizando trabajos destinados a proveer de metodologías específicas de análisis económicos por tipos de proyectos de inversión (p.ej. proyectos de transporte, proyectos de riego, proyectos de provisión de agua potable y saneamiento, etc.). Estas metodologías constituirán bases para la normativa adicional que será aplicada a todos los integrantes del SNIP.
- 8.31 La DNIP ha comenzado a diseñar los estudios que llevarán a la determinación de un completo sistema de precios de cuenta para aplicar al análisis socio-económico de proyectos a partir de la nueva matriz de insumo producto cuya elaboración ha finalizado recientemente. Esta será una contribución metodológica significativa para todos los organismos nacionales y provinciales involucrados en el estudio y decisión de inversiones públicas.

- 8.32 Se está por dar inicio al primer estudio de evaluación ex – post de un conjunto seleccionado de proyectos de inversión. Los resultados de esta actividad estarían para el primer semestre del año 2002.
- 8.33 Se está elaborando un Manual de Operaciones para sistematizar las tareas del ciclo anual completo de formulación del PNIP, que hasta ahora no existe.
- 8.34 Cabe destacar, asimismo, que se programa asistir técnicamente a las Provincias que adhieran al SNIP, con la experiencia recogida en estas actividades de rehabilitación del sistema a nivel nacional.

IX Lecciones aprendidas en el montaje y operación del SNIP

- 8.1 Como se describió al comienzo de este documento, tradicionalmente en la Argentina el planeamiento de las inversiones públicas tuvo dos fuentes que producían análisis e información técnica: las empresas públicas y entes sectoriales descentralizados y centralizados, responsables directamente de buena parte de la inversión.
- 8.2 Las empresas públicas (y organismos descentralizados o autárquicos) podían tener un estatuto institucional variado, según las circunstancias en que fueron constituidos, pero compartiendo todos la característica común de disponer de considerable poder de decisión sobre el uso de sus recursos y de poder decidir realizar erogaciones para elaborar diagnósticos, programación sectorial y análisis de proyectos. De hecho, la mayoría tenía en su organización una o más áreas de trabajo jerarquizadas dedicadas expresamente a estos temas. A título ilustrativo pueden mencionarse: Agua y Energía, SEGBA, Ferrocarriles Argentinos, Obras Sanitarias de la Nación, ENTEL, DNV, YPF, Gas del Estado, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, entre otros. También existía tradición de planeamiento de inversiones en algunas áreas de la Administración Central.
- 8.3 Los procesos de descentralización de responsabilidades hacia provincias y municipios y de privatización (por venta o concesionamiento) de áreas de servicios e infraestructuras a cargo del Estado produjeron la desaparición de muchos de los organismos y la disolución de los equipos de trabajo dedicados a estudios sectoriales y análisis de proyectos. Los organismos de la Administración Central que tienen responsabilidades en materia de políticas sectoriales (energía, comunicaciones, educación, salud, etc.) no constituyeron equipos propios de planeamiento sectorial general ni pudieron recomponer una red programación sectorial a partir de organismos con responsabilidades públicas acotadas geográfica o institucionalmente o de los responsables privados de servicios e infraestructura públicas.
- 8.4 La concepción del Sistema Nacional de Inversión Pública de la Ley 24.354 supone implícitamente que existirán políticas nacionales y sectoriales en materia de inversión que serán un insumo del Sistema. Pero la transformación institucional descrita previamente ha confluído en una situación en la cual, más allá de enunciados muy generales o sin precisiones, esas políticas o no existen o no llegan a constituir una programación sectorial que permita enmarcar las decisiones de inversión pública de mediano y largo plazo. Como consecuencia, los PNIP carecieron del marco sustantivo para que se fijara una política de prioridades sectoriales de inversión, y orientar así la asignación de recursos.
- 8.5 De manera parcial y descoordinada parte del rol de programación fue cumplido por el financiamiento multilateral de la inversión pública. Los estudios que generalmente son requeridos tanto por el BIRF como por el BID para definir y otorgar el financiamiento de

programas o proyectos constituyeron una parte muy sustancial de la programación sectorial realizada en los últimos años. Varios factores conspiraron para que estos esfuerzos no tuvieran como culminación un sólido acervo de programación sectorial para la inversión pública. En primer lugar, porque desde distintas áreas de la Administración se gestionaron operaciones con una misma raíz sectorial, pero con distintos responsables institucionales, las más de las veces compitiendo entre sí por la administración de los recursos. En segundo lugar, cada Banco opera con sus normas y criterios, generándose superposiciones e inconsistencias entre los programas resultantes.

- 8.6 Las capacidades y destrezas en la formulación y análisis de proyectos de inversión (ya sea por ejecución directa o por contratación de consultores y firmas consultoras) estuvo concentrada en el pasado en los citados organismos y empresas. Al desaparecer los mismos, también se perdió esa capacidad salvo, como se señaló, en los programas con financiamiento externo. También tuvo una participación significativa en materia de proyectos provinciales de inversión el Consejo Federal de Inversiones; si bien la descentralización de la asignación de recursos creó la oportunidad de expandir la actividad de análisis de proyectos del CFI, extrañamente estas actividades disminuyeron hasta casi desaparecer.
- 8.7 De lo expuesto surge que la estrategia institucional implícita en la Ley de creación del SNIP debió ser acompañada por una acción intensa y focalizada orientada a crear en los organismos centrales con competencia sectorial:
 - a) la vocación y la capacidad por la programación sectorial, atendiendo dentro de la misma a la complejidad y variedad de actores institucionales que las nuevas condiciones establecen: descentralización dentro del área pública y activa participación del sector privado.
 - b) la capacidad para formular y analizar proyectos de inversión y determinar técnicamente un orden de prioridad entre los mismos.
 - c) las capacidades e instrumentos para el intercambio sistemático de información y documentos relacionados con el Plan de Inversión y sus proyectos.
- 8.8 Se dispusieron de buena parte de los recursos necesarios para acometer estas tareas mediante un financiamiento del Banco Mundial (FOSIP), encarándose acciones relacionadas con el último aspecto mencionado mas arriba, programas de capacitación en análisis de proyectos principalmente orientados a las provincias y equipamiento informático también para los gobiernos provinciales. Pero no se orientó la tarea a los fines preindicados.
- 8.9 Por otra parte, como ya se indicó, no se dicto una normativa detallada y guías operativas que sirvieran de apoyo a la constitución y desarrollo de nuevas capacidades y enfoques en los organismos de cada sector.
- 8.10 Como consecuencia, se mantuvo con gran fuerza la inercia de la tradición de los enfoques y métodos esencialmente administrativo-presupuestarios de asignación de recursos de inversión. Y entre los objetivos del SNIP los hechos fueron dándole mayor importancia a la recopilación y procesamiento de datos con fines informativos o descriptivos (no obstante las deficiencias señaladas) que a la mejora en la asignación de los recursos de inversión y a la constatación de su ejecución.
- 8.11 En el lapso relativamente breve desde la implantación del SNIP podrían extraerse dos enseñanzas generales:
 - El SNIP tuvo una norma de creación sustancialmente sólida y coherente y apoyo político para iniciar sus actividades e inclusive una concepción implícita que podría ser aceptable en general respecto de su funcionamiento en estado de régimen. Pero

el proceso de implantación y puesta en marcha, este que va desde su no existencia a su funcionamiento de régimen, requiere de un diagnóstico, una estrategia y plan de operaciones (con el consiguiente apoyo) para todos los participantes institucionales de modo que cada uno de ellos pueda aportar los productos que se le requieren.

- Existen diversos objetivos, participantes y actividades que debe desarrollar un SNIP. Cuando se implanta es necesario establecer una rigurosa jerarquización de objetivos para asignar los recursos disponibles. La consolidación del SNIP depende de avances firmes en sus aspectos más esenciales. La dispersión de recursos para avanzar, aunque sea más lentamente o de modo provisorio en un gran número de objetivos y metas es contraproducente. La lentitud o falta de firmeza en el logro de resultados es lo que permite que las resistencias al cambio puedan dificultar la exitosa implantación sustantiva del SNIP.

IX. Situación esperada a futuro

- 9.1 La República Argentina está atravesando un período de cambios, replanteos y definiciones. Muchos de ellos tienen que ver con la cuantía y modo de asignación y aplicación de los recursos públicos en general y respecto de la porción que se afecte a inversión pública.
- 9.2 Desde la reforma de la Constitución Nacional efectuada en 1994 está pendiente de diseño y decisión una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, esto es el modo en que se reparten los principales recursos fiscales entre el Gobierno Nacional y las Provincias. Del mismo modo, están pendientes una profunda reforma tributaria y una reorganización y modernización del Estado Nacional. Todos estos aspectos incidirán en la orientación y ámbitos de incumbencia específica del SNIP. En cualquier caso, algunos lineamientos estratégicos para los próximos años pueden sugerirse, aún cuando faltará determinar su significación cuantitativa.
- 9.3 Resultará necesario insistir en el fortalecimiento de los organismos del sector público nacional para afrontar las tareas de: a) Diagnósticos y programas de necesidades de inversión sectorial, y programación específica del componente público de esta inversión; b) Formulación y análisis de proyectos de inversión que correspondan al sector público nacional.
- 9.4 Deberán dedicarse esfuerzos a la implantación y adecuada explotación del nuevo sistema de información sobre inversiones públicas (SIIP), estableciendo un proceso constante de evaluación de utilidad y performance, de modo de realizar un mantenimiento permanente del mismo.
- 9.5 Deberá insistirse en la elaboración y divulgación de normas detalladas de formulación y análisis de proyectos y brindando capacitación para generar una tradición institucional en las oficinas de los organismos responsables de inversiones.
- 9.6 Deberá explotarse la gran cantidad de información casuística que se recopilará en los módulos o subsistemas de seguimiento y evaluación ex-post de proyectos, a fin de ir elaborando progresivamente estándares relacionados a costos, beneficios, características y lapsos de ejecución de proyectos. Esta labor permitirá simplificar y abaratar el proceso permanente de formulación y análisis de proyectos y será una fuente de información muy valiosa para dotar de realismo a las hipótesis que se formulan en el proceso de elaboración del PNIP.

- 9.7 Dado el carácter federal de nuestra organización institucional, deberán concebirse los acuerdos y procedimientos para lograr una mayor coherencia sustantiva en los criterios de selección de inversiones a aplicarse en las distintas Provincias entre sí y con la Nación. Simultáneamente, deberán generarse los mecanismos que permitan establecer estándares de producción de información que permitan comparar y agregar los datos sobre inversiones realizadas y a realizar.

Anexos legales

Anexo legal I: Ley de inversiones públicas

Ley N° 24354: Sistema nacional de inversiones públicas

SANCIONADA: Julio 28 de 1994.

PROMULGADA PARCIALMENTE: Agosto 22 de 1994.

ARTICULO 1°.- Créase el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas.

ARTICULO 2°.- A los efectos del cumplimiento de la presente Ley, se entiende por jurisdicción cada una de las siguientes unidades institucionales en el orden nacional:

- a) Poder Legislativo Nacional y órganos de control;
- b) Poder Judicial de la Nación;
- c) Poder Ejecutivo Nacional.

Sector Público Nacional: el conjunto de todas las jurisdicciones de la administración nacional conformado por la administración central y los organismos descentralizados, sean o no autárquicos, incluyendo las instituciones de seguridad social, el Banco Central de la República Argentina, los bancos públicos nacionales y organismos autárquicos de carácter financiero del Estado Nacional; las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias y los entes binacionales que integre el Estado Nacional.

Inversión Pública Nacional: La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.

Proyecto de inversión pública: Toda actividad del sector público nacional, que implique la realización de una inversión pública.

Ciclo de vida de los proyectos de inversión: El proceso que comprende las siguientes etapas y subetapas:

Preinversión:

1. Identificación inicial y diseño preliminar.
2. Formulación y evaluación integrada, que contemple los aspectos socioeconómicos, financieros, técnicos, e institucionales.
3. Estudios de factibilidad o impacto ambiental en los proyectos que se detallan en el Anexo I de esta Ley

4. Análisis de financiamientos alternativos.
5. Programación de la Ejecución, en uno o más ejercicios financieros;

Inversión:

1. Decisión sobre la inclusión en el plan nacional de inversiones públicas y en el presupuesto nacional.
2. Gestión o ejecución de la inversión y control concomitante o seguimiento de los avances físicos y financieros.
3. Puesta en marcha o aplicación de prueba de los activos en las actividades de producción de cada jurisdicción o entidad pública.

Control o evaluación ex post:

1. Medición de los resultados.
2. Comparación de los resultados con los objetivos, con ponderación de los desvíos.
3. Interpretación y propuesta de correcciones o mejoras.

Plan nacional de inversiones públicas: El conjunto de programas y proyectos de inversión pública que hayan sido propuestos para su ejecución.

Inventario de proyectos de inversión pública: El sistema de información que contendrá los proyectos de inversión pública identificados por los organismos responsables, con su formulación y evaluación.

Sistema Nacional de Inversiones Públicas: el conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del plan nacional de inversiones públicas y el mantenimiento y actualización del inventario de proyectos de inversión pública.

La aplicación de la presente ley a las jurisdicciones enunciadas en los incisos a) y b) de este artículo, sólo tendrá lugar una vez que las autoridades respectivas hayan adherido formalmente al régimen instaurado por la misma.

ARTICULO 3°.- Estarán sujetos a las disposiciones de la presente ley, de las reglamentaciones que de ellas deriven y de las metodologías que se establezcan a través del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, todos los proyectos de inversión de los organismos integrantes del sector público nacional, así como los de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

ARTICULO 4°.- El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá la creación del órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas en el ámbito de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

ARTICULO 5°.- Serán funciones del órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas:

- a) Establecer y elaborar sobre la base de las políticas nacionales y sectoriales y según criterios generales e internacionalmente aceptados, las metodologías, precios de cuenta, indicadores pertinentes y criterios de decisión a utilizar en la formulación y evaluación de los programas y proyectos de inversión pública;
- b) Coordinar las acciones a seguir para el planeamiento y gestión de la inversión pública nacional y controlar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión realizadas en las jurisdicciones, en cuanto al cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos;

- c) Elaborar anualmente el Plan Nacional de Inversiones Públicas e intervenir en la determinación de los proyectos a incluir en el mencionado plan, el cual, en el primer año de su formulación deberá ser comunicado a ambas Cámaras del Congreso Nacional, previamente a su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional;
- d) Intervenir en la determinación de los sectores prioritarios para el destino de las inversiones públicas, y en la búsqueda de fuentes de financiamiento para los proyectos de inversión;
- e) Organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública, y desarrollar e implementar un sistema que proporcione información adecuada, oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero y sustantivo de las inversiones públicas, que permita el seguimiento de los proyectos de inversión pública individualmente y el plan de inversiones públicas en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria. Para la confección del inventario de proyectos de inversión pública deberá solicitarse anualmente a los gobiernos provinciales la lista de proyectos que a su consideración estimen prioritarios;
- f) Controlar la evaluación ex post, realizada por los organismos, de los proyectos de inversión que sean seleccionados por el órgano responsable una vez finalizada la etapa de ejecución de la inversión y, por lo menos una vez, cuando se hayan cumplido cinco (5) años de operación de los mismos, incluyendo el año de puesta en marcha;
- g) Realizar, promover y auspiciar todo tipo de acciones para el apoyo informativo, técnico y de capacitación, adiestramiento e investigación acerca de los proyectos de inversión pública, particularmente sobre el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y de metodologías desarrolladas y/o aplicadas al respecto y brindar apoyo técnico en los asuntos de su competencia a las jurisdicciones y/o entidades que así lo soliciten;
- h) Difundir las ventajas del sistema, y establecer canales de comunicación y acuerdos entre el sector público nacional, las provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;
- i) Establecer canales de comunicación entre el sector público nacional y el de la actividad privada y facilitar los acuerdos entre ambos para identificar y apoyar la preinversión de proyectos de inversión de mutua conveniencia y congruentes con los objetivos de la política nacional;
- j) Informar trimestralmente a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, detallando proyectos evaluados y en curso de evaluación;

ARTICULO 6°.- En cada organismo integrante del sector público nacional se asignará en forma permanente a la oficina encargada de elaborar proyectos de inversión pública, la función de preparar la propuesta del plan de inversiones del área y de remitir la información requerida por el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, para elaborar el plan nacional de inversión pública.

ARTICULO 7°.- Las oficinas encargadas de elaborar proyectos de inversión pública de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional tendrán las siguientes funciones:

- a) Identificar, formular y evaluar los proyectos de inversión pública que sean propios de su área, según los lineamientos y metodologías dispuestos por el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y las disposiciones específicas del organismo de su pertenencia;
- b) Identificar, registrar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública del área;
- c) Efectuar el control físico-financiero, del avance de obras y del cumplimiento de los compromisos de obras de los proyectos de inversión del área;
- d) Realizar la evaluación ex post de los proyectos de inversión;

- e) Mantener comunicación e información permanente con el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

ARTICULO 8°.- El plan nacional de inversiones públicas se integrará con los proyectos de inversión pública que se hayan formulado y evaluado según los principios, normas y metodologías establecidas por el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, incluyendo las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje.

Los proyectos de inversión que se incluyan en el proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional de cada año, y aquellos que soliciten transferencias, aportes, créditos u otorgamientos de avales del Tesoro nacional para la realización de obras públicas nacionales, provinciales, municipales o privadas, deben ser seleccionados según lo establecido en el párrafo anterior.

ARTICULO 9°.- La propuesta de selección de los proyectos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 8° de esta ley, la realizará el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas en coordinación con los correspondientes organismos integrantes del sector público nacional que presentaron los proyectos incluidos en el plan nacional de inversiones públicas, sobre la base de la tasa de retorno individual y social de cada proyecto.

La Secretaría de Programación Económica elevará la propuesta del presupuesto anual de inversiones y de otorgamientos de avales del Tesoro nacional, a la Secretaría de Hacienda, y coordinadamente, el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas con la Dirección Nacional de Presupuesto compatibilizarán los proyectos seleccionados, de acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior, con los créditos presupuestarios asignados a cada jurisdicción.

ARTICULO 10.- Las mismas disposiciones también serán aplicables a los proyectos de inversión de las organizaciones privadas o públicas que requieran del sector público nacional transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y demás beneficios.

ARTICULO 11.- El Poder Ejecutivo Nacional facultará a la Secretaría de Programación Económica, para fijar el monto máximo del programa o proyecto de inversión que podrá ser aprobado directamente por el organismo o ente iniciador para su inclusión en el plan nacional de inversión pública. Dicho monto máximo no podrá superar en ningún caso el uno por mil (1%₀) del presupuesto anual de inversión pública nacional, correspondiente al ejercicio anual inmediato anterior.

ARTICULO 12.- El plan nacional de inversiones públicas se formulará anualmente con una proyección plurianual. Para su confección se deberá solicitar la opinión de los gobiernos provinciales donde se efectúen las inversiones. Al finalizar cada ejercicio se lo reformulará para el período plurianual que se establezca, con las correcciones necesarias para adaptarlo al grado de avance efectivo logrado en la ejecución de los proyectos de inversión pública nacional y a las nuevas condiciones de financiamiento del sector público nacional.

El primer año del plan nacional de inversiones públicas deberá coincidir con el proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional asignando los fondos a los mismos proyectos y recurriendo a las mismas fuentes de financiamiento.

Las clasificaciones de los proyectos, las agregaciones de los mismos y la estructura analítica deberán ser compatibles con la estructura presupuestaria.

ARTICULO 13.- Los ejercicios financieros a tener en cuenta en los proyectos de inversión pública nacional específicos de cada jurisdicción y en el planeamiento de las inversiones públicas deberán coincidir con los establecidos para la elaboración del proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional.

ARTICULO 14.- El plan anual nacional de inversiones públicas formará parte del proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional. El Plan Plurianual de Inversión Pública Nacional, será información complementaria de la Ley de Presupuesto.

ARTICULO 15.- El inventario de proyectos de inversión pública nacional se integrará con los proyectos identificados por los organismos responsables, que serán remitidos con su formulación y evaluación, desarrollados en todas sus etapas de acuerdo con las pautas metodológicas que se establezcan. Serán incluidos en las mismas condiciones los proyectos remitidos por las jurisdicciones provinciales.

ARTICULO 16.- Invítase a las provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a establecer en sus respectivos ámbitos sistemas similares y compatibles con los previstos en la presente ley.

ARTICULO 17.- Las disposiciones establecidas por esta ley entrarán en vigencia a partir del primer ejercicio financiero que se inicie con posterioridad a su promulgación.

ARTICULO 18.- El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley dentro de los noventa (90) días a contar desde la fecha de su promulgación.

ARTICULO 19.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Anexo Legal II: Decreto reglamentario de la ley 24.354

Decreto N° 720/95

Buenos Aires, 22 de mayo de 1995

VISTO la Ley N° 24354 y el Decreto N° 1427 del 22 de agosto de 1994, y

CONSIDERANDO:

Que dada la amplitud temática que abarca el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) se requiere el establecimiento de una Autoridad de Aplicación para su debida interpretación, aplicación e implementación.

Que se deben establecer los tiempos, formas, requisitos y procedimientos a los efectos de implementar el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

Que se deben precisar conceptos y alcances del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

Que se deben preservar las condiciones originales que le dieron validez a los programas y proyectos durante todo su ciclo de vida.

Que corresponde facultar a la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS para fijar el monto máximo del programa o proyecto de inversión que podrá ser aprobado directamente por el organismo o ente iniciador para ser incluido en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).

Que para el dictado de la presente norma, se cuenta con las facultades establecidas por el artículo 99 inciso 2 de la Constitución Nacional y el artículo 18 de la Ley N° 24.354.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

DECRETA:

ARTICULO 1°.- LA SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS será la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.354 y en tal carácter dictará las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias y celebrará todos los actos que se requieran para la debida implementación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

ARTICULO 2°.- El Órgano Responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) será la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS de la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.

ARTICULO 3°.- A los fines de los estipulados en el artículo 1° de la Ley N° 24.354, créase en el ámbito del Órgano Responsable, el BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA (BAPIN) cuya función será el mantenimiento y actualización permanente del Inventario de Proyectos de Inversión Pública, en los términos establecidos en el artículo 5° inciso e) de la misma.

ARTICULO 4°.- Dentro el término de SESENTA (60) días corridos a partir de la fecha de la publicación del presente Decreto, los organismos responsables del Sector Público Nacional definidos en el artículo 2° de la Ley N° 24.354 deberán comunicar al Órgano Responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) la oficina que se encargará en forma permanente de elaborar los programas o proyectos de inversión de su jurisdicción y preparar la propuesta del plan de inversiones del área, asignando a dicha oficina las funciones establecidas en el artículo 7° de la referida ley.

ARTICULO 5°.- Se establecen iguales plazos y obligaciones que en el artículo anterior para las jurisdicciones enunciadas en los incisos a) y b) del artículo 2° de la Ley N° 24.354, a partir del momento que éstas hayan adherido formalmente al régimen de la misma. Para los organismos privados y públicos que se hallen en la situación descripta en el artículo 3° de la Ley N° 24.354 y no estén comprendidos en el artículo 2° de la misma, la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS determinará los recaudos que éstos deberán cumplimentar.

ARTICULO 6°.- Los organismos, organizaciones o entes comprendidos en los artículos 2° y 3° de la Ley N° 24.354, que soliciten la inclusión de los programas o proyectos de su área de responsabilidad en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) deberán consignar la dependencia a cuyo cargo se encuentre la responsabilidad de la ejecución de cada uno de los proyectos o programas remitidos.

ARTICULO 7°.- Para que un programa o proyecto sea incorporado al Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), deberá ser presentado al Órgano Responsable dentro de los plazos que el mismo fije y, en ningún caso, con posterioridad al 15 de junio del año inmediato anterior a aquel en cuyo ejercicio presupuestario se pretende incorporarlo, cumpliendo los siguientes requisitos:

- a) Enviar la información básica al Órgano Responsable, para su incorporación al Banco de proyectos de Inversión Pública (BAPIN), en los términos que establezca la Autoridad de Aplicación:
- b) Enviar los estudios completos de los proyectos o programas, de acuerdo por los principios, normas y metodologías que establezca el Órgano Responsable, incluido su impacto ambiental: y
- c) Cuando se trate de proyectos o programas comprendidos por el Anexo I de la Ley N° 24.354, enviar copia de los antecedentes y estudios relacionados con el medio ambiente presentados ante la Autoridad Ambiental que corresponda, con constancia de autenticidad y efectiva recepción, sellada y firmada por dicho organismo.

ARTICULO 8°.- A los efectos de la Ley N° 24.354 toda iniciativa por la que se solicite una imputación con cargo al Presupuesto General de la Nación para realizar estudios de preinversión

está alcanzada por todas las normas y procedimientos establecidos en la referida Ley, el presente Decreto y las normas de instrumentación complementarias y/o aclaratorias que se dicten en consecuencia.

ARTICULO 9°.- De conformidad con el apartado 14 del Anexo I de la Ley N° 24.354, la Autoridad Ambiental que fuese consultada en cumplimiento del artículo . 7° inciso c) de este decreto deberá comunicar al Órgano Responsable dentro del plazo de CUARENTA Y CINCO (45) días corridos de la recepción de la documentación correspondiente a cada programa o proyecto su opinión y recomendación fundada respecto de si están atendidos debidamente los aspectos ambientales de tales programas o proyectos, vencido dicho plazo se interpretará que no existen objeciones que realizar a los mismos.

ARTICULO 10.- A los efectos indicados en el artículo 12 de la Ley N° 24.354 el Órgano Responsable solicitará opinión a los gobiernos provinciales sobre los programas y proyectos ubicados en sus territorios provinciales, incluidos en el anteproyecto de Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Los gobiernos provinciales deberán comunicar dentro del plazo de CUARENTA Y CINCO (45) días corridos su opinión al respecto, vencido dicho plazo se interpretará que no existen observaciones que realizar al anteproyecto que corresponde a su jurisdicción. Al momento de elaborarse el Proyecto de Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) , se ponderarán las observaciones recibidas de los gobiernos provinciales, teniendo las mismas carácter de consulta no vinculante.

ARTICULO 11.- Los organismos responsables de la inversión, comprendidos en el artículo 3° de la Ley N° 24.354, no podrán introducir modificaciones a los programas o proyectos de su área incluidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) de acuerdo al artículo 8° de la referida ley, sin previa autorización de la Autoridad de Aplicación. Igual requisito deberá cumplirse para incorporar nuevos programas o proyectos.

ARTICULO 12.- A los efectos del artículo 11 de la Ley N° 24.354, facúltase a la SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS a fijar el monto máximo del programa o proyecto de inversión que podrá aprobar directamente el organismo o ente iniciador para su inclusión en el Plan Nacional de Inversiones Pública (PNIP). La referida aprobación no eximirá que, para tales proyectos, se deban cumplir todas las obligaciones establecidas por la Ley N° 24.354, por este decreto y por las resoluciones que disponga la Autoridad de Aplicación de acuerdo a lo establecido en el artículo 1° del presente.

ARTICULO 13.- El Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) se formulará anualmente, con una proyección de TRES (3) años, a partir del ejercicio 1996 inclusive.

ARTICULO 14.- Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional de Registro Oficial y archívese.

DECRETO N° 720/95

2.2. Acciones en marcha para mejorar el funcionamiento del SNIP

Durante el año 2001 se pusieron en marcha un conjunto de disposiciones y medidas tendientes a mejorar el funcionamiento del SNIP, las que se integran a las acciones previstas para el próximo período.

Anexo Legal III: Reglamentaciones

Resoluciones de la Secretaría de Política Económica

RESOLUCIÓN SPE N° 12/2001

Establécese que a los efectos de la implementación del SNIP cada proyecto de inversión pública se clasificará según su naturaleza en Proyecto de Inversión o Proyecto de Reposición.

Buenos Aires, 26/2/2001

VISTO la Ley N° 24.354 y su Decreto Reglamentario N° 720 del 22 de mayo de 1995, y

CONSIDERANDO:

Que el Decreto N° 720/95 designó a la ex SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, actual SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA, como la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.354.

Que en tal carácter debe dictar las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias, para la debida implementación del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS (SNIP).

Que la experiencia realizada en la gestión del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS (SNIP) aconseja diferenciar el tratamiento de los proyectos de inversión pública según que los mismos atiendan principalmente a mantener la capacidad de producción de bienes y servicios o a acrecentarla y/o a reducir significativamente los costos de gestión mediante cambios tecnológicos.

Que estas diferencias en los tipos de proyectos hace necesario modificar las prácticas en materia de presentación de información al SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS (SNIP), tanto en lo que hace al BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA (BAPIN) como a los documentos de los estudios de factibilidad y de impacto ambiental.

Que es necesario establecer los términos de la información básica que deben remitir los organismos responsables del Sector Público Nacional para que un proyecto pueda ser incorporado al BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA (BAPIN).

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE ECONOMÍA ha tomado la debida intervención.

Que la presente se dicta en concordancia con las facultades conferidas por la Ley N° 24.354 y su Decreto Reglamentario N° 720/95.

Por ello,

EL SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1° — A todos los efectos de la implementación del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP), cada proyecto de inversión pública se clasificará según su naturaleza en PROYECTO DE INVERSIÓN (PIN) o PROYECTO DE REPOSICIÓN (PRE), según las definiciones siguientes:

- a) Se entiende por PROYECTO DE INVERSIÓN (PIN) a todo proyecto de inversión pública cuya meta es aumentar la capacidad existente de producción de bienes o servicios, incorporar capacidad de producción de nuevos bienes o servicios o producirlos a costos sensiblemente inferiores a los que se incurren en la actualidad.

b) Se entiende por PROYECTO DE REPOSICIÓN (PRE) a todo proyecto de inversión pública que consiste en reponer total o parcialmente bienes de uso que se han desgastado o han quedado obsoletos por el transcurso del tiempo o que son necesarios como parte del mantenimiento de la capacidad productiva existente, pero que no incrementan la capacidad de producción de bienes o servicios del organismo responsable de su gestión. En la mayoría de los casos, estos proyectos se corresponden con la categoría actividades de la clasificación presupuestaria por programas.

ARTÍCULO 2° — La DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, como Órgano Responsable del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS (SNIP), diseñará y pondrá en vigencia los nuevos instrumentos de recolección de información básica para el BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN (BAPIN) que atiendan a la diferente naturaleza de los proyectos según las definiciones precedentes. La información básica deberá ser congruente con los estudios de factibilidad que se requieren según el artículo 7° inciso b) del Decreto N° 720/95.

ARTÍCULO. 3° — La DIRECCIÓN NACIONAL DE inversión PÚBLICA elaborará un dictamen para cada PROYECTO DE INVERSIÓN (PIN) que supere el monto máximo a que se refiere el artículo 11 de la Ley N° 24.354 y dictámenes de conjunto para los PROYECTOS DE REPOSICIÓN (PRE). En caso que un PROYECTO DE REPOSICIÓN (PRE) presente características excepcionales por su monto o atipicidad la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA deberá realizar un dictamen individual.

ARTÍCULO 4° — Los Organismos, organizaciones o entes comprendidos en los artículos 2° y 3° de la Ley N° 24.354 que soliciten la inclusión de PROYECTOS DE INVERSIÓN (PIN) o PROYECTOS DE REPOSICIÓN (PRE) en el PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS deberán haber elaborado los estudios correspondientes a nivel de factibilidad, incluyendo el análisis de costo-eficiencia en el caso de los PROYECTOS DE REPOSICIÓN (PRE) o de beneficio-costos en el caso de los PROYECTOS DE INVERSIÓN (PIN). Para estos últimos, según su naturaleza también podrá aceptarse el enfoque de costo eficiencia. Solamente se remitirán estos estudios a la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA cuando superen el monto máximo mencionado en el artículo 11 de la Ley N° 24.354.

ARTÍCULO 5° — En todos los casos que se trate de PROYECTOS DE INVERSIÓN (PIN) o PROYECTOS DE REPOSICIÓN (PRE) comprendidos en el Anexo I de la Ley N° 24.354, y con independencia de su monto, deberá darse cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° inciso c) del Decreto N° 720/95.

ARTÍCULO 6° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Miguel R. Bein.

Resolución SPE N° 13/2001

Establécese que los organismos del Sector Público Nacional deberán realizar la formulación y evaluación o análisis económico de los proyectos de inversión pública de acuerdo con los principios, métodos y criterios que establezcan la autoridad de aplicación y el órgano responsable del Sistema.

Bs. As., 26/2/2001

VISTO la Ley N° 24.354 y su Decreto Reglamentario N° 720 del 22 de mayo de 1995, y

CONSIDERANDO:

Que el Decreto N° 720/95 designó a la ex SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, actual SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA, como la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.354.

Que en tal carácter debe dictar las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias, para la debida implementación del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS (SNIP).

Que la experiencia realizada en la aplicación de la Resolución N° 110 del 14 de junio de 1996 de la ex SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA hace necesaria una actualización de la misma.

Que es conveniente diferenciar el tratamiento de los proyectos de inversión pública y que deben establecerse los enfoques metodológicos para el análisis según el tipo de proyecto.

Que es necesario establecer pautas para la aplicación de precios de cuenta y la consideración del impacto distributivo en el análisis de los proyectos de inversión.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE ECONOMÍA ha tomado la debida intervención.

Que la presente se dicta en concordancia con las facultades conferidas por la Ley N° 24.354 y su Decreto Reglamentario N° 720/95.

Por ello,

EL SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1° — Los organismos del Sector Público Nacional deberán realizar la formulación y evaluación o análisis económico de los proyectos de inversión pública de acuerdo a los principios, métodos y criterios que establezcan la Autoridad de Aplicación del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS y el Órgano Responsable del Sistema. En los aspectos no establecidos específicamente, se atenderán a los enfoques generalmente aceptados, recomendados o utilizados por organismos integrantes del Sistema de Naciones Unidas, organismos de financiamiento multilateral y otros organismos internacionales con experiencia comprobada en el análisis de proyectos.

ARTÍCULO. 2° — Los PROYECTOS DE INVERSIÓN (PIN) en sentido estricto, serán analizados comparando las corrientes de beneficios y costos, adecuadamente descontados, a lo largo de su vida útil. Para la estimación de los beneficios y costos se compararán las situaciones con y sin la ejecución del proyecto, incluyendo los efectos directos e indirectos a terceros. Para la valoración de los beneficios y costos se aplicarán, en lo posible, precios de cuenta que reflejen consideraciones de eficiencia, de costo de oportunidad o de eliminación de componentes de pagos de impuestos y subsidios. Cuando no resulte posible valorar los beneficios de un PROYECTO DE INVERSIÓN (PIN) se aplicarán criterios de costo eficiencia para todo el horizonte del proyecto. Siempre que sea posible se analizará cómo se distribuyen los beneficios del proyecto entre los beneficiarios agrupados en segmentos socioeconómicos. Los PROYECTOS DE REPOSICIÓN (PRE) se analizarán aplicando criterios de costo eficiencia. Cuando por la naturaleza, tamaño y complejidad del proyecto de inversión pública no resulte claramente distinguible si debe tratárselo como un PROYECTO DE INVERSIÓN (PIN) o un PROYECTO DE REPOSICIÓN (PRE) se efectuará la consulta a la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PUBLICA.

ARTÍCULO 3° — La DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PUBLICA, como Órgano Responsable del Sistema, detallará y complementará los principios generales establecidos en el artículo precedente y desarrollará los principios, normas y metodologías a aplicar en particular según las peculiaridades de cada sector de inversión. Asimismo deberá establecer periódicamente los valores de precios de cuenta aceptables para el análisis de los proyectos.

ARTÍCULO 4º — Derógase la Resolución N° 110 del 14 de junio de 1996 de la ex SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO 5º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Miguel R. Bein

Resolución SPE N° 14/2001

Establécese que el organismo del Sector Público Nacional responsable del proyecto de inversión que se presente para el acogimiento al Decreto N° 1299/2000 presentará los antecedentes y estudios previstos en el Decreto N° 720/95 a la Dirección Nacional de Inversión Pública, la que emitirá un Informe Técnico y un proyecto de dictamen proponiendo su calificación.

Bs. As., 26/2/2001

VISTO la Ley N° 24.354 y su Decreto Reglamentario N° 720 del 22 de mayo de 1995, el Decreto N° 1299 del 29 de diciembre de 2000, y

CONSIDERANDO:

Que el Decreto N° 720/95 designó a la ex SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, actual SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA, como la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.354.

Que en tal carácter debe dictar las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias, para la debida implementación del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS.

Que el Decreto N° 1299/2000 establece en su artículo 13 que se deberá cumplimentar con el régimen vigente de la Ley N° 24.354.

Que el citado Decreto establece, en su artículo 14, que pueden encomendarse dentro del régimen que el mismo establece el estudio de factibilidad, lo cual crea una situación no contemplada en la Ley N° 24.354 y su normativa complementaria.

Que en el artículo 37 del Decreto N° 1299/ 2000 se establece la posibilidad de acordar excepciones a los requisitos de la Ley N° 24.354 para las obras incluidas en el Anexo II a fin de garantizar el cumplimiento de las prioridades fijadas en el Acuerdo Federal.

Que asimismo en el artículo 101 de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2001 se establece en forma concordante similar posibilidad de acordar excepciones.

Que resulta necesario proveer las normas de instrumentación para que el SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS se expida acerca de los proyectos de inversión pública que se acogen al régimen del Decreto N° 1299/2000.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE ECONOMÍA, ha tomado la debida intervención.

Que la presente se dicta en concordancia con las facultades conferidas por la Ley N° 24.354 y su Decreto Reglamentario N° 720/95.

Por ello,

EL SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA RESUELVE:

ARTÍCULO 1º — El organismo del Sector Público Nacional responsable del proyecto de inversión pública que se presente para el acogimiento al Decreto N° 1299/2000 presentará a la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, en su carácter de Órgano Responsable del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS, los antecedentes y estudios a los que hace referencia el artículo 7º inciso b) del Decreto N° 720/ 95. Esta presentación podrá tener nivel

de estudio de factibilidad o podrá limitarse a antecedentes y estudios de prefactibilidad, en consonancia con lo enumerado en el Anexo I de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2° — Con esta información, y las aclaraciones, correcciones o ampliaciones que solicite la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, ésta emitirá un Informe Técnico y un proyecto de dictamen proponiendo su calificación. En el caso que se hayan presentado estudios de factibilidad, la calificación será definitiva.

Art. 3° — En el caso que los estudios presentados sean de prefactibilidad, la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA deberá elaborar un Informe Técnico Preliminar y un proyecto de dictamen preliminar. Las calificaciones de los proyectos que podrá emitir la Dirección son:

- a) AP. Aprobado Preliminar. No existen observaciones. Se otorgará la aprobación final cuando se presente el estudio de factibilidad.
- b) BP. Aprobado Preliminar con Observaciones. Se otorga una aprobación provisoria sujeta a que en la presentación del estudio de factibilidad se superen las observaciones al proyecto incluidas en el Dictamen Preliminar.
- c) CP. Rechazado para reformulación. La DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA incluirá en su proyecto de dictamen preliminar las condiciones que debe cumplir la reformulación del proyecto. Esta deberá presentarse a nivel de factibilidad.
- d) DP. Rechazado. El proyecto no se considera viable.

ARTÍCULO 4° — Todas las calificaciones tendrán una vigencia de CINCO (5) años.

ARTÍCULO 5° — Para emitir el Informe Técnico Preliminar y el Proyecto de Dictamen Preliminar, la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA se ajustará a los lineamientos conceptuales del Anexo II de la presente Resolución y aplicará los procedimientos vigentes.

ARTÍCULO 6° — En el caso de las obras a que hace referencia el Artículo 37 del Decreto N° 1299/2000, las calificaciones mencionadas en los incisos a), b) y c) que se emitan por aplicación del artículo 3° de la presente Resolución incluirán, cuando sea necesario, las excepciones que deberán acordarse en cada caso según lo previsto en el artículo 101 de la Ley N° 25.401 y el artículo 37 del citado Decreto, pudiendo alcanzar estas excepciones al requisito de presentación de estudios de factibilidad.

ARTÍCULO 7° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Miguel R. Bein.

Anexo I: Pautas para la presentación de proyectos de inversión etapa de prefactibilidad

I. Definiciones

Se entiende por Proyecto de Inversión (PIN) a todo proyecto de inversión pública cuya meta es aumentar la capacidad existente de producción de bienes o servicios, incorporar capacidad de producción de nuevos bienes o servicios o producirlos a costos sensiblemente inferiores a los que se incurren en la actualidad.

Se entiende por etapa de prefactibilidad del estudio de un proyecto de inversión a la que investiga si existe al menos una alternativa viable para el proyecto, utilizando principalmente información secundaria y anteproyectos preliminares de ingeniería.

II. Horizonte de análisis

Para analizar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto, con independencia de la metodología que se utilice, es imprescindible considerar los sucesos futuros; en general, se adoptará como horizonte para los cálculos económicos la vida útil de las principales obras del proyecto, entendiendo que son aquéllas de mayor costo actualizado (inversión inicial y mantenimiento). En este horizonte de análisis, es necesario realizar proyecciones referidas a distintos aspectos del proyecto (demanda, precios, situación sin proyecto, costos de inversión, costos de operación, beneficios. etc.).

El período considerado para estas proyecciones, que debe incluir el tiempo de implantación del proyecto (tiempo que demande el proyecto desde el comienzo de su ejecución hasta su puesta en servicio), se denomina horizonte de proyección.

Para los proyectos a ser presentados ante la DNIP, toda hipótesis de evolución futura de las variables deberá hacerse como máximo a 10 años vista más el tiempo de implantación del proyecto. A partir de ese momento sus valores deberán considerarse constantes hasta el final del horizonte de análisis.

III. Lista de contenidos mínimos

A continuación se detallan los contenidos mínimos del estudio de prefactibilidad. La documentación deberá consignar en todos los casos la fecha de su realización, autor/es y la fecha de recolección y elaboración de los datos que se utilizan.

Cuando se trata de información que pudiera estar significativamente desactualizada por el paso del tiempo deberá incluirse una estimación con una antigüedad no mayor a doce meses de la fecha de presentación.

a). Denominación del Proyecto

Debe consignarse en forma completa y sin siglas.

b) Objetivos y metas del Proyecto

Deben especificarse los objetivos que describan en forma general los resultados esperados en términos de demanda o necesidades a satisfacer.

Las metas se expresarán como capacidad de producción de bienes o servicios una vez alcanzada la etapa de operación del proyecto, incluyendo una descripción cuali y cuantitativa de los resultados esperados y su evolución en el tiempo.

c) Justificación

Se deben identificar los problemas que el proyecto tiende a resolver o las necesidades insatisfechas que tiende a satisfacer mediante la ampliación/ transformación de capacidad productiva que se propone. Se debe incluir la siguiente información:

1. Descripción de la situación actual con indicadores cuantitativos y cualitativos cuando sea posible;
2. Causas de la situación existente;
3. Evolución de la situación en el pasado reciente;
4. Evolución que se prevé para el futuro sin proyecto incluyendo la consideración de cualquier capacidad existente de incrementar la oferta por parte de otras instituciones;
5. Grupos de personas afectados y su localización;
6. Magnitud y calidad de la demanda del bien o servicio que se producirá en la etapa de operación y su evolución esperada;
7. Magnitud y calidad de la oferta de este bien o servicio.

d) Marco de referencia del proyecto

En este punto se debe ubicar al proyecto en el contexto que lo origina y en el que deberá desenvolverse.

Para ello se debe incluir la siguiente información:

1. Implicancias del proyecto y su encuadre en la política de gobierno con una breve descripción de los objetivos, justificación y resultados obtenidos y/o esperados del programa y/o plan del que forma parte;
2. Preferencias sectoriales y regionales si es que han sido expresadas por los órganos públicos pertinentes y su vinculación al proyecto en lo concerniente a los bienes y servicios que generará, sus insumos y resultados;
3. Condiciones que limitan o favorecen la implantación y operación del proyecto;
4. Área de influencia del proyecto 1 ;
5. Área de referencia del proyecto 2 ;
6. Población objeto del proyecto o destinataria del bien o servicio a producirse: localización y principales características sociales, económicas, culturales y otros aspectos sociodemográficos relevantes.

e) Descripción técnica del proyecto y de las alternativas consideradas

1. Se identificarán las alternativas existentes para producir las cantidades previstas como meta del proyecto. Las alternativas pueden diferenciarse unas de otras en aspectos importantes como ser: localización, tecnología de construcción o de producción, etapas de construcción y operación, plazo de construcción vida útil del proyecto, organización y gestión, etc.
2. Se realizará una descripción técnica del proyecto indicando las razones que fundamentan la alternativa seleccionada entre las alternativas consideradas. Deben incluirse los fundamentos del dimensionamiento adoptado y de las tecnologías de construcción y operación propuestas.

f) Principales rubros y costos de inversión y operación

Deberán consignarse los costos del proyecto diferenciando los costos de inversión de los costos de operación. Se deberán incluir los costos de los bienes a reponer durante el horizonte de evaluación.

1. Costos de inversión. Dentro de los costos de inversión se deben incluir todos los costos en que se debe incurrir para la implantación del proyecto. Se deben incluir cuadros en donde el costo total de inversión se encuentre desagregado según los siguientes criterios:
 - En rubros e ítems. El nivel de desagregación en este caso estará basado sobre la identificación de "tramos homogéneos de ejecución", es decir aquellos tramos de la ejecución que se ocupan de la realización de una parte definida y/o delimitable del proyecto;
 - En insumos consignando las cantidades: bienes y servicios utilizados en la obra, mano de obra calificada, mano de obra no calificada, maquinarias y equipo a utilizar en la construcción, equipos e instalaciones de acceso, etc.

Asimismo, en los años que corresponda se incluirán los costos de reposición de obra o equipos, debido al agotamiento de su vida útil.

Cada cuadro deberá especificar los montos en los años correspondientes a la realización de los gastos, como si se pagaran al contado.

2. Costos de operación. Dentro de los costos de operación se deben incluir, con la discriminación apropiada, todos los costos en que se debe incurrir para que el proyecto opere normalmente, incluyendo los costos de mantenimiento y reparación de obras, equipos e instalaciones. Se deben incluir cuadros en donde el costo de operación y mantenimiento se encuentre desagregado según los siguientes criterios:
 - En tareas, productos, subproductos o actividades, según el tipo de proyecto. El nivel de desagregación en este caso estará basado sobre la identificación de resultados o actividades homogéneos, es decir aquellos aspectos de la operación y mantenimiento que se ocupan de la realización de una parte definida y/o delimitable de los resultados esperados; deberán incluirse los costos de dirección y administración y toda otra categoría pertinente para reflejar el costo total.
 - En insumos consignando las cantidades: materias primas y materiales, energía y combustibles, otros insumos, mano de obra calificada, mano de obra no calificada, otros gastos de operación, costos financieros de operación, etc.

Cada cuadro deberá especificar los montos en los años correspondientes a la realización de los gastos, como si se pagaran al contado.

g) Análisis económico del proyecto

Se deben consignar los beneficios y costos atribuibles al proyecto, para lo que se deberá comparar con la situación sin proyecto (actual y proyectada). La cuantificación de estos beneficios se debe basar sobre las metas productivas del proyecto una vez en operación. Los beneficios y costos del proyecto deben separarse según sus distintas fuentes y ubicarse temporalmente en los años en los que se hacen efectivos. Las fuentes de beneficios deben estar definidas de modo tal que permitan su medición en indicadores que presenten un mínimo de homogeneidad 3 para permitir una adecuada valoración. Se deberá incluir la valoración monetaria de los beneficios cuando esto sea posible. En cualquier caso deben aclararse los supuestos o hipótesis (crecimiento de la demanda por ejemplo) así como el origen de los datos utilizados para el cálculo de los indicadores de beneficios o su valor económico (por ejemplo

precios). Todos los beneficios y costos se valorarán a precios de mercado y se identificará expresamente el componente directo de impuestos, tasas y subsidios que están incluidos en los mismos.

- 1 Se entiende por área de influencia el radio de acción del proyecto. Se deberá ilustrar con mapas y planos los espacios seleccionados cuando corresponda.
- 2 Se entiende por área de referencia a una unidad espacial que contenga el área de influencia del proyecto. Esa área debe coincidir con una jurisdicción político-administrativa (Provincia, Partido o Municipio) o con una región, subregión, zona geográfica o centro urbano. La elección del área deberá justificarse en función de la existencia de vínculos políticos, administrativos, económicos y sociales entre la población de este espacio mayor y la destinataria del proyecto.
- 3 Muchos proyectos públicos destinados a producir servicios a la comunidad pueden ser considerados como empresas dedicadas a la producción de productos múltiples. Por ejemplo en el caso de un hospital, la unidad paciente/día no refleja el nivel de complejidad sanitario que dicha atención implica. Una definición más fina de los indicadores permitiría clasificar en pacientes ambulatorios y de internación atendidos y aun podría haber desagregaciones por gravedad y/o por tipo de dolencia

Deberán discriminarse los beneficios de proyecto para grupos poblacionales ubicados en distintas zonas geográficas así como pertenecientes a distintos segmentos socioeconómicos o culturales. Estos criterios deberán utilizarse para asignar a cada grupo los beneficios en los casos en que esto sea posible. Asimismo se deberá indicar (de manera fundada) de donde se espera que provenga la mano de obra a utilizar tanto durante la construcción como durante la operación del proyecto y su estado de ocupación actual.

Se deberá informar con detalle la metodología utilizada para la evaluación (costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia, etc.). Esta metodología se aplicará tanto a precios de mercado como a precios de cuenta, explicando el método de cálculo o citando la fuente de estimación y modo de aplicación de los mismos. En cualquier caso la información debe presentarse de manera que sea posible el seguimiento y comprobación de los cálculos, con los fundamentos de los procedimientos e hipótesis adoptados, así como el detalle de las fuentes consultadas para extraer datos.

h) Aspectos Institucionales

Se identificará la entidad 4 o entidades responsables de los estudios, construcción, operación y mantenimiento del proyecto. Se señalarán las normas que fundamentan su competencia y se describirán los antecedentes y experiencia de cada entidad en el área de responsabilidad que le compete en el proyecto.

Se deberá indicar si otra entidad tiene o tuvo incumbencia en la temática del proyecto (produce o producía el bien o servicio que se quiere proveer, se le solicitó intervención a los efectos del proyecto, emitió opinión acerca del tema). Si existió algún tipo de estudio o gestión para explorar la posibilidad de que otras entidades encarasen el proyecto.

i) Aspectos legales

1. Se debe incluir la siguiente información: marco legal del proyecto, que debe incluir un informe que señale los alcances de leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, concesiones, etc., generales y específicas, que rijan las actividades que serán desarrolladas como parte del proyecto en su ejecución y operación, de modo de demostrar la factibilidad legal de la alternativa seleccionada.

2. Cuando sea pertinente, resultados de experiencias previas de participación comunitaria (audiencias públicas por ejemplo) en lo relativo al proyecto, a sus alternativas o a la problemática que intenta resolver, con especial énfasis en los efectos no deseados que podría producir el proyecto durante sus etapas de construcción y operación.

j) Análisis de la solidez técnica del proyecto

1. Este punto se refiere principalmente a los siguientes aspectos del diseño técnico del proyecto:
 - Cumplimiento de las normas técnicas específicas vigentes, referidas a materiales, equipos, procesos, seguridad, diseño, cálculo, medio ambiente, etc.;
 - Adecuación del diseño a los objetivos y requerimientos específicos del proyecto;
2. Se deberá incluir una memoria técnica, y planos principales según el nivel de desarrollo alcanzado por los estudios técnicos.

En cualquier caso deberán indicarse las principales fuentes de variación de costos que eventualmente se presenten al momento de disponerse del proyecto ejecutivo.

3. Se deberán enumerar las principales incertidumbres respecto de los costos y plazos finales de ejecución.

k) Cronograma de obras y tareas

En este punto se deben describir las tareas vinculadas a la ejecución y operación del proyecto, con el correspondiente cronograma de ejecución. Las estimaciones de tiempo de las distintas etapas deben hacerse en número de meses, diferenciando las principales tareas a ejecutar. Esta descripción deberá permitir relacionar detalladamente la ejecución de las obras y/o actividades con los análisis de los flujos financieros del proyecto. Es conveniente la inclusión de gráficos de barras del tipo Gantt.

l) Impacto ambiental

1. Deberá identificarse la autoridad ambiental competente 5 en la consideración del estudio de impacto ambiental.
2. Deberán describirse los principales impactos esperados sobre el ambiente, identificarse los impactos negativos y describir las medidas previstas para su mitigación o supresión y establecer el costo de las mismas. En caso de disponer de estudios de impacto ambiental deberán adjuntarse.

Anexo II: Informe técnico preliminar

Objetivos del informe técnico preliminar

El Informe Técnico Preliminar atiende a la necesidad de expedirse sobre la base de estudios de prefactibilidad.

- **Aspectos a incluir en el informe técnico preliminar**

En el Informe Técnico Preliminar debe darse énfasis a los siguientes aspectos, sobre los que se incluirán opiniones explícitas y fundadas:

- a) Sobre la calidad técnica de la documentación presentada
- b) Identificación correcta. Se trata de establecer si la iniciativa presentada es un proyecto de inversión y si el mismo está identificado con precisión.
Se debe incluir un resumen del proyecto correctamente identificado.
 - i) Enfoque metodológico. Si el enfoque utilizado es compatible con los criterios establecidos y si está suficientemente explicitado.
 - ii) Información relevante. Si los datos utilizados constituyen información relevante, suficiente y adecuada para analizar el proyecto. En especial, se distinguirán y enumerarán los casos de:
 - (1) Información faltante, en el sentido de información indispensable que está omitida;
 - (2) Información insuficiente o inapropiada, por una o varias de las siguientes situaciones: por falta de actualidad, densidad, inadecuada cobertura espacial y/o falta de desagregación de atributos críticos. Asimismo se deberán tener en cuenta para las conclusiones y recomendaciones si existen estudios en preparación o previstos.
- c) Sobre los aspectos sustantivos del proyecto
 - i) Objetivos del proyecto y vinculación con planes, políticas y criterios sectoriales y regionales.
 - ii) Sobre las metas de producción y la demanda de la misma.
 - (1) En el informe preliminar las metas de producción podrán entenderse como un rango de alternativas dependientes del tamaño, localización u otra variable final a adoptar.
 - (2) En cuanto a la demanda, se distinguirá entre estimaciones hipotéticas de necesidades insatisfechas versus información proveniente de estudios empíricos y suficientemente chequeada. La certidumbre sobre existencia de demanda o la necesidad de estudios adicionales es una de las conclusiones significativas del Informe Técnico Preliminar
 - iii) Sobre el análisis de alternativas deberá opinarse sobre si el mismo es suficiente o no, tanto sobre el espectro de alternativas identificadas como sobre la relevancia y margen posible de error de la información sobre costos, plazos y dificultades especiales para la ejecución y posterior operación y mantenimiento.
 - iv) Sobre el grado de avance y cumplimiento de los requerimientos en materia ambiental.
 - v) Sobre resultados del análisis o evaluación económica
- **Resultados del Informe Técnico Preliminar**
 - a) Conclusiones. Tienen que demostrar la razonabilidad de la propuesta de la calificación.
 - b) Recomendaciones. Las recomendaciones tienen que ser claras y precisas, incluyendo lo siguiente, según sea la conclusión:
 - i) Debe señalarse que puede haber más de una entidad u órgano a cargo de un proyecto.
 - ii) Puede haber más de una autoridad ambiental competente.
 - iii) Proyectos BP. La recomendación incluirá tres secciones.

- (1) En la primer sección se señalará qué aspectos sustantivos del proyecto deben cambiarse o adecuarse para que pudiera ser evaluado sin observaciones.
 - (2) En la segunda sección se indicará qué estudios o evidencias deben presentarse para describir y analizar los cambios introducidos. En este sentido, deberán incluirse elementos que sirvan como orientación de los términos de referencia de los estudios que se piden;
 - (3) Por último, se indicará qué partes de la documentación originalmente presentada debe rehacerse para reflejar las consecuencias de los cambios en la evaluación del proyecto.
- iv) Proyectos CP. La recomendación incluirá las siguientes secciones:
- (1) Descripción de las principales objeciones que no hacen viable el proyecto en las condiciones actuales.
 - (2) Identificación de hipótesis de posibles cambios sustantivos que podrían hacer viable al proyecto y que pueden referirse al contenido, tamaño, tecnología, oportunidad, costos o alguna otra característica relevante del proyecto (y no a la calidad o completamiento de los estudios presentados).
 - (3) Recomendaciones para la elaboración del nuevo estudio

- **Resolución SPE N° 15/2001**

Establécese que el organismo del Sector Público Nacional responsable del proyecto de inversión que se presente para el acogimiento al Decreto N° 1299/2000 presentará los antecedentes y estudios previstos en el Decreto N° 720/95 a la Dirección Nacional de Inversión Pública, la que emitirá un Informe Técnico y un proyecto de dictamen proponiendo su calificación.

Bs. As., 26/2/2001

VISTO la Ley N° 24.354 y su Decreto Reglamentario N° 720 del 22 de mayo de 1995, el Decreto N° 1299 del 29 de diciembre de 2000, y

CONSIDERANDO:

Que el Decreto N° 720/95 designó a la ex SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, actual SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA, como la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.354.

Que en tal carácter debe dictar las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias, para la debida implementación del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS.

Que el Decreto N° 1299/2000 establece en su artículo 13 que se deberá cumplimentar con el régimen vigente de la Ley N° 24.354.

Que el citado Decreto establece, en su artículo 14, que pueden encomendarse dentro del régimen que el mismo establece el estudio de factibilidad, lo cual crea una situación no contemplada en la Ley N° 24.354 y su normativa complementaria.

Que en el artículo 37 del Decreto N° 1299/ 2000 se establece la posibilidad de acordar excepciones a los requisitos de la Ley N° 24.354 para las obras incluidas en el Anexo II a fin de garantizar el cumplimiento de las prioridades fijadas en el Acuerdo Federal.

Que asimismo en el artículo 101 de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2001 se establece en forma concordante similar posibilidad de acordar excepciones.

Que resulta necesario proveer las normas de instrumentación para que el SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS se expida acerca de los proyectos de inversión pública que se acogen al régimen del Decreto N° 1299/2000.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE ECONOMÍA, ha tomado la debida intervención.

Que la presente se dicta en concordancia con las facultades conferidas por la Ley N° 24.354 y su Decreto Reglamentario N° 720/95.

Por ello,

EL SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA RESUELVE:

ARTÍCULO 1° — El organismo del Sector Público Nacional responsable del proyecto de inversión pública que se presente para el acogimiento al Decreto N° 1299/2000 presentará a la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, en su carácter de Órgano Responsable del SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS, los antecedentes y estudios a los que hace referencia el artículo 7° inciso b) del Decreto N° 720/ 95. Esta presentación podrá tener nivel de estudio de factibilidad o podrá limitarse a antecedentes y estudios de prefactibilidad, en consonancia con lo enumerado en el Anexo I de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2° — Con esta información, y las aclaraciones, correcciones o ampliaciones que solicite la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, ésta emitirá un Informe Técnico y un proyecto de dictamen proponiendo su calificación. En el caso que se hayan presentado estudios de factibilidad, la calificación será definitiva.

ARTÍCULO 3° — En el caso que los estudios presentados sean de prefactibilidad, la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA deberá elaborar un Informe Técnico Preliminar y un proyecto de dictamen preliminar. Las calificaciones de los proyectos que podrá emitir la Dirección son:

- a) AP. Aprobado Preliminar. No existen observaciones. Se otorgará la aprobación final cuando se presente el estudio de factibilidad.
- b) BP. Aprobado Preliminar con Observaciones. Se otorga una aprobación provisoria sujeta a que en la presentación del estudio de factibilidad se superen las observaciones al proyecto incluidas en el Dictamen Preliminar.
- c) CP. Rechazado para reformulación. La DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA incluirá en su proyecto de dictamen preliminar las condiciones que debe cumplir la reformulación del proyecto. Esta deberá presentarse a nivel de factibilidad.
- d) DP. Rechazado. El proyecto no se considera viable.

ARTÍCULO 4° — Todas las calificaciones tendrán una vigencia de CINCO (5) años.

ARTÍCULO 5° — Para emitir el Informe Técnico Preliminar y el Proyecto de Dictamen Preliminar, la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA se ajustará a los lineamientos conceptuales del Anexo II de la presente Resolución y aplicará los procedimientos vigentes.

ARTÍCULO 6° — En el caso de las obras a que hace referencia el Artículo 37 del Decreto N° 1299/2000, las calificaciones mencionadas en los incisos a), b) y c) que se emitan por aplicación del artículo 3° de la presente Resolución incluirán, cuando sea necesario, las excepciones que deberán acordarse en cada caso según lo previsto en el artículo 101 de la Ley N° 25.401 y el artículo 37 del citado Decreto, pudiendo alcanzar estas excepciones al requisito de presentación de estudios de factibilidad.

ARTICULO 7° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Miguel R. Bein.

Anexo III

Pautas para la presentación de proyectos de inversión etapa de prefactibilidad

I. Definiciones

Se entiende por Proyecto de Inversión (PIN) a todo proyecto de inversión pública cuya meta es aumentar la capacidad existente de producción de bienes o servicios, incorporar capacidad de producción de nuevos bienes o servicios o producirlos a costos sensiblemente inferiores a los que se incurren en la actualidad.

Se entiende por etapa de prefactibilidad del estudio de un proyecto de inversión a la que investiga si existe al menos una alternativa viable para el proyecto, utilizando principalmente información secundaria y anteproyectos preliminares de ingeniería.

II. Horizonte de análisis

Para analizar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto, con independencia de la metodología que se utilice, es imprescindible considerar los sucesos futuros; en general, se adoptará como horizonte para los cálculos económicos la vida útil de las principales obras del proyecto, entendiendo que son aquéllas de mayor costo actualizado (inversión inicial y mantenimiento). En este horizonte de análisis, es necesario realizar proyecciones referidas a distintos aspectos del proyecto (demanda, precios, situación sin proyecto, costos de inversión, costos de operación, beneficios, etc.).

El período considerado para estas proyecciones, que debe incluir el tiempo de implantación del proyecto (tiempo que demande el proyecto desde el comienzo de su ejecución hasta su puesta en servicio), se denomina horizonte de proyección.

Para los proyectos a ser presentados ante la DNIP, toda hipótesis de evolución futura de las variables deberá hacerse como máximo a 10 años vista más el tiempo de implantación del proyecto. A partir de ese momento sus valores deberán considerarse constantes hasta el final del horizonte de análisis.

III. Lista de contenidos mínimos

A continuación se detallan los contenidos mínimos del estudio de prefactibilidad. La documentación deberá consignar en todos los casos la fecha de su realización, autor/es y la fecha de recolección y elaboración de los datos que se utilizan.

Cuando se trata de información que pudiera estar significativamente desactualizada por el paso del tiempo deberá incluirse una estimación con una antigüedad no mayor a doce meses de la fecha de presentación.

a) Denominación del proyecto

Debe consignarse en forma completa y sin siglas.

b) Objetivos y metas del proyecto

Deben especificarse los objetivos que describan en forma general los resultados esperados en términos de demanda o necesidades a satisfacer.

Las metas se expresarán como capacidad de producción de bienes o servicios una vez alcanzada la etapa de operación del proyecto, incluyendo una descripción cuali y cuantitativa de los resultados esperados y su evolución en el tiempo.

c) Justificación

Se deben identificar los problemas que el proyecto tiende a resolver o las necesidades insatisfechas que tiende a satisfacer mediante la ampliación/ transformación de capacidad productiva que se propone. Se debe incluir la siguiente información:

1. Descripción de la situación actual con indicadores cuantitativos y cualitativos cuando sea posible;
2. Causas de la situación existente;
3. Evolución de la situación en el pasado reciente;
4. Evolución que se prevé para el futuro sin proyecto incluyendo la consideración de cualquier capacidad existente de incrementar la oferta por parte de otras instituciones;
5. Grupos de personas afectados y su localización;
6. Magnitud y calidad de la demanda del bien o servicio que se producirá en la etapa de operación y su evolución esperada;
7. Magnitud y calidad de la oferta de este bien o servicio.

d) Marco de referencia del proyecto

En este punto se debe ubicar al proyecto en el contexto que lo origina y en el que deberá desenvolverse. Para ello se debe incluir la siguiente información:

1. Implicancias del proyecto y su encuadre en la política de gobierno con una breve descripción de los objetivos, justificación y resultados obtenidos y/o esperados del programa y/o plan del que forma parte;
2. Preferencias sectoriales y regionales si es que han sido expresadas por los órganos públicos pertinentes y su vinculación al proyecto en lo concerniente a los bienes y servicios que generará, sus insumos y resultados;
3. Condiciones que limitan o favorecen la implantación y operación del proyecto;
4. Área de influencia del proyecto 1;
5. Área de referencia del proyecto 2;
6. Población objeto del proyecto o destinataria del bien o servicio a producirse: localización y principales características sociales, económicas, culturales y otros aspectos sociodemográficos relevantes.

e) Descripción técnica del proyecto y de las alternativas consideradas

1. Se identificarán las alternativas existentes para producir las cantidades previstas como meta del proyecto. Las alternativas pueden diferenciarse unas de otras en aspectos importantes como ser: localización, tecnología de construcción o de producción, etapas de construcción y operación, plazo de construcción vida útil del proyecto, organización y gestión, etc.
2. Se realizará una descripción técnica del proyecto indicando las razones que fundamentan la alternativa seleccionada entre las alternativas consideradas. Deben incluirse los fundamentos del dimensionamiento adoptado y de las tecnologías de construcción y operación propuestas.

f) Principales rubros y costos de inversión y operación

Deberán consignarse los costos del proyecto diferenciando los costos de inversión de los costos de operación. Se deberán incluir los costos de los bienes a reponer durante el horizonte de evaluación.

1. Costos de inversión. Dentro de los costos de inversión se deben incluir todos los costos en que se debe incurrir para la implantación del proyecto. Se deben incluir cuadros en donde el costo total de inversión se encuentre desagregado según los siguientes criterios:

- En rubros e ítems. El nivel de desagregación en este caso estará basado sobre la identificación de "tramos homogéneos de ejecución", es decir aquellos tramos de la ejecución que se ocupan de la realización de una parte definida y/o delimitable del proyecto;
- En insumos consignando las cantidades: bienes y servicios utilizados en la obra, mano de obra calificada, mano de obra no calificada, maquinarias y equipo a utilizar en la construcción, equipos e instalaciones de acceso, etc.

Asimismo, en los años que corresponda se incluirán los costos de reposición de obra o equipos, debido al agotamiento de su vida útil.

Cada cuadro deberá especificar los montos en los años correspondientes a la realización de los gastos, como si se pagaran al contado.

2. Costos de operación. Dentro de los costos de operación se deben incluir, con la discriminación apropiada, todos los costos en que se debe incurrir para que el proyecto opere normalmente, incluyendo los costos de mantenimiento y reparación de obras, equipos e instalaciones. Se deben incluir cuadros en donde el costo de operación y mantenimiento se encuentre desagregado según los siguientes criterios:

En tareas, productos, subproductos o actividades, según el tipo de proyecto. El nivel de desagregación en este caso estará basado sobre la identificación de resultados o actividades homogéneos, es decir aquellos aspectos de la operación y mantenimiento que se ocupan de la realización de una parte definida y/o delimitable de los resultados esperados; deberán incluirse los costos de dirección y administración y toda otra categoría pertinente para reflejar el costo total.

En insumos consignando las cantidades: materias primas y materiales, energía y combustibles, otros insumos, mano de obra calificada, mano de obra no calificada, otros gastos de operación, costos financieros de operación, etc.

Cada cuadro deberá especificar los montos en los años correspondientes a la realización de los gastos, como si se pagaran al contado.

g) Análisis económico del proyecto

Se deben consignar los beneficios y costos atribuibles al proyecto, para lo que se deberá comparar con la situación sin proyecto (actual y proyectada). La cuantificación de estos beneficios se debe basar sobre las metas productivas del proyecto una vez en operación. Los beneficios y costos del proyecto deben separarse según sus distintas fuentes y ubicarse temporalmente en los años en los que se hacen efectivos. Las fuentes de beneficios deben estar definidas de modo tal que permitan su medición en indicadores que presenten un mínimo de homogeneidad 3 para permitir una adecuada valoración. Se deberá incluir la valoración monetaria de los beneficios cuando esto sea posible. En cualquier caso deben aclararse los supuestos o hipótesis (crecimiento de la demanda por ejemplo) así como el origen de los datos utilizados para el cálculo de los indicadores de beneficios o su valor económico (por ejemplo precios). Todos los beneficios y costos se valuarán a precios de mercado y se identificará expresamente el componente directo de impuestos, tasas y subsidios que están incluidos en los mismos.

- 1 Se entiende por área de influencia el radio de acción del proyecto. Se deberá ilustrar con mapas y planos los espacios seleccionados cuando corresponda.
- 2 Se entiende por área de referencia a una unidad espacial que contenga el área de influencia del proyecto. Esa área debe coincidir con una jurisdicción político-administrativa (Provincia, Partido o Municipio) o con una región, subregión, zona

geográfica o centro urbano. La elección del área deberá justificarse en función de la existencia de vínculos políticos, administrativos, económicos y sociales entre la población de este espacio mayor y la destinataria del proyecto.

- 3 Muchos proyectos públicos destinados a producir servicios a la comunidad pueden ser considerados como empresas dedicadas a la producción de productos múltiples. Por ejemplo en el caso de un hospital, la unidad paciente/día no refleja el nivel de complejidad sanitario que dicha atención implica. Una definición más fina de los indicadores permitiría clasificar en pacientes ambulatorios y de internación atendidos y aun podría haber desagregaciones por gravedad y/o por tipo de dolencia

Deberán discriminarse los beneficios de proyecto para grupos poblacionales ubicados en distintas zonas geográficas así como pertenecientes a distintos segmentos socioeconómicos o culturales. Estos criterios deberán utilizarse para asignar a cada grupo los beneficios en los casos en que esto sea posible. Asimismo se deberá indicar (de manera fundada) de donde se espera que provenga la mano de obra a utilizar tanto durante la construcción como durante la operación del proyecto y su estado de ocupación actual.

Se deberá informar con detalle la metodología utilizada para la evaluación (costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia, etc.). Esta metodología se aplicará tanto a precios de mercado como a precios de cuenta, explicando el método de cálculo o citando la fuente de estimación y modo de aplicación de los mismos. En cualquier caso la información debe presentarse de manera que sea posible el seguimiento y comprobación de los cálculos, con los fundamentos de los procedimientos e hipótesis adoptados, así como el detalle de las fuentes consultadas para extraer datos.

h) Aspectos institucionales

Se identificará la entidad 4 o entidades responsables de los estudios, construcción, operación y mantenimiento del proyecto. Se señalarán las normas que fundamentan su competencia y se describirán los antecedentes y experiencia de cada entidad en el área de responsabilidad que le compete en el proyecto.

Se deberá indicar si otra entidad tiene o tuvo incumbencia en la temática del proyecto (produce o producía el bien o servicio que se quiere proveer, se le solicitó intervención a los efectos del proyecto, emitió opinión acerca del tema). Si existió algún tipo de estudio o gestión para explorar la posibilidad de que otras entidades encarasen el proyecto.

i) Aspectos legales

1. Se debe incluir la siguiente información: marco legal del proyecto, que debe incluir un informe que señale los alcances de leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, concesiones, etc., generales y específicas, que rijan las actividades que serán desarrolladas como parte del proyecto en su ejecución y operación, de modo de demostrar la factibilidad legal de la alternativa seleccionada.
2. Cuando sea pertinente, resultados de experiencias previas de participación comunitaria (audiencias públicas por ejemplo) en lo relativo al proyecto, a sus alternativas o a la problemática que intenta resolver, con especial énfasis en los efectos no deseados que podría producir el proyecto durante sus etapas de construcción y operación.

j) Análisis de la solidez técnica del proyecto

1. Este punto se refiere principalmente a los siguientes aspectos del diseño técnico del proyecto:
 - Cumplimiento de las normas técnicas específicas vigentes, referidas a materiales, equipos, procesos, seguridad, diseño, cálculo, medio ambiente, etc.;
 - Adecuación del diseño a los objetivos y requerimientos específicos del proyecto;

2. Se deberá incluir una memoria técnica, y planos principales según el nivel de desarrollo alcanzado por los estudios técnicos.

En cualquier caso deberán indicarse las principales fuentes de variación de costos que eventualmente se presenten al momento de disponerse del proyecto ejecutivo.

3. Se deberán enumerar las principales incertidumbres respecto de los costos y plazos finales de ejecución.

k) Cronograma de obras y tareas

En este punto se deben describir las tareas vinculadas a la ejecución y operación del proyecto, con el correspondiente cronograma de ejecución. Las estimaciones de tiempo de las distintas etapas deben hacerse en número de meses, diferenciando las principales tareas a ejecutar. Esta descripción deberá permitir relacionar detalladamente la ejecución de las obras y/o actividades con los análisis de los flujos financieros del proyecto. Es conveniente la inclusión de gráficos de barras del tipo Gantt.

l) Impacto ambiental

1. Deberá identificarse la autoridad ambiental competente en la consideración del estudio de impacto ambiental.
2. Deberán describirse los principales impactos esperados sobre el ambiente, identificarse los impactos negativos y describir las medidas previstas para su mitigación o supresión y establecer el costo de las mismas. En caso de disponer de estudios de impacto ambiental deberán adjuntarse.

Anexo IV: Informe técnico preliminar

Objetivos del informe técnico preliminar

El Informe Técnico Preliminar atiende a la necesidad de expedirse sobre la base de estudios de prefactibilidad.

Aspectos a incluir en el informe técnico preliminar

En el Informe Técnico Preliminar debe darse énfasis a los siguientes aspectos, sobre los que se incluirán opiniones explícitas y fundadas:

a) Sobre la calidad técnica de la documentación presentada

- i) Identificación correcta. Se trata de establecer si la iniciativa presentada es un proyecto de inversión y si el mismo está identificado con precisión. Se debe incluir un resumen del proyecto correctamente identificado.
- ii) Enfoque metodológico. Si el enfoque utilizado es compatible con los criterios establecidos y si está suficientemente explicitado.
- iii) Información relevante. Si los datos utilizados constituyen información relevante, suficiente y adecuada para analizar el proyecto. En especial, se distinguirán y enumerarán los casos de:
 - (1) Información faltante, en el sentido de información indispensable que está omitida;
 - (2) Información insuficiente o inapropiada, por una o varias de las siguientes situaciones: por falta de actualidad, densidad, inadecuada cobertura espacial y/o falta de desagregación de atributos críticos. Asimismo se deberán tener en cuenta para las conclusiones y recomendaciones si existen estudios en preparación o previstos.

b) Sobre los aspectos sustantivos del proyecto

- i) Objetivos del proyecto y vinculación con planes, políticas y criterios sectoriales y regionales.
- ii) Sobre las metas de producción y la demanda de la misma.

- (1) En el informe preliminar las metas de producción podrán entenderse como un rango de alternativas dependientes del tamaño, localización u otra variable final a adoptar.
- (2) En cuanto a la demanda, se distinguirá entre estimaciones hipotéticas de necesidades insatisfechas versus información proveniente de estudios empíricos y suficientemente chequeada. La certidumbre sobre existencia de demanda o la necesidad de estudios adicionales es una de las conclusiones significativas del Informe Técnico Preliminar
- iii) Sobre el análisis de alternativas deberá opinarse sobre si el mismo es suficiente o no, tanto sobre el espectro de alternativas identificadas como sobre la relevancia y margen posible de error de la información sobre costos, plazos y dificultades especiales para la ejecución y posterior operación y mantenimiento.
- iv) Sobre el grado de avance y cumplimiento de los requerimientos en materia ambiental.
- v) Sobre resultados del análisis o evaluación económica

Resultados del informe técnico preliminar

- a) **Conclusiones. Tienen que demostrar la razonabilidad de la propuesta de la calificación.**
- b) **Recomendaciones. Las recomendaciones tienen que ser claras y precisas, incluyendo lo siguiente, según sea la conclusión:**
 1. Debe señalarse que puede haber más de una entidad u órgano a cargo de un proyecto.
 2. Puede haber más de una autoridad ambiental competente.
- c) **Proyectos BP. La recomendación incluirá tres secciones**
 - 1) En la primer sección se señalará qué aspectos sustantivos del proyecto deben cambiarse o adecuarse para que pudiera ser evaluado sin observaciones.
 - 2) En la segunda sección se indicará qué estudios o evidencias deben presentarse para describir y analizar los cambios introducidos. En este sentido, deberán incluirse elementos que sirvan como orientación de los términos de referencia de los estudios que se piden;
 - 3) Por último, se indicará qué partes de la documentación originalmente presentada debe rehacerse para reflejar las consecuencias de los cambios en la evaluación del proyecto.
- d) **Proyectos CP. La recomendación incluirá las siguientes secciones:**
 - 1) Descripción de las principales objeciones que no hacen viable el proyecto en las condiciones actuales.
 - 2) Identificación de hipótesis de posibles cambios sustantivos que podrían hacer viable al proyecto y que pueden referirse al contenido, tamaño, tecnología, oportunidad, costos o alguna otra característica relevante del proyecto (y no a la calidad o completamiento de los estudios presentados).
 - 3) Recomendaciones para la elaboración del nuevo estudio

Presentación 1



Presentación 2



Presentación 3



1 - COMPONENTE SPRIN

Fortalecimiento del sistema de Inversión y Creación de un Fondo de preinversión

ANTECEDENTES


Autonomía Ciudad de Buenos Aires ➔ Reforma de la Gestión

OBJETIVO DEL COMPONENTE


↓
 Eficiencia de la Inversión Pública

ALCANCES

- Fortalecimiento del Sistema de Programación de Inversiones de la CBA
- Banco de Proyectos de Inversión
- Plan Plurianual de Inversiones
- Fondo de Preinversión


 Secretaría de Hacienda y Finanzas

Presentación 4



2 - POLÍTICA DE INVERSIÓN EN LA CBA

- Período 1991/1996

Cálculo Recursos Totales

➔

Gastos Corrientes
Gastos Capital

➔

Presupuesto Anual

Gastos corrientes limitados por cálculo de recursos
 $Gastos\ de\ Capital = Total\ de\ Ingresos - Gastos\ Corrientes$
 Inversión promedio: \$226 millones / anuales

- Período 1997/2000

Cálculo Recursos Totales


➔


Techo Gastos Corrientes
Techo Gastos Capital

➔

Plan Plurianual de Inversiones

Se limitan los gastos corrientes
 Se asignan mayores recursos para inversiones
 Inversión promedio: \$256 millones / anuales


 Secretaría de Hacienda y Finanzas




2-POLÍTICA DE INVERSIÓN EN LA CBA COMENTARIOS

- Definición de inversión de la Ley 70
- Incremento de inversión promedio de \$ 30 millones / año
- Posibles problemas vinculados con la formulación y la gestión de las obras
- Inversión promedio 1991/2000: \$237 millones /año
- Inversión necesaria \$320 millones /año
- Desinversión anual \$80 millones

DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA DE INVERSIÓN PÚBLICA


- Incrementar Inversiones
- Calidad de los Proyectos
- Asignación de recursos
- Sistema de inversiones públicas

gobBsAs
Secretaría de Hacienda y Finanzas



3-ASPECTOS NORMATIVOS y LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

CONSTITUCION
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires


LEY 70 /98
DECRETO 1000 /99 

Establecen los Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la C.B.A.

La Inversión Pública de la CBA se articula en torno a dos grandes componentes: OGEPU y OGESE

gobBsAs
Secretaría de Hacienda y Finanzas

Presentación 7



3-ASPECTOS NORMATIVOS y LEY DE
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

OG EPU - Oficina de Gestión Pública
Órgano Rector de los Sistemas de Gestión Pública

FUNCIONES

- Metodologías, indicadores y criterios de Programas y Proyectos
- Planeamiento para la formulación de Programas y Proyectos
- Cumplimiento de las metodologías
- Inventario de Programas y de Proyectos
- Programa General de Acción de Gobierno y Plan de Inversiones Públicas
- Informe trimestral a la Legislatura

gobBsAs
Secretaría de Hacienda y Finanzas

Presentación 8



3-ASPECTOS NORMATIVOS y LEY DE
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA


OG ESE - Oficina de Gestión Sectorial
**Responsable de la Formulación y Control de
Programas y Proyectos en cada Jurisdicción**

FUNCIONES

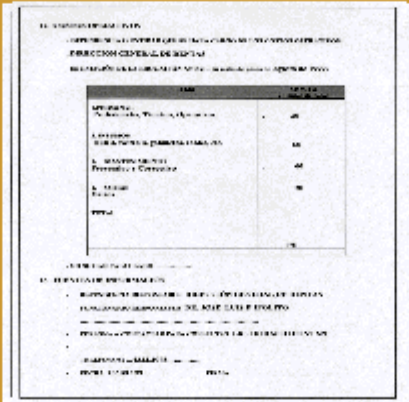
- Diagnósticos de temas específicos del área
- Identificar, formular y evaluar Programas y Proyectos
- Mantener actualizado Inventario
- Controlar la ejecución
- Evaluación ex -post
- Mantener informada a la OG EPU


gobBsAs
Secretaría de Hacienda y Finanzas

4- Programación de Inversiones en el Período 1997 - 2000




Relevamiento de las Fichas de Proyectos de Inversión



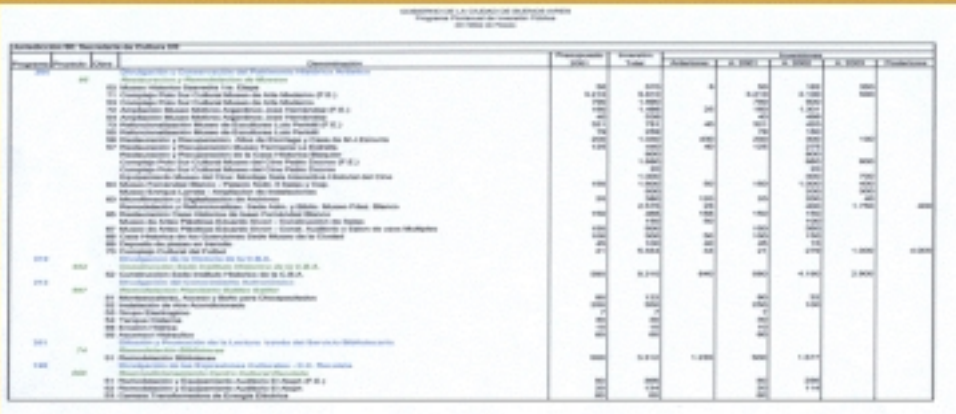



Secretaría de Hacienda y Finanzas

4- Programación de Inversiones en el Período 1997 - 2000



Plan Plurianual de Inversiones - PPI -






Secretaría de Hacienda y Finanzas


Presentación 11

4- Programación de Inversiones en el Período 1997 - 2000



Salidas de Información

- *Inversión Pública por CGP*
- *Indicadores de Inversión por Finalidad y Habitante*
- *Inventario de Proyectos de Inversión*




 Secretaría de Hacienda y Finanzas

Presentación 12

PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL, REFORMA FISCAL Y PLAN DE INVERSIONES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
PRÉSTAMO BID 1107 OC/AR



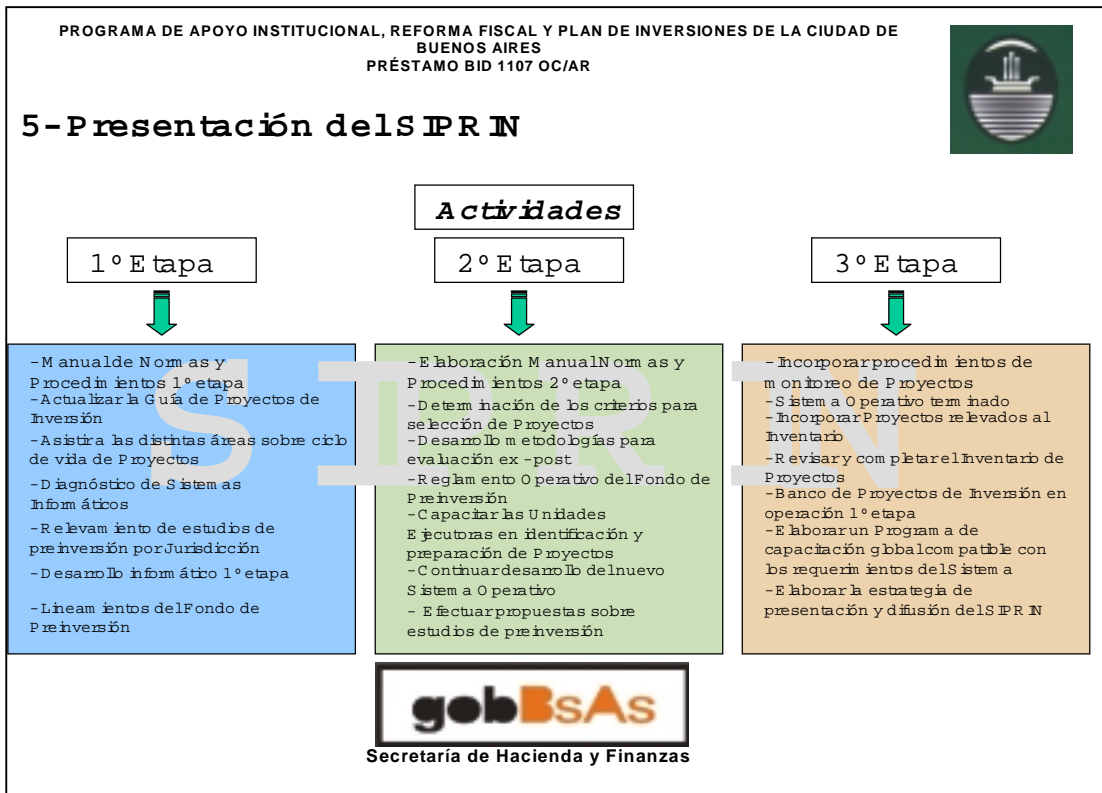
5- Presentación del SIPR IN

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

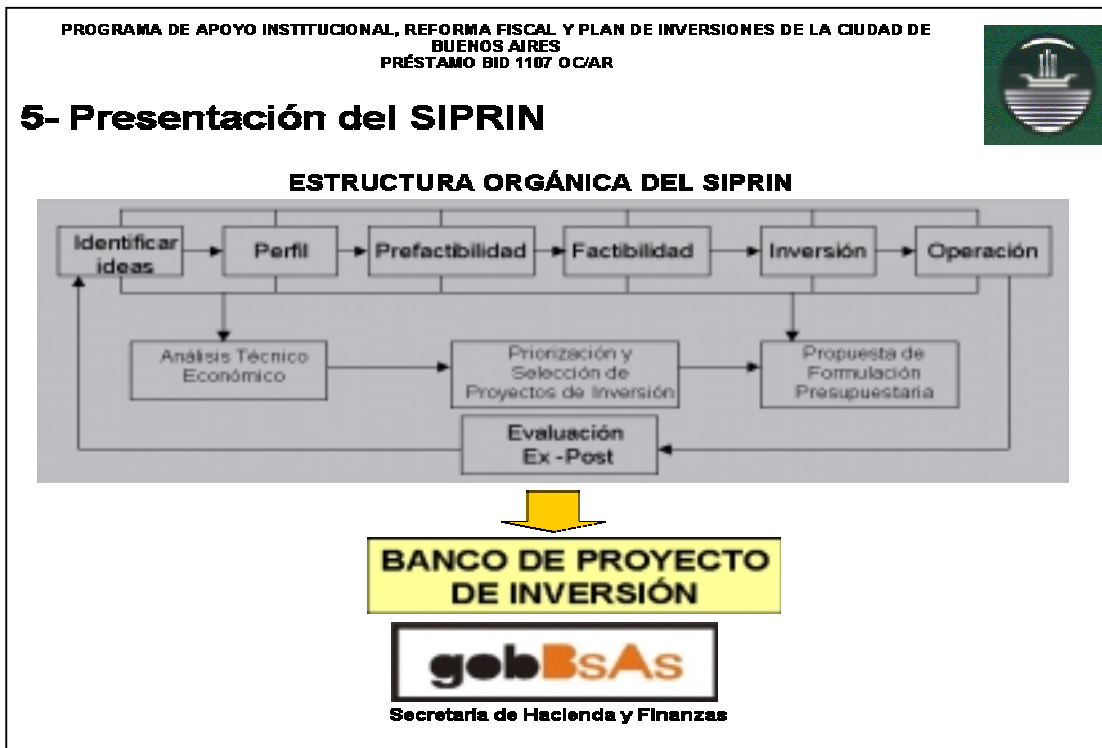
- Incrementar la rentabilidad social de las inversiones
- Asignar recursos de manera eficiente
- Flujo permanente de información sobre proyectos
- Portafolio de proyectos comparables
- Identificar la viabilidad financiera
- Grado de avance y evaluación ex - post
- Herramienta de integración entre subsistemas


 Secretaría de Hacienda y Finanzas

Presentación 13




Presentación 14



Presentación 15

PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL, REFORMA FISCAL Y PLAN DE INVERSIONES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
PRÉSTAMO BID 1107 O/CAR



6- Productos Entregados

- **Normas y Procedimientos**
 - La función del Manual
 - Definición de responsabilidades básicas
 - Identificación de los circuitos administrativos
- **Formulación y Evaluación de Proyectos**
 - Requerimiento para los equipos técnicos
 - Diseño de un programa de capacitación
 - Preparación de una guía de proyectos de inversión
- **Relevamiento de Información de base**
 - Relevamiento por monto y tipología de inversión
 - Clasificación de documentación por OGESE según sus características
- **Desarrollo Informático**
 - Relevamiento de recursos informáticos
 - Definición funcional del sistema
 - Desarrollo del sistema para cubrir la primera fase
 - Documentación general
- **Fondo de PreInversión**
 - Objetivos e implementación

gobBsAs

Secretaría de Hacienda y Finanzas

Presentación 16

PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL, REFORMA FISCAL Y PLAN DE INVERSIONES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
PRÉSTAMO BID 1107 O/CAR



7- Experiencia Piloto

OBJETIVO

Brindar asistencia parcial para la formulación del Presupuesto de Inversiones 2002 y PPI 2002-4


Actividades:

- Reuniones con las OGESE y OGEPU vínculos con las contrapartes
- Reformulación de las Fichas de Proyectos de Inversión
- Desarrollo informático
- Acciones de capacitación
- Taller de difusión del nuevo modelo informático

gobBsAs

Secretaría de Hacienda y Finanzas

PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL, REFORMA FISCAL Y PLAN DE INVERSIONES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
PRÉSTAMO BID 1107 OC/AR




8-D iagnóstico Prelim inary Recomendaciones

Fortalezas del SIPRIN

- Fuerte respaldo de las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Finanzas
- Potencialidad para ajustarse a las mejores prácticas
- Requerimientos de inversión obligan a seleccionar los mejores proyectos
- Interés de las Jurisdicciones
- Sistema de Inversión Pública que trascienda las administraciones temporales


Primeras Observaciones

- Reforzar la cultura de proyectos en la organización
- Profundizar los estudios de base que fundamenten los proyectos
- Jurisdicciones priorizan trámite de ejecución sobre visión de largo plazo
- Debilidades en materia informática
- Rotación de funcionarios
- Actividades diversificadas de los funcionarios de las áreas de inversiones
- Complejidad del sistema de compras y contrataciones
- Conformación de las OGESE en diferente estado de avance
- Representación territorial de las inversiones



Secretaría de Hacienda y Finanzas


PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL, REFORMA FISCAL Y PLAN DE INVERSIONES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
PRÉSTAMO BID 1107 OC/AR



8-D iagnóstico Prelim inary Recomendaciones


Recomendaciones

- Desarrollo gradual del SIPRIN hasta estar totalmente operativo
- Implementación por etapas del Fondo de Preinversión
- Capacitación sobre inversiones en todas las jurisdicciones
- Diferenciar la gestión de proyectos de su formulación presupuestaria
- Capacitar a todas las áreas sobre la utilidad del Banco de Proyectos para mejorar información y apoyar la toma de decisiones
- Continuar con la desvinculación de la decisión política para la selección de inversiones
- Impulsar la modernización del sistema de compras y contrataciones




Secretaría de Hacienda y Finanzas

Presentación 19




Alternativas Propuestas

- **ETAPA 1: Access** (implementación piloto a través de la red)
 - Primer etapa de actualización del Banco de Proyectos
 - Puesta en funcionamiento rápida
 - No se necesita gran inversión de recursos
 - No hay dependencia de otros sectores
- **ETAPA 2: Access / SQL**
 - No se necesita gran inversión de recursos
 - No hay dependencia de otros sectores
 - Mayor capacidad de almacenamiento y procesamiento de información
- **ETAPA 3: WWW**
 - Etapa final de desarrollo del Banco de Proyectos
 - Actualización automática de la información
 - Sistema simple y amigable
 - 100% interactivo
 - A implementarse una vez que la MAN llegue a todas las dependencias



Secretaría de Hacienda y Finanzas

Presentación 20



**PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL, REFORMA FISCAL Y PLAN DE INVERSIONES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
PRÉSTAMO BID 1107 0/C/AR**

Ficha de Proyecto de Inversión

Nombre de la Obra **Cód. Verif**

Indicadores de Evaluación del Proyecto | Costos Operativos | Prioridades y Fuentes de Información

Desarrollo de la Inversión (momento de la Ejecución de la Obra) | Modalidad de Ejecución y Financiamiento


Identificación de la Obra | Área de Influencia | Clasificación de la Obra | Objetivos de la Obra

Justificación y Beneficios de la Obra | Descripción de la Obra | Unidades de Medida | Interrelación Proyecto / Obra

Estudios y Documentación Existentes | Contratación de la Obra (momento de la Contratación de la Obra)

	Si	No	Prev.	Mez/Año		Si	No	Prev.	Mez/Año
Estudios de Demanda	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	01/2001	Otros	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	01/2001
Estudios de Base	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	01/2001	Ingeniería de Detalle	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Estudios de Alternativas	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>		Doc. de Licitación Aprobada	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Evaluación Económica	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>		Llamado a Licitación	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	02/2001
Est. de Impacto Ambiental	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	01/2001	Adjudicación	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Estudios de Ingeniería	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	01/2001	Inicio de la Ejecución	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	04/2001
Documentos Licitarios	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	01/2001	Tiempo de Ejecución (en meses)				4
Estudios de Financiación	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>		Habilitación de la Obra				08/2001
Terreno	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	01/2001					

Total de Proyectos: Desactivado



Secretaría de Hacienda y Finanzas

Sesión VIII: Sistema nacional de gestión de programas y proyectos de inversión pública de Colombia

Expositor: señor Osvaldo Enrique Rodríguez¹

Resumen

La magnitud del esfuerzo ininterrumpido hecho por el País a lo largo de la última década para poner en funcionamiento un conjunto de herramientas que facilitaran la introducción de criterios de eficiencia y eficacia a los procesos de inversión pública no puede pasar inadvertida en un período de tiempo especialmente importante para los Colombianos comprometidos con el logro de la paz y la convivencia ciudadana, en un contexto macroeconómico y fiscal de escasez de recursos.

21 de abril de 1989 es el día en que se consolidan los esfuerzos iniciados a mediados de la década de los 80's por los visionarios de la entonces Unidad de Desarrollo Regional y Urbano, Udru, del Departamento Nacional de Planeación, DNP. Arduas sesiones de trabajo se dieron para perfilar un proyecto que permitiera elaborar metodologías y criterios sencillos para evaluar y seguir la ejecución de la inversión pública en las regiones, departamentos y municipios, en el contexto de un Estado descentralizado política, administrativa y fiscalmente.

¹ Director de Inversión y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación

A partir de esta fecha el Gobierno Colombiano viene adelantando, el diseño y operación de un Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, a través del cual se pretende que los procesos de planeación y ejecución estén fundamentados en: i) evaluación ex ante, ii) programación de los recursos iii) realización de procesos de seguimiento, y iv) evaluación de los resultados de la inversión pública en todo el país. Lo anterior busca:

- Mejorar la asignación de recursos públicos tanto a nivel nacional como departamental y municipal.
- Fortalecer la planeación regional a través de la cooperación entre instancias nacionales y territoriales.
- Lograr la integración de los proyectos, programas y planes de desarrollo nacional, departamental y local.
- Disponer de herramientas, procedimientos y técnicas comunes, que permitan articular las relaciones entre entidades territoriales y entre éstas y la Nación, de manera que se conviertan en jalonadores del desarrollo y no en un obstáculo.

Para el logro de este objetivo, se han adelantando las siguientes acciones:

- En cumplimiento de la Ley 38/89, entre 1989 y 1993 se inició el montaje de la primera etapa del Sistema período en el cual se diseñó, implementó el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, financiado mediante el Convenio de Cooperación Técnica Internacional ATN/JF-3342-CO. A partir de 1993 se ha venido institucionalizando en todo el sector público.
- Entre 1994 y 1997, se desarrolló la segunda etapa, la cual tuvo como objetivo el montaje de Bancos de Programas y Proyectos en los Departamentos, Distritos y Municipios de más de 100.000 habitantes y que coincidió con lo establecido en la Ley 152/94, sobre la necesidad de organizar y poner en funcionamiento Bancos de Programas y Proyectos a nivel Territorial. Esta etapa se financió con recursos del Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/JF-4402-CO.
- Desde 1997, con recursos del Presupuesto General de la Nación, se ha venido trabajando en el apoyo a las entidades nacionales y territoriales que no fueron cubiertas por los anteriores convenios.

No obstante las acciones realizadas se observa que:

- El sistema de información de planeación y de programación de la inversión pública en el nivel nacional presenta problemas de integración a los desarrollos entregados por el Departamento Nacional de Planeación, DNP en el nivel nacional con el aplicativo Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN y en los territorios con el aplicativo Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión, SSEPI.
- Los bancos de proyectos territoriales se encuentran aún en etapa de montaje, no hay intercambio permanente de información entre bancos, los nodos existentes son muy débiles y las herramientas del sistema está aún en desarrollo buscando su compatibilidad.
- Las herramientas computacionales que soportan los sistemas de información de los bancos de programas y proyectos de inversión se encuentran desactualizados tecnológicamente.
- Por ausencia de análisis de la calidad de la información de la inversión pública no existe retroalimentación en los procesos de planeación, programación y ejecución de los recursos de inversión pública.

La cultura de proyectos se encuentra en proceso de consolidación.

Se justifica por lo tanto, implantar y consolidar un sistema único de gestión de proyectos de inversión en los niveles nacional y territoriales, tercera etapa del SINAGEP, que unifique y compatibilice las normas, la capacitación y asistencia técnica, los procedimientos, las metodologías y los sistemas de información del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional y de los Bancos de Programas y Proyectos Territoriales, la institucionalización de un esquema de proyectos y experiencias exitosas y la implementación de un sistema de información de costos tipo, la realización de análisis estadístico y de la calidad de la información de la inversión pública que sirva de insumo a los procesos de planeación y programación. Para ello se atenderán los cuatro componentes básicos de los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión, así: Legal e Institucional, Capacitación y Asistencia Técnica, Metodologías, y Sistemas de Información.

El SINAGEP pretende establecer “una misma forma de hacer las cosas”, en lo que se refiere a la inversión pública en todo el país con el fin de garantizar el intercambio fluido de información horizontal y vertical entre los distintos bancos de programas y proyectos; transparencia en la asignación de recursos; democratización de los criterios y mecanismos que originan y sustentan las decisiones de inversión; coherencia en la aplicación del gasto en cada nivel de gobierno con respecto a los otros niveles.

Por otro lado, la articulación del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN y los Bancos de Programas y Proyectos Territoriales en una Red permitirá organizar, sistematizar, compartir, difundir y utilizar la información comparable y agregable que genera el sistema.

Pretendemos escribir un artículo descriptivo de estos temas enriquecido con algunas reflexiones críticas sobre el proceso en general, que sirva a los propósitos de promoción y divulgación de una experiencia de gestión pública digna de conocer, como quiera que se ha inscrito en el contexto de las políticas públicas para modernización del Estado adoptadas por Colombia en la última década.

1. Reseña histórica del desarrollo del SINAGEP

A mediados de la década de los 80's el Departamento Nacional de Planeación, DNP, formuló un proyecto orientado a generar metodologías sencillas que facilitarían la gestión de la inversión pública nacional enfocada a resolver problemas y satisfacer necesidades regionales y locales. Este proceso se inició con el apoyo financiero de la Organización de Estados Americanos, OEA.

Durante los primeros dos años se retomaron las metodologías para formulación y evaluación de proyectos utilizadas por el Banco Mundial – Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONUDI y se emprendió un ejercicio de revisión para encontrar opciones de adaptación y uso de estos instrumentos para la gestión de la inversión pública nacional colombiana.

También se realizó una exploración y acercamiento a las experiencias de gestión de inversión pública en países Latinoamericanos y en algunos desarrollados, caso, Estados Unidos, Inglaterra y Francia.

En el marco de este proceso, se gestó y tramitó un proyecto de inversión con apoyo de cooperación internacional, vía Fondo Especial Japonés, y surgió la idea de conformar y poner en marcha el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, el cual incluía el Proyecto “Implantación del Banco Nacional de Proyectos de Inversión Pública” o Proyecto BPIN. A partir de entonces, se ensamblaron dos equipos de trabajo: uno concentrado en la generación de las metodologías para formulación y evaluación de proyectos y otro dedicado a organizar y poner en operación un sistema de inversión pública soportado en un banco de proyectos. Los dos grupos fueron ubicados en la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Ilpes, organismo académico de la Comisión Económica para América Latina, Cepal, fue contratado como asesor técnico del proyecto en virtud a su experiencia en el tratamiento de estos temas y como parte de los acuerdos pactados con el BID, Fondo Especial Japonés para la ejecución del proyecto BPIN.

1.1 Los objetivos iniciales del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública:

El Sistema Nacional de Gestión de programas y Proyectos de Inversión Pública fue diseñado en tres etapas: i) implantación de un banco nacional de proyectos, ii) implantación de bancos de proyectos en las entidades territoriales y iii) consolidación de la red nacional de bancos de proyectos.

El proyecto contemplaba como objetivos:

- Mejorar la calidad de la información disponible para tomar decisiones de asignación de recursos de inversión pública y contribuir por este medio a elevar el beneficio social de la acción estatal, mediante el diseño y puesta en operación de un banco de proyectos que operara como sistema compuesto por cuatro componentes: i) legal e institucional, ii) metodologías, iii) capacitación y asistencia técnica y iv) sistemas de información.
- Incorporar teoría de proyectos y una cultura de proyectos para la gestión de la inversión pública colombiana, mediante el diseño e implementación de un programa de capacitación que ampliara las disponibilidades de recursos humanos conocedores de la técnica de proyectos.
- Apropiarse de tecnologías adecuadas para el manejo de grandes volúmenes de información en los procesos de asignación y ejecución de recursos públicos, mediante el diseño y puesta en operación de un sistema de información para la gestión de la información sobre proyectos de inversión pública.

1.2 Principales eventos y hechos durante la ejecución del proyecto BPIN

La iniciación efectiva de labores del proyecto arrancó a partir del mes de marzo de 1990, un año después de la protocolización del acuerdo marco con el BID. Sobre la marcha se asumió el empalme y articulación con el proyecto OEA que venía ejecutándose desde 1987 y que ya había generado una propuesta de modificación del estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación.

Se integró un equipo de proyecto conformado por cerca de diez personas. Un consultor coordinador quien asumió la gerencia del proyecto, dos consultores internacionales provenientes del Ilpes, algunos consultores colombianos vinculados de tiempo atrás a procesos de gestión pública desde el Ilpes y algunos consultores internacionales para el componente de metodologías. Simultáneamente fueron vinculándose los funcionarios de las Divisiones de Operación y Sistemas y Metodologías, creadas como parte de la estrategia para institucionalizar los resultados del proyecto en la administración pública colombiana.

1.3 Principales líneas de trabajo del BPIN en el período 1989-1993:

El marco conceptual del Sistema Nacional de Gestión de Programas y proyectos tiene su fundamento en el desarrollo de cuatro componentes básicos, a saber: i) legal e institucional, ii) metodologías, iii) capacitación y asistencia técnica y, iv) sistemas de información. A continuación se describen las acciones realizadas por cada componente durante este período:

1.3.1 Componente legal e institucional:

Para dar soporte legal al sistema se tramitó el proyecto de Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y de los decretos reglamentarios que establecían el perfil básico que debería tener a partir de 1989 el manejo de la inversión pública en Colombia. Este perfil consiste en un

Sistema Nacional de Inversiones Públicas basado en bancos de programas y proyectos articulados, alrededor de un proceso de gerencia financiera pública, en la que los momentos de planeación, evaluación ex-ante, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados estuvieran claramente definidos en función de productos e indicadores; que permitieran medir los impactos reales de la acción estatal orientada a mejorar las condiciones sociales, a contribuir al crecimiento y desarrollo y soportado en sistemas computacionales de manejo de la información.

Con este perfil se pretendía superar el esquema imperante hasta entonces, caracterizado por ser disperso, basado en partidas sin soportes adecuados, fragmentando la asignación de recursos, aumentando las inequidades y desigualdades y permitiendo el ejercicio de una actividad política tradicional, clientelista, con pocos controles efectivos y sin mucho impacto real.

1.3.2 Componente de metodologías

Para mantener la consistencia y el soporte técnico de los proyectos se concretaron, entre otras, las siguientes acciones:

- Diseñar, adaptar y difundir metodologías para formulación y evaluación ex-ante de proyectos de inversión pública
- Consolidar un marco conceptual básico que permitiera crear una cultura de proyectos en el sector público colombiano.
- Preparar lineamientos conceptuales para la conformación de un sistema de seguimiento a proyectos de inversión pública.

1.3.3 Componente de capacitación y asistencia técnica

A través de la formación y calificación del recurso humano se tiene contacto directo con los usuarios del Sistema. La divulgación del conocimiento sobre el marco conceptual del proyecto de inversión, las normas, los procedimientos, las metodologías y en general todos los temas relacionados con la inversión pública ha sido posible gracias a la realización de las siguientes actividades:

- Diseñar e implementar una estrategia de capacitación que permitiera en el corto plazo, aumentar las disponibilidades de recurso humano colombiano habilitado en el uso de la teoría de proyectos.
- Diseñar y poner en operación un esquema de asistencia técnica que permitiera a los funcionarios de las entidades nacionales obtener respuestas a las consultas generadas al impulsar el proceso de gestión de proyectos en sus organizaciones.

1.3.4 Componente de sistemas

Por el alto volumen de información que debería manejar el Sistema los desarrollos informáticos se hicieron presentes, fue así como se ejecutaron las acciones siguientes:

- Diseñar y poner en operación un sistema de información computarizado sobre proyectos basado en tecnologías de punta.
- Adquirir y distribuir entre las entidades públicas nacionales de equipos de cómputo para gestión de información sobre proyectos.
- Implantar un esquema de comunicación basado en transmisiones de información en dispositivos magnéticos para facilitar la consolidación de proyectos públicos en los Ministerios y en el DNP.

1.4 Los grandes momentos del proceso de consolidación del sistema nacional de gestión de programas y proyectos de inversión pública

Cuatro podrían ser los períodos de tiempo para mostrar el desarrollo e impactos del Sistema en Colombia:

Los orígenes: desde 1985 hasta 1988.

Esta etapa se caracterizó por el entusiasmo que animaba a quienes sentían ser pioneros en procesos de modernización del sector público. De igual forma, resultó clave en este momento el apoyo brindado por la OEA y el BID para financiar un proyecto de la envergadura del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública.

En el ámbito nacional, la gestión de la inversión pública se caracterizaba por apropiaciones presupuestarias para pequeños proyectos evidenciados en decisiones particulares de quienes tenían injerencia en el presupuesto. Si las circunstancias eran favorables el proyecto terminaría, sino, era altamente probable que quedara inconcluso o que simplemente los fondos se ejecutaran en algunas actividades de bajo impacto. Las posibilidades de control efectivo eran mínimas porque la información sobre las decisiones y sobre los proyectos era manejada a título personal sin ningún soporte de sistemas de información. La memoria entorno de ellos no era institucional sino personal. Momentos críticos fueron el proceso de negociación con el BID debido a la poca experiencia colombiana en estos asuntos y el proceso de mercadeo de la propuesta de estatuto presupuestal en el Congreso Nacional.

1.4.1 La primera Etapa: El Banco de Proyectos de Inversión Pública, 1989-2001

Esta etapa comprende dos momentos: 1) el proceso de implantación del banco con apoyo del BID y del ILPES, 2) la institucionalización del BPIN en el dnp y en el sector público.

El primer momento se caracterizó por la conformación del equipo del proyecto con consultores nacionales e internacionales y por la integración de este equipo y el que venía trabajando desde finales de los 80's con financiación de la OEA. Fue el período durante el cual se generaron la mayor parte de los instrumentos metodológicos, computacionales, legales y procedimentales del BPIN.

Particularmente, se hicieron desarrollos importantes como el diseño e implementación de la estrategia de capacitación y asistencia técnica, la expedición del estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación y los reglamentos operativos del banco, así como, la implantación del software BPIN para la gestión de la información sobre proyectos en las entidades del nivel nacional, hecho que marcó un hito en Colombia al ser el primer sistema de información de tal cobertura tanto en el sector público como en el privado. Crítico en este momento fue la prueba de la versión inicial del software BPIN que debió ser sustituida completamente por una versión desarrollada en tiempo récord.

El segundo momento consistió en la terminación del proyecto y la conformación de los equipos básicos de trabajo de las dos divisiones creadas en la estructura del DNP para institucionalizarlo, lo cual produjo asimetrías de información, variaciones en el perfil de las acciones y una aparente disminución del ritmo de trabajo del BPIN.

La institucionalización buscaba darle continuidad a las acciones de capacitación y asistencia técnica, mantener los procesos de soporte a usuarios del naciente software BPIN y divulgación de los reglamentos operativos. Solo a partir de 1990 se empezó a introducir un esquema diferente, según el cual, las iniciativas de inversión debían girar en torno a proyectos viables económica, social, ambiental y financieramente registrados previamente en el banco nacional de proyectos y fue en este año cuando empezaron a fructificar los esfuerzos hechos hasta entonces.

El informe final del proyecto preparado por el Ipes reseña los resultados alcanzados hasta entonces. La concentración de los procesos de registro en el BPIN sobrecargó al DNP e implicó reforzar el equipo de la división de operación y sistemas con personal administrativo que digitalará en el BPIN los cúmulos de proyectos provenientes de las entidades públicas que evidenciaban el impacto logrado.

1.4.2 La segunda etapa: Los bancos de proyectos territoriales y el nacimiento de la red nacional de bancos, 1994-1997

Esta fase se caracterizó por la intención de avanzar en el proceso fomentando la creación de bancos de proyectos en los entes territoriales. Igual que en las fases anteriores fue clave la negociación de apoyo financiero con el BID y el inicio efectivo de actividades del proyecto diseñado para este momento y que se denominó “Implantación de la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos”.

Transcurrieron varios meses desde la protocolización del acuerdo BID – DNP, antes de la vinculación del Gerente del proyecto, la aprobación del plan de acción y la contratación efectiva de consultores. Durante este período se revisó el alcance del proyecto para ajustarlo a un dimensionamiento menor pero de mayor impacto. La articulación del proyecto red de bancos con el BPIN y con el DNP en general fue crítica. La opción de un equipo externo que coordinara su acción con los equipos internos establecidos resultó compleja. La dinámica del proyecto encontró necesario revisar y ajustar elementos de la experiencia del BPIN y este ejercicio generó tensiones en el ámbito directivo del DNP.

El respaldo otorgado por la Dirección y la Subdirección del DNP a la gerencia del proyecto fue vital para poder avanzar. La expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planeación implicó ajustar el proyecto y concentrarse en los departamentos y los municipios de más de cien mil habitantes, concibiendo una estrategia en cascada en función de la cual se esperaba fortalecer la capacidad institucional de los departamentos y las grandes ciudades para que fueran multiplicadores en sus áreas de influencia. No en todos los casos fue posible debido a que el mejoramiento de capacidad institucional es un proceso de mediano plazo. La institucionalización de los productos y resultados del proyecto fue igualmente crítica, no se concertó una estrategia precisa que facilitara la transferencia de documentos y sobre todo del conocimiento generado durante el proyecto.

A pesar de disponer de bastantes documentos no se logró migrar la experiencia adquirida hacia el equipo del BPIN que terminó asumiendo los resultados del proyecto. Durante esta misma fase se empiezan los trabajos relacionados con el montaje del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública establecido por la Constitución de 1991.

El equipo líder de este proceso asume como soporte teórico y conceptual la teoría neoinstitucional y construye un sistema denominado Sinergia. El empalme entre el BPIN, la Red de Bancos y Sinergia generó una dicotomía que bajó el perfil de los impactos generados, porque las entidades públicas percibían mensajes antagónicos.

Recientemente esta dicotomía se eliminó y se espera que los debates académicos y organizacionales entorno de la articulación teoría de proyectos, teorías modernas de gestión pública y neoinstitucionalismo posibiliten la construcción de un sistema de valor agregado en el que se facilite la transición del Estado a nuevos paradigmas.

Habrà que explorar las bondades de adoptar un sistema de presupuesto orientado a resultados y construido a partir de programas y proyectos de inversión con resultados esperados claros, integrados a planes estratégicos de desarrollo institucional y todos ellos en sintonía uno a uno con los lineamientos de los planes de desarrollo económico y social.

A partir del 1° de enero de 1998 el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DIFP, del Departamento Nacional de Planeación, DNP asumió las funciones que venía realizando el proyecto “Implantación Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos”

1.5 Logro final: El sistema nacional de gestión de programas y proyectos de inversión pública de Colombia, SINAGEP - 2001

Esta fase en desarrollo actualmente, pretende consolidar el sistema integrando el BPIN, los bancos de proyectos departamentales, los bancos de proyectos municipales y poner en operación efectiva la red nacional de bancos de programas y proyectos de inversión, conformada por ellos. Está prevista como la fase de renovación y actualización de instrumentos y herramientas para mejorar la gestión de los bancos de programas y proyectos.

1.5.1 de Sistema nacional de gestión de programas y proyectos de inversión pública, SINAGEP

El sistema se “modela” como una estructura que articula -conecta-, sincroniza e involucra a todas las instancias de toma de decisión en lo referente a la concepción (planeación), programación y aplicación de la inversión, en cada uno de los niveles de la administración pública.

El objetivo principal del SINAGEP es la consolidación del sistema en los niveles nacional y territorial. En esta etapa el SINAGEP debe unificar y compatibilizar las normas, la capacitación y asistencia técnica, los procedimientos, las metodologías y los sistemas de información del nivel nacional y territorial en un único sistema.

La conformación de una red de bancos de programas y proyectos de inversión pública a través de internet será una realidad con la implementación del SINAGEP a través de este medio. La puesta en operación del SINAGEP por vía internet parte de la actualización del marco legal del sistema, el ajuste de las metodologías, igualmente se desarrollaran bancos de indicadores, de costos prototipo y proyectos exitosos. En esta nueva fase del SINAGEP se realizarán estudios de calidad de la información a nivel nacional y territorial y se diseñaran nuevas metodologías como son las de programas, de evaluación expost y seguimiento de proyectos.

Con el fin de enriquecer y fortalecer el Sistema se ha iniciado un programa de cooperación técnica internacional a través del cual se brinda y recibe apoyo de otros países en el tema de gestión de proyectos de inversión. Así mismo se está trabajando en la conformación de una asociación de bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina.

2. Marco legal

A continuación se identifican las principales normas vigentes incluidas en esta compilación relacionadas con el sistema de planeación, el sistema presupuestal y el régimen de los bancos de programas y proyectos de inversión. Se describe someramente su contenido, especialmente en relación con las disposiciones que se refieren al Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión o que interesan para su operación, en orden cronológico:

- **Ley 38 del 21 de abril de 1989: “Normativa del Presupuesto General de la Nación”**
 - a) Crea el Banco de Proyectos de Inversión Nacional.
 - b) Confía al DNP su diseño, montaje y operación (art. 32).
 - c) Establece que “en el plan operativo anual de inversiones -POAI- no se podrán incluir proyectos que no hagan parte del Banco de Proyectos de Inversión Nacional” (art. 31).
 - d) Define el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (art. 32).

- e) Decreto 2410 de octubre 20 de 1989: “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación y se determinan sus funciones”.
 - f) Crea y asigna funciones a las divisiones de metodologías (art. 57) y de operación y sistemas (art. 58) del Banco de Proyectos
 - g) de Inversión Nacional, las cuales forman parte de la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas.
- **Decreto 841 del 20 de abril de 1990: “Por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, Normativa del Presupuesto General de la Nación, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales”.**
 - a) Reglamenta el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Lo define en el art. 3°.
 - b) Asigna al DNP la función de organizar y coordinar una Red Nacional de Bancos de Proyectos, conformada por los bancos de proyectos de inversión de los diferentes niveles territoriales del sector público, tanto centralizado como descentralizado, que reúnan los requisitos necesarios para participar (art. 6°).
 - c) Define y clasifica los proyectos de inversión (art. 2°).
 - d) Establece para el DNP la facultad de delegar la función de calificación de viabilidad y registro de proyectos en otros organismos o entidades del orden sectorial o territorial, centralizados o descentralizados (art. 4°).
 - e) Define los aspectos de la evaluación (art. 7°).
 - f) Establece procedimientos y normas sobre metodologías.
 - g) Se refiere a la asesoría departamental, a los municipios y a la asesoría de los corpes (art. 20 y 21).
 - **Decreto 1569 del 19 de junio de 1991: “Por el cual se modifica parcialmente el decreto 841 de 1990.**

Modifica fechas y plazos establecidos en los artículos 23, 24 y 25 del decreto 841/90 para efectos del registro y la actualización de proyectos, y para la actualización del manual de operación y metodologías.

- **Decreto 2240 del 30 de septiembre de 1991: “Por el cual se modifica el decreto 841/90.**

Modifica fechas previstas en los artículos 2° literal e) y 40 Decreto 841/90.

- a) Agrega un párrafo al art. 8° Decreto 841/90.
 - b) Deroga art. 41 Decreto 841/90.
- **Resolución 3127 del 27 de noviembre de 1992: “Por la cual se delega en los Ministerios y Departamentos Administrativos del orden nacional la función de calificar la viabilidad de los proyectos de inversión para su registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional”.**

Delega en los Ministerios y Departamentos Administrativos, la calificación de viabilidad y el registro de proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

- **Decreto 2132 del 29 de diciembre de 1992: “Por el cual se reestructuran y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional”.**
 - a) Reestructura y fusiona entidades, para organizar el Sistema Nacional de Cofinanciación (FIS, DRI, FIU, FIV).
 - b) Establece los principios de la cofinanciación (art. 24).
 - c) Prevé la posibilidad de crear las Unidades Departamentales de Cofinanciación y determina sus funciones en relación con los programas y proyectos del SNC.
 - d) Dispone que los Fondos de Cofinanciación manejarán los recursos del SNC mediante contratos de carácter fiduciario y establece un régimen especial para FINDETER en relación con los fondos que administra.
 - e) Establece las funciones de los organismos directivos de los Fondos de Cofinanciación para efectos del manejo de los recursos del SNC.
- **Decreto 2133 del 30 de diciembre de 1992: “Por el cual se fusiona el Fondo Especial de la Presidencia de la República al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y se reestructura el Departamento Administrativo de la Presidencia.”.**

Definen el objeto del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social como entidad financiadora y cofinanciadora de proyectos y señala sus funciones.
- **Decreto 2167 del 30 de diciembre de 1992: “Por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación”.**
 - a) Asigna funciones adicionales al DNP y a sus dependencias, funciones que se suman a las establecidas en el Decreto 2410/89.
 - b) Crea la División Especial de Evaluación y Control de Gestión y le asigna funciones (art. 22).
 - c) Asigna la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas la función de coordinar la elaboración del plan plurianual de inversiones que ha de incorporarse al Plan Nacional de Desarrollo (art. 27).
 - d) Deroga algunos artículos del Decreto 2410/89 (art. 50).
- **Resolución 4005 del 30 de agosto de 1993: “Por la cual se establece un procedimiento para calificación y registro de proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión”.**

Establece procedimientos para calificar la viabilidad y registrar proyectos de inversión de cofinanciación.
- **Resolución 5345 del 18 de noviembre de 1993: “Por la cual se delega la función de calificar la viabilidad de proyectos de inversión para su registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional - BPIN”.**
 - a) Delega la calificación de viabilidad y el registro de algunos proyectos en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Fondos de Cofinanciación (arts. 1 y 2).
 - b) Suprime el control técnico de los proyectos de inversión (art. 3, parágrafo).
 - c) Establece el plazo dentro del cual los organismos delegatarios deben enviar al DNP la información sobre los registros efectuados (art.4).
 - d) Regula el acceso al Banco de Proyectos y a los bancos delegados para efectos de consultar la información registrada (art. 5°).

- e) Establece los casos en los cuales el DNP continuará ejerciendo las funciones de viabilidad y registro.
 - f) Deroga la resolución 3127/92 en lo relativo a los proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales para ser financiados con recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación.
 - g) Ley 141 del 28 de junio de 1994: “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.
 - h) Crea el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías.
 - i) Establece los procedimientos para determinar la elegibilidad de los proyectos presentados por las entidades territoriales a la Comisión Nacional de Regalías y dispone que una vez aprobada la asignación, los proyectos se inscribirán en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (art. 3°).
 - j) Establece cuales podrían ser las fuentes de los recursos de contrapartida que deben aportar las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones provenientes del Fondo (parágrafo art. 2°).
 - k) Dispone que la Comisión Nacional de Regalías debe crear un comité técnico encargado de calificar la viabilidad técnica y financiera de los proyectos que busquen financiación del Fondo Nacional de Regalías (art. 8).
 - l) Dispone que el DNP hará la evaluación de gestión y resultados sobre los proyectos regionales, departamentales y municipales de inversión que se financian con recursos provenientes de las regalías, ya sean estas propias o del Fondo Nacional de Regalías, para lo cual organizará dentro de la División Especial de Control de Gestión y Evaluación de Resultados un grupo especial.
- **Ley 152 del 15 de julio de 1994: “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.**
 - a) Establece los principios, procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo de la nación y de las entidades territoriales.
 - b) Define el banco de programas y proyectos de inversión nacional (art. 27).
 - c) Asigna al DNP la función de conceptuar sobre los programas de inversión preparados y evaluados por los Ministerios, Departamentos Administrativos, la Contraloría, la Procuraduría, la Veeduría, la Registraduría, la Fiscalía y las entidades del orden nacional, así como la función de registrarlos en el banco de programas y proyectos de inversión nacional (art. 27).
 - d) Asigna al DNP la obligación de mantener actualizada la información del banco de programas y proyectos de inversión nacional (art. 27).
 - e) Prevé la armonización entre planes y presupuesto (arts. 28 y 44).
 - f) Asigna al DANE, al DNP, a las entidades territoriales y a sus organismos de planeación, responsabilidades en materia de planeación, entre ellas, para las entidades territoriales la organización de bancos de programas y proyectos (para lo cual establece plazos perentorios) y, para el segundo, la organización de metodologías, criterios y procedimientos para la planeación, y una red nacional de bancos de proyectos (art. 49).

- g) Establece que los programas y proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos, tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales.
 - h) Dispone que la nación y las entidades territoriales, para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, deberán mantener actualizados bancos de programas y proyectos (art. 3, lit. n).
 - i) Establece que las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los cuales es posible acceder (art. 3º., lit. 1).
 - j) Para efectos de la ejecución de los planes de desarrollo prevé la elaboración de planes de acción y dispone que para tal efecto, así como para la programación del gasto, se tendría en cuenta los principios a que se refiere el art. 3º de la misma ley (art. 26).
 - k) Dispone que, en materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas precisas en la Ley 152/94 para el plan nacional de desarrollo (art. 36).
- Decreto 2099 del 6 de septiembre de 1994: “Por el cual se organiza el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República”

Establece que el FSES se denominará en adelante Red de Solidaridad Social, define su objeto y señala sus funciones.

- Ley 179 del 30 de diciembre de 1994: “Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto”.

Modifica el art. 31 de la Ley 38/89, disponiendo que no se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto no se encuentre evaluado por el órgano competente y registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos (art. 23).

- a) Establece reglas para la cofinanciación y dispone que los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación del presupuesto o sus distribuciones serán evaluados y aprobados directamente por los órganos cofinanciadores (art. 23).
 - b) Modifica el nombre el banco de proyectos de inversión nacional por el de Banco Nacional de Programas y Proyectos (art. 55).
- **Decreto 359 de febrero 22 de 1995: “Por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994”.**

Esta norma regula el Programa Anual Mensualizado de Caja-PAC- y dispone en su artículo 41 que “Todo Programa o Proyecto que haga parte del Plan Operativo Anual de Inversiones deberá estar inscrito en el Banco Nacional de Programas y Proyectos”.

- **Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995: “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública”.**
- a) Modifica los artículos 23, 24, 27, 28 del Decreto 2132 de 1992.
- b) Dispone que las Unidades Especiales de las Oficinas de Planeación de los Departamentos y Distritos (UDECO) se encargarán de calificar la viabilidad de los

programas y proyectos de cofinanciación que presenten las mismas entidades territoriales y los municipios del respectivo departamento (art. 69).

- c) Dispone que el CONPES determinará los montos de los proyectos susceptibles de ser aprobados directamente por los Comités Departamentales o Distritales de Cofinanciación.
 - d) Establece mecanismos para la ejecución de recursos con el concurso de las entidades que administren los Fondos Departamentales y Distritales de Cofinanciación (art. 71).
 - e) Establece que los fondos de cofinanciación FIS y DRI, así como FINDETER en relación con los fondos de cofinanciación que administra, podrán manejar directamente los recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación, o mediante contratos de Fiducia (art. 68).
- **Ley 225 del 20 de diciembre de 1995: “Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto”.**

Modifica varios artículos de las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994 y deroga otros de las mismas leyes. Mencionaremos sólo 2 de sus disposiciones:

- a) Dispone que los proyectos de cofinanciación identificados en el decreto de liquidación o en sus distribuciones serán evaluados y aprobados directamente por los órganos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación (art. 15). Este artículo deroga el art. 23, inciso 5°, de la Ley 179/94.
 - b) Establece que las entidades territoriales deberán ajustar las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley orgánica del presupuesto, a más tardar el 31 de diciembre de 1996 (art. 32).
- **Decreto 111 del 15 de enero de 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”.**

Este Decreto es el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 225 de 1995.

- **Decreto 568 del 21 de marzo de 1996: “Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación”.**
- c) Reglamenta lo relacionado con el plan financiero, vigencias futuras, preparación, presentación, liquidación y ejecución del presupuesto.
 - d) Deroga los decretos 3046/89, 3077/89, 251/90, 411/90, 843/90, 745/91, 1161/95 y la regulación del PAC contenida en el Decreto 359/95 a partir de la fecha en que la Dirección del Tesoro Nacional asuma la administración del Programa Anual Mensualizado de Caja, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 225/95.
- **Decreto 606 del 27 de marzo de 1996: “Por el cual se reglamenta la conformación del Comité Nacional de Cofinanciación, se establecen reglas para su organización y funcionamiento, y se dictan otras disposiciones”.**
- a) Determina la conformación del Comité Nacional de Cofinanciación, establece sus funciones y regula su operación (artículos 1°, 2°, 3° y 4°).

- b) Dispone que el DNP, por intermedio de la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, actuará como Secretaría Técnica del Comité y determina sus funciones (artículos 5º, 6º y 7º).

• **Decreto 630 del 2 de abril de 1996: “Por el cual se modifica el Decreto 359 de 1995”.**

Modifica y reglamenta aspectos del Decreto 359/96 del Plan Anualizado de Caja. Las disposiciones del Decreto son de carácter transitorio mientras se desarrolla el Sistema de Cuenta Única Nacional.

• **Ley 290 del 12 de julio de 1996: “Por la cual se modifica el párrafo 1º del artículo 51 de la Ley 152 de 1994”.**

Amplía la vigencia de los CORPES hasta el 1º de Enero del año 2.000 (art. 1º).

• **Ley 300 del 26 de julio de 1996: “Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.**

Adiciona el artículo 2º del Decreto 2132 de 1992 en relación con el objetivo del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, FIS (art. 34).

• **Decreto 2260 del 13 de diciembre de 1996: “Por el cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 568 de 1996”**

Determina que el PAC financiado con recursos de la Nación deberá ser aprobado por el CONFIS.

• **Ley 344 del 27 de diciembre de 1996: “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”.**

Señala el procedimiento para la elegibilidad de proyectos de iniciativa territorial financiados o cofinanciados con recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 6º).

• **Decreto 1080 del 14 de abril de 1997: “Por el cual se reglamenta el artículo 6º. de la Ley 344 de 1996 sobre el trámite para la financiación de proyectos regionales de inversión por parte de la Comisión Nacional de Regalías”.**

Se definen los procedimientos para la financiación de proyectos regionales con recursos del Fondo Nacional de Regalías.

a) **Ley 368 del 5 de mayo de 1997: “Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo –Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones”.**

b) Crea la Red de Solidaridad Social, como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (art. 1º).

c) Define los objetivos de la Red de Solidaridad Social, entre los que se destaca financiar y cofinanciar programas y proyectos de apoyo a los sectores más pobres de la población colombiana (art. 2º).

d) Señala las funciones de la Red de Solidaridad Social (art. 3º).

e) Crea el Fondo de Programas Especiales para la Paz, como cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

f) Crea el Fondo Plan Nacional de Desarrollo Alternativo –Fondo Plante-, como cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

- **Decreto 1225 del 6 de mayo de 1997: “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 368 de 1997, y se dictan otras disposiciones”.**
 - a) Define los objetivos específicos de la Red de Solidaridad Social (art. 1°)
 - b) Establece las funciones específicas para el cumplimiento de los objetivos de la Red de Solidaridad Social (art. 2°).
 - c) Fusiona el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social con la Red de Solidaridad Social (art. 15°)
- **Decreto 1691 del 27 de junio de 1997: “Por el cual se fusiona el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS- a la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial, S.A. - FINDETER”.**
 - a) Fusiona el FIS a la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial, S.A. - FINDETER y dispone que los objetivos y las funciones del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social – FIS, establecidos en el Decreto 2132 de 1992, seguirán siendo desarrolladas por la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial, S.A. – FINDETER (art. 1°).
 - b) Dispone que FINDETER debe administrar los proyectos y recursos del Fondo de Inversión Social – FIS como un sistema especial de cuentas (art. 4°).
- **Decreto 1692 del 27 de junio de 1997: “Por el cual se suprimen unas dependencias del Departamento Nacional de Planeación”.**

Esta norma suprime las Divisiones del Desarrollo Institucional y Descentralización de la Unidad de Desarrollo Social y la de Información Territorial de la Unidad de Planeación Regional y Urbana del DNP (art. 1°).

- **Decreto 2141 del 4 noviembre de 1999: “Por el cual se modifica la estructura de la Comisión Nacional de Regalías “**
 - Esta norma establece el procedimiento para la revisión y emisión del concepto de viabilidad de los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías.
 - Señala la necesidad de que los ministerios registren en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías.
- **Decreto 1363 del 12 de julio de 2000 : “Por el cual se modifica la estructura el Departamento Nacional de Planeación”**
 - a) Asigna funciones a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, entre otras las siguientes:
 - b) Realizar orientación operativa y asistencia técnica del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional en todos los niveles, organismos y entidades públicas.
 - c) Elaborar, actualizar y distribuir los manuales de operación e instalación de las herramientas computacionales desarrolladas por el DNP para el manejo del BPIN.
 - d) Coordinar la incorporación de planes de inversión pública de los programas sectoriales y los proyectos que presenten los Ministerios, Departamentos Administrativos, establecimientos públicos y entidades territoriales al DNP.

- e) Coordinar los flujos de información desde y hacia el BPIN de acuerdo con los calendarios establecidos en las reglamentaciones y en los manuales de operación del BPIN.
- f) Capacitar en los asuntos relacionados con la operación del BPIN, para facilitar la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y proyectos.
- **Decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000: “Por el cual se reorganiza el Fondo de Inversión para la Paz, FIP”.**
 - a) Mediante esta norma se establece la organización, las reglas y procedimientos generales para el funcionamiento y administración del Fondo de Inversión para la Paz, FIP.
 - b) Señala como función del consejo directivo: Adoptar los reglamentos internos necesarios para la programación y ejecución de los recursos, conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto.
- **Resolución 0996 del 1 de noviembre de 2000: “Por el cual se establecen Grupos de Trabajo en la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación”.**

Esta norma conforma en la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, y Regalías, como grupos internos de trabajo.

- **Resolución 0421 del 29 de mayo de 2001: “Por el cual se modifica y deroga los artículos 1° y 6° de la resolución 5345 de 1993, respectivamente”.**
 - Delega en los Ministerios y Departamentos Administrativos la función de calificar la viabilidad y efectuar el registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, de los programas y proyectos de inversión.
 - Deroga los artículos 1° y 6° de la resolución 5345 de 1990.

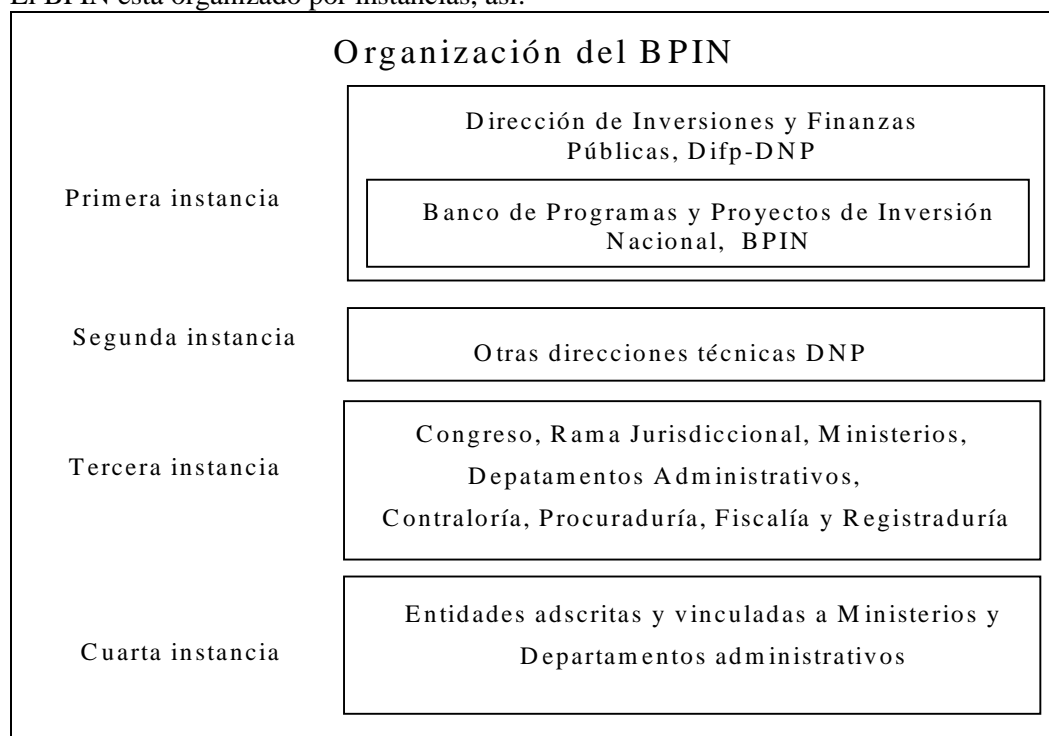
3. Estructura para la administración del SINAGEP

3.1 ¿Quiénes hacen parte del BPIN?

Todas las entidades públicas nacionales que administren recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación: Congreso, Rama Jurisdiccional, incluye el Consejo Superior de la Judicatura, Ministerios, Departamentos Administrativos Nacionales, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos Nacionales, Empresas Sociales del Estado y Entes Universitarios Autónomos. También son integrantes del sistema BPIN, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y los Departamentos, Distritos y Municipios a través de la financiación o cofinanciación de sus proyectos por medio de los establecimientos públicos nacionales.

3.2 ¿Cómo está organizado el BPIN?

El BPIN está organizado por instancias, así:



Primera Instancia

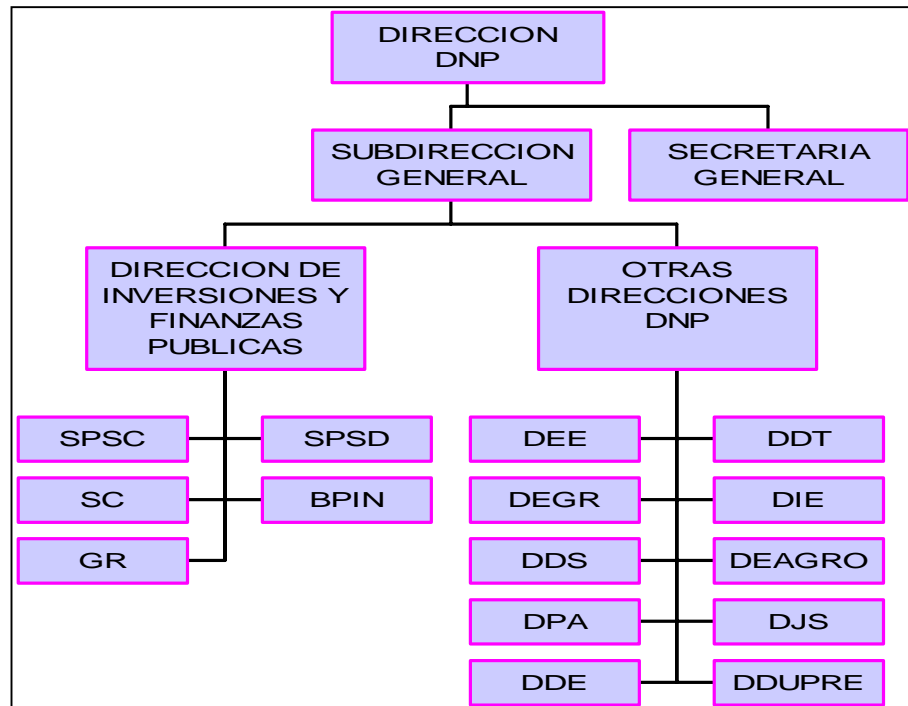
En la primera instancia se encuentran las áreas funcionales del DNP ubicadas en la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - responsables primarios del sistema BPIN:

- Grupo de trabajo del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional: administra el sistema y coordina la preparación, diseño y divulgación de instrumentos metodológicos para formulación, evaluación ex-ante, seguimiento y evaluación ex-post de programas y proyectos y de herramientas computacionales.
- La subdirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del Sector Central -: coordina los procesos de programación presupuestal, análisis y seguimiento presupuestal y financiero a la inversión pública.

Subdirección de Crédito: administra la información sobre créditos públicos para inversión

Segunda Instancia

La segunda instancia está integrada por las demás Direcciones Técnicas del DNP responsables del control posterior a los conceptos de viabilidad.



Tercera Instancia

En la tercera instancia se ubican los responsables de calificar la viabilidad de los programas y proyectos: Ministerios y Departamentos Administrativos nacionales, Congreso Nacional, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Superior de la Judicatura, Entes Universitarios Autónomos y Empresas Sociales del Estado. En esta instancia figuran también los Fondos de Cofinanciación a quienes corresponde esta función respecto de los programas y proyectos presentados por los departamentos y municipios en el marco del sistema nacional de cofinanciación.

Papel esencial desempeñan en esta instancia las oficinas de planeación o quienes hagan sus veces, porque son responsables de:

- Calificar la viabilidad de los programas y proyectos de sus sectores respectivos,
- Brindar asistencia técnica en los procesos de identificación, formulación y evaluación de programas y proyectos a las entidades adscritas (establecimientos públicos y unidades administrativas especiales) o vinculadas (Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado y Entes Universitarios Autónomos) y a otras áreas funcionales del Ministerio o Departamento Administrativo.
- Liderar los ejercicios de seguimiento y evaluación de resultados de programas y proyectos del Ministerio o Departamento Administrativo y del sector respectivo.

Cuarta Instancia

En la cuarta instancia se hallan el resto de entidades nacionales adscritas o vinculadas a ministerios y departamentos administrativos nacionales, los departamentos y municipios que acceden al Sistema Nacional de Cofinanciación. Papel esencial desempeñan en esta instancia las oficinas de planeación o quienes hagan sus veces, porque son responsables de brindar asistencia técnica y apoyo a las áreas administrativas, operativas o técnicas de cada una en la identificación, preparación, formulación y evaluación de programas y proyectos de inversión y en la preparación y consolidación de planes institucionales de desarrollo.

3.3 ¿Quiénes hacen parte de los bancos territoriales?

Todas las entidades públicas territoriales que administren recursos provenientes de los Presupuestos Departamentales o Locales.

3.4 ¿Cómo están organizados los bancos territoriales BPIN?

Los bancos territoriales se pueden organizar de acuerdo con la autonomía que les otorga la Ley. No obstante los lineamientos definidos por la Nación han marcado la pauta para su organización. En la mayoría de bancos territoriales se refleja una organización similar a la del BPIN en el nivel nacional.

4 Procedimientos del SINAGEP

4.1 Registro de proyectos ante el banco de proyectos de inversión nacional.

El Decreto No. 841 de 1.990, Reglamentario de la Ley 38 de 1989, establece en su artículo 1. que deben ser registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional ..." todos los proyectos de inversión que hayan de ser eventualmente financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación...". Estos proyectos pueden provenir de varias instancias, a saber:

- Ministerios o Departamentos Administrativos.
 - Entidades vinculadas o adscritas a Ministerios o Departamentos Administrativos.
 - Congreso Nacional, Rama Jurisdiccional, incluye el Consejo Superior de la Judicatura, Registraduría Nacional del Estado Civil, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación.
 - Departamentos (Gobernaciones, Oficinas de Planeación).
 - Municipios (Oficinas de Planeación, Alcaldías).

"Dado que no forman parte del Plan Operativo Anual de Inversiones, quedan exentos de este trámite en la parte relativa a su inclusión en el Presupuesto General de la Nación, los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley y aquellos que se financien con recursos del Fondo de Compensación Interministerial que establece el artículo 70 de la Ley 38 de 1989 para los casos que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen como de excepcional urgencia".

Dichos proyectos, una vez incorporados al Presupuesto General de la Nación, deben ser registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional con el fin de hacerles seguimiento..." (Decreto No. 841 Art. 1, Parágrafo).

Los proyectos de carácter municipal o departamental, que deseen ser cofinanciados por el Sistema Nacional de Cofinanciación (FIS, DRI, Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana, deberán seguir los lineamientos que dicte el Sistema Nacional de Cofinanciación.

4.2 Entidad responsable del proyecto.

Cada proyecto a registrar deber ser formulado y evaluado por la entidad responsable del proyecto; esto es, por el organismo o entidad gubernamental que tenga la iniciativa y responda por el proyecto ante las diferentes instancias gubernamentales.

La entidad responsable debe adelantar la solicitud de registro del proyecto. Aún en el caso que el proyecto sea cofinanciado por más de una entidad, la entidad responsable debe ser única, independientemente del número de entidades financiadoras².

4.3 Documentación necesaria para el registro.

Además de la evaluación del proyecto utilizando la metodología aplicable a cada caso (bien sea la Metodología General para la Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos o la Metodología específica, si la hay), la entidad responsable del proyecto diligenciará una ficha esquemática en la cual se sintetizan los principales datos contenidos en la evaluación del proyecto. Esta ficha, en la cual se incluye la información básica necesaria para identificar los principales aspectos inherentes al proyecto, es diseñada por el BPIN y se denomina ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (ficha EBI).

La ficha EBI se constituye en el formato de acceso al sistema de información del BPIN, por lo tanto debe ser diligenciada correctamente, a fin de que los proyectos puedan ser inscritos sin problema en el sistema.

La mayoría de entidades tienen instalado el sistema de grabación de la ficha EBI. En ese caso, para realizar el registro del proyecto se requiere la transmisión en disquete de los proyectos y su impresión en papel. El envío vía magnética exclusivamente, sin soporte en papel, no constituye un registro oficial de los proyectos.

Los proyectos pueden requerir del soporte de una carta de respaldo. Estas cartas expresan la intención de cofinanciar o ejecutar el proyecto - según el caso-, y no constituyen un compromiso previo de recursos. Se hace necesario el envío de las correspondientes cartas de respaldo en los siguientes casos, de acuerdo con el Decreto 2240 de 1991:

a.- Si el proyecto es cofinanciado por dos ó más entidades, deberá anexarse una carta de respaldo de cada una de las entidades que financien o cofinancien el proyecto. Estas entidades pueden ser distintas de la entidad responsable de su evaluación y presentación.

b.- Si la ejecución del proyecto es realizada por una entidad distinta de la entidad responsable de su evaluación y presentación, o de la(s) entidad(es) financiadora(s) del mismo, se deberá incluir una carta de respaldo de la entidad ejecutora.

4.4 Proceso previo que debe cumplir un proyecto a ser registrado

Adicional a la evaluación del proyecto, el diligenciamiento de la Ficha EBI y la consecución de las cartas de respaldo, todos los proyectos tienen que ser objeto del concepto de viabilidad, para su registro en el BPIN.

4.4.1 Concepto de viabilidad

La función del concepto de viabilidad incluye los siguientes aspectos:

a.- Verificación de la utilización correcta y completa de la metodología utilizada para la Identificación, Preparación y Evaluación del proyecto y de los procedimientos establecidos en el Manual de Operación y Metodologías del Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

b.- Verificación de la existencia de las cartas de respaldo necesarias. La carta de respaldo expresa la intención de cofinanciar o ejecutar el proyecto y no constituye un compromiso previo de recursos.

²

Un proyecto puede ser cofinanciado por entidades del orden nacional, o por los departamentos, los municipios, la comunidad, e incluso entidades de carácter privado a través de donaciones, por ejemplo.

- c.- Fundamentado en el problema o necesidad que origina la realización del proyecto y con base en los indicadores de evaluación del proyecto, verificación sobre la consistencia y viabilidad del proyecto con:
- El Plan de Desarrollo.
 - Los Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, que orientan la política sectorial.
 - Los Planes y Objetivos de la Entidad responsable del Proyecto.

La entidad que realiza el concepto de viabilidad, dispone de un mes y una semana a partir de la radicación del proyecto para la revisión del mismo. El concepto **debe ser motivado** y se debe indicar claramente si se considera **viable o no viable** el proyecto; deben indicarse las razones por las que se acepta o rechaza el proyecto.

Si el concepto de viabilidad es negativo, la entidad encargada de dicho concepto deberá devolverlo a la entidad responsable de la evaluación, indicando todas las razones por las que se emitió tal concepto.

Si el concepto de viabilidad es positivo, se deberá comunicar a la entidad responsable, en un tiempo prudencial, que el proyecto ha culminado el trámite de inscripción.

4.4.2 Momento del registro.

En cuanto a la oportunidad del registro, el Decreto No. 1569 establece en su artículo 1° que "Durante todo el transcurso del año se podrán registrar proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Para la discusión en los Comités Funcionales de Presupuesto de los proyectos de inversión que vayan a integrar el Plan Operativo Anual de Inversiones, solo se tendrán en cuenta aquellos que hayan sido registrados a más tardar el primero (1°) de enero del Año anterior al que se está programando".

Por ejemplo, los proyectos que postulan por recursos para la vigencia de 2003, deben registrarse a más tardar el 1 de Enero de 2002. Aquellos proyectos que a esa fecha no hayan sido radicados en el DNP, no podrán postular por recursos del Presupuesto General de la Nación de la vigencia en cuestión.

En la determinación del plazo se debe tener en cuenta que todos los proyectos tienen que cumplir con el proceso de concepto de viabilidad y que este cumple un tiempo límite establecido en el Decreto 841 de 1990.

4.5 Flujos de proyectos al BPIN.

4.5.1 Proyectos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Los proyectos de iniciativa de los establecimientos públicos del orden nacional son formulados y evaluados por la **Oficina de Planeación de la Entidad**.

Esta oficina enviará en medio magnético (transmisión) el proyecto, impresión de la ficha EBI, cartas de respaldo y la evaluación del proyecto a la **Oficina de Planeación del Ministerio o del Departamento Administrativo** al cual está adscrita la entidad, quien emitirá el concepto técnico y de viabilidad y el posterior trámite de registro.

Si el proyecto espera cofinanciación de fuentes diferentes al Presupuesto General de la Nación para Inversión, la ficha EBI deberá acompañarse de un concepto favorable (carta de respaldo), de los entes cofinanciadores.

En los primeros quince (15) días de cada mes calendario, el Ministerio o Departamento Administrativo encargado del registro enviar a las Direcciones Técnicas del Departamento Nacional de Planeación - **DNP**, la información (en medio magnético) sobre los registros efectuados durante el mes anterior, con su correspondiente ficha EBI.

El Departamento Nacional de Planeación se reserva el derecho de efectuar un **control posterior** sobre los registros que efectúen los organismos delegatorios, y podrá pedir la revisión y/o la reformulación de aquellos proyectos que no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo, directivas del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, o que no se ajusten a las prescripciones de los manuales metodológicos y de procedimientos, o en los casos en que se presenten duplicidades de proyectos.

4.5.2 Otros proyectos del orden nacional

Conforme a la Resolución número 5345 del 18 de noviembre de 1993, los proyectos originados en la Presidencia de la República, en los Ministerios, Departamentos Administrativos Nacionales, Congreso de la República, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Veeduría, Fiscalía General de la Nación y Registraduría Nacional del Estado Civil serán viabilizados y registrados por las mismas entidades quienes los remitirán a la Dirección Técnicas del Departamento Nacional de Planeación – DNP, para el perfeccionamiento del trámite del registro.

4.6 Flujos no descritos.

Cuando se presenten situaciones no asimilables a los flujos antes descritos, la entidad responsable del proyecto deberá contactar al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, DNP, a fin de acordar los procedimientos a seguir.

En el anexo II se resume el flujo del proyecto en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN.

4.7 Actualización de proyectos

Cuando se producen modificaciones en la información de un proyecto registrado en el BPIN, se pueden presentar diferentes situaciones en las que es necesario actualizar la información registrada. A continuación se describe el proceso de actualización.

4.7.1 Entidad encargada de actualizar el proyecto.

La entidad responsable del proyecto, que evalúa y adelanta la solicitud de registro del proyecto, es quien debe encargarse de su actualización.

4.7.2 Momento de la actualización.

El proceso de actualización podrá adelantarse en cada una de las vigencias posteriores a la del registro, para las cuales el proyecto requiera recursos del Presupuesto General de la Nación, PGN.

La documentación necesaria para la actualización de los proyectos deberá ser enviada a la instancia encargada del concepto de viabilidad, con anterioridad al 1 de Enero del Año anterior al que se esta programando, dando así cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1569 de 1991.

Las Direcciones Técnicas del Departamento Nacional de Planeación en conjunto con el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional brindan toda la asistencia necesaria para el buen cumplimiento de esta labor.

4.7.3 Necesidad de actualización de proyectos para cada vigencia posterior al registro

El proceso de actualización depende de los cambios -tanto físicos como financieros - que se hayan presentado en relación con el proyecto ya registrado. Dependiendo de las modificaciones de información, se presentan dos procedimientos de actualización:

- Actualización ficha EBI.
- Re-evaluación y actualización ficha EBI.

A continuación se detallan las situaciones bajo las cuales se utiliza uno u otro procedimiento de actualización:

4.8 Actualización de la ficha EBI.

Se pueden presentar dos situaciones bajo las cuales el procedimiento de actualización solo requiere de la actualización de la Ficha EBI, a saber:

- Si no hay cambio en metas, objetivos, actividades, ni en el costo total del proyecto respecto a lo calculado inicialmente, pero cambian los requerimientos de financiación³ para la vigencia en estudio.
- Si no hay cambio en metas, objetivos ni actividades.
- El costo total del proyecto cambia en menos del 15% con respecto a lo calculado inicialmente y
- El proyecto no ha sido objeto de actualización anterior por una variación en los costos totales.

Para la actualización de la ficha EBI se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Incluir en la nueva ficha EBI del proyecto solo la información que cambia.
- Identificar el proyecto con el mismo código BPIN con que fue registrado inicialmente.
- Anexar una explicación de lo sucedido.

4.9 Re-evaluación y actualización de la ficha EBI

Se pueden presentar tres situaciones bajo las cuales el procedimiento de actualización no solo requiere de la actualización de la Ficha EBI sino también de una nueva evaluación del proyecto, a saber:

- Si hay algún cambio en las metas o en las actividades del proyecto aun cuando sus costos no varíen; o si el proyecto fue declarado no viable.
- Si hay modificación en el costo total del proyecto en más del 15%, con respecto a lo estimado inicialmente, a precios constantes.
- Si hay alguna modificación en el costo total del proyecto y el proyecto fue objeto de actualización anterior debido a una variación en los costos totales.
- Para los casos anteriores se debe evaluar nuevamente el proyecto con la metodología vigente correspondiente y actualizar la nueva ficha EBI del proyecto.

4.10 Registro de proyectos ante los bancos de programas y proyectos de inversión territorial.

El objeto del registro de proyectos en el banco departamental es captar la información requerida para la planeación y gestión de la inversión pública, facilitando de esta manera que las decisiones de inversión obedezcan a criterios de desarrollo y beneficio socioeconómico. Esta

³ Los requerimientos de financiación de una vigencia pueden verse modificados porque el proyecto no tuvo apropiación presupuestal en la vigencia anterior, o se presentó un recorte en la asignación presupuestal en la vigencia anterior o los recursos no fueron comprometidos en su momento.

información contribuirá al cumplimiento de las labores posteriores de seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de inversión. Se registrarán todos los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de inversión pública en el departamento. Los proyectos a registrar en el banco se pueden agrupar de la siguiente manera, teniendo en cuenta las fuentes de financiación:

- Proyectos departamentales que solicitan recursos departamentales.
- Proyectos municipales que solicitan recursos departamentales.
- Proyectos departamentales y municipales que solicitan recursos de otras fuentes son aquéllos que solicitan recursos al Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), la Red de Solidaridad Social, el Fondo Nacional de Regalías, u otras posibles fuentes de financiación diferentes a los recursos departamentales o municipales. Estos proyectos deberán ser formulados teniendo en cuenta los criterios y requerimientos de las respectivas fuentes de financiación a las que se solicitan los recursos.
- Proyectos municipales que se registran con fines informativos: son aquellos proyectos que se financian exclusivamente con recursos municipales. Estos proyectos son registrados en el banco departamental una vez tienen asignados los recursos municipales respectivos para su ejecución. Su registro tiene por objeto permitir que el departamento realice las funciones de seguimiento y evaluación a que está obligado, de acuerdo con la Constitución y la ley, razón por la cual estos proyectos no son sometidos a un nuevo proceso de calificación de viabilidad en el departamento.

Teniendo en cuenta que los alcaldes deben enviar a los gobernadores respectivos los acuerdos del concejo y los decretos de carácter general, dentro de los cinco días siguientes a su sanción o expedición, el acuerdo correspondiente al presupuesto debe enviarse acompañado de las fichas EBI de los proyectos en él incluidos, a fin de permitir su registro en el banco departamental.

En todos los casos, los proyectos estarán formulados y evaluados de acuerdo con los criterios básicos de formulación de proyectos de inversión, las metodologías establecidas, y los requerimientos adicionales del ente cofinanciador. Como guía para la formulación y evaluación de los proyectos, se recomienda utilizar los manuales metodológicos desarrollados por el DNP, los cuales permiten formular y evaluar el proyecto a nivel de perfil.

4.11 Procedimientos para el registro de proyectos en el banco departamental/municipal de programas y proyectos de inversión

4.11.1 Radicación

La radicación es el procedimiento por el cual el Banco deja constancia de la recepción de un proyecto con la documentación requerida. La revisión de esta documentación se realiza en el momento en que el proyecto es presentado.

La documentación mínima que se debe presentar para radicar el proyecto la componen el estudio de formulación y evaluación del proyecto y la ficha EBI. Si el proyecto cuenta con estudios de mayor nivel de profundidad (prefactibilidad, factibilidad o diseños), se debe anexar una copia de los estudios en cuestión o un resumen ejecutivo de los mismos.

Los proyectos que busquen recursos de fuentes de financiación distintas al presupuesto departamental o municipal deberán estar acompañados de la documentación adicional que cada una de las entidades financiadoras exige, como ocurre en el caso de aquellos proyectos que buscan recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación⁴.

⁴ El banco debe contar con la lista de los documentos exigidos por cada una de las fuentes de financiación, para efectos de verificar si un proyecto es recibido con la documentación requerida, al momento de su radicación.

Todos los proyectos municipales deben ser presentados al banco por una secretaría sectorial, la dependencia que haga sus veces, o por entidades descentralizadas del orden municipal.

Revisada la documentación presentada se genera la ficha de radicación de acuerdo al instructivo incluido en el anexo 1.7

Una vez radicado el proyecto, la documentación presentada será remitida inmediatamente por el banco a la instancia responsable de emitir concepto de viabilidad. Se dejará constancia de la recepción del proyecto por parte de tal instancia en el campo correspondiente de la ficha de radicación.

Presentación de proyectos al banco departamental para radicación

- Proyectos departamentales que solicitan recursos departamentales: estos proyectos deben ser presentados al banco por una secretaría sectorial, la dependencia que haga sus veces o por entidades descentralizadas del orden departamental.⁵
- Proyectos municipales que solicitan recursos departamentales y proyectos municipales que se registran con fines informativos: estos proyectos serán presentados al banco departamental por la alcaldía, o por una secretaría municipal. Si existe banco de programas y proyectos en el respectivo municipio, el proyecto será registrado en el mismo antes de ser remitido al banco departamental.

Para la radicación de proyectos a ser registrados con fines informativos se requerirá únicamente la presentación de la ficha EBI.

- Proyectos departamentales que solicitan recursos de otras fuentes: estos proyectos serán presentados al banco por la secretaría sectorial respectiva, en cuyo caso se considera que se presentan con concepto sectorial favorable. El banco remitirá la información respectiva a la Unidad Departamental de Cofinanciación, Udeco o a la instancia encargada de emitir concepto de viabilidad.
- Proyectos municipales que solicitan recursos de otras fuentes: éstos serán presentados al banco por la alcaldía respectiva. El banco remitirá la información correspondiente a la Udeco o a la instancia competente para emitir el concepto de viabilidad.

4.11.2 Viabilidad

a. Competencia para emitir concepto de viabilidad

- Proyectos departamentales/municipales que solicitan recursos departamentales/municipales: si el proyecto es de iniciativa de una entidad descentralizada del departamento/municipio, de una entidad privada o de la comunidad, la respectiva dependencia sectorial del departamento/municipio será la encargada de emitir concepto de viabilidad.
- Si el proyecto es de iniciativa de una dependencia sectorial de la administración departamental/municipio, el concepto de viabilidad será emitido por la dependencia de planeación.
- Los proyectos departamentales que buscan recursos tanto del departamento como del Sistema Nacional de Cofinanciación, seguirán el procedimiento previsto para los proyectos departamentales que solicitan recursos de otras fuentes.
- Proyectos municipales que solicitan recursos departamentales: el concepto de viabilidad será emitido por la correspondiente dependencia sectorial departamental.

⁵ La Secretaría sectorial o el ente departamental /municipal competente prestará todo el apoyo técnico necesario para la formulación y evaluación de los proyectos, especialmente cuando se trate de proyectos de iniciativa de la comunidad.

- Los proyectos municipales que buscan recursos tanto del departamento como del Sistema Nacional de Cofinanciación, seguirán el procedimiento previsto para los proyectos municipales que solicitan recursos de otras fuentes.
- Proyectos Departamentales y municipales que solicitan recursos de otras fuentes: el concepto de viabilidad será emitido por la instancia que corresponda, dependiendo de la fuente de financiación, instancia que consultará el concepto sectorial correspondiente⁶, sin que por ello esté en la obligación de aceptarlo. Los proyectos municipales que buscan recursos tanto del departamento como del Sistema Nacional de Cofinanciación, seguirán el procedimiento previsto para los proyectos municipales que solicitan recursos de otras fuentes.

b. Plazo para emitir concepto de viabilidad

El plazo máximo para emitir concepto de viabilidad sobre los proyectos que solicitan recursos departamentales será de 30 días, en el caso de los municipios será de 20 días, contado a partir de la fecha de su radicación en el banco departamental/municipal. En relación con los proyectos que solicitan recursos de otras fuentes, el plazo será el establecido por la instancia competente, según el caso.

Para este efecto, el banco enviará el proyecto a la instancia competente para emitir concepto de viabilidad el mismo día de su radicación.

Dentro del plazo para emitir concepto de viabilidad, la instancia competente debe también enviar el proyecto a la secretaría sectorial para consultar el concepto sectorial, si es el caso.

c. Resultado de la calificación de viabilidad

Si el proyecto es viable, la instancia que emite el concepto respectivo remitirá inmediatamente la correspondiente ficha EBI al banco departamental/municipal, para su registro.

Si el proyecto no es viable, será devuelto, con sus respectivos estudios y documentos de respaldo, a la entidad o instancia que lo propuso, dentro de un plazo máximo de 10 días, indicando claramente las razones por las cuales no es viable. En la ficha EBI existe un espacio para exponer tales razones. Dentro del mismo plazo se deberá informar al banco departamental/municipal sobre los proyectos calificados como no viables y enviarle copia de las correspondientes fichas EBI.

d. Archivo de estudios y documentos

La dependencia competente para emitir concepto de viabilidad será responsable en cada caso de archivar y mantener disponibles los estudios y documentos de respaldo de los proyectos de inversión registrados en el banco de programas y proyectos del departamento/municipio.

El banco municipal conservará una copia de los documentos originales de los proyectos que deban seguir trámite de registro en el departamento, a menos que tal registro tenga solo carácter informativo, caso en el cual, el banco municipal sólo envía al banco departamental las correspondientes fichas EBI.

4.11.3 Registro

a. Competencia y función del registro

- El registro de proyectos es competencia del banco departamental/municipal y puede tener dos fines:
- Solicitud de recursos departamentales/municipales o nacionales
- Información para que el departamento pueda realizar el seguimiento al que está obligado con respecto a sus municipios, de acuerdo con la Constitución y la Ley.

⁶ El concepto sectorial se refiere a la revisión de los proyectos por parte de las dependencias sectoriales de la administración, a fin de establecer su pertinencia con respecto a las políticas del respectivo sector, así como para evitar la aprobación de proyectos que buscan satisfacer las mismas necesidades específicas.

El registro de proyectos en el banco de programas y proyectos indica siempre que los proyectos son viables y por lo tanto pueden ser ejecutados con recursos públicos.

Los proyectos municipales financiados exclusivamente con recursos municipales y a los cuales se les asigne presupuesto, deberán registrarse también en el banco departamental, con fines informativos. Esto con el fin de permitir el cumplimiento de la obligación de evaluación de gestión y resultados a cargo del organismo departamental de planeación, de acuerdo con la Constitución y la Ley. Este registro no supone la obtención de un nuevo concepto de viabilidad en el departamento.

Teniendo en cuenta que los alcaldes deben enviar a los gobernadores respectivos los acuerdos del concejo y los decretos de carácter general, dentro de los cinco días siguientes a su sanción o expedición, se recomienda enviar el acuerdo correspondiente al presupuesto acompañado de las fichas EBI de los proyectos en él incluidos, a fin de permitir su registro en el banco departamental.

Los proyectos que solicitan recursos de otras fuentes diferentes a los recursos municipales, que requieren concepto de viabilidad emitido por otras instancias, se radicarán en el banco departamental para el trámite correspondiente una vez sean registrados en el banco municipal.⁷

b. Código de registro

Al ser registrado, el proyecto recibirá un código de registro: código BPI.

Un proyecto puede ser registrado en varios bancos (caso de proyectos cofinanciados por varios niveles territoriales), pero el código de registro es único y es el que se le asigna al proyecto en el primer banco en el cual se registra⁸.

Toda instancia donde se registre posteriormente el proyecto está obligada a mantener el código original asignado.

Si se trata de proyectos a ejecutarse en varios municipios o departamentos, uno de los municipios o uno de los departamentos deberá realizar el primer registro en su Banco de Programas y Proyectos y asignará el código BPI respectivo. Los bancos de las demás entidades territoriales deberán adoptar dicho código al efectuar el registro correspondiente.

c. Oportunidad del registro

Durante todo el año se podrá registrar proyectos de inversión en el banco departamental/municipal, sin embargo, los proyectos a ser incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) del departamento deberán estar registrados a más tardar el 30 de mayo del año anterior al que se está programando. Los proyectos a ser incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI del municipio deberán estar registrados con suficiente antelación, a fin de que puedan informar el proceso de programación de las inversiones para la vigencia fiscal respectiva.

- Proyectos departamentales o municipales que solicitan recursos del departamento: Una vez el proyecto es calificado como viable, se registra en el banco departamental.
- Los proyectos de las empresas comerciales e industriales y de las sociedades de economía mixta del orden departamental se registrará en el banco departamental de programas y proyectos.

⁷ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 2132 de 1992, excepcionalmente los municipios podrán acceder en forma directa a todos los Fondos de conforman el Sistema Nacional de Cofinanciación, siempre que demuestren que no han sido atendidos por los departamentos. En estos casos, la calificación de viabilidad y el registro de los proyectos se efectuará en el nivel nacional.

⁸ Por ejemplo, un proyecto municipal que solicita recursos del departamento y de la nación, será registrado en 3 bancos y tendrá un solo código. Los tres bancos en que se registra son los de los niveles municipal, departamental y nacional.

- Proyectos departamentales y municipales que solicitan recursos de otras fuentes: si se trata de proyectos que solicitan recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación, una vez calificados como viables por la UDECO, registran en el banco, y éste los remitirá en medio magnético al respectivo fondo para su registro en el banco nacional, donde se adoptará el código BPI asignado en el municipio o el departamento, según el caso⁹

En el caso de los proyectos que buscan recursos del Fondo Nacional de Regalías, una vez surtidos los procedimientos de viabilidad y registro en la o las entidades territoriales interesadas, deberán obtener concepto del Corpes, la Corporación Autónoma Regional o la región, correspondientes, según el caso, y ser presentados por aquellas entidades territoriales a la Comisión Nacional de Regalías, en forma individual, conjunta o asociada, para su estudio por parte del Comité Técnico a que se refiere el artículo 8 de la Ley 141 de 1994. Estos proyectos se registran igualmente en el banco de programas y proyectos de inversión nacional BPIN, una vez se apruebe la respectiva asignación.

- Proyectos municipales que se registran con fines informativos: el registro de estos proyectos en el banco departamental no supone la obtención de un nuevo concepto de viabilidad en el departamento, y se registran inmediatamente después de su radicación.

d. Información sobre el registro

El banco departamental deberá informar sobre la situación del proyecto a la instancia o dependencia que lo presentó, dentro de un plazo máximo de 10 días, contado a partir de su registro. El banco municipal deberá realizar este proceso, dentro de un plazo máximo de 5 días.

4.11.4 Procedimientos para la actualización de proyectos en el banco departamental/municipal de programas y proyectos de inversión

Si se producen modificaciones en la información de un proyecto que se encuentra registrado en el banco departamental/municipal, es necesario actualizarla. La actualización del proyecto deberá realizarla la entidad o el organismo que lo propuso.

La actualización de los proyectos municipales que se encuentran registrados en el banco departamental deberá efectuarse simultáneamente en el banco municipal, si éste existe.

Los proyectos registrados en el banco departamental/municipal deben actualizarse en los siguientes casos:

- Cuando han transcurrido dos años desde su registro en el banco, sin que hayan sido actualizados, ni se le hayan asignado recursos, y se quiera mantener el proyecto para optar a recursos en la vigencia siguiente:
Todo proyecto registrado en el banco al que no se le haya asignado recursos ni haya sido actualizado durante dos años consecutivos será excluido del banco.
- Cuando los requerimientos de recursos solicitados para cada vigencia presupuestal y/o las fuentes de financiación originalmente identificadas han cambiado, sin que el costo total del proyecto varíe.
- Cuando los costos del proyecto han variado con respecto a lo calculado inicialmente, independientemente de la inflación.
- En todos los casos la actualización debe efectuarse a través de la ficha EBI, teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones:
- El proyecto se debe identificar con el código BPI asignado inicialmente.

⁹ En los casos en que el municipio accede directamente a los fondos, éstos calificarán la viabilidad del respectivo proyecto e informarán al banco departamental -quien, a su vez, informará al banco municipal- sobre el concepto emitido. El banco departamental registrará el proyecto, adoptando el código que se le haya asignado, una vez el respectivo fondo le informe sobre el registro efectuado en el nivel nacional.

- Se debe incluir en la ficha EBI únicamente la información que cambia. Los demás espacios se deben dejar en blanco.
- En el espacio de observaciones se deben explicar brevemente las razones por las cuales se actualiza el proyecto.

Los proyectos que solicitan recursos del SNC, a los cuales no se les asignan recursos para la vigencia para la que fueron presentados, deberán ser actualizados, con el fin de hacer las modificaciones técnicas que exige el SNC y reiterar el interés en seguir buscando recursos de alguno de los fondos para la vigencia presupuestal siguiente.

Cuando la información que cambia se refiere a objetivos y/o metas, se trata de un proyecto distinto. Por lo tanto se debe realizar nuevamente el estudio de formulación y evaluación, diligenciar una nueva ficha EBI del proyecto, y presentarlo al banco para registro siguiendo los procedimientos normales de registro (radicación, viabilidad y registro).

5 Estructura del sistema de información y datos que registra

5.1 Sistema de información del banco de programas y proyectos de inversión nacional- BPIN

5.1.1 Misión del sistema

Ser la herramienta de soporte para administrar la información sobre la inversión pública colombiana financiada con recursos del Presupuesto General de la Nación, automatizando los flujos de información en las etapas de registro de proyectos, programación presupuestal, seguimiento físico financiero de proyectos y seguimiento a la ejecución presupuestal.

5.1.2 Plataforma o tecnología actual

- ⇒ Hardware: Requerimientos mínimos
- ⇒ Procesador 286 a 33 MHZ
- ⇒ 520 Kb de Memoria RAM
- ⇒ Monitor VGA o Monocromática
- ⇒ Impresora de matriz de Punto o laser configurable desde el panel de control
- ⇒ Disco Duro con 5 MB de espacio libre (adicional de acuerdo al número de proyectos registrados)
- ⇒ Software: Manejador de Bases de Datos: FOXPRO, versión 2.0 para D.O.S.
- ⇒ Fecha Desarrollo: Diciembre 1989
- ⇒ Fecha última actualización: Agosto 2001
- ⇒ Se tiene en el DNP a 127 usuarios
- ⇒ Se maneja la información de los proyectos de las entidades públicas del Orden Nacional: 140 entidades

5.1.3 Estructura del sistema

El objetivo central del sistema del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) es automatizar los flujos de información en las etapas de registro de proyectos, programación presupuestal, seguimiento físico-financiero de proyectos y seguimiento a la ejecución presupuestal de la inversión.

Registro de proyectos

Los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación -PGN-, deben ser registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, según lo dispuesto por la Ley 38 de 1989. Cada proyecto debe tener una evaluación técnica que incluya la tabla de financiación y los indicadores necesarios de acuerdo con una metodología de evaluación. La información de cada proyecto se incluye en una ficha conocida como ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI). Los proyectos son enviados a los Ministerios y Departamentos Administrativos del orden nacional, donde reciben calificación de viabilidad, como paso previo para su registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional¹⁰.

Programación presupuestal

Con base en la información registrada en el Banco, se inicia cada vigencia la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversión, que comprende varias etapas. Primero, de acuerdo con las restricciones macroeconómicas DNP define la cuota de inversión para cada entidad. Con base en la cuota de inversión y en los proyectos registrados en el BPIN, las entidades preparan el anteproyecto de Plan Operativo Anual conocido como Anteproyecto de Entidades, que contiene una desagregación de la información de proyectos según fuentes, usos y regionalización de la inversión. El anteproyecto de entidades es discutido en los comités funcionales de presupuesto y las modificaciones acordadas son incorporadas a éste. Posteriormente es enviado al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para su revisión, donde puede ser de nuevo modificado. Luego, el Anteproyecto es enviado al Ministerio de Hacienda para ser incluido dentro del Anteproyecto de Ley de Presupuesto para la vigencia. Los programas de Plan Operativo Anual de Inversión apoyan la preparación del Anteproyecto del Plan Operativo desde el Anteproyecto de Entidades hasta su envío al Ministerio de Hacienda.

Una vez aprobada la ley de presupuesto, las entidades pueden solicitar modificación de sus partidas presupuestales asignadas, para lo cual requieren del concepto previo del DNP. Tales modificaciones requieren de una solicitud que debe ser conceptualizada por las unidades técnicas para su factibilidad, y por la unidad de inversiones públicas para su disponibilidad presupuestal. Los conceptos sobre modificaciones a la ley de presupuesto son retornados a la entidad solicitante. El módulo de modificaciones a la ley de presupuesto implanta el flujo de información de las solicitudes de modificación de partidas presupuestales.

Seguimiento físico-financiero de proyectos

Para un subconjunto de proyectos considerados importantes se efectúa un seguimiento físico-financiero. Anualmente, las entidades deben efectuar la programación de avance físico-financiero de sus proyectos seleccionados y enviarla al DNP para ser incluida en el Banco de Proyectos. Posteriormente, y con una periodicidad acordada de antemano, las entidades deben informar del avance físico y financiero de sus proyectos seleccionados. Tal avance es registrado en el BPIN, y con base en esta información se producen índices de estado de avance de los diferentes proyectos. El subsistema de seguimiento físico-financiero implanta los flujos de programación y ejecución físico-financiera y produce los informes gráficos o textuales asociados a ellos.

Seguimiento de la ejecución presupuestal de la inversión

Una vez aprobada la ley de presupuesto de cada vigencia, la ley 38 establece un mecanismo de ejecución para las diferentes partidas presupuestales. Este comienza con el Plan Anual de Caja, los acuerdos de gastos de las entidades, los compromisos contractuales adquiridos por éstas, seguido por los pagos de la nación y por último por los pagos de las entidades a terceros. Las entidades no están en obligación de informar al DNP en ninguna de las etapas mencionadas, pero sí están obligadas a informar todas éstas transacciones al Ministerio de Hacienda. El seguimiento presupuestal de la inversión adquiere la información del Ministerio de Hacienda a nivel de partida

¹⁰ Resoluciones DNP, Nos.: 3127 del 27 de Noviembre de 1992 y 0421 del 29 de Mayo de 2001.

presupuestal, y lo consolida en el BPIN a nivel de proyecto. Posteriormente produce un conjunto de indicadores de eficiencia de la ejecución presupuestal. El subsistema de seguimiento presupuestal implanta estas tareas de consolidación y producción de los informes de eficiencia de la ejecución.

Principales posibilidades del sistema

En su estado actual, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional automatiza los flujos de información operativos del presupuesto nacional de inversión. El sistema conecta cerca de 140 entidades del estado con sus correspondientes ministerios, con el Departamento Nacional de Planeación y con el Ministerio de Hacienda.

El sistema permite recolectar la información de evaluación de los proyectos de inversión, y permite valorizar las solicitudes de inversión clasificadas por diferentes conceptos. Se conserva historia de los presupuestos de inversión permitiendo analizar tanto las solicitudes como la ejecución de los proyectos en múltiples vigencias. El sistema asocia todas las partidas de inversión asignadas a un proyecto de forma que se puede realizar un correcto seguimiento a las asignaciones presupuestales.

Así mismo, permite efectuar la evaluación de la ejecución física y financiera en diferentes niveles desde un proyecto individual, hasta conglomerados de proyectos por entidad o ministerio.

En suma, el sistema mantiene un stock actualizado de proyectos que simplifica la elaboración de los presupuestos nacionales de inversión y prevé información actualizada para la toma de decisiones de inversión.

Las características operacionales del sistema son: i) pantallas y menús; ii) convenciones utilizadas y teclas especiales; iii) correr el programa y el menú principal; y iv) respaldos y copias de seguridad.

5.1.4 Interfaces con otros sistemas y aplicaciones

Modulo de transmisión de proyectos con otras instalaciones BPIN, se envía y recibe los proyectos viables en la etapa de registro de los Ministerios y/o cabezas de sector, en el formato establecido (ficha EBI), las cuotas sectoriales y los anteproyectos de ley sectorial.

Los informes se generan en formato dbf y txt, los cuales interactúan con Word, Excel y otras bases de datos Xbase.

5.1.5 Procesos y productos críticos (del sistema / aplicativo)

- Apoyar la gerencia y toma de decisiones sobre la inversión pública colombiana
- Consolidar los programas y proyectos viables, técnica, financiera, económica, social, ambiental e institucionalmente durante el ciclo de vida.
- Proporcionar información veraz y confiable sobre los resultados de la inversión pública.
- Servir de unidad de consolidación de la información sobre inversión pública nacional, departamental y municipal, solo para recursos públicos, organismo ejecutor o localización de las actividades proyectos o programas.
- Apoyar los procesos de evaluación ex-ante, evaluación ex-post y seguimiento sobre las decisiones de inversión pública
- Generación de información para la Comisión Nacional de Regalías
- Registro de proyectos de inversión en las entidades del orden nacional.
- Apoyar los procesos de programación del Presupuesto General de Inversión de la Nación en sus etapas de Anteproyecto, Proyecto y Ley de Presupuesto, con sus respectivas modificaciones.
- Apoyar los procesos de modificaciones a la Ley de Presupuesto.

5.2 Sistema de seguimiento y evaluación de proyectos de inversión SSEPI

5.2.1 Misión del sistema

Es una herramienta automática que apoya las labores de programación y de gestión de la inversión pública en el territorio, independientemente de su fuente de financiación.

5.2.2 Plataforma o tecnología actual

- ⇒ Hardware: Requerimientos mínimos
- ⇒ Procesador pentium
- ⇒ 32 MB de Memoria RAM
- ⇒ Monitor SVGA o Monocromática
- ⇒ Impresora chorro de tinta
- ⇒ Disco Duro con 100 MB de espacio libre (adicional de acuerdo al número de proyectos registrados)
- ⇒ Software: Herramienta de desarrollo: Manejador de Bases de Datos: FOXPRO, versión 2.6 para Windows

La licencia de este producto permite distribuir aplicaciones desarrolladas a partir suyo con la librería FOXW2600.ESL

- Fecha Desarrollo: Septiembre 1995
- Versiones 2.0, 2.1, 3.0, 3.1, 3.1ª año 2000 y 4.0
- Fecha última actualización: Diciembre 2000

Se maneja la información de los proyectos de las entidades públicas del Orden Territorial y de otras del nivel regional y/o nacionales con necesidades de utilizar el módulo de seguimiento.

5.2.3 Estructura del SSEPI

El SSEPI fue desarrollado para funcionar en ambiente Windows. Por este motivo su aspecto gráfico y la comunicación con el usuario se hace por medio de ventanas. Las ventanas son bloques de presentación que ocupan parte o la totalidad de la pantalla del computador en cuyo interior aparecen elementos de diálogo que permiten al computador indicar algo al usuario o al usuario comunicar algo al computador. Estos elementos pueden ser menús, botones, mensajes, etc.

El SSEPI está compuesto por tres subsistemas básicos diferenciados por el tipo de servicio que prestan en la gestión de los proyectos de inversión y por un conjunto de facilidades reunidas en los submenús INFORMES, UTILITARIOS y MANTENIMIENTO de la aplicación informática.

A continuación se describe brevemente cada uno de ellos.

Subsistema de Programación y Seguimiento

El subsistema de Programación y Seguimiento reúne el conjunto de funciones que facilitan los procesos de radicación e identificación de proyectos de inversión, la emisión del concepto sobre su viabilidad, el registro de aquellos que obtienen concepto favorable de viabilidad, la participación de los proyectos registrados como viables en el proceso de programación de la inversión y el seguimiento, durante su ejecución y operación, de aquellos proyectos que resulten financiados en el presupuesto.

Las funciones de este subsistema apoyan labores de diversas instancias de la administración tales como el banco de proyectos en los departamentos, distritos y municipios, las secretarías sectoriales, etc.

Subsistema de Clasificadores

El subsistema de Clasificadores tiene como objetivo básico el de permitir la actualización de las tablas del sistema. El contenido de dichas tablas permitirá el ingreso controlado de la información de los proyectos.

Este subsistema está compuesto por 2 áreas de botones: el área de CATALOGOS y el área de BANCO DE COSTOS. Estas dos áreas reúnen el total de tablas del sistema y por medio de sus botones se puede modificar, ingresar o eliminar información de dichas tablas.

Este subsistema debe ser manejado exclusivamente por una persona (ADMINISTRADOR DE TABLAS) que lleve el control del conjunto de tablas.

Subsistema de Transferencia de Información

El subsistema de **Transferencia de información** provee las funciones para permitir el intercambio de información de proyectos y Poai, en medio magnético, entre instancias que tienen responsabilidades en la programación y la gestión de la inversión pública en la entidad territorial o entre bancos de los diferentes niveles administrativos.

5.2.4 Interfaces con otros sistemas y aplicaciones

Módulo de transmisión de proyectos con otras instalaciones SSEPI y el BPIN.

Los informes son generados en formato txt. y otras bases de datos Dbase.

5.2.5 Procesos y productos críticos (del sistema / aplicativo)

- Radicar los proyectos presentados al banco luego del proceso de formulación y evaluación adelantado por la entidad proponente del proyecto.
- Emitir concepto sobre su viabilidad luego del análisis de los aspectos técnicos, socioeconómicos y ambientales.
- Registrar los proyectos que obtienen concepto favorable de viabilidad y asignarles el código BPI que los identifica de manera única en todo el territorio nacional.
- Apoyar la etapa de programación de las inversiones facilitando la comunicación de la cuota sectorial de inversión, la elaboración de anteproyectos de inversión a las entidades que forman parte del presupuesto y la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.
- Realizar, durante su ejecución, el seguimiento de los proyectos que resultan financiados en el presupuesto general de la entidad territorial.

6. Comentarios sobre la operación actual del sistema

El SINAGEP opera en cuatro componentes básicos y sus resultados son:

Legal-Institucional: Actualización y distribución de Manuales de Procedimientos de los Bancos de Programas y Proyectos, lineamientos del componente legal de la operación y delegación de los bancos. El BPIN cuenta con un marco normativo que define responsabilidades, establece competencias, perfila procedimientos generales y facilita al Departamento Nacional de Planeación, DNP, formular y divulgar las políticas, criterios e instrumentos de operación del Banco para que las entidades públicas nacionales pertenecientes a las tres ramas del poder público y los organismos nacionales de régimen especial, puedan realizar ordenadamente los procesos de formulación y registro de proyectos, así como, la programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión.

El marco legal está compuesto por las disposiciones legales y reglamentarias contenidas en la ley orgánica del Sistema Nacional de Planeación, Ley 152 de 1994, el estatuto orgánico del Presupuesto General de la Nación, decreto 111 de 1996, en el decreto reglamentario de la operación

del BPIN, decreto 841 de 1990 y en la resolución expedida por el DNP para reglamentar los procesos de calificación de viabilidad de los proyectos de inversión pública formulados por entidades nacionales, resolución 5345 de 1993.

El marco legal de las entidades territoriales está compuesto por las Ordenanzas en los Departamentos y los Acuerdos en los Municipios, mediante los cuales se crea y/o reglamenta la operación de los bancos de proyectos en esos niveles de la administración.

Metodologías: Diseño, revisión y otorgamiento del aval para distribución. El BPIN ha diseñado 28 manuales metodológicos para formulación y evaluación ex ante de proyectos de inversión pública. Actualmente, se encuentran vigentes 21 de ellos. El diseño de las metodologías permite a los usuarios, formuladores o gestores de proyectos avanzar gradualmente en el ejercicio de perfilar un proyecto de inversión. Están orientadas a personal no calificado en teoría de proyectos. Son uno de los pilares para la promoción y consolidación de una cultura de gestión de recursos públicos basada en proyectos.

El BPIN dispone de cinco metodologías generales: una para programas de cofinanciación dirigida especialmente a los entes nacionales, una para estudios de preinversión en cualquier tema, la de proyectos menores cuyo valor total sea inferior a 600 salarios mínimos mensuales, otra para proyectos de investigación y estudios y una general que puede usarse en ausencia de una metodología específica.

Igualmente dispone de metodologías específicas para formulación de proyectos en los sectores agropecuario, educación, eléctrico, infraestructura urbana y vial, justicia, defensa y seguridad, salud y medio ambiente.

Las metodologías pueden obtenerse por varios caminos: a) medio magnético: copias en diskette realizadas por el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, copias en archivos comprimidos enviados a través del correo electrónico, copias directas de los archivos disponibles en la página web del BPIN en internet, www.dnp.gov.co. b) medio impreso: fotocopias y reimpressiones solicitadas personalmente o mediante oficio al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional. Se prefieren peticiones de instituciones territoriales de reconocida dificultad para acceso por medio magnético.

Capacitación y asistencia técnica: Asesoría en el Marco Conceptual de los Bancos de Programas y Proyectos, Metodologías, Teoría en Formulación y Evaluación de Proyectos, manejo de las herramientas computacionales mencionadas. El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN coordina la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica en aspectos relacionados con los componentes del Banco dirigidas a instituciones públicas nacionales, departamentales y municipales o a usuarios del SINAGEP provenientes de organismos no gubernamentales, sector privado y público en general.

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional atiende un promedio diario de 20 solicitudes de información de variado carácter: listados e información detallada de proyectos registrados en el sistema de información, instrucciones para la resolución e dificultades en el ejercicio de formulación y registro de proyectos, procedimientos y requisitos para el trámite de iniciativas de inversión o servicios de soporte técnico a los usuarios de las herramientas de computo y sistemas de información disponibles para gestión de proyectos en el BPIN.

Las actividades de capacitación incluyen la programación, coordinación interinstitucional y ejecución de eventos de adiestramiento y perfeccionamiento en el uso de los instrumentos del Banco como: teoría de proyectos, metodologías, sistemas de información, manuales de procedimientos y normas.

Desde 1992 el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional ha programado y ejecutado eventos beneficiando esencialmente a funcionarios y empleados oficiales de las entidades nacionales y de las entidades territoriales.

La estrategia de capacitación está compuesta por:

1. Curso teoría de proyectos con énfasis en identificación, preparación y evaluación de proyectos a nivel de perfil
2. Seminario “marco conceptual del SINAGEP, de los bancos de programas y proyectos, procedimientos, flujos de información, uso y aplicación de las metodologías para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública”
3. Seminario “diligenciamiento metodología para la identificación, preparación y evaluación de proyectos tipo a” y tipo “b”
4. Seminario “propuesta metodológica para el diseño de indicadores”
5. Seminario “marco conceptual del banco de proyectos exitosos y criterios de selección de proyectos exitosos”
6. Seminario taller sobre “manejo aplicación BPIN”
7. Seminario taller sobre “los problemas que se presentan con mayor frecuencia en el uso del aplicativo BPIN, dirigido a Ministerios y Departamentos Administrativos”
8. Presentación aplicación “Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos, SSEPI
9. Seminario Taller “marco conceptual del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos, SSEPI”
10. Capacitación “administración SSEPI”, dirigido a administradores de la herramienta informática
11. Curso taller de capacitación a capacitadores en los temas que maneja el SINAGEP

Sistemas: Administración de las herramientas Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión, SSEPI, y Unidad de Consolidación de la Información, UCI. Incluye capacitación y asistencia técnica.

La información básica de soporte del sistema se administra con base en el software BPIN para las entidades nacionales y en SSEPI para las entidades territoriales. El aplicativo BPIN se encuentra instalado en 140 entidades públicas del nivel nacional. El aplicativo SSEPI ha sido instalado en 32 departamentos, 5 distritos y 479 municipios.

Los usuarios del SINAGEP disponen igualmente del software Omnilege que permite consultar una base de datos con normas, jurisprudencia y doctrina de régimen jurídico-político, descentralización, planeación y presupuesto y bancos de programas y proyectos. Este aplicativo se halla instalado en la red de computo del DNP y sirve de apoyo a las acciones de las áreas administrativas y técnicas del DNP. Ha sido distribuido gratuitamente por el DNP a los Departamentos, distritos y municipios.

7. Lecciones aprendidas en el montaje y operación del SINAGEP

La consolidación del BPIN no ha sido un objetivo per se. El banco ha sido considerado como un instrumento para lograr la incorporación de criterios de racionalidad a los procesos de toma de decisiones sobre inversión pública, apostarle al desarrollo no es el fin del banco. Facilitar a los gestores de la acción pública el acceso a información válida, confiable y oportuna, si lo es.

Los bancos de proyectos no pueden verse como entes aislados o como meros requisitos o puntos de trámite en los flujos de información para la gestión pública. Los bancos son un componente esencial de los sistemas de gestión pública. Son igualmente útiles en sistemas de gerencia estratégica, que en sistemas de gerencia por procesos o por proyectos.

Igualmente son instrumentos válidos en esquemas completamente centralizados o esencialmente descentralizados, en sistemas políticos democráticos o en regímenes dictatoriales. Son buenos en instituciones estatales, pero también en las privadas, en las ONG's y en las entidades solidarias.

Son en esencia un instrumento de gestión que permite introducir criterios de orden, racionalidad, prioridad, elegibilidad, efectividad a las decisiones de inversión.

El proceso de toma de decisiones se vuelve sencillo si han sido evaluadas previamente las mejores opciones y si se ejecutan adecuadamente las actividades que pongan en marcha las soluciones a los problemas y necesidades de los colombianos, sin distinción alguna. La sociedad civil igualmente está comprometida en las acciones de seguimiento y veeduría ciudadana en pro de la adecuada ejecución de los proyectos y programas.

El proceso compromete también a los Gobernantes responsables de liderar durante su período de gobierno las acciones estatales orientándolas al logro de los objetivos de bienestar, calidad de vida y desarrollo.

Tal vez, hoy se perciben procesos de gestión que arrancan de cero, que rehacen diagnósticos, unas veces porque están mal, otras porque no sirven a intereses específicos. En el futuro se esperaría disponer de sistemas de información ricos sobre la realidad del país, los departamentos y los municipios que permitan hacer el diagnóstico para identificar los problemas, las necesidades y arrancar efectivamente desde allí la formulación de políticas, planes, programas y proyectos.

Cuando el BPIN nació para dar cumplimiento a la Ley 38 de 1989 con la ayuda del BID y del Ilpes, contaba con un reconocimiento merecido: Se creó como el lugar donde se debía cuidar de la generación primera de la inversión; el lugar donde se debía vigilar la preinversión. Poco a poco los gestores públicos fueron contribuyendo a desdibujar esta imagen objetivo. Se desestimaron los procesos de capacitación y asistencia técnica, surgió una cultura del rumor entorno de la poca utilidad del banco, hizo carrera y se convirtió casi en ley la costumbre de asumir que el proyecto es la ficha EBI o ficha de estadísticas básicas de información sobre inversión pública y no que ella es tan solo un resumen ejecutivo obtenido a partir de los documentos del proyecto elaborados con base en las metodologías para formulación y evaluación de proyectos. El banco perdió credibilidad porque, con honrosas excepciones, los actores comprometidos en sus procesos le bajaron el perfil a su acción.

Los formuladores de proyectos implementaron los prototipos y los modelos para hacer más sencillo el proceso. Los viabilizadores de proyectos disminuyeron los niveles de exigencia sobre la calidad de la información para emitir un sí. Se mantuvo la excepción que permitía incorporar en los presupuestos partidas para inversión sin que el programa o proyecto hubiese sido formulado, viabilizado y registrado en los bancos de proyectos argumentando que en algunos casos la urgencia era inminente, en otros que las metodologías eran demasiado detalladas, en otras que los tecnócratas no entendían el asunto y desconocían la realidad regional y local. Los gerentes de proyectos durante la ejecución no solo ajustaban el proyecto a las nuevas circunstancias, sino que, en muchas ocasiones lo reformulaban matizando los ajustes como actualizaciones.

Los organismos de control centran su atención con demasiado énfasis en los detalles del asunto y no siempre analizan los impactos generados, los grandes resultados, las bondades de la acción.

Los esfuerzos por consolidar una cultura de la gestión pública basada en proyectos con resultados e impactos medibles y verificables será muy difícil sin el apoyo y liderazgo de los Gobernantes y su colaboradores inmediatos, así como el de los Directores de los Bancos de Programas y Proyectos, de los políticos y de la comunidad.

Aspectos legales e institucionales:

Nuestra cultura política se basa en un respeto teórico a esquemas constitucionales, legales y reglamentarios. Nos hemos ido acostumbrando a que casi todos los aspectos de la vida en comunidad deben ser reglamentados en aras de garantizar el respeto por el interés general. Tenemos un entramado legal tan extenso, tan rico, tan profundo y tan desconocido en general, que las investigaciones y los pleitos se dan día a día. No hemos logrado hallar mecanismos que nos permitan tener las normas necesarias y suficientes y actualizarlas fácilmente para adecuarlas a nuevos paradigmas, sin que ello represente luchas de poder.

La ubicación orgánica y funcional del Banco dentro de la estructura administrativa es clave para que pueda ser un interlocutor válido con los gerentes y para que pueda actuar con autonomía responsable en los procesos de su competencia. La ubicación puede facilitar el proceso o puede dificultarlo.

En el sector estatal es normal que los índices de rotación de personal sean medios y altos sobre todo en ciertos niveles ocupacionales. Sin embargo, esta es una característica propia de la administración pública que desestimula procesos y disminuye la dinámica institucional. La causa de fondo de esta situación radica en la debilidad de los sistemas de información y en la informalidad con que se gestionan acciones. Cuando buena parte del valor agregado y la experiencia ganada está en la mente de un funcionario, es casi seguro, que la organización perderá mucho si esa persona se va, porque no habrá un mecanismo efectivo de empalme que garantice la transmisión en pocas horas o días todo cuanto hizo y aprendió. Se requiere institucionalizar programas efectivos de transferencia del conocimiento que permitan mitigar los impactos de la rotación de personal. Fomentar la cultura de la escritura y presentación de buenos informes de gestión puede ayudar, así mismo realizar reuniones efectivas de socialización periódicas y fomentar el uso intensivo del correo electrónico, los chat's y las web sites.

La inserción de los equipos de proyecto dentro de la estructura corporativa no es fácil. Si bien existen en teoría tres opciones posibles: Un equipo interno 100%, Un equipo 100% externo y un equipo mixto, en la práctica el asunto es más difícil. Cuando sobre la marcha se trata de ensamblar dos o tres equipos de proyectos distintos pero complementarios, el tema es más denso. Para el caso BPIN se lograron acuerdos de trabajo entre otras razones porque las líneas de acción eran relativamente independientes al principio; luego, se empezaron a dar los cruces sobre todo al definir el perfil, contenido y alcances de los programas de capacitación y asistencia técnica.

La Red de Bancos surgió como un proyecto de la segunda etapa de la cooperación del BID, pero se desarrolló en una instancia separada al BPIN. Su objetivo era dar cumplimiento a la Ley 152 de 1994 en el montaje de la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. El Banco de Proyectos de Inversión Nacional hoy día asumió la continuación de este proyecto.

En Colombia hemos aprendido lo que implica modernizar los sistemas de inversión pública a partir de la implementación de bancos de proyectos en el marco de procesos graduales, pero, intensivos en descentralización. Pasamos en pocos años de esquemas en los que la Nación y sus entidades eran responsables de acometer los proyectos desde la formulación hasta su terminación, a escenarios en los que las iniciativas de inversión territoriales se gestan desde las comunidades y muchas de ellas son resueltas integralmente por las autoridades locales. Desmontar totalmente el apoyo nacional a iniciativas de inversión territorial no es sencillo, cualificar la intervención nacional en aras de brindar lineamientos a las regiones es posible.

El sistema nacional de inversión pública deberá descentralizarse mucho más. Los bancos de proyectos municipales deben ser fortalecidos para que administren la información sobre inversión local y se integren con el banco de proyectos departamental y el nacional, no en un esquema burocrático piramidal sino en un esquema horizontal.

Metodologías:

Disponemos de varios estudios sobre las metodologías de preinversión utilizadas en Colombia. Existe consenso sobre la necesidad de revisarlas para que sean más útiles.

Aprendimos que la gran variedad de proyectos posibles daría lugar a la existencia de multiplicidad de metodologías, si mantenemos el criterio de armar una guía para cada tipo de proyecto. Tal vez sea más eficiente consolidar un marco conceptual básico para gestión de proyectos de inversión pública que rescate los elementos de la teoría de proyectos, de la economía, de la administración, del derecho, de las ingenierías y sirva como marco de referencia para la formulación y evaluación de proyectos. Las particularidades por tipo de proyectos podrían consolidarse en cartillas guías que suministren ejemplos y casos que apoyen al formulador y al evaluador.

No se ha logrado consolidar un sistema de seguimiento y evaluación de resultados de los programas y los proyectos no solo porque la literatura disponible sobre el tema sea escasa, sino las metodologías y herramientas existentes no han sido ajustadas para ofrecer los elementos necesarios, con excepción del Sistema de Seguimiento y Evaluación, SSEPI el cual cuenta con dicho módulo en operación. Nos hemos desgastado y hemos duplicado esfuerzos independientemente, pero, lo más importante es que no ha habido voluntad política real de los directivos estatales, de la clase política y de la comunidad para adoptar un esquema común al respecto.

Respecto de las metodologías vigentes existen diversos puntos de vista: i) Se consideran las metodologías útiles porque proporcionan al gestor de proyectos guías paso a paso, porque están diseñadas para usuarios no expertos en teoría de proyectos. ii) Se consideran las metodologías poco útiles porque la probabilidad de acceso real a recursos depende de factores esencialmente políticos y no del perfil técnico que tengan los documentos del proyecto. iii) Se juzga que las metodologías son demasiado detalladas y exigentes y no consideran el hecho de que buena parte de la información requerida para armar el proyecto no está disponible, nunca ha sido construida y por consiguiente el ejercicio de estructurar un proyecto es muy costoso, muy dispendioso y demanda mucho tiempo. iv) El promedio general, basados en evidencia empírica, indica que las metodologías se usan parcialmente y que en altos porcentajes el ejercicio de formular un proyecto se concentra en diligenciar la ficha de Estadísticas Básicas de Información o ficha EBI y que los ejercicios de evaluación no corresponden a un juicio crítico profundo del proyecto y sus opciones, sino a una aproximación relativa al análisis grueso de una alternativa sin demasiado rigor o refinamiento.

Se sabe que no hay claridad entre los gestores de proyectos respecto de los conceptos de programa, proyecto, subprograma, subproyecto, megaproyecto, microproyectos, subproyecto. Varias de estas categorías se aplican indistintamente, sin criterio alguno.

Capacitación y asistencia técnica:

La experiencia vivida entorno a los programas de capacitación y asistencia técnica es rica en moralejas y en anécdotas.

El entusiasmo por participar en eventos de capacitación sobre proyectos a principios de los noventa, producto de la novedad del asunto en el país, se acentuó en 1996 con el surgimiento del proyecto red de bancos cuando los entes territoriales empezaron a tener acceso masivo vía oferta a las técnicas básicas de proyectos y del soporte necesario para crear y poner en operación bancos de proyectos.

No ha sido necesario variar el perfil básico de la estrategia de capacitación generada por el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN a principios de 1993. La esencia de las guías de clase, de los documentos de soporte sigue siendo válida y usada. Se introdujo, un elemento de sensibilización y acercamiento a autoridades territoriales que ha dado buenos resultados porque los vincula y compromete con el proceso.

No obstante, es necesario diversificar los medios para ampliar la oferta de servicios de capacitación porque, a pesar de los avances logrados, aún queda mucho por hacer para que los colombianos nos apropiemos de la cultura de proyectos. Aún se percibe que estos temas son de acceso a profesionales y expertos y la sociedad civil en general los siente lejanos, densos, difíciles y aburridos.

Los convenios con universidades para desarrollar los programas de capacitación diseñados por el SINAGEP en temas de proyectos no han sido exitosos. Si bien, al empezar existe disposición por las universidades para poner en operación los comités, consejos y comisiones de orientación y manejo de estos convenios, poco a poco, tomaron su propio sendero y se alejaron de los acuerdos.

Se reconoce el papel desempeñado por las universidades como opción de negocio porque les permite diversificar su oferta de programas de pregrado, postgrado y los servicios de consultoría en temas de proyectos. Exploraciones preliminares han evidenciado en algunos casos ausencia y/o desconocimiento de elementos mínimos de gestión de proyectos públicos en los programas académicos de postgrado y pregrado sobre todo porque se tiene un enfoque de proyectos privados y evaluación privada de proyectos.

El mercado laboral público es significativo para los profesionales egresados de instituciones universitarias. Sin embargo, la información que reciben sobre el sistema de inversión pública basado en bancos de proyectos es mínima. Se han dado algunos acuerdos de cooperación en virtud de los cuales se abren espacios para prácticas y pasantías de estudiantes en instituciones públicas, en áreas de planeación y finanzas.

Sistemas de información:

En el área de sistemas podemos mencionar las siguientes enseñanzas, entre otras:

Es fácil que los énfasis del proceso de implementación de un sistema de inversión basado en bancos de programas y proyectos se inclinen hacia las herramientas informáticas de soporte, desestimando la necesidad y la conveniencia de trabajar simultáneamente en los frentes legal e institucional, metodológico, de capacitación y asistencia técnica. Incluso asuntos puramente semánticos pueden incidir, como en el caso del Banco Nacional en el cual la herramienta computacional para gestión de información fue llamada BPIN, con lo que se ha inducido en no pocos casos a los usuarios a pensar que el banco es un programa de computador para registro de información sobre proyectos.

La gradualidad al implantar los sistemas de información puede ocasionar juicios de valor injustos sobre las bondades de un sistema computacional solo porque en las pantallas iniciales del menú durante años no ha aparecido un módulo de seguimiento y uno de evaluación de resultados. Cabe anotar que se diseñó un módulo de seguimiento pero el mismo no se puso en práctica el cual con el tiempo quedó desactualizado. Recientemente ha sido actualizado pero no se ha puesto en operación.

Cuando se tiene suficiente claridad sobre las variables básicas de las que se compone la información que deberá ser administrada con base en un programa computacional es casi seguro que las herramientas se diseñan acordes con los objetivos de las instituciones beneficiarias del sistema. Los programas computacionales del BPIN permiten el registro de información mínima relacionada con los atributos de los proyectos.

Es posible que las funcionalidades de los sistemas se vayan quedando rezagadas frente a la dinámica de los procesos de gestión que soportan. Sin embargo, el hecho de que un programa se continúe usando después de ocho años es indicador de las bondades de su diseño lógico y conceptual, a pesar de las debilidades de la plataforma tecnológica de desarrollo.

Finalmente, consolidar un sistema de gestión novedoso implica tiempo, compromiso, recursos y paciencia. Implementarlo gradualmente es saludable, aunque se corra el riesgo de dilatar las fechas de diseño y puesta en operación de componentes esenciales para darle integridad, como

es el caso, del seguimiento de proyectos, del análisis de la calidad de la información, del análisis de la calidad de la inversión, del componente metodológico para categorías agregadas como programas y planes o el módulo de evaluación de resultados de los programas y proyectos, así como, de los módulos que garanticen la colectividad entre el sistema de inversión pública y los demás sistemas de la gestión estatal.

7.1 Los resultados alcanzados y críticas recibidas

Las consideraciones que se enuncian en este capítulo se basan en un ejercicio grueso de evaluación ex-post de los proyectos Implantación del BPIN e Implantación de la red nacional de bancos. Aunque parecerían convenientes, en un sentido más riguroso distinguir resultados alcanzados por los proyectos mismos y los obtenidos a partir de la institucionalización de sus productos y resultados en el DNP, tomaremos los agregados sustanciales, sin desconocer la riqueza de los aportes individuales dados por los protagonistas del proceso a lo largo de la década¹¹.

7.2 Evaluación general del logro de objetivos

El SINAGEP ha logrado parcialmente sus objetivos. Se han realizado importantes avances en el fortalecimiento de la capacidad institucional de entidades nacionales y territoriales para gestión de inversión a partir de proyectos, con interesantes experiencias de vinculación de inversión privada a procesos de desarrollo. Hoy el País dispone de un importante número de personas habilitadas en técnicas de proyectos egresadas de los programas de capacitación generados desde el DNP. Se reconoce el importante rol desempeñado en este sentido durante los últimos años por universidades públicas y privadas, como la Nacional, los Andes, el Externado, la Universidad Industrial de Santander, UIS, la Escuela Superior de Administración Pública, Esap, la Universidad de Antioquia, la Escuela de Administración y Negocios, Eafit, la Universidad del Norte, entre otras. Existe en el país cerca de cincuenta y dos programas de postgrado a nivel de especializaciones y una maestría en temas de proyectos. Se dispone de un marco legal aceptable para el nivel nacional y para algunos entes territoriales. El número de proyectos formulados con base en las metodologías del BPIN es significativo a nivel general del país, aunque se reconocen importantes diferencias.

Algunos departamentos, como Antioquia, Cundinamarca, Caldas y Santander han avanzado significativamente en el desarrollo de los bancos de proyectos. En el ámbito municipal también se han dado pasos importantes en la consolidación de instrumentos de gestión de proyectos, entre los que se destacan: Cali, Cartagena, Medellín, Manizález, Bucaramanga y Yumbo.

A nivel de participación comunitaria en la gestión de soluciones a su problemática merecen mención el caso de Corpoversalles, en el Valle del Cauca y el esfuerzo realizado por las comunidades indígenas para apropiarse de los temas de proyectos y ponerlos a tono con sus proyectos de vida.

Estamos en camino de lograr trascender este escenario hacia el de una cultura de gestión pública por proyectos, que implica ajustes en el esquema presupuestal revisando la dicotomía inversión – funcionamiento, o fomentando la adopción de sistemas de administración y gerencia por proyectos que superan los enfoques clásicos de administración y gerencia de proyectos.

Ha mejorado la calidad de la inversión pública mediante la implantación de los Bancos de proyectos, aunque, no en la medida esperada. Los énfasis obtenidos en análisis estadísticos globales muestran que infraestructura, educación, salud y defensa han sido las áreas de mayor atención durante esta década.

¹¹ Se agradece la colaboración brindada por consultores de los proyectos BPIN y Red de Bancos, por ex-funcionarios de las Divisiones de Metodologías y Operación y Sistemas del BPIN y por funcionarios públicos y docentes de temas de proyectos a quienes se entrevistó para dialogar sobre estos y otros tópicos entorno del proceso de implementación de un sistema de inversión pública basado en bancos de proyectos en Colombia.

En infraestructura, vías, saneamiento básico y vivienda han llamado nuestra atención, persisten deficiencias en la calidad de la información a nivel de proyecto y programa derivadas de debilidades generales de los sistemas de información sobre la realidad nacional que implican esfuerzos adicionales a los gestores de proyectos para armar información que no se tenía.

La información de los Bancos se utiliza como insumo para los procesos de gestión de la inversión pública, en especial durante el proceso de programación presupuestal. En algunos casos, los diagnósticos registrados en los bancos de proyectos nutren el proceso de conformación de los planes de gobierno, aunque, no tan satisfactoriamente como se espera. En las entidades territoriales que utilizan el aplicativo SSEPI, se utiliza la información de los bancos para procesos de seguimiento.

El número de proyectos formulados y evaluados de acuerdo con las pautas de los bancos asciende a: 38.000 en el nivel nacional, aproximadamente a 10.000 en el nivel departamental y 10.000 en el municipal. Éstos representan el 80% del total de proyectos incorporados en los presupuestos. Son cada vez mas los proyectos elaborados previamente a la asignación de recursos.

La asignación de recursos de inversión pública se hace parcialmente a partir de la información disponible en los bancos de proyectos. Aún aparecen apropiaciones en el presupuesto nacional, departamental y municipal que implican procesos de formulación, evaluación y registro del proyecto para su ejecución. En casos como este, los bancos asumen su labor a posteriori y entonces su utilidad es menor.

Los beneficios reales generados por los proyectos han cambiado las condiciones de vida de amplios sectores del País al permitir ampliar la cobertura de servicios básicos y de equipamiento urbano y rural. También se pueden mencionar logros en los sectores de salud, educación, vivienda, capacitación o microempresas.

7.3 Conclusiones de un análisis DOFA general sobre el proceso.¹²

Problema a resolver: Deficiente calidad de la información sobre inversión pública de Colombia

Causas por componente:

a. Componente legal e institucional:

- Debilidad de la norma marco existente sobre inversión pública.
- Registro de algunos proyectos para su ejecución
- Desactualización parcial de reglamentos vigentes.
- Ausencia de normas que obliguen a: entes territoriales, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Entes Autónomos, Empresas Sociales del Estado y las demás con regímenes especiales a enviar información sobre inversión pública al Gobierno Nacional.
- Ausencia de norma marco sobre operación del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión, SINAGEP
- Metodologías
- Desactualización de algunas metodologías que soportan procesos de preinversión.

¹²

Se incorporan apartes del documento del Proyecto “Implantación del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, SINAGEP” presentado al BID como respaldo de la solicitud de recursos para emprender la etapa tres del proceso en Colombia.

- Ausencia de metodología para la formulación y evaluación de programas de inversión.
- Inexistencia de metodologías para seguimiento, evaluación ex-post y gerencia integral de programas y proyectos.
- Necesidad de metodologías de preinversión para sectores específicos Ej: Aeronáutica, sistemas de información.

b. Capacitación y asistencia técnica.

- Rotación frecuente de funcionarios de la administración pública.
- Necesidad de calificar permanente a los funcionarios responsables de la inversión pública.
- Necesidad de apoyo en momentos específicos o sobre aspectos concretos en temas tales como teoría de proyectos, metodologías de formulación y evaluación de proyectos, procedimientos, entre otros.
- Debilidad en la cultura de gestión de la inversión a partir de programas y proyectos.

c. Sistemas de información

- Problemas tecnológicos de las aplicaciones disponibles: BPIN, SSEPI.
- Necesidad de actualizar aplicaciones de soporte de información sobre inversión pública territorial.
- Necesidad de un sistema integrado de información sobre inversión pública colombiana, Suip.
- Necesidad de fomentar procesos de comunicación en red entre gestores de la inversión.

Efectos

- Debilidad de procesos de toma de decisiones en inversión pública.
- Mala asignación de recursos a proyectos no estratégicos.
- Atomización de recursos.
- Imposibilidad de generar procesos eficientes de desarrollo económico y social

7.4 Situación actual del sistema nacional de gestión de proyectos de inversión

Desde el punto de vista formal no existe en la actualidad un sistema de gestión de proyectos de inversión, definido y reglamentado mediante leyes u otras normas. Sin embargo, existen principios, lenguajes y procedimientos comunes que son seguidos por las entidades para llevar a cabo la gestión de sus inversiones, dentro de los cuales se inscribe la operación de los Bancos de Programas y Proyectos.

En la realidad, al observar la manera como el Estado realiza los distintos procesos relacionados con la inversión (planeación, presupuestación y ejecución de proyectos de inversión), se percibe que las entidades involucradas en las labores de gestión deben operar en forma coordinada para llevarlos a cabo. Esta coordinación está sustentada en un lenguaje común, orientado a proyectos, el cual ha sido retomado en la legislación por las normas que definen y reglamentan los sistemas de planeación, de presupuestación y en algunos sistemas sectoriales. El análisis de estas normas y de sus relaciones permitirían establecer la manera de interactuar de los

tres sistemas entre sí, y entre las entidades que componen cada uno de los niveles de la administración pública, aunque no lo establecen de manera explícita.

Si bien es cierto que algunos conceptos y procesos relativos a la inversión pública quedan establecidos en las Leyes y Decretos, es bastante evidente que no existe una percepción común de los mismos por parte de los agentes que están y/o deberían estar involucrados; el conocimiento al respecto también es limitado, así como la comprensión de sus propias competencias y responsabilidades. La actual *base normativa que permite el diseño y operación de un modelo de gestión de la inversión presenta problemas, en la medida en que:*

- *Los conceptos y elementos que existen expresados en las normas o en procedimientos habitualmente utilizados, carecen de una presentación organizada y sistemática, que los inscriba apropiadamente dentro de los procesos de gestión de la inversión.*
- *En consecuencia, existe una insuficiente apropiación de los elementos que constituyen este sistema, por parte de los actores que intervienen en él.*

Alternativamente, otro enfoque podría sostener que el sistema existe de manera implícita, y está conformado por los agentes que participan en los tres tipos de sistemas (de planeación, de presupuestación y financiero y algunos sistemas sectoriales) y sirve como articulador entre ellos, para buscar que el Estado realice su función de inversión en forma unificada y coordinada. Las limitantes a esta capacidad de unificación y de coordinación, sobre todo en la relación Nación-Entidades Territoriales, están dadas por la presencia de los dos fenómenos antes mencionados: la carencia de una presentación organizada y sistemática, que inscriba apropiadamente los elementos existentes, dentro de los procesos de gestión de la inversión y la insuficiente apropiación de dichos elementos, por parte de los actores que intervienen en él.

Ahora bien, el impulso a los Bancos de Programas y Proyectos de las entidades territoriales por parte del Departamento Nacional de Planeación, a través del proyecto de cooperación técnica internacional financiado por el BID, ha enmarcado su montaje dentro de un enfoque en el cual los Bancos son considerados como herramientas que justamente, posibilitan la operación de dicho modelo de gestión o de dicho sistema de gestión implícito, y una mejor percepción y apropiación del mismo por parte de los actores involucrados. En otras palabras, son *“instrumentos que permiten la conformación del sistema de gestión de proyectos de inversión - de acuerdo al primero de los enfoques mencionados- o que permite que un sistema cuya existencia es implícita (dentro de las normas) adquiera un carácter explícito - haciendo referencia al otro enfoque - permitiendo, en cualquiera de los dos casos, una presentación organizada de sus elementos y de los conceptos que lo sustentan, de forma que se facilite su reconocimiento y apropiación por parte de los actores involucrados”*¹³

8 Situación esperada a futuro

8.1 Los retos futuros

8.1.1 Visión

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación se consolidará como el administrador del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos- SINAGEP, integrado por el Banco nacional, los bancos departamentales y municipales y la red nacional de bancos de programas y proyectos, en un horizonte de cuatro años contados a partir de julio del 2.000.

¹³ DNP-BID. Sistema Nacional de Gestión de Proyectos de Inversión - contribución a su diseño conceptual y operativo. Versión preliminar. Bogotá., 1996. pág 4

8.1.2 Consideraciones generales

Las acciones del SINAGEP serán estratégicamente orientadas en la perspectiva de permitir que cumpla un rol regulador del sistema y su actividad sea eminentemente analítica. Los necesarios aspectos operativos serán manejados mediante estrategias específicas orientadas al nivel nacional o al territorial contando con el apoyo de otras instituciones públicas, mediante la figura de las alianzas estratégicas.

En los próximos 4 años se pretende consolidar el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública – SINAGEP . Para este fin se asumirán acciones en los siguientes frentes de trabajo:

Renovar y actualizar las herramientas disponibles para la gestión de la información sobre programas y proyectos de inversión pública mediante la incorporación de nuevas tecnologías informáticas.

Crear una cultura del seguimiento y la evaluación de resultados de programas y proyectos.

Institucionalizar un sistema de gerencia integral de proyectos públicos.

8.1.3 Líneas de acción a futuro componente legal e institucional

Lo legal:

- Expedición de las normas reglamentarias del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública - SINAGEP
- Actualización de las normas reglamentarias de la operación del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN en armonía con las normas del SINAGEP
- Promoción de la expedición de normas reglamentarias de los bancos de programas y proyectos territoriales en armonía con las normas nacionales y las del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos.
- Definir la estrategia para la sostenibilidad de los procesos de actualización y difusión de las herramientas de software jurídico del SINAGEP.

Lo institucional:

- Concertar el diseño conceptual del SINAGEP
- Preparar propuestas de ajuste institucional necesarias para la consolidación del SINAGEP en el DNP, en el sector público nacional y territorial.
- Definir las políticas, pautas, estrategias y mecanismos para que el BPIN oficie como administrador y gerente del SINAGEP.
- Definir estrategias para descentralizar aspectos operativos del SINAGEP hacia los ministerios y Departamentos administrativos en el nivel nacional y hacia los Departamentos en el nivel territorial, buscando generar un efecto de cascada hacia los municipios y otras entidades territoriales (Resguardos indígenas, Regiones de planificación, Áreas Metropolitanas o Asociaciones de municipios)
- Diseño y divulgación de los manuales de operación del SINAGEP
- Participar en los estudios sobre calidad de la inversión pública colombiana
- Descentralización del BPIN:

En el año 1999 se trabajó con los Corpes con el fin de capacitar a sus funcionarios en temas del Banco de Proyectos para que los mismos realizaran las respectivas capacitaciones al interior de ellos mismo, efectuaran réplicas en las gobernaciones y éstas a su vez, en los municipios. Los temas de capacitación trabajados fueron: Teoría en Formulación Evaluación de Proyectos de Inversión, Marco Conceptual del SSEPI y manejo de la herramienta. El primer tema se trabajó con el Corpes Centro Oriente y el Corpes de la Orinoquía y en SSEPI, con el Corpes de la Amazonía. En el año

2.000 se formalizaron los temas de Marco Conceptual y Manejo de la Herramienta BPIN, así como lo relacionado con las metodologías. Se espera seguir contactando a los Departamentos. Respecto a las entidades del orden nacional se trabajó con los ministerios en materia de manejo de la herramienta BPIN y se espera continuar trabajando los demás temas.

Los encargados de esta labor son actuales funcionarios del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN

- Creación de los Módulos Banco de Proyectos Exitosos, y Banco de Costos Prototipo:
- Se pretende con el primero, hacer parte de la Red Latinoamericana de Bancos de Proyectos Exitosos que pretende crear el Ilpes, mediante el cual se registrarían los proyectos que en algunas de sus etapas tenga un desenvolvimiento acertado frente a los criterios definidos.
- El Banco de Costos Prototipo tiene como fin brindar un referente frente a los costos tipo de las actividades generales, definidas para los proyectos más frecuentes de cada sector.
- Estos módulos podrían hacer parte del SINAGEP y deben operar en Internet.
- Se deben atender los comentarios de la Contraloría en el sentido de darle un mayor peso jurídico al SINAGEP. Esto se traduce en una labor de consulta con la Oficina Jurídica para el adelanto de los trámites pertinentes con el fin de legalizar mediante Ley o decreto la delegación del registro de proyectos en las entidades financiadoras, así como el establecimiento de la obligatoriedad de registro de los proyectos en el aplicativo de registro del SINAGEP en el DNP previa su ejecución, para que se realice el giro por parte de la Tesorería General de la Nación.
- Otro punto importante dentro de lo legal, es establecer algún tipo de reconocimiento a las entidades que basen las formulaciones de sus proyectos en la información expuesta en el Banco de Proyectos Exitosos.
- Igualmente, es necesario trabajar la obligatoriedad del envío de reportes de registro en los Bancos Territoriales de Programas y Proyectos al DNP, ya que al momento lo hacen a voluntad propia, resultando esto en un desconocimiento de un componente muy importante de la inversión pública.

Unido a lo anterior, es necesario legalizar el uso de la herramienta SSEPI para el registro de proyectos territoriales que están concursando por recursos del FNR, ya que se esperaba que la digitación de los proyectos empezara en el ente solicitante y no el FNR o en los ministerios, tal y como se realiza actualmente. Con el empleo del SSEPI (herramienta diseñada especialmente por el DNP para los entes territoriales, de divulgación, capacitación y asistencia técnica gratuitas), posteriormente el aplicativo diseñado para el SINAGEP se espera cumplir con la modernización y descentralización del estado. Una vez los proyectos se registren en aplicativo SSEPI (actualmente) y lleguen al FNR, se efectuaría la interfase al aplicativo del BPIN hasta cuando se implemente el aplicativo del SINAGEP.

- **Reportes periódicos:**

Se espera continuar generando el boletín informativo periódico del SINAGEP en el cual se inscriben las novedades, estadísticas y alarmas que se registren, para establecer un acercamiento permanente con los entes territoriales y nacionales.

- Una vez la información se mejore a partir de los informes remitidos por el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN a los Ministerios se podrían escribir reportes sectoriales de análisis de calidad de la información, incluyendo información relevante de los proyectos macro en estudio.

- Se continuará estructurando y divulgando el documento “Memoria de las Actividades anuales del Banco de Programas y proyectos de Inversión Nacional, BPIN”.

- **Centro de Documentación:**

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional esta construyendo el Centro de Documentación del Banco, con el fin de organizar el gran número de documentos que se han escrito en División y en la Red de Bancos, así como en otras entidades. El objetivo es brindar un mejor servicio para atender las diarias solicitudes que se presentan.

- **Prestar asistencia técnica internacional:**

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN tiene un alto reconocimiento a nivel internacional y en algunas oportunidades se ha solicitado asistencia técnica. Con el ánimo de atender dichas solicitudes, se han iniciado los contactos con aquellos países que buscan apoyo, para brindar y recibir la asistencia técnica requerida.

8.14 Líneas de acción a futuro componente de metodologías

- Coordinar el ajuste de la metodología general para formulación y evaluación ex ante de proyectos, rediseñando los criterios de costo mínimo vigentes, haciendo imperativo el uso del análisis costo beneficio, indicadores para hacer seguimiento a los proyectos e incorporando desarrollos teóricos recientes sobre equidad de género y evaluación ambiental. proyectos.
- Coordinar el diseño de metodologías para seguimiento, gerencia integral y evaluación ex-post de proyectos.
- Coordinar el ajuste a las metodologías sectoriales y/o definir anexos específicos para este tipo de proyectos como complemento a la metodología general ajustada.
- Coordinar el diseño de metodologías para formulación y evaluación ex-ante de programas
- Coordinar la recopilación, adaptación y conocimiento de herramientas de software para formulación y evaluación de proyectos.

8.15 Líneas de acción a futuro componente de capacitación y asistencia técnica.

- Diseñar y divulgar la estrategia de capacitación y asistencia técnica en bancos de programas y proyectos para entidades nacionales y territoriales.
- Establecer y mantener una línea de capacitación permanente en aspectos informáticos para operación de bancos de programas y proyectos.
- Establecer contactos con instituciones internacionales de reconocido prestigio para fomentar procesos de capacitación en seguimiento, gerencia integral y evaluación ex-post de programas y proyectos.
- Definir estrategia y realizar ejercicios de cooperación técnica intra - regional en bancos de programas y proyectos en la intención de conocer el estado y avance de procesos similares en otros países y compartir con ellos los avances y enseñanzas del caso colombiano.

8.16 Líneas de acción a futuro componente de sistemas de información.

Apoyo en el desarrollo e implantación del Sistema Integrado de Inversión Pública – Suip como herramienta de software que permitirá integrar la información administrada por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP respecto de la inversión pública estatal colombiana, bajo la coordinación de la División de Sistemas del DNP.

El Sistema Unificado de la Inversión Pública, tal y como fue concebido en el prototipo, replanteaba los sistemas actualmente desarrollados para que se tuviera una nueva y única plataforma en la cual se registrarán los proyectos, se les hiciera el seguimiento y se pudieran evaluar, aunando lo correspondiente a la programación y su financiación (pública, externa o de entes descentralizados).

Actualmente, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, ha recogido, además, de este estudio, otros tales como el de la Comunidad Económica Europea, con el fin de consolidar las herramientas de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas en una plataforma tecnológica más robusta.

Con esto se lograría el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, ya que los proyectos financiados con recursos de la nación, se digitalizarían en la misma plataforma desde los entes territoriales hasta las entidades del orden nacional. El sistema operaría a través de Internet. Para el logro de este objetivo se realizarán las siguientes actividades:

- Diseñar, divulgar y poner en marcha la estrategia que permita hacer efectiva la comunicación entre bancos de programas y proyectos de inversión. Una red que funcione bajo el esquema SINAGEP.
- Actualizar los manuales de usuario y los manuales técnicos de las herramientas computacionales existentes.
- Diseñar y poner en operación la página web del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos integrando la web del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP con las webs de los bancos territoriales.
- Producir y poner en operación en intranet y en internet bases de datos sobre la inversión pública y el presupuesto de inversión de Colombia
- Administrar el Banco de Proyectos Exitosos en ambiente internet
- Administrar el Banco de Costos Prototipo en ambiente internet.
- Actualización permanente de la página WEB del Banco de Programas y proyectos de Inversión Nacional
- Actualizar los manuales de usuario e instalación de las herramientas computacionales, asistencia técnica y capacitación:

8.17 Proyecto SINAGEP – Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo general:

Consolidar el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública en todos los niveles nacional y territoriales, para racionalizar las decisiones de inversión pública, mejorar la eficiencia del gasto público y obtener mediciones de la eficacia de los programas y proyectos ejecutados. El proyecto debe unificar y compatibilizar las normas, la capacitación y asistencia técnica, los procedimientos, las metodologías y los sistemas de información del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional y de los Bancos de Programas y Proyectos Territoriales. Para ello se atenderán los cuatro componentes básicos de los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión: Legal e Institucional, Capacitación y Asistencia Técnica, Metodologías, y Sistemas de Información.

Objetivos Específicos

a. En el componente legal e institucional preparar los proyectos de:

- Ley marco del sistema.
- Actualización de los reglamentos operativos
- Diseñar y divulgar, el manual de operación del sistema nacional de gestión de programas y proyectos
- Actualizar el manual de procedimientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN.
- Analizar manuales de procedimientos de los bancos territoriales
- Definir procedimientos de registro de proyectos de entidades atípicas
- Fondo Nacional de Regalías, Fonalg
- Universidades
- Empresas Industriales y sociales del Estado.
- Rama judicial – Fiscalía
- Procuraduría – Defensoría
- Congreso
- Consejo Electoral – Registraduría.
- Elaborar diseño conceptual del sistema.
- Hacer diagnóstico institucional de las oficinas de planeación y/o bancos territoriales
- Diseñar estrategia de fortalecimiento institucional de los bancos de proyectos.

b. En el componente de metodologías:

- Actualizar las 22 metodologías de preinversión.
- Diseñar metodología General para formulación y evaluación de programas de inversión pública.
- Diseñar metodología de seguimiento de proyectos de inversión pública.
- Diseñar una metodología evaluación y ex-post
- Diseñar una metodología gerencia de proyectos.

c. En el componente de capacitación y asistencia técnica:

- Definir estrategia de capacitación a través de Organismos Regionales de Planificación, Departamentos, Ministerios, Departamentos Administrativos y Organos de Control.
- Analizar estrategias de capacitación en teoría de proyectos a distancia.
- Diseñar curso de capacitación gerencia de proyectos.
- Diseñar curso de capacitación de seguimiento y evaluación de resultados.
- Dictar cursos de capacitación a capacitadores en:
 - Gestión de proyectos.
 - Formulación y evaluación de proyectos

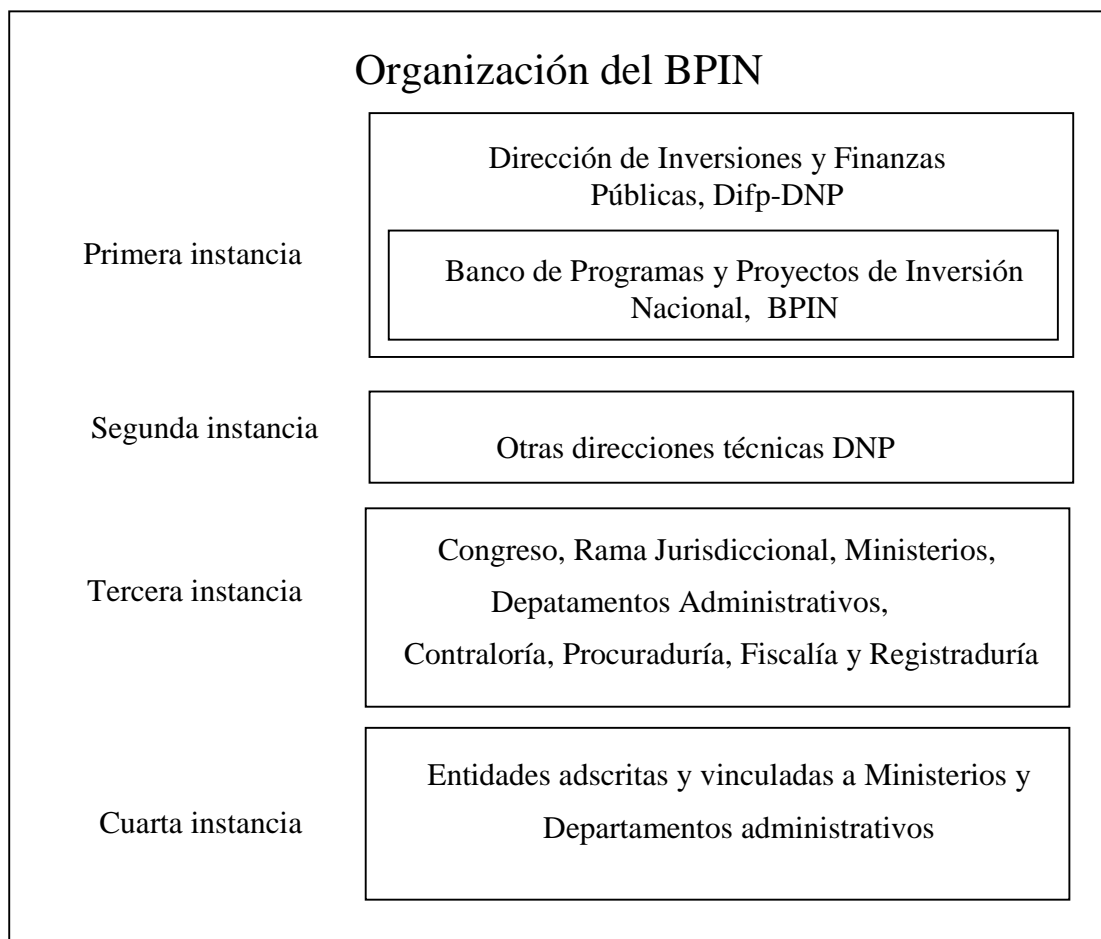
- - Marco conceptual bancos de programas y proyectos
- - Herramientas computacionales
- - Procedimientos y flujos de información
- - Metodologías para la preinversión
- Definir estrategias de cooperación intrarregional.
- Diseñar estrategias de servicios de asistencia técnica en temas relacionados con bancos de programas y proyectos.

d. En el componente de sistemas:

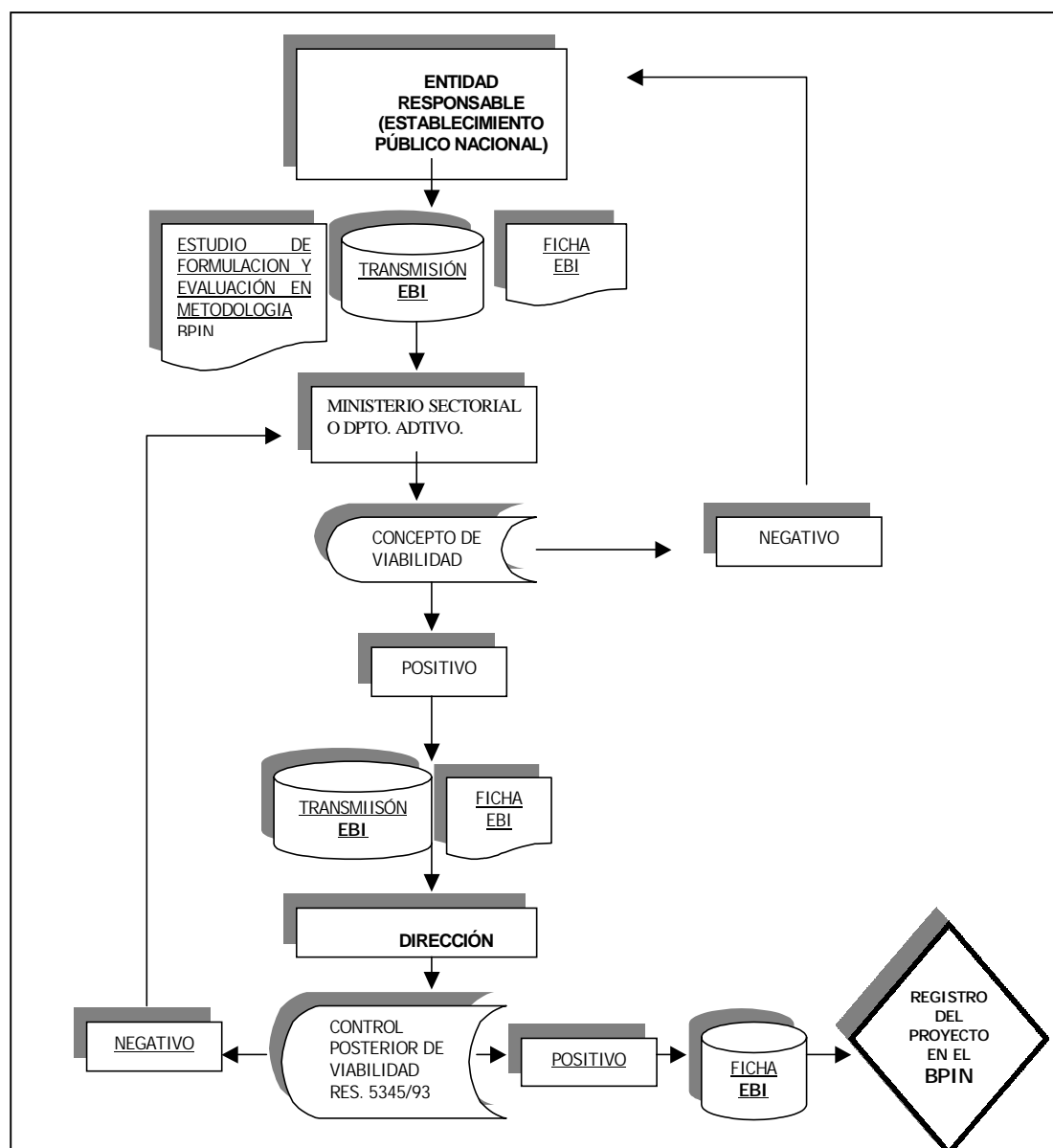
- Apoyo al desarrollo e implantación del Suip (incluye el aplicativo del SINAGEP)
- Actualizar el BPIN.
- Actualizar el SSEPI y la UCI
- Definir estrategias de comunicaciones del sistema y de la Red.
- Diseñar y editar los manuales técnicos y de usuario
- Analizar estrategias de archivo de respaldo y seguridad de las aplicaciones de los bancos de programas y proyectos.

ANEXOS

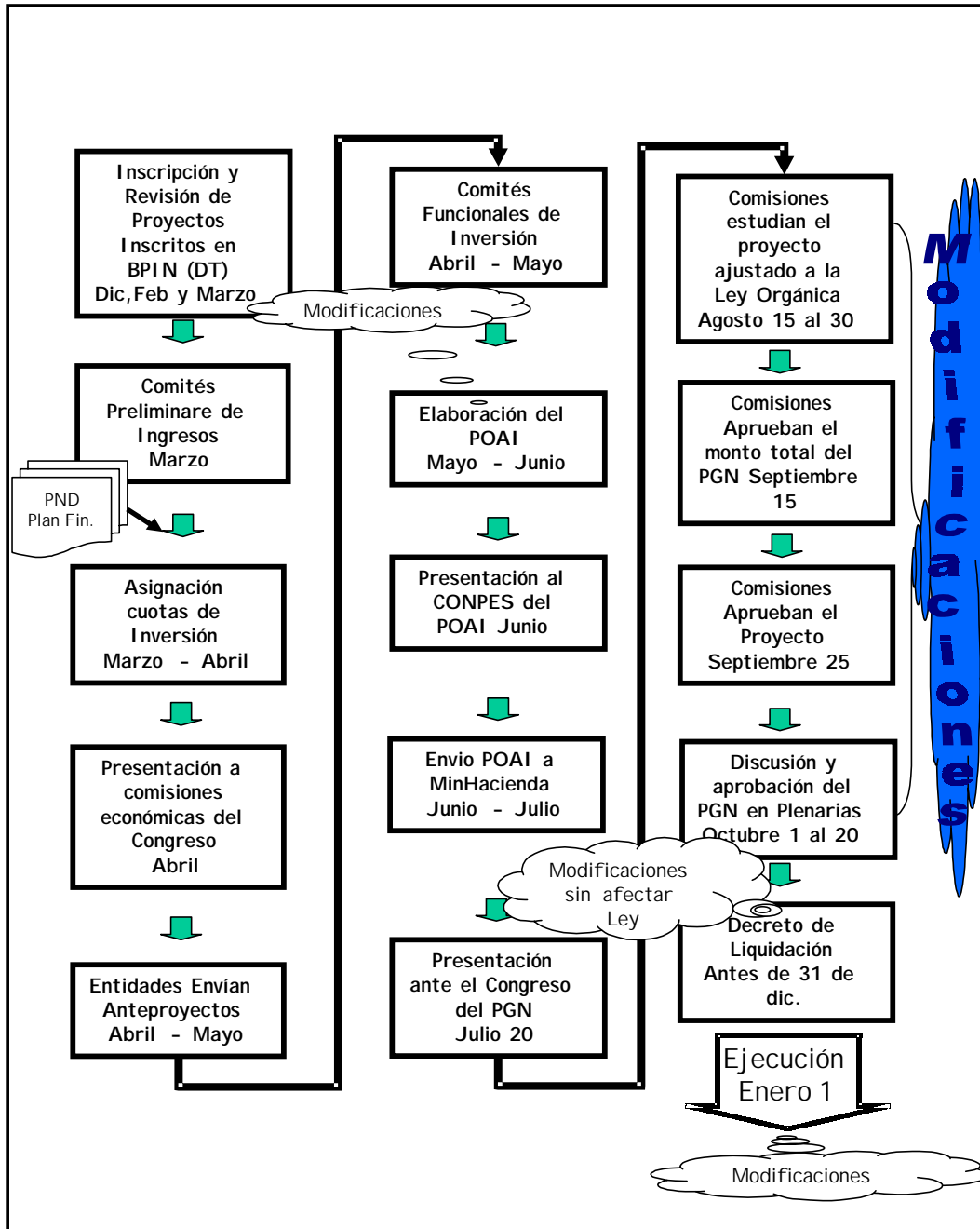
Anexo I: Organigrama de la administración del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN



Anexo II: Flujo gramas de la información en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN



Anexo III: Proceso presupuestal en el marco del SINAGEP



Anexo IV: Listado de metodologías generales y sectoriales

SECTOR	CÓDIGO	TIPO
GENERALES	001	Manual metodológico general
	019	Manual Metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos menores.
	016	Lineamientos para la identificación, preparación y evaluación de programas de inversión para cofinanciación.
	018	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de investigación y estudios.
	026	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de estudios de preinversión.
AGROPECUARIO	012	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de pequeña irrigación.
	013	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos regionales de comercialización.
	020	Manual Metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de infraestructura menor y de servicios del sector agropecuario, siempre y cuando el costo del proyecto no supere los 2000 salarios mínimos.
EDUCACIÓN	027	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de prestación de servicios educativos.
ELÉCTRICO	011	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de transmisión, subtransmisión y distribución eléctrica.
	021	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de electrificación rural, siempre y cuando no superen los 100 usuarios (conexiones) o un costo total de 2000 salarios mínimos.
INFRAESTRUCTURA URBANA	022	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de agua potable y saneamiento básico urbano.
INFRAESTRUCTURA VIAL	007	HDM (Highway Design and Construction Model). Modelo para el diseño y construcción de autopistas.
	023	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos, mantenimiento de infraestructura vial no urbana.
	024	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de infraestructura vial no urbana con bajos niveles de tránsito.
	025	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de infraestructura vial no urbana con altos niveles de tránsito.
JUSTICIA, DEFENSA Y SEGURIDAD	009	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de establecimientos carcelarios existentes.
	010	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos para tribunales y despachos judiciales existentes.
	014	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de cuarteles de policía
MEDIO AMBIENTE	017	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos ambientales
SALUD	028	Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de salud del primer nivel de atención.

NOTAS: Estos Manuales Metodológicos han sido diseñados para guiar y orientar al usuario, en la realización de los estudios de preinversión para la toma de decisiones de inversión.

La existencia de varios manuales responde a la necesidad de brindar orientaciones que tengan en cuenta las Características específicas de cada sector y tipo de proyecto. En este sentido se han elaborado manuales que recogen la tipología de proyectos acorde con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo.

Anexo V: Oferta de capacitación del SINAGEP para el año 2001

EVENTO DE CAPACITACIÓN	NÚMERO DE ASISTENTES	TIEMPO REQUERIDO
1. Curso teoría de proyectos con énfasis en identificación, preparación y evaluación de proyectos a nivel de perfil	Mínimo: 10 Máximo: 25	3 días
2. Seminario "marco conceptual bancos de programas y proyectos, procedimientos, flujos de información, uso y aplicación de las metodologías para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública"	Mínimo: 10 Máximo: 25	½ día
3. Curso taller sobre el diligenciamiento de la metodología para la identificación, preparación y evaluación de proyectos tipo "a" y tipo "b"	Mínimo: 10 Máximo: 25	½ día
4. Seminario "propuesta metodológica para el diseño de indicadores"	Mínimo: 10 Máximo: 25	2 horas
5. Seminario "marco conceptual del banco de proyectos exitosos y criterios de selección de proyectos exitosos"	Mínimo: 10 Máximo: 25	3 horas
6. Seminario taller sobre "manejo de la aplicación del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN"	Mínimo: 10 Máximo: 15	1 día
7. Seminario taller sobre "los problemas que se presentan con mayor frecuencia en el uso del aplicativo BPIN, dirigido a Ministerios y Departamentos Administrativos"	Mínimo: 10 Máximo: 15	½ día
8. Seminario taller "marco conceptual del sistema de seguimiento y evaluación de proyectos, SSEPI"	Mínimo: 15 Máximo: 20	3 días
9. Capacitación "administración SSEPI", dirigido a administradores de la herramienta informática	Depende de necesidades	1 día

Bibliografía

- Manual de Procedimientos del Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, 1994
- Manual de usuario del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos, SSEPI, 3.1ª, 1997
- Manual del usuario del BPIN, 1994
- Marco Legal, Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, 1998
- Memorias BPIN, vigencia 2000 – Acciones del año 2000 y las propuestas para el 2001-02-14
- Recomendaciones para los procedimientos de registro y actualización de proyectos en el Banco Departamental de Programas y Proyectos de Inversión, 1996
- Recomendaciones para los procedimientos de registro y actualización de proyectos en el Banco Municipal de Programas y Proyectos de Inversión 1996
- Sistema Nacional de Gestión de proyectos de inversión, contribución a su diseño conceptual y operativo, 1996
- Memorias Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, 1998-1999, 2000
- Paquete de ayudas para conformar Bancos de Programas y proyectos en los Departamentos, Distritos y Municipios, 1998
- El BPIN para principiantes, 2001
- Evaluación Externa, Banco de Proyectos de Inversión Nacional, Colombia, 1993

Sesión IX: Sistema nacional de inversión pública de la República Dominicana: Sistema de inventario y seguimientos proyectos, fortalezas y debilidades

Expositor: señor Julio R. Merette¹

1. Contexto económico y social del país

La economía de la República Dominicana ha experimentado notables cambios a partir del inicio de la década de los 80's. De una economía sustentada en la producción agropecuaria y la exportación de minerales, pasó a depender del turismo y de las zonas francas, convirtiéndose en los principales sectores generadores de divisas y empleos para el país.

De igual modo, la estructura poblacional se ha modificado debido a las inmigraciones del campo a la ciudad, acentuando los requerimientos de más y mejores servicios públicos y la necesidad de nuevas infraestructuras eficientes en las áreas urbanas y periféricas de las provincias y municipios del país.

¹ Director Departamento de Inversión Pública y Banco de Proyectos, Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN

En ese orden, el Gobierno dominicano ha orientado su estrategia de desarrollo y sus ejecutorias en dos grandes vertientes, claramente definidas.

En el aspecto económico, hacia el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la profundización de las reformas económicas iniciadas en el año de 1991, tendentes a garantizar el escenario propicio para el crecimiento económico, que de manera sostenida experimentó el país a lo largo de toda la década de los 90's, y se mantiene, hasta los actuales momentos, aunque a un ritmo menor, debido a factores internos y externos, tales como la desaceleración de la economía norteamericana, la devaluación del euro frente al dólar norteamericano y el incremento en el precio internacional del petróleo, factores que han impactado considerablemente la economía del país.

Y en el aspecto social, la reorientación del gasto público hacia la formación de capital humano y la dotación de mejores medios de vida a las poblaciones de escasos recursos económicos, a través de una mayor inversión en salud, educación, vivienda, medio ambiente, identificados por las autoridades nacionales como los sectores prioritarios de los propósitos de la política económica de la actual gestión gubernamental, y que tiene como último fin reducir los actuales niveles de pobreza existentes en el país.

El esfuerzo del Gobierno Dominicano está dirigido a evitar la repetición del estancamiento económico de los años 80's, con acciones conducentes a aumentar la productividad socioeconómica de las inversiones públicas, invirtiendo en activos de largo plazo, tales como carreteras, escuelas, clínicas, y viviendas, entre otros. Las inversiones públicas orientadas hacia áreas productivas y apoyadas de manera adecuadas por gastos suficientes en operación y mantenimiento, aportan importantes efectos multiplicadores sobre la economía, lo que induce a un mayor nivel de desarrollo.

Es así como el Gobierno dominicano está inmerso en el proceso de reforma de la administración financiera del Estado, llevada a cabo mediante la implementación del Sistema Integral de Reforma Financiera del Estado (SIGEF), que, a su vez, tiene como componente, al Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP).

2. Evolución de la inversión pública

En los últimos años la política de inversión pública se ha reorientado sustancialmente, atendiendo a nuevas prioridades de desarrollo, de sectores estratégicamente más relevantes. En efecto, la incidencia de una deuda social acumulada, agravada significativamente por las políticas de ajustes, trajo como resultado una reorientación de la inversión pública, de los sectores económicos, a los sectores sociales.

Durante muchos años, República Dominicana concentró la inversión pública en cuantiosas obras de infraestructura física, convirtiéndose en uno de los países mejor comunicado de América Latina, a través de la expansión de miles de kilómetros de carretera, así como el remosamiento de las principales ciudades, que cambió por completo todo el aspecto urbano.

No obstante, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, nuestro país arrastra una impostergable deuda social, que ligada a los avances alcanzados en la inversión físico urbana, facilitó una reorientación de la inversión pública hacia los sectores sociales. En este contexto, la inversión en infraestructura se redujo significativamente llegando a representar el 19% del gasto total del gobierno Central en los últimos seis años, cifra equivalente a un 3% del PIB.

Cuadro 1
PARTICIPACIÓN DEL GASTO TOTAL E INFRAESTRUCTURA EN EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO (En Millones de RD\$)

AÑOS	PRODUCTO	GASTO EN INFRAESTRUCTURA		GASTO TOTAL	
	INTERNO BRUTO	VALOR ABSOLUTO	PARTICIPACION %	VALOR ABSOLUTO	PARTICIPACION %
1995	160,456.0	6,742.7	4.20	22,837.1	14.23
1996	178,970.0	7,907.6	4.42	26,399.2	14.75
1997	209,853.6	5,537.0	2.64	34,540.0	16.46
1998	242,781.0	5,800.7	2.39	39,120.0	16.11
1999	276,341.0	8,556.5	3.10	46,279.6	16.75
2000	324,766.0	6,196.3	1.91	48,946.5	15.07
PROMEDIO	232,194.6	6,790.1	3.11	36,353.7	15.56

Fuente: Elaborado por el Depto. De Planificación Económica de la ONAPLAN, en base a informaciones suministradas por la Oficina de Presupuesto (ONAPRES).-

En efecto, el gobierno central destinó a gastos de capital la suma de RD\$ 12,900.6 millones, donde la inversión real representó un 58% del total, en cambio, la amortización de la deuda ocupó el 15%. La inversión real se orientó fundamentalmente hacia el sector construcción, que representó el 53% del gasto de capital.

En términos sectoriales, la inversión en años reciente, revela una reorientación del gasto público, de los sectores económicos a los sectores sociales, corroborando, el cambio indicado más arriba.

El sector agropecuario encargado de generar la producción alimentaria necesaria para satisfacer las necesidades locales y los requerimientos exportables, destinó en promedio RD\$3,624.4 millones a gasto de capital en los últimos seis años, donde la inversión real ocupa el 16%, orientada a la compra de semillas de alto rendimiento, maquinarias e implementos agropecuarios, así como a la investigación.

La inversión pública al sector agropecuario, responde en gran medida a un conjunto de políticas orientadas a la recuperación de la competitividad del sector, afectada por los acuerdos del GATT que promueven la apertura comercial y el reparto de los mercados.

Las nuevas autoridades que asumieron la dirección del Estado, fomentan una política de inversión pública más agresiva en este sentido, en donde se maneja un programa de inversión, que incluye recursos externos, destinado a mejorar la competitividad de aquellos rubros agropecuarios comercialmente más afectado.

El sector agropecuario sigue teniendo una participación relevante en el crecimiento del Producto, aportando un 11.4% del PIB total y una significativa dotación de mano de obra, con relación a otros sectores, que permite en este momento ser uno de los sectores estratégicos de la política económica del gobierno por su contribución económica.

La inversión pública al sector transporte, es de la más cuantiosa y significativa de los últimos años. En efecto, el Gobierno Central destinó en promedio RD\$ 15,659.7 millones, a la compra de una moderna flota de autobuses, que mejoró sustancialmente el transporte urbano de las dos principales ciudades del país: Santo Domingo y Santiago.

La inversión real en el sector Transporte, representó en los últimos años un 7% del Producto Interno Bruto, y un 42% del gasto total del Gobierno Central. La flota de autobuses la maneja el sector público a través de las organizaciones sindicales del transporte, dirigidas por la Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA), donde prestan un eficiente servicio al público, a un precio 40% más bajo del que ofrece el resto de transporte. Para el caso de estudiantes, actualmente existe un programa que rebaja el precio del pasaje en un 60%.

Otro Sector de capital importancia en la aplicación de la inversión pública, es el sector Energía, ya que ha sido objeto de importantes cambios. El proceso de Reforma de la Empresa Pública, llevado a cabo en los últimos cinco años, trajo consigo el fortalecimiento de los activos de las empresas públicas, (capitalización), permitiendo su pase al sector privado, a través de la ley 141-97, o ley general de Reforma de la Empresa Pública.

Uno de los objetivos de la capitalización consisten en recuperar las empresas Públicas, a través de la inversión de nuevos capitales del sector privado local e internacional, para sanear sus estados financieros y modernizarla con nuevas tecnologías y experiencias empresariales.

En este contexto, el sector energía se vio envuelto en cuantiosas inversiones mediante la adquisición de numerosas plantas eléctricas y la reparación de las unidades defectuosas, permitiendo de este modo la venta de la empresa estatal de energía “Corporación Dominicana de Electricidad” (CDE), al sector privado. En los últimos seis años, la inversión pública real (Gobierno Central) al sector Energía alcanzó un monto de RD\$ 1,146.7 millones (US\$68.83 millones).

Por el lado de los sectores sociales, es preciso visualizar la reorientación del gasto público, donde los sectores económicos, pilares del gasto en otros tiempos, son desplazados por los sectores sociales. En consecuencia, el gasto en sectores económicos de los últimos seis años registra un monto de RD\$ 75,562.3 millones, mientras que los sectores sociales, alcanzaron la cifra de RD\$ 89,857.8 millones.

En los últimos seis años el gasto público del Gobierno Central al sector Educación alcanzó un monto de RD\$ 34,459.3 millones, (2.5% del PIB). Indudablemente, la educación se ha convertido en el sector social de mayor aplicación del gasto público, el gobierno central destina un 16% del gasto total a la educación, monto orientado a programas de educación básica y media, principalmente.

La inversión en educación se aplica mediante la construcción, reparación y rehabilitación de escuelas, así como en adquisición de materiales y equipos para la docencia, el Gobierno Central aplica un programa de llevar las computadoras en las escuelas.

Por el lado del sector salud, las iniciativas de inversión pública han mejorado sustancialmente. En los últimos años (1995-2000), el gobierno Central destinó RD\$ 20,105.6, al gasto en salud.

La inversión en salud es la segunda en importancia que efectúa el Gobierno Central, en los sectores sociales. Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, el sector salud se encuentra inmerso en un proceso de reforma y modernización muy avanzado.

Una muestra del desplazamiento del Gasto Público de un sector a otro, se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
**GOBIERNO CENTRAL – PARTICIPACIÓN DEL GASTO ECONÓMICO Y SOCIAL
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (EN MILLONES DE RD\$)**

AÑOS	PRODUCTO	GASTO ECONÓMICO		GASTO SOCIAL	
		INTERNO BRUTO	VALOR ABSOLUTO	PARTICIPACION %	VALOR ABSOLUTO
1995	160,456.0	8,526.6	5.31	9,062.0	5.65
1996	178,970.0	10,369.2	5.79	10,440.6	5.83
1997	209,853.6	10,541.0	5.02	13,266.1	6.32
1998	242,781.0	11,475.4	4.73	15,234.0	6.27
1999	276,341.0	12,751.6	4.61	18,987.4	6.87
2000	324,766.0	18,267.03	5.62	22,867.8	7.04
PROMEDIO	232,194.6	11,988.5	5.18	14,976.3	

Cuadro 3
GASTO POR SECTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES GOBIERNO CENTRAL 1995-2000

SECTORES SOCIALES	EN MILLONES DE RD\$	SECTORES ECONÓMICOS	EN MILLONES DE RD\$
EDUCACIÓN	34,459.4	AGROPECUARIA Y PESCA	15,507.2
SALUD	20,105.6	TRANSPORTE	19,702.1
ASISTENCIA SOCIAL	10,778.5	ENERGIA	12,721.9
ALCANTARILLADO Y AGUA POTABLE	8,188.6	AZUCAR	2,452.1
OTROS	16,325.8	OTROS	25,179
TOTAL	89,857.9		75,562.3

2. Reseña histórica del desarrollo del SINIP

Los primeros pasos para la estructuración de un Sistema Nacional de Inversión Pública sustentado en un soporte informático, tiene sus bases, hacia el año de 1985, en la iniciativa de disponer de un Banco de Proyectos centralizado en la ONAPLAN, como primer intento estructurado con ayuda financiera externa.

Mediante Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable entre el Gobierno Dominicano y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se desarrolló un programa para el fortalecimiento técnico e institucional de los mecanismos de preinversión, programación e inversión a nivel central en la Oficina Nacional de Planificación y a nivel sectorial de los organismos ejecutores de proyectos de inversión que integran los sistemas nacionales de planificación y de proyectos. Involucrando a veinte instituciones públicas distribuidas en seis sectores:

Agropecuaria

Agroindustrial e industrial

Energía

Riego

Infraestructura económica (exceptuando energía)

Preinversión

Para el Desarrollo de este programa y como lo establecía el convenio firmado con el BID, en agosto del mismo año de 1985, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) suscribió un Convenio de Cooperación Técnica con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), quien brindaría apoyo y asesoría técnica a ONAPLAN en la ejecución del programa.

Un segundo momento se ubica con el inicio de las reformas económicas de los 90' y especialmente en lo referente a control del gasto público para lograr el equilibrio fiscal. Lo que implicaba el revisar los procesos de asignación del gasto en inversión, como parte importante en ese proceso de reforma económicas y sociales. De ahí una misión de programación del BID, en su informe de misión del 22 de Octubre de 1993, declaró la prioridad para esa agencia de concretar acciones que permitieran fortalecer el proceso de programación, preparación y ejecución de los proyectos de inversión pública en la República Dominicana. Todo esto, como respuesta a la solicitud elevada por el Gobierno Dominicano, con el propósito de continuar el proceso de reformas económicas iniciados a principios de los 90's con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En lo que se refiere a la reforma presupuestaria en materia de gasto público, se recomendó al Estado Dominicano, la necesidad de modernizar los mecanismos de decisión sobre el gasto en inversión. Esto es, instaurar un sistema nacional coordinado y normalizado de inventario y seguimiento de proyectos de inversión pública.

Otro hecho importante a resaltar, fue la Cooperación Técnica Internacional del Banco de Proyectos de Inversión Nacional de Colombia del Departamento Nacional de Planificación (DNP), en septiembre de 1996, a la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), para la instalación de un Sistema de Proyectos de Inversión Pública en el Departamento de Proyectos de esta institución.

Como resultado de las recomendaciones de la cooperación técnica horizontal de Colombia del año 1996, se realiza un inventario de proyectos de inversión pública en 1997. Con el que se demuestra la casi inexistencia de proyectos en etapa de preinversión y mucha disparidad entre las entidades del sector público, demandantes de recursos de inversión, en lo que conceptualmente es

un proyecto, confundiendo con obras físicas o cualquier iniciativa o plan de acción del Gobierno para resolver problemas puntuales.

Todo lo anterior indicaba la necesidad de recurrir a un mecanismo de apoyo para mejorar los procesos de toma de decisiones y la calidad en la programación y ejecución de la inversión pública, como son los Bancos de Proyectos.

El proceso de consolidación del Sistema Nacional de Inversión Pública, tiene sus inicios en el mes de mayo de 1998 al firmarse el Convenio sobre Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/JF-5893-DR, financiado por el Gobierno Japonés, entre el Gobierno Dominicano y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo principal de fortalecer el sistema de inversiones públicas, como parte del sistema integrado de gestión financiera en la República Dominicana.

El programa comprende actualizar el marco jurídico, funcional y metodológico del sistema de inversiones, fortalecer la capacidad profesional de los recursos humanos vinculados al sistema y desarrollar una estructura informática adecuada para el buen funcionamiento del sistema.

En julio de 1998 se firma el Convenio de Asistencia Financiera No.1093-DR con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el Programa de Administración Financiera Integrada. Cuyos objetivos específicos son: a) generar una mayor consistencia entre las políticas fiscales de gasto e inversión y los objetivos nacionales de desarrollo; b) hacer más eficiente la administración de los activos y pasivos del Estado; y c) incrementar la transparencia en la administración de los fondos públicos y la eficacia del control interno.

Producto del Convenio ATN/JF-5893-DR, el 15 de Octubre de 1999, ONAPLAN contrató – mediante llamado internacional abierto- los servicios profesionales de consultoría de la firma Development ALternatives, Inc. (DAI), para asistir técnicamente a ONAPLAN en el desarrollo del programa.

En noviembre del año de 1999, se inicia la fase preparatoria para el diseño de un Sistema Inversión Pública, que tenga como instrumento fundamental un Banco Maestro de Proyectos de Inversión, con sede en ONAPLAN, conectado a una red de Bancos de Proyectos en un grupo de entidades públicas elegidas, como primera etapa, a través del programa denominado Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos, SISPRO.

En el mes de enero del año 2000 se inician las acciones contenidas en el Plan de Trabajo, tendientes a contribuir con el fortalecimiento de la programación y el seguimiento de las inversiones públicas y a crear oportunidades destinadas a utilizar las inversiones públicas para estimular el desarrollo.

Para entonces el SISPRO contempló para la primera etapa, la integración al proyecto de ocho (8) entidades piloto, coordinadas por la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) del Secretariado Técnico de la Presidencia, las cuales en su conjunto ejecutan, aproximadamente, el 80% de la inversión pública consignadas en el presupuesto del país. Estas instituciones son: Secretaria de Estado de Educación, Obras Publicas y Comunicaciones, Salud Publica y Asistencia Social, Agricultura, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados, Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santo Domingo, Fondo Dominicano de Preinversión.

El objetivo General del Sistema de Inventario y Seguimiento de Proyectos, SISPRO, es hacer más eficiente la asignación y manejo de los recursos públicos, al armonizar los programas de inversiones con los objetivos de desarrollo, de modo que los proyectos y programas contribuyan a mejorar el bienestar de la población.

En tanto, los objetivos específicos del Programa son:

- Mejorar el marco normativo, funcional y metodológico de operaciones del sistema de inversiones.
- Fortalecer la capacidad profesional de los recursos humanos vinculados al sistema.
- Implementar y desarrollar una estructura informática adecuada para el buen funcionamiento del sistema.

3. Situación existente antes de la implantación del SINIP

Los esfuerzos anteriores a la implantación del SINIP en materia de reforma del sector público, se limitan a resoluciones y medidas de carácter muy puntuales adoptadas aisladamente en las dependencias centralizadas y autónomas del Estado dominicano.

Manteniéndose, en consecuencia las deficiencias estructurales en la planificación, presupuestación y ejecución de las inversiones públicas, que se derivan de la falta de destreza y orientación de la estrategia de desarrollo del gobierno central.

Al momento de la implantación del Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos, se identificaron los siguientes problemas relacionados con la ausencia de un sistema armonizado de inversiones públicas.

Capacidad limitada para identificar, formular y evaluar proyectos. Las decisiones de inversión se realizaban sin la consideración técnica adecuada de los proyectos, con el resultado de que los escasos fondos presupuestarios se empleaban sin criterios de priorización que tomen en cuenta el rendimiento económico y social del proyecto. Esto se derivaba de la ausencia de análisis económicos y financieros para todas las propuestas de proyectos, sin que los resultados se pusieran al alcance de los departamentos pertinentes de los ministerios. Como consecuencia de la falta de un sistema institucionalizado de análisis de proyectos, la mayoría de las decisiones sobre inversiones en proyectos las tomaba el Poder Ejecutivo a un nivel sumamente centralizado, sobre la base de criterios discrecionales.

Ausencia de un procedimiento que vincule la programación de las inversiones en ONAPLAN con la elaboración del presupuesto en ONAPRES. El presupuesto nacional no toma en consideración la necesidad de una programación a varios años para el financiamiento de los proyectos y los gastos de operaciones y mantenimiento, producto de la falta de coordinación entre el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Presupuesto.

Sistemas y destrezas débiles para administrar la ejecución de proyectos y para el seguimiento físico y financiero de los proyectos. Cada secretaría tiene su propio sistema de seguimiento. No existe un repositorio central de información sobre seguimiento de proyectos que incluya sectores claves, tales como agricultura, salud, educación, vivienda.

La calidad de los datos relativos a proyectos que analiza y evalúa ONAPLAN no permite una asignación priorizada de manera adecuada.

Ausencia de instalaciones o de inventario de las condiciones del proyecto que suministra datos acerca de si se debe continuar el mantenimiento o reemplazar las inversiones. Es común por parte de las secretarías efectuar el mantenimiento de equipos sobre la base de mantenimiento correctivo, sin que estén programadas ni existan planes de correcciones preventivas, lo que debilita la base económica para la programación de capital y potencialmente ocasionando mayor derroche de fondos.

Sistemas débiles para medir el impacto del desempeño de las inversiones públicas sobre los beneficios previstos.

Destrezas limitadas del personal en cuanto a programación de las inversiones públicas, elaboración de presupuestos, seguimiento y evaluación.

Ausencia de capacidades de generación y recuperación de datos en relación con el ciclo de proyectos, desde la preinversión hasta la evaluación a posteriori.

4. Marco Legal del SINIP

La estructura legal del sistema de inversión pública, ha requerido de la revisión de las normas y procedimientos que rigen el proceso de preparación de los programas de inversión pública, con el propósito de adecuarlas al nuevo sistema.

El Poder Ejecutivo mediante decretos presidenciales ha adecuado el marco legal que rige en materia de planificación, presupuesto y proyectos, con el fin de establecer procedimientos a seguir para la preparación, presentación, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión para fines de financiación o cofinanciamiento con recursos provenientes del fondo general de la nación o mediante fondos especiales. En ese sentido, en el marco del proyecto SISPRO se ha llevado a cabo una revisión de la normativa institucional y jurídica que rige la operación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas de la República Dominicana (Leyes, decretos, resoluciones).

El Sistema Nacional de Planificación, se amparan en la Ley No. 55 del año 1965, que crea el Sistema Nacional de Planificación e integra el Consejo Nacional de Desarrollo, en tanto, la formulación del presupuesto está sustentado en la Ley Orgánica de Presupuesto, Ley No. 531 de 1969, que comprende el presupuesto del Gobierno Central e instituciones descentralizadas y autónomas del Estado.

El objetivo de la Ley 55 es el de coordinar y racionalizar las funciones de los organismos técnicos que sirven de bases comunes a todas las ramas de la administración Pública, para hacerlas más eficientes. Teniendo el Consejo, entre sus funciones, la responsabilidad de la formulación de la política económica y social del Gobierno, impartir las directrices generales para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, del presupuesto nacional y de los programas de estadísticas y censos, y la de conocer, aprobar, o desaprobado los planes y programas nacionales y regionales, a ser sometidos al Poder Ejecutivo.

Aunque la Ley 55 otorgaba al Secretariado Técnico de la Presidencia la coordinación de los programas de crédito, ayuda financiera y asistencia técnica provenientes del exterior, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto NO.1532 del 14 de febrero de 1980, que creó una Comisión encargada de la supervisión de los programas y proyectos de desarrollo financiados con recursos provenientes de agencias y organismos internacionales, y creó un Fondo, con el Decreto 1848 del 27 de diciembre de 1971, destinado a financiar los estudios de preinversión requeridos para proyectos de inversión a ser financiados con recursos internacionales. En tanto, El Decreto 1575 del 17 de noviembre de 1983 dispuso la creación de un Fondo Nacional de Contrapartida en el Banco Central, que posteriormente fue modificado por el Decreto No.3573 del 27 de diciembre de 1985, destinando el saldo de los recursos al pago de deuda externa.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo puso en vigencia el Decreto No.40-87 de fecha 20 de enero de 1987, derogando los Decretos No.1532 y No.1575, y el cual autorizaba al Secretariado Técnico de la Presidencia, establecer los mecanismos necesarios para garantizar la adecuada administración de los recursos internacionales.

Recientemente, una serie de decretos emitidos por el Poder Ejecutivo establecen la base institucional y jurídica sobre la cual debe operar el sistema nacional de inversión pública, el sistema de información y seguimiento de proyectos y el banco de proyectos, los cuales se describen a continuación.

El Decreto No.410, de fecha 11 de agosto del 2000, tiene como propósito fundamental reglamentar las actuales disposiciones legales en materia de planificación y presupuestación de

proyectos de inversión pública, tendentes a armonizar las instituciones que integran al sector público dominicano. Para lo cual, dispone la creación del Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos (SISPRO), teniendo como soporte informático el Banco de Proyectos de Inversión, operado bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN).

Mediante el Decreto No.685, de fecha 1ero. de septiembre del 2000, se crean las bases que integran el proceso de descentralización al sistema nacional de planificación, al establecer los mecanismos y procedimientos institucionales para vincular y coordinar, entre las instituciones públicas, la sociedad civil y el sector privado organizado, las acciones del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa en las diferentes fases de elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social y en el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto del Sector Público como expresión financiera de los planes de desarrollo.

Este decreto ratifica al Consejo Nacional de Desarrollo, los Consejos Sectoriales de Desarrollo, con sus respectivas Oficinas Sectoriales de Programación y Oficinas Institucionales de Programación, y agrega a los organismos tradicionales (Secretarías de Estado, Direcciones Generales, Institutos Autónomos, etc.), las entidades espaciales, al crear los Consejos Regionales de Desarrollo, los Consejos Provinciales de Desarrollo y los Consejos Municipales de Desarrollo, establecidos sobre la base de la conformación de 9 regiones administrativas, como instrumento de coordinación de las acciones de programación, seguimiento y evaluación de los planes regionales de desarrollo.

Crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP), apoyado en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIP).

Recientemente, el Poder Ejecutivo dispuso mediante el Decreto 614-01, del 12 de Junio del 2001, el establecimiento del Sistema de Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto, con el propósito de contribuir con el equilibrio financiero al dotar a las instituciones del Gobierno Central y las entidades descentralizadas y autónomas de un adecuado financiamiento, que mediante el mecanismo de Programación de la Ejecución Trimestral y la asignación de cuotas de compromiso, se logre una previsibilidad presupuestaria para la correcta ejecución de sus prioridades sectoriales y se ejerza la descentralización en la decisión del gasto.

En virtud de las significativas subvenciones que el Gobierno Dominicano transfiere a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), como apoyo a los programas, proyectos de desarrollo y las actividades comunitarias y sociales realizadas por estas organizaciones, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto No.407-01, de 21 de marzo del 2001, el cual crea el Consejo Nacional de Seguimiento a las Asociaciones sin Fines de Lucro, y establece los procedimientos de registro, regularización y control de estas organizaciones.

4.1 Aspectos legales que afectan el éxito del sistema

La base legal que sustenta el sistema nacional de inversión pública presenta debilidades, que son en la actualidad objeto de debate y reformas en su parte sustantiva, y que en gran medida el proceso de revisión de la estructura jurídica ha permitido adecuar para la implementación de los mecanismos soportes del sistema nacional de planificación y presupuestación de la inversión pública.

En ese orden la Ley No.531, presenta en sus articulados deficiencias que en la actualidad resultan improcedentes en el proceso de modernización del Estado.

Es así como, en su Art. 22, se establece que las solicitudes de gastos formuladas por los diferentes organismos, deben ceñirse a los límites establecidos por la Presidencia de la República, a dar potestad al Poder Ejecutivo a incidir en las partidas presupuestarias favoreciendo los propósitos y objetivos políticos del gobierno, permitiendo violar el criterio de transparencia, al darle prerrogativas al Presidente de desviar la asignación presupuestaria.

En su Art. 50, destina el 75% del excedente de ingresos sobre el estimado mensual a un fondo especial acumulado en la Tesorería Nacional a disposición del Poder Ejecutivo, conlleva a afectar directamente el principio de transparencia, al ser este artículo responsable directo de la desviación significativa entre la asignación establecida y la efectiva.

El referido artículo, viola el principio de equidad, por cuanto en su esencia da posibilidades al gobierno de concentrar recursos en aquellas regiones, sectores económicos y sociales prioritarios para sus propósitos políticos particulares. Además de afectar la estabilidad, por cuanto el Poder Ejecutivo en su uso discrecional de los fondos especiales a su disposición puede incidir en la estabilidad fiscal vía incremento del gasto, por cuanto la administración del Fondo bajo la directa responsabilidad del Ejecutivo quien, es asignado según convenga y sin necesidad de aprobación.

La inclusión de este artículo en la Ley se ha constituido en un incentivo a la subestimación de los ingresos presupuestarios, alejando significativamente el presupuesto de la efectividad de cualquier Plan de Desarrollo Nacional que pueda implementarse, al ser dependiente del ciclo político, violando el principio de la estabilidad.

El Art. 52 es una derivación del Art.50, al dar potestad al Poder Ejecutivo a utilizar el 100% del Fondo de Reservas Presupuestal, luego de alcanzar el 5% del presupuesto de ingresos vigente, afectando de igual modo la transparencia, la equidad y la estabilidad.

5. Estructura para la administración del sistema nacional de planificación, SNP, y de inversiones públicas, SINIP.

Las entidades del Sector Público Dominicano con las funciones de aplicación de las normativas, administración, asesoría, ejecución y toma de decisiones, que intervienen en el proceso de formulación, programación y ejecución de los gastos de inversión del gobierno, conforman la estructura formal responsable del funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En términos formales el Sector Público Dominicano está integrado por el Gobierno Central, Organismos Autónomos y Descentralizados.

El Sistema Nacional de Planificación (SNP) de la República Dominicana, tiene su origen en la década del 60, al establecerse su base legal y normativa en el año de 1962, pero es a partir de la promulgación de la Ley No. 55, en diciembre de 1965, cuando se institucionaliza formalmente la práctica de planificación en el país, al crearse las estructuras administrativas, consultivas y operativas del actual sistema de planificación.

El Sistema Nacional de Planificación y de Inversión Pública está fundamentado en tres niveles de análisis:

- El Institucional, que ubica los proyectos bajo el ámbito de responsabilidad de las instituciones y sus respectivos incumbentes;
- El Sectorial, que agrupa áreas de funciones e instituciones en el conjunto de un sector conforme a lo establecido en el Art.44 del Decreto Presidencial 685-00, y al análisis de los respectivos Consejos de Desarrollo Sectoriales, Regionales, Provinciales y Municipales.
- El Territorial, que según los niveles de descentralización corresponde a regiones, provincias, municipios, y al análisis de los respectivos Consejos de Desarrollo Descentralizados.

En términos formales la estructura de planificación está organizada en el orden jerárquico presentado en el siguiente gráfico:

Gráfico 1

HORIZONTE DE COBERTURA DEL SISPRO PARA LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA

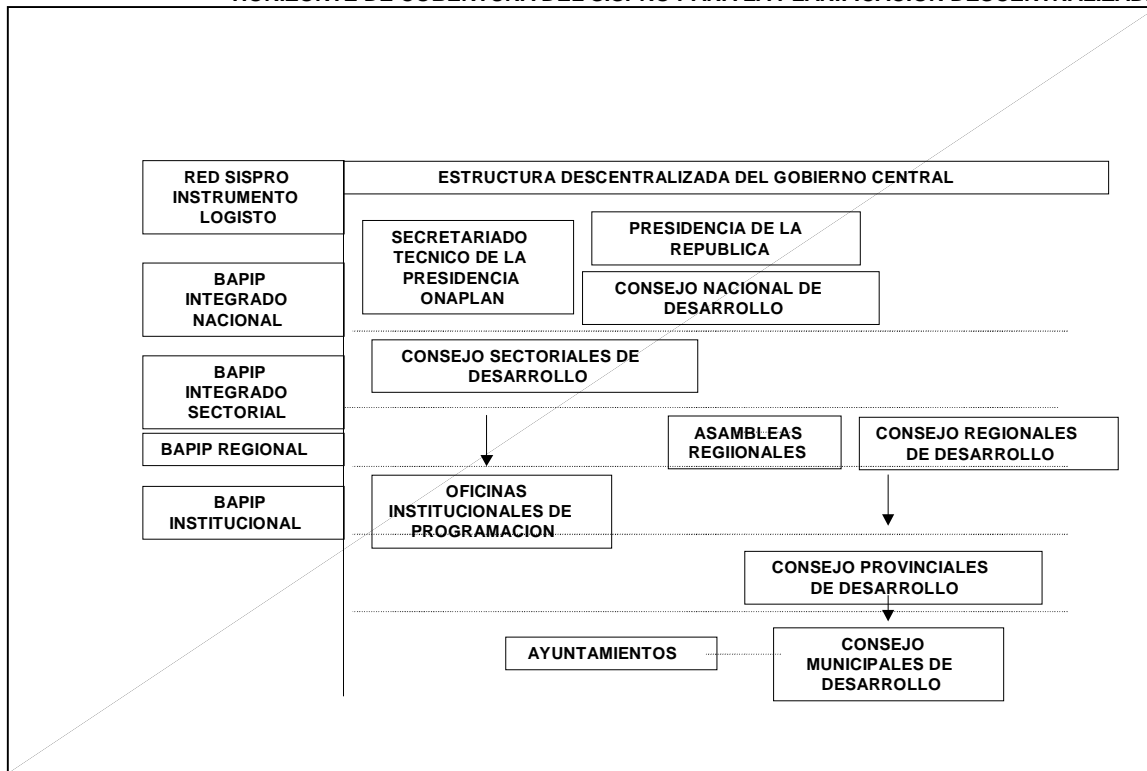


Gráfico 2

ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN INVERSIÓN PÚBLICA

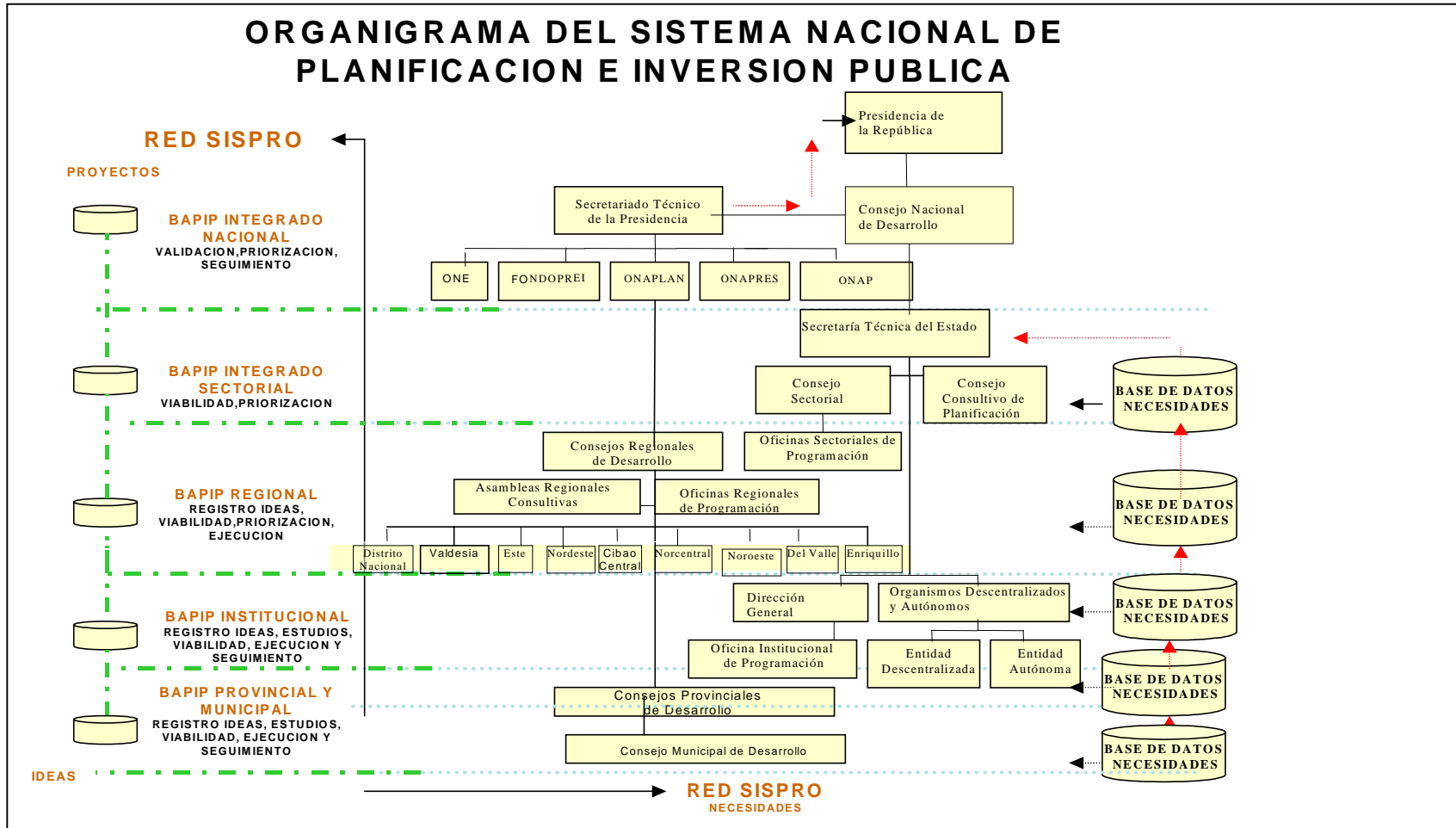


Gráfico 3

ÓRGANOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN



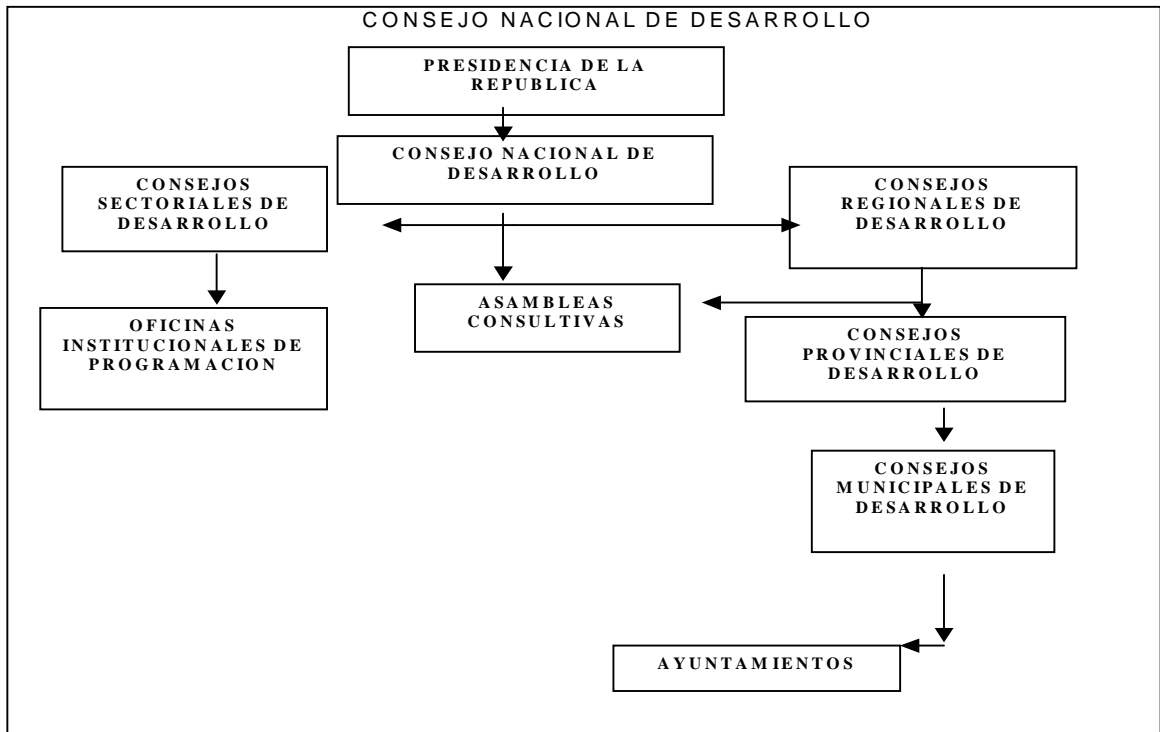
5.1 Consejo Nacional de Desarrollo (CND).

Este Consejo representa el ente de mayor jerarquía en la estructura del SNP. Tiene bajo su responsabilidad el delineamiento de las Políticas Globales en materia de desarrollo económico y social, la aprobación de los Programas de Desarrollo y la obligación de velar por su cumplimiento.

El CND está presidido por el Presidente de la República, y lo integran, además, los Secretarios de Estados de los principales Ministerios, el Gobernador del Banco Central y el Secretario Técnico de la Presidencia.

Gráfico 4

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO



5.2. Secretariado técnico de la presidencia (STP).

Es la entidad operativa y especializada del CND, y principal ente del SNP, bajo cuya dirección formal se encuentran las unidades administrativas y operativas fundamentales en materia de planificación y gestión del presupuesto público. Son partes del STP, las siguientes entidades:

Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). Es la unidad técnica responsable de la formulación y seguimiento de los planes nacionales de desarrollo. Coordina las actividades de programación de la inversión pública. Formula los llamados Planes Nacionales de Desarrollo (PLANDES), para períodos de cuatro años.

Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Esta unidad tiene como función principal la administración presupuestaria, es la encargada de la formulación del presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, además es la responsable de todo el proceso de ejecución y control del presupuesto, siendo en sentido efectivo la unidad administrativa más importante en la gestión de las finanzas pública en la República Dominicana.

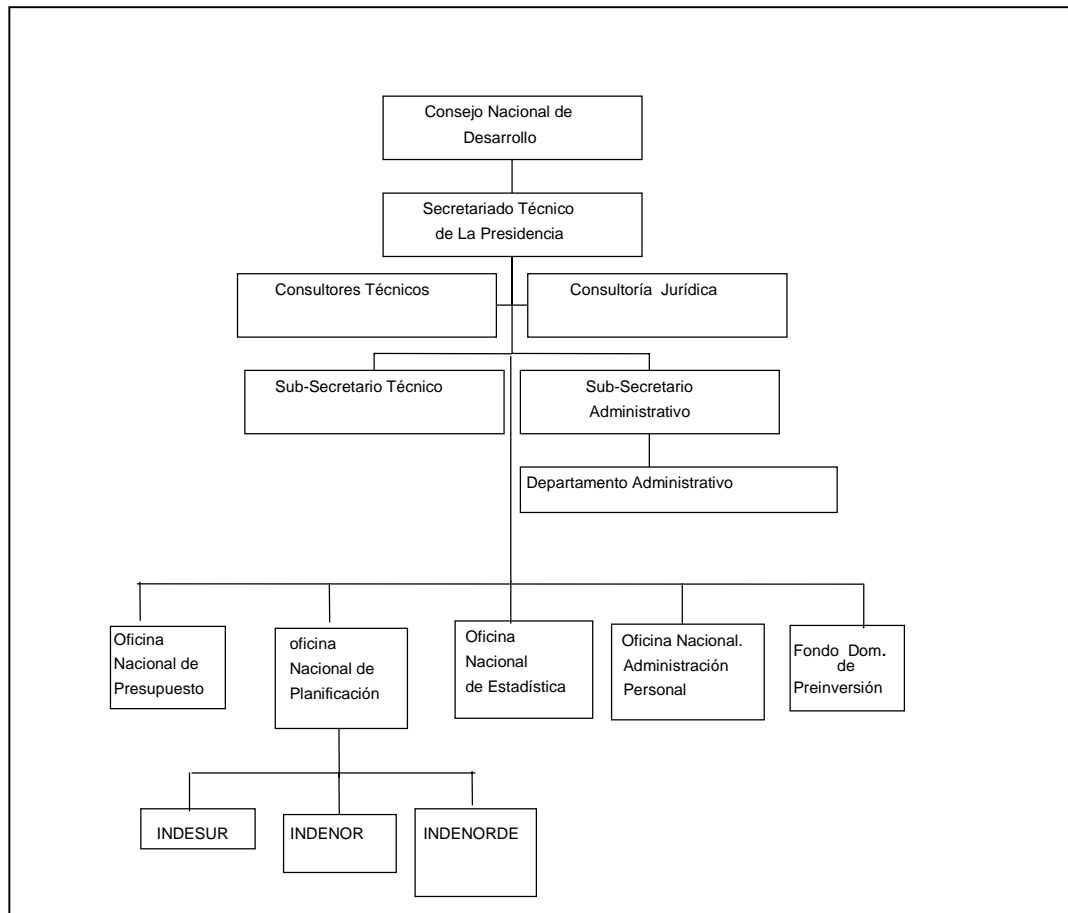
Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). Es el ente responsable de la recopilación y análisis de los datos y estadísticas que servirán de fuente de información para que el resto de las entidades públicas sustenten sus planes y programas en el conocimiento de la realidad que se deriva de los datos y cifras recopiladas y procesadas por ONE.

Las Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). La cual tiene la responsabilidad de aplicar las normas y procedimientos de contratación, control y registro del personal del sector público de las instituciones centralizadas y descentralizadas del gobierno dominicano.

Fondo Dominicano de Preinversión (FONDOPREI). Esta entidad financia la formulación de estudios de prefactibilidad y factibilidad y diseño básico de proyectos de inversión para ser presentados a instituciones financieras públicas y privadas.

Departamentos, Divisiones, Oficinas y Consejos de Planificación Institucionales y Sectoriales. Están diseminadas en las diferentes secretarías de estado e instituciones del sector público, que son las responsables de la formulación y seguimiento de los programas, planes y proyectos sectoriales vinculados a los planes y proyectos nacionales. Estas unidades existentes en la mayoría de los organismos gubernamentales están en proceso de articulación de sus acciones con la ONAPLAN, a través del Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos, SISPRO, que opera bajo la responsabilidad del Departamento de Inversión Pública y Banco de Proyectos.

ESTRUCTURA FUNCIONAL SECRETARIADO TÉCNICO DE LA PRESIDENCIA



5.3 Estructura de la oficina nacional de planificación

La Oficina Nacional de Planificación está encabezada por su Director Nacional, y la integran dos sub-direcciones, y un departamento administrativo, y cuatro departamentos funcionales, descritos a continuación:

5.3.1 Departamento de inversión pública y banco de proyectos:

Su función principal es la de formular el presupuesto de inversión pública, mediante la evaluación y análisis de los proyectos de inversión, y su posterior seguimiento físico y financiero de la ejecución programática. Así como, coordinar con el Sector Público la aplicación de los aspectos metodológicos y normativos relativos a los Proyectos, y su registro en el Banco de Proyectos integral, administrado y operado por el Departamento.

5.3.2 Departamento de gestión territorial:

La función principal de este departamento es apoyar directamente al proceso provincial de participación y descentralización de la Planificación y desarrollo a la gestión de ordenamiento territorial. Al mismo tiempo dar seguimiento y orientación a los procesos de ordenamiento territorial que se articulan en diferentes espacios del país. Bajo su mando se encuentran las Divisiones de Gestión e Inversión Local, Ordenamiento Territorial, y Difusión y Capacitación.

5.3.3 Departamento económico:

La labor principal de este departamento es dar seguimiento al comportamiento de la economía por medio de informes que presentan una evaluación de los indicadores macroeconómicos, así como el comportamiento físico de sectores productivos y actividades que conforman la economía dominicana. Bajo este departamento se encuentran las siguientes divisiones: Sector Público, División Agrícola, Infraestructura y Energía, Comercio Exterior e Interno.

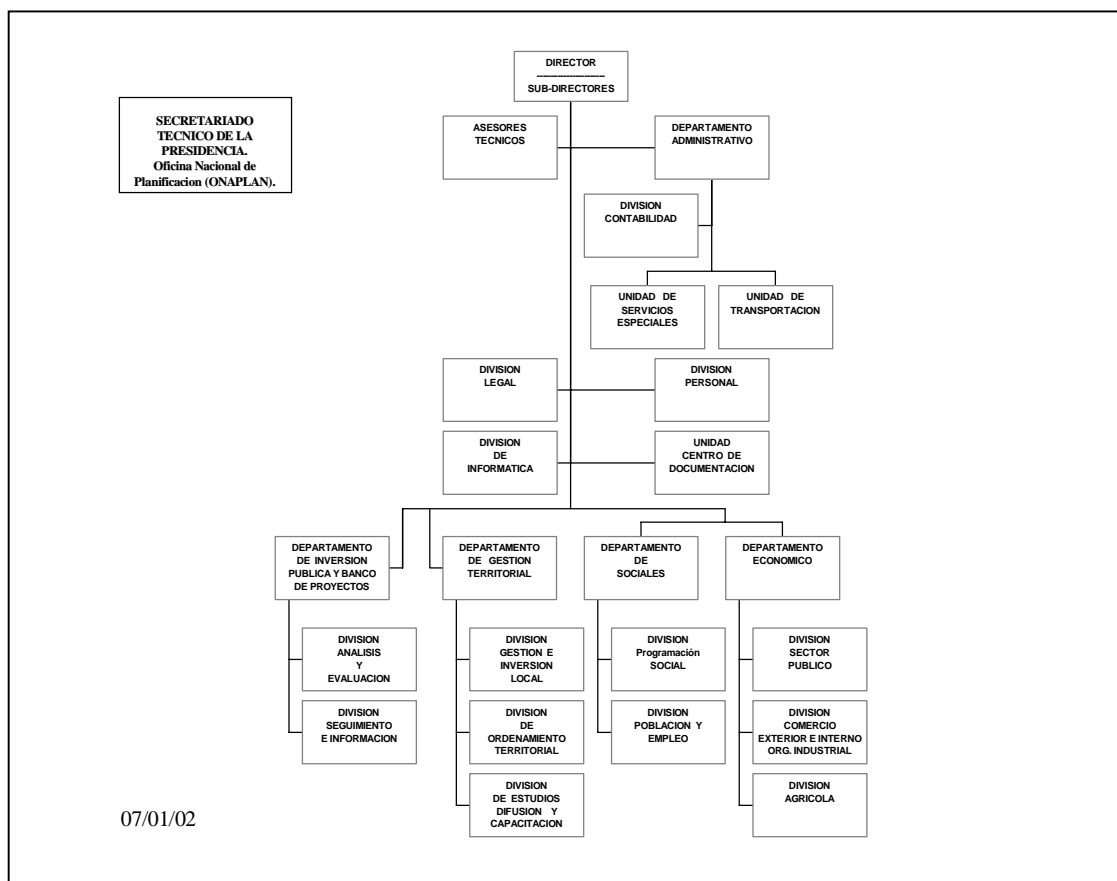
5.3.4 Departamento administrativo:

La función principal es dirigir, coordinar y supervisar todas las actividades administrativas que se realizan en la institución. Participa en la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la entidad. Bajo su mando se encuentran las unidades de Contabilidad, Recursos Humanos, Trasportación y Servicios Generales, División Legal, Informática, y Centro de Documentación.

5.3.5 Departamento de planificación social:

Las actividades principales son la producción y propagación de informaciones socioeconómicas y demográficas a través de boletines, monografías, y otros estudios específicos de gran utilidad para las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Al mismo tiempo contribuye con las oficinas sectoriales gubernamentales en el diseño de proyectos y programas, así como en el fortalecimiento de los sistemas de información en los niveles central y local conjuntamente con el Departamento de Gestión Territorial. Bajo su dependencia se encuentran la división de Programación Social y la división de Población y Empleo.

Gráfico 6
ESTRUCTURA FUNCIONAL DE ONAPLAN



5.4 Funciones del departamento de inversión pública y banco de proyectos

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP), de conformidad con los lineamientos y normativas del Decreto 685-00, materializa el postulado de descentralización y participación ciudadana, al constituirse en el mecanismo de gestión del desarrollo y modernización del proceso de la administración pública, tendente a lograr en el Estado la eficiencia y eficacia en la asignación y manejo de los recursos públicos.

Para su implementación el Decreto Presidencial le asigna a ONAPLAN y, específicamente, al Departamento de Inversiones Públicas y Banco de Proyectos, la función de coordinar con todo el Sector Público lo relacionado con los aspectos metodológicos y operativos relativos a los Proyectos de Inversión desde la etapa de “idea”, como punto de partida de un proyecto, hasta la etapa de su ejecución y entrada en operación.

En consecuencia, el Departamento responsable de diseñar, ejecutar y operativizar el Sistema Nacional de Inversión Pública, se constituye en la unidad principal de coordinación permanente entre las instituciones sectoriales y ONAPLAN, como entidad coordinadora de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Las inversiones públicas en su conjunto y en sus aplicaciones sectoriales y territoriales constituyen un eje importante de los planes y las políticas de desarrollo del país, de modo tal que involucran a todas las instituciones del sector público y en muchos aspectos son directa e indirectamente un potente incentivo de las inversiones privadas en todas sus expresiones. Estas forman parte significativa de la política de asignación de recursos y gastos del Presupuesto General de la República y en su ejecución operan en el ámbito del sistema presupuestario.

La relación entre los gastos de inversión y los gastos corrientes es permanentemente interactivo y mucho más en las nuevas visiones multi-anales de los presupuestos. En consecuencia, toda inversión pública, una vez concluida su ejecución, genera gastos corrientes recurrentes a partir de la etapa en que el Proyecto entra en operación, debiéndose financiar los mismos a través del presupuesto de gasto corriente, salvo en los casos de proyectos autofinanciables que, por lo general, son minorías en el conjunto de las inversiones públicas.

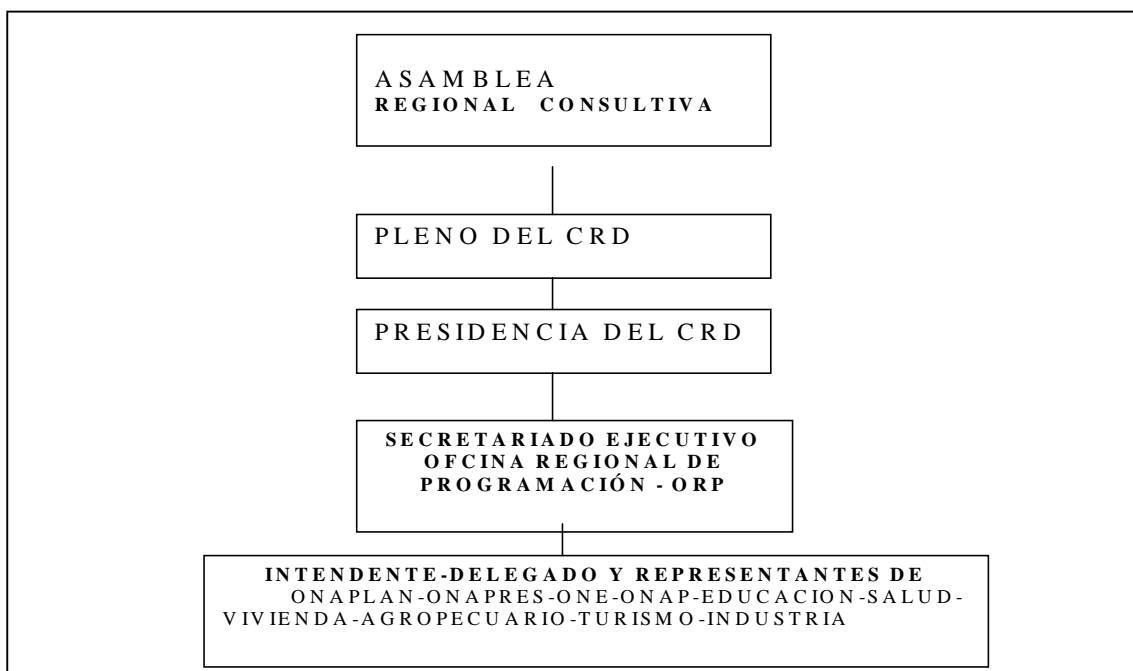
Dentro del sistema presupuestario las inversiones públicas tienen una fuerte incidencia en la política y la administración del sistema de crédito público, tanto interno como externo, incluyendo en este último caso, el significativo peso de las donaciones externas. Si bien el financiamiento vía préstamos de las inversiones públicas incide en el nivel de los compromisos futuros debido al endeudamiento, lo cierto es, que los préstamos y las donaciones del exterior cumplen generalmente un papel de corto plazo, importante en materia de los aportes en divisas que contribuyan a mejorar el balance de reservas del país y la atención de sus compromisos de servicios de amortización e intereses de la deuda externa.

Mediante Decreto No.685-00, el Poder Ejecutivo incorpora al Consejo Nacional de Desarrollo y los Consejos Sectoriales de Desarrollo, mecanismos de descentralización en el proceso de planificación y programación de la inversión pública al reglamentar, en la estructura de planeación del desarrollo, los Consejos Regionales, Provinciales, y Municipales de Desarrollo.

5.5 Consejo regional de desarrollo (CRD).

El Consejo Regional de Desarrollo, integrado por autoridades municipales, gubernamentales y representantes de las fuerzas sociales de la Región. El objetivo de los CRDS's es el de promover el desarrollo armónico de las respectivas regiones del país, asegurando la participación de las fuerzas sociales en la identificación, formulación y ejecución de planes, programas y proyectos prioritarios, ampliando la articulación y colaboración entre las comunidades y los diversos niveles del Gobierno y promoviendo la coordinación entre las diferentes instituciones públicas.

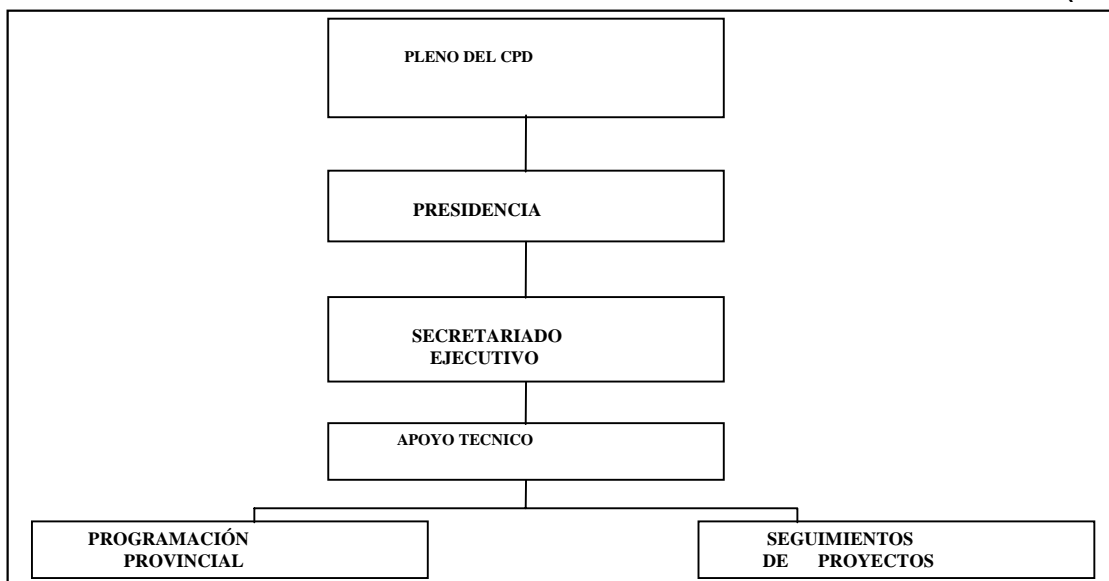
Gráfico 7
CONSEJO REGIONAL DE DESARROLLO (CRD)



5.6 Consejo provincial de desarrollo (CPD).

Integrado por autoridades provinciales, municipales y representantes de las fuerzas sociales y congresionales de la provincia, se promueve a partir de los esfuerzos dirigidos a la racionalización de la organización administrativa del Estado en el marco del proceso de descentralización y desconcentración. Responde a la necesidad de fortalecer el modelo de articulación de la planificación municipal con lo provincial y regional para garantizar la participación de todos los sectores.

Gráfico 7
CONSEJO PROVINCIAL DE DESARROLLO (CPD)

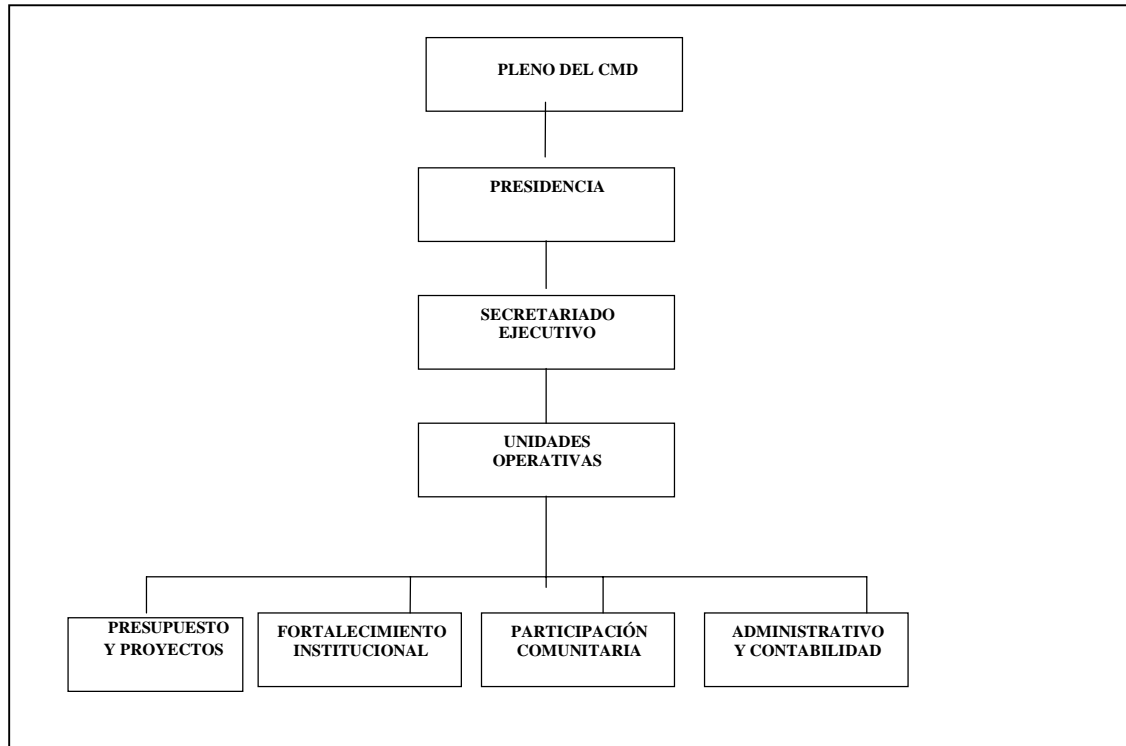


5.7 Consejo municipal de desarrollo (CMD).

Integrado por autoridades municipales, gubernamentales y representantes de las fuerzas sociales del municipio. Su propósito es apoyar íntegramente a los ayuntamientos municipales, constituyéndose como organismo de consulta permanente. Además, pretende ser un instrumento de canalización de recursos al Ayuntamiento Municipal, coadyuvando las iniciativas del mismo con la coordinación de las acciones públicas del Gobierno Central.

Gráfico 8

CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO (CMD)



5.8 Componente metodológico del SINIP

La ejecución de las acciones consignadas en el proyecto del Sistema de Inventario y Seguimiento de Proyectos, SISPRO, dio como resultado, la dotación al Sistema Nacional de Inversión Pública de un conjunto de normas técnicas y metodológicas, que sirven de criterio para la identificación, formulación, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión pública.

Las primeras Metodologías diseñadas las constituyen las 'Normas Técnicas Generales para la Identificación, Formulación, Preparación, Evaluación y Seguimiento de Proyectos, y las normas sectoriales, diseñadas para los sectores sociales de salud, educación, agua potable, recursos hidráulicos, y los sectores de agricultura y construcción de infraestructura de red vial.

Las metodologías sectoriales están en proceso de revisión e implementación por parte de las instituciones correspondientes, de modo que las mismas sean asumidas por estas dependencias gubernamentales como producto de criterios de común aceptación.

5.9 Componente de capacitación de SINIP

El Sistema SISPRO ha dotado al Sistema Nacional de Inversión Pública de una estrategia de formación y capacitación a los recursos humanos del sector público responsables de la planificación y la programación de proyectos de inversión.

Dentro de este componente se han realizado varias actividades de capacitación a técnicos y funcionarios de nivel medio de las instituciones pilotos integradas al SISPRO, tendentes a fortalecer la capacidad profesional de los recursos humanos vinculados al Sistema, tal y como se puede observar en el cuadro presentado a continuación.

Asimismo, se estableció acuerdos con dos universidades del país para la realización de cursos de alto nivel en materia de proyectos de inversión pública, dirigido a profesores universitarios.

El eje principal del componente de capacitación está conformado en torno al Grupo Interinstitucional de Capacitación, quienes mediante el dominio de las técnicas de enseñanza-aprendizaje, tienen la capacidad de multiplicar los conocimientos adquiridos en el proceso de formación en el ámbito de proyectos.

5.91 El programa de capacitación SISPRO 2001

La Capacitación de SISPRO se ha propuesto como objetivo central fortalecer la capacidad institucional de entidades públicas en lo relativo a la identificación, formulación y gestión de los Proyectos de Inversión, lo que comprende el ciclo de vida de los proyectos en sus fases de preinversión, de inversión y de operación, verificando sus contribuciones, mediante la evaluación expost de sus resultados. Para ello, en el marco del Convenio ATN/J/5893-DR, se contrató, por concurso internacional, a la firma colombiana GERENCIAL LTDA, la cual ejecutó el “Programa de Capacitación SISPRO 2001”, en el cual se han capacitado a una masa crítica de profesionales dominicanos responsables por el desarrollo e implementación del SISPRO en sus instituciones y por las actividades para reproducción de los cursos y la asistencia técnica necesaria para la consolidación del sistema.

5.9.2 Enfoque y estrategia general de SISPRO 2001

El Programa de Capacitación SISPRO 2001 se ha basado en un enfoque sistémico, apoyado en una interesante estrategia cuyo resumen e interacciones se presenta en el gráfico adjunto.

La estrategia general del sistema de capacitación lanzado por SISPRO 2001 se basa en la realización articulada del siguiente conjunto de actividades, tendientes a cubrir las diferentes fases del ciclo del proyecto y los niveles nacional, regional y local.:

- Diseño e implementación de un programa de cursos para recursos humanos nacionales.
- Realización, en nivel avanzado, de un Curso sobre Solución de Problemas y Marco Lógico
- Realización, en nivel avanzado, de un Curso de Capacitación de Capacitadores sobre Metodología General de Proyectos de Inversión Pública
- Realización, en nivel avanzado, de dos Cursos sobre Metodologías Sectoriales de Proyectos de Inversión Pública, que cubrieron los siguientes sectores: educación, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda, agricultura y vías.
- Realización de un Curso Regional de Proyectos Territoriales, Locales y Comunitarios.
- Realización, en nivel avanzado, de un Curso sobre Gestión, Seguimiento, Control y Evaluación de Resultados de Proyectos de Inversión Pública.

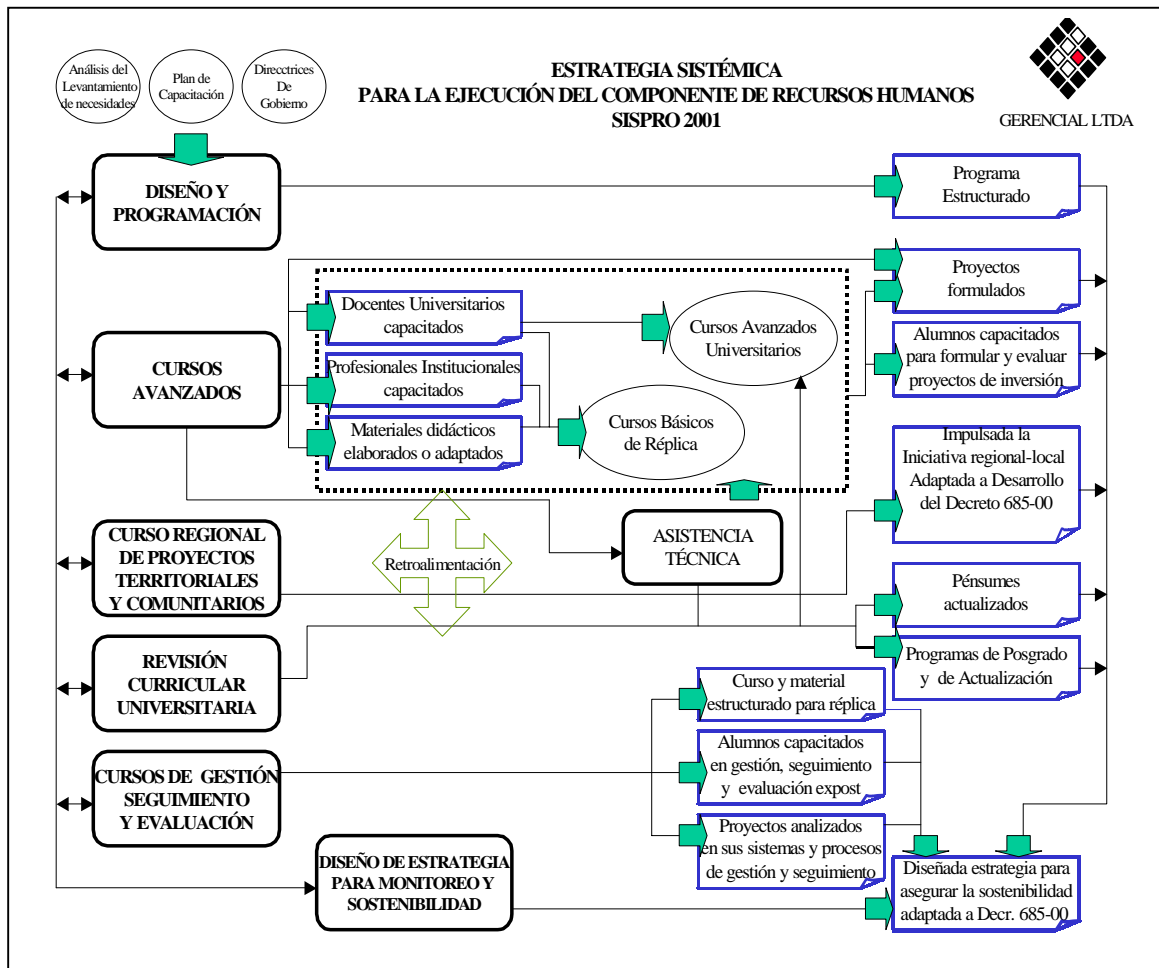
Para procurar la expansión y sostenibilidad del programa, la estrategia de ejecución de una secuencia vertebral de cursos con capacidad multiplicativa, se está apoyando y se deberá seguir apoyando en un conjunto de acciones articuladas, entre las que se destacan:

- La supervisión técnica de la capacitación en los cursos de réplica que en el nivel básico impartirán los agentes capacitadores habilitados en las instituciones participantes.

- El apoyo a la capacitación en los cursos que en el nivel avanzado impartirán las Universidades vinculadas al programa.
- Revisión y actualización de los programas de oferta de las Universidades (3) vinculadas al Proyecto SISPRO y de los cursos de especialización o actualización de egresados en los temas de proyectos de inversión pública.
- Actualización y complementación de las metodologías sectoriales para la formulación y evaluación de proyectos sectoriales.

Gráfico 9

ESTRATEGIA SISTEMICA PARA LA EJECUCIÓN DE COMPONENTE DE RECURSOS HUMANOS SISPRO 2001



Cuadro 4**RELACIÓN DE CURSOS IMPARTIDOS POR EL SISPRO**

Nombre	Fecha	Cantidad de participantes	Objetivo del curso
Taller de Capacitación Para Capacitadores	03 al 04-03-2000	35 Personas	Promover la motivación de la comprensión de modernas metodologías destinadas a dotar a ONAPLAN y su cuerpo técnico de herramientas que hagan más efectiva su misión, posicionando y fortaleciendo su rol de órgano rector como entidad coordinadora de la planificación nacional.
Taller de Casos Prácticos	29 al 31-03-2000	39 personas	Diseñar y utilizar materiales interesantes, tales como casos y ejercicios que inciten a tomar medidas, así como estimular la producción local de material
Proyectos de Inversión y Necesidades Socio-económicas	20 al 23-03-2000	18 personas	Hacer mas eficiente el uso de los recursos Públicos aplicados a la inversión, disminuyendo los riesgos que conllevan a la aplicación de fondos al margen de los criterios socioeconómicos de racionalidad, transparencia y eficiencia.
Taller Funciones y Enfoques del Grupo Coordinador de la Capacitación en materia de Inversión Pública y Banco de Proyectos	5-Dic-2000	35 Personas	Crear una infraestructura de capacitación institucional para las inversiones públicas, con capacidad de enseñar y administrar e impartir cursos de capacitación
Taller Marco Conceptual, Normas y Aspectos Informáticos del SISPRO	05 al 07-12-2001	35 Personas	Fortalecer la dirección de proyectos y específicamente las unidades de Formulación, Evaluación y Seguimiento, nombramiento de personal multidisciplinario y establecer interconexión con otras dependencias para el suministro de información
Curso sobre Seguimiento y Control de Resultados	23 al 25-01-2001	35 Personas	Formulación y elaboración de los proyectos de inversión
Reunión sobre la conformación del Grupo de Trabajo de Adiestramiento	28-02-2001	20 personas	Discutir y obtener opiniones sobre los cursos de réplica que se iniciarán en los meses de Junio y Agosto, y establecer la reglamentación que deberá regir al grupo

(Continuación Cuadro 4)

Taller Funcionamiento de las Unidades de Planificación y Programación de las Instituciones y la Inserción del SISPRO en dichas actividades	27-Mar-01	20 personas	Permitirá revisar la precisión de la programación, la existencia de externalidades, la pertinencia de la estrategia y los objetivos del programa o proyecto
Seminario-Taller "Experiencias del Banco de Proyectos en Colombia"	08 al 10-05-2001	33 personas	Dotar al personal de ONAPLAN y de las Instituciones sectoriales de la metodología para la construcción de un Sistema de Indicadores para el seguimiento de proyectos, así como el marco conceptual de banco de proyectos territorial y nacional
Ciclo de Curso Avanzados sobre Identificación, Formulación, evaluación y Gestión de Proyectos de Inversión Pública ²	16/07 al 19/10-2001	38 Personas	Desarrollar destrezas en la aplicación de los métodos y de las herramientas para la concepción, diseño básico y evaluación de proyectos
Curso-Taller "Solución de Problemas y Marco Lógico"	16 al 20-07-2001		Proporcionar a los participantes los conceptos, métodos e instrumentos fundamentales para la identificación de problemas y búsqueda de soluciones
Curso-Taller "Metodología General sobre Identificación, Formulación, Evaluación y Jerarquización de Proyectos"	30 al 03-08-2001		Proporcionar a los participantes los conceptos y procedimientos fundamentales, como instrumento idóneo para acompañar el ciclo de proyectos en todas su fases: formulación, ejecución y operación
Curso-Taller "Metodologías Sectoriales Educación-Salud-Agua Potable y Alcantarillado"	20 al 24-08-2001		Proporcionar a los participantes los conceptos, métodos e instrumentos fundamentales para la identificación formulación y evaluación de proyectos en los sectores de agua potable y alcantarillado, educación y salud
Curso-Taller "Metodologías Sectoriales Agricultura-Vías-Vivienda"	03 al 07-09-2001		Proporcionar a los participantes los conceptos, métodos e instrumentos fundamentales para la identificación formulación y evaluación de proyectos en los sectores de agricultura, vías y vivienda
Curso Regional "Identificación de Proyectos Territoriales y Comunitarios"	17 al 21-09-2001	26 personas (pertenecientes a la Región Noroeste del País)	Impulsar un proceso de formación de agentes para la identificación, formulación, evaluación y registro de proyectos de desarrollo regional, local y comunitario, con miras a recibir recursos de inversión nacional
Gestión-Seguimiento de Proyectos y Evaluación de Resultados	15 al 19-10-2001		Proporcionar a los participantes los conceptos, métodos e instrumentos fundamentales para la gestión de proyectos y evaluación de resultados

6. Estadísticas sobre el SINIP

En el presupuesto del año 2001 se aprobó la cantidad de 1,314 proyectos de inversión, por un monto total de RD\$ 14,002,254,525, que representa un 21.5% del presupuesto total de RD\$ 65,176,719,684. De estos proyectos la cantidad de 1,166, el 89% de la totalidad, son financiados con recursos internos por la suma de RD\$ 9,028,146,210, en tanto 148, el 11%, son financiados con recursos externos por RD\$ 3,758,051,625 y su correspondiente contrapartida de RD\$ 1,216,056,690.

² Ciclo de Cursos impartidos por la Firma GERENCIAL LTDA, en el marco del Convenio ATN/J/5893-DR.

Por institución, la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones absorbe el 23.3% del presupuesto destinado a inversión, y un 5.1% del Presupuesto Nacional, seguida de Educación con 18.97%, la Presidencia de la República con 18.42%, y Salud Pública con 13.5%. Se destaca la recién creada Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, asignada con el 12.41% de los recursos aprobados para la ejecución de los proyectos de inversión. Por último, la Secretaría de Agricultura está asignada con un 6.35%, que ejecutará proyectos con recursos internos en un 85.3%, solamente superada por Obras Públicas con 88.6%, reflejándose el creciente apoyo a este sector con recursos presupuestario.

Cuadro 5

CLASIFICACIÓN DE FONDOS APROBADOS EN EL PRESUPUESTO DEL AÑO 2001

PROCEDENCIA DE FONDOS	No. Proyectos	INVERSIÓN RD\$	%
Fondo General		48,957,206,887	100.00
-Gasto Corrientes		35,991,994,882	73.5
-Gasto de Capital		12,965,212,005	36.0
Fondos Especiales		12,461,461,172	
=Total Recursos Nacionales		61,418,668,059	94.23
Recursos Externos		3,758,051,625	5.77
=Total General		65,176,719,684	100.00
PROGRAMA DE INVERSIONES			
=Recursos Internos		10,244,202,900	100.00
-Proyectos Aprobados	1,166	9,028,146,210	88.13
-Contrapartida (de Recursos Externos)		1,216,056,690	11.87
Recursos Externos			
-Proyectos Aprobados	148	3,758,051,625	-
=Total General	1,314	14,002,254,525	100.00

MONTO APROBADO POR INSTITUCIÓN (GOBIERNO CENTRAL, AÑO 2001)

Institución	Recursos Internos	% del Total General	Recursos Externos	% del Total General	Total General	Partic. %
Congreso Nacional	50,616,612	50.64	49,345,030	49.36	99,961,642	0.71
Presidencia de la República	1,750,074,532	67.84	829,796,821	32.16	2,579,871,353	18.42
Secretaría de Estado de Interior y Policía	47,800,000	100.00	0	0.00	47,800,000	0.34
Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas	23,760,000	100.00	0	0.00	23,760,000	0.17
Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	3,840,223	95.96	161,852	4.04	4,002,075	0.03
Secretaría de Estado de Finanzas	50,871,212	27.12	136,675,874	72.88	187,547,086	1.34
Secretaría de Estado de Educación	1,967,115,507	74.05	689,219,590	25.95	2,656,335,097	18.97
Secr. de Estado de Salud Pública y Asist. Social	1,435,322,352	75.90	455,671,261	24.10	1,890,993,613	13.50
Secr. de Estado de Deportes, Educ. Física y Recr.	43,105,215	28.73	106,952,392	71.27	150,057,607	1.07
Secretaría de Estado de Trabajo	1,146,772	29.00	2,807,875	71.00	3,954,647	0.03
Secretaría de Estado de Agricultura	758,256,857	85.32	130,490,102	14.68	888,746,959	6.35
Secretaría de Estado de Obras Públicas	2,895,021,218	88.60	372,371,936	11.40	3,267,393,154	23.33
Secretaría de Estado de Industria y Comercio	228,000,000	86.84	34,541,521	13.16	262,541,521	1.87
Procuraduría	0	0.00	2,220,526	100.00	2,220,526	0.02
Secretaría de Estado de la Mujer	48,046,441	92.28	4,018,475	7.72	52,064,916	0.37
Secretaría de Estado de Cultura	2,310,150	41.78	3,219,072	58.22	5,529,222	0.04
Secretaría de Estado de la Juventud	78,435,710	100.00	0	0.00	78,435,710	0.56
Secr. de Est. de Medio Ambiente y Rec. Natur.	832,735,562	47.92	904,911,884	52.08	1,737,647,446	12.41
Poder Judicial	27,744,538	43.77	35,647,415	56.23	63,391,953	0.45
Total General	10,244,202,901	73.2	3,758,051,626	26.8	14,002,254,527	100.0

Cuadro 7

PROYECTOS APROBADOS POR INSTITUCIÓN (GOBIERNO CENTRAL, AÑO 2001)

Institución	Proyectos Recursos Int.	% del Total Proyectos	Proyectos Recursos Ext.	% del Total Proyectos	Total Proyectos	Participac. %
Congreso Nacional	2	50.0	2	50.0	4	0.30
Presidencia de la República	310	85.4	53	14.6	363	27.63
Secr. de Estado de Interior y Policía	1	100.0	0	0.0	1	0.08
Secr. Est. de las Fuerzas Armadas	20	100.0	0	0.0	20	1.52
Secr. de Est. de Relaciones Exteriores	0	0.0	1	100.0	1	0.08
Secretaría de Estado de Finanzas	6	60.0	4	40.0	10	0.76
Secretaría de Estado de Educación	3	25.0	9	75.0	12	0.91
Secr. Est. Salud Pública y Asist. Social	324	95.6	15	4.4	339	25.80
Secr. Est. Deportes, Educ. Física y Recrea.	0	0.0	1	100.0	1	0.08
Secretaría de Estado de Trabajo	0	0.0	3	100.0	3	0.23
Secretaría de Estado de Agricultura	90	79.0	24	21.1	114	8.68
Secretaría de Estado de Obras Públicas	384	99.0	5	1.3	389	29.60
Secr. de Estado de Industria y Comercio	2	66.7	1	33.3	3	0.23
Procuraduría	0	0.0	1	100.0	1	0.08
Secretaría de Estado de la Mujer	3	30.0	7	70.0	10	0.76
Secretaría de Estado de Cultura	0	0.0	1	100.0	1	0.08
Secretaría de Estado de la Juventud	13	100.0	0	0.0	13	0.99
Secr. Est. Medio Ambiente y Rec. Naturales	8	28.6	20	71.4	28	2.13
Poder Judicial	0	0.0	1	100.0	1	0.08
Total General	1166	89.0	148	11.0	1314.00	100.00

7. Procedimientos del SINIP

7.1 Descripción de los procesos planificación y el presupuesto

7.1.1 El proceso planificación

El conjunto de las unidades, órganos, dependencias, ministerios e instituciones integrantes del Sistema Nacional de Planificación tienen roles y funciones formalmente establecidas en las disposiciones, leyes y normativas vigentes sobre la materia; sin embargo hay que puntualizar que pueden verificarse diferencias importantes entre los procesos y atribuciones normativas existentes y la situación real en los hechos y prácticas cotidianas.

Desde el punto de vista normativo del Sistema Nacional de Planificación, el proceso de planeación sigue la siguiente secuencia:

Se inicia atribuyendo al Consejo Nacional de Desarrollo (CND), previa consulta y discusión con los diferentes sectores, el trazado de los lineamientos generales en materia de políticas nacionales en los ámbitos de lo social, lo económico y del desarrollo integral, es decir es responsable de trazar los lineamientos estratégicos a mediano y largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

El Secretariado Técnico de la Presidencia, tomando como marco de referencia los lineamientos formulados por el CND, tiene la función de trazar las pautas a sus dependencias especializadas para la formulación de los planes y programas nacionales de desarrollo. En este proceso tiene fundamental importancia la ONAPLAN, que es la unidad responsable de la preparación de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Luego de ser elaborados los Planes Nacionales de Desarrollo, estos son sometidos a la consideración del Presidente de la República y del CND, quienes le dan su validación, convirtiéndolos en la línea de acción del gobierno.

Con la aceptación por parte del Ejecutivo y del CND de los planes y programas de desarrollo generales y sectoriales, se inicia el proceso de ejecución en los diferentes sectores, áreas, funciones por medio de los planes y proyectos específicos que llevan a cabo las Secretarías de Estado, las Oficinas y Unidades Ejecutoras, las Instituciones Descentralizadas, etc.

La fase de realización de los planes y programas específicos y de ejecución de las acciones de corto plazo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, tiene una expresión en la formulación y ejecución del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, las normativas existentes en materia de planes y de presupuesto, disponiendo una estrecha vinculación entre la ONAPLAN y la ONAPRES, a los fines de coordinar los Planes con el Presupuesto Público.

En la práctica esta vinculación no se aplica, por lo que el Sistema Nacional de Planificación no cumple con los niveles requeridos para su funcionamiento.

7.1.2 El proceso presupuestario

La base legal y normativa del Sistema Nacional de Presupuesto está definida por la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público, Ley No.531, y está sujeto a normas establecidas en la Constitución de la República, en la ley de contabilidad, en la ley de tesorería y en las disposiciones de la Cámara de Cuentas.

a. Formulación y aprobación del presupuesto

Determinación de los Estimados de Ingresos. Para el próximo ejercicio fiscal deben ser remitidos a la ONAPRES por las distintas dependencias y oficinas recaudadoras y cualquier otra entidad que se requiera antes del 1ero. de agosto de cada año, con las justificaciones y razones de

las cantidades que se consideran serán recaudadas en el siguiente ejercicio presupuestario. Tomando como base estas proyecciones y utilizando distintas metodología y criterios la ONAPRES formula el estimado de ingresos por fuente y fondos que se espera obtener.

Proyectos o estimados de Gastos. Antes del 1ero. de septiembre de cada año los diferentes organismos públicos deben presentar a la ONAPRES sus proyectos de presupuestos de gastos para el año siguiente, de acuerdo con las instrucciones dispuestas por la Oficina Nacional de Presupuesto, y clasificados según lo establecido por ley. Los presupuestos de gastos se deberán adecuar a los límites y normativas que señale el Presidente de la República por vía de la ONAPRES.

Discusión y aprobación del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos. Después que la ONAPRES prepara el documento del presupuesto, este es sometido a la consideración del Consejo Nacional de Desarrollo CND, quien lo estudia, pudiendo sugerir cambios y/o modificaciones que luego de sancionadas son asimiladas, procediendo el Presidente de la República, en la segunda legislatura ordinaria que abarca desde el 16 de agosto hasta el 16 de noviembre, a someter al Congreso el proyecto de Presupuesto de Ingresos y ley de Gastos Públicos.

Las modificaciones, cambios y adiciones al Presupuesto. El Congreso Nacional tiene pocas posibilidades de realizar cambios, modificaciones o adiciones al proyecto de Presupuesto sometido por el Poder Ejecutivo, por cuanto los requerimientos constitucionales y legales implican una mayoría legislativa de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara para cambiar o modificar las partidas sometidas por el Presidente (artículo 115 de la Constitución).

b. Ejecución y control del presupuesto

El proceso de ejecución presupuestario de República Dominicana, descansa en el Sistema de Asignación de Fondos (SAF), puesto en práctica secularmente en la gestión del presupuesto público.

El SAF, eje central y posiblemente causa de la mayoría de las dificultades y deficiencias del Sistema Nacional de Presupuesto, atribuye a la ONAPRES una excesiva centralización de este proceso. en el cual la participación de los organismos y unidades que tienen la responsabilidad de poner en ejecución los planes y proyectos del Estado en los diferentes ámbitos de su incumbencia, tienen muy poca participación.

En la práctica este sistema de asignación de fondos no se basa en una programación periódica de los gastos, sino que tiene como aspecto esencial una metodología consistente en la llamada Duodécima, consistente en dividir entre 12 el total de las apropiaciones consignadas en la Ley de Gastos Públicos para cada una de las Secretarías de Estado o dependencias del gobierno, lo cual supone montos de gastos iguales cada mes. Esta duodécima parte es lo que le podrá ser autorizado a los distintos organismos cada mes.

En adición al deficiente sistema de asignación de fondos basado en la duodécima, existe además una descomunal cadena de procesos muchas veces multiplicados y lentos para la autorización de los desembolsos por la Contraloría General de la República y la Tesorería Nacional.

Aspectos informáticos del SINIP

El Sistema Nacional de Inversión Pública se sustenta en el Banco de Proyectos del Sistema de Inventario y Seguimiento de Proyectos, SISPRO, que es el medio a través del cual se registran y procesan las informaciones de dichos proyectos en sus distintas etapas.

Dicho Banco opera bajo la coordinación de ONAPLAN en nexo con las áreas técnicas especializadas de cada una de las instituciones contempladas en el ámbito, proporcionando una herramienta para el registro y seguimiento de proyectos, al presentar las siguientes características:

Registra datos del proyecto en todas sus etapas y fases.

Opera basado en la nomenclatura institucional y los clasificadores básicos de planificación, presupuesto e indicadores de resultados y de localización territorial.

Ofrece seguridad en los registros y acceso a información originadas por las normas de control y vigilancia.

Permite salidas de información diseñadas de acuerdo a la necesidad y oportunidad de cada usuario, en un entorno amigable para los usuarios.

La seguridad del Sistema en los diferentes niveles se garantiza mediante la centralización de las bases de datos institucionales de cada institución y duplicadas en ONAPLAN, que tendrán niveles de seguridad de acceso restringido. Además, las bases de datos de ONAPLAN concentran las informaciones centralizadas, facilitando el acceso para la transferencia de datos a las instituciones. Definiendo los perfiles de los usuarios que accesan a los sistemas para el registro y consulta de proyectos

La operatividad del sistema en su primera etapa está organizada mediante la aplicación del administrador de base de datos FoxPro FOR WINDOWS, Versión 2.6. Esta herramienta ha sido donada por el Gobierno de Colombia a través del Departamento Nacional de Planeación y la cual fue modificada en la Republica Dominicana adecuándola a sus necesidades.

A nivel de cada institución un servidor BPI del SISPRO opera en sus respectivas Unidades Técnicas especialmente organizadas, con capacidad de registro de los proyectos, para admitir desde el nivel de idea estructurada o primer perfil hasta la formulación y evaluación que permita declarar su viabilidad o factibilidad, y generar reportes e integrar información complementaria.

Los requerimientos mínimos de equipo, para un funcionamiento aceptable de la aplicación, son los siguientes:

- Procesador P-166 Mhz
- 16 MB de memoria RAM
- 100 MB en Hard Disk, para el funcionamiento de la aplicación
- Monitor VGA
- Impresora Inkjet
- Adicionales
- Módem a 56 kbps
- Dispositivo de Backup

En vista del avance tecnológico y del requerimiento mínimo de equipo que necesita este software, ONAPLAN adquirió los siguientes equipos:

- 21 terminales con la siguiente descripción:
- Procesador Pentium III a 633 Mhz
- 64 MB de memoria RAM
- 9 GB en Hard Disk
- Monitor Super VGA
- 2 servidores Primary y Backup
- Procesador Pentium III a 633 Mhz.

- 128 MB de memoria RAM
- 9 GB en Hard Disk
- Type Backup 12 x 24
- Monitor Super VGA
- Web Server
- Procesador Pentium III a 633 Mhz.
- 256 MB de memoria RAM
- Dos Discos duros de 9 GB
- Type Backup 12 x 24
- Monitor Super VGA

A las instituciones piloto se les dotó de un servidor con las mismas características que a ONAPLAN, además de 26 terminales repartidas en las áreas de Planificación de las mismas.

En el aspecto de capacitación en el uso de los BPI's, la Oficina Nacional de Planificación a través de su departamento de Informática mantiene una constante comunicación y entrenamiento a los técnicos de las Instituciones usuarias.

8. Operación actual del sistema

8.1 Proceso de programación de los proyectos de inversión pública

En el proceso de coordinación y seguimiento de las actividades de los proyectos que conforman el programa de inversiones del sistema de inversión pública, interviene directamente el Departamento de Inversión Pública y Banco de Proyectos de la ONAPLAN en coordinación con los Departamentos de Planificación de las instituciones y la ONAPRES.

El ejercicio de programación de los proyectos de inversión pública se ha iniciado regularmente a partir de cada mes de julio, con la remisión de los Formularios de Presentación de Proyectos, acompañados del Instructivo correspondiente, para ser distribuidos a las instituciones centralizadas y descentralizadas, conjuntamente con el Instructivo para la Formulación del Presupuesto del Gobierno Central, elaborado por ONAPRES.

Sobre la base de la información presentada por las instituciones públicas, el Departamento de Inversiones Públicas y Banco de Proyectos, prepara la programación de proyectos con recursos locales y la Programación Estimada de Recursos Externos y Contrapartidas por Proyectos según institución ejecutora.

La documentación relativa a la programación de los proyectos de inversión es remitida a ONAPRES, para su revisión y ajustes, conforme a las directrices del Consejo Nacional de Desarrollo y los compromisos de contrapartida establecidos en los convenios de financiamiento externo, para su inclusión en el anteproyecto de Ley de Gasto Público.

El seguimiento de los proyectos es realizado trimestralmente por técnicos del Departamento utilizando como instrumento los Formularios, a través del cual se lleva el control de alrededor de 1,500 proyectos y obras en fases de preinversión y ejecución.

8.2 Éxitos alcanzados por el SINIP

Los logros del Sistema Nacional de Inversión Pública se han obtenido como consecuencia de los resultados alcanzados en la implantación del propio SISPRO, enumerándose los siguientes:

- Revisión y adecuación del marco normativo legal y reglamentario;
- Revisión y adecuación del marco conceptual del sistema;
- Implantación del sistema informático de apoyo; y
- Desarrollo de un programa de capacitación.

El aspecto normativo fue aprobado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Presidencial #410-00, del 11 de agosto del 2000, que estableció las bases para la operatividad del sistema SISPRO, apoyado en el Banco de Proyectos de Inversión.

Se ha definido el marco conceptual y metodológico del sistema a nivel general, a elaborarse y aprobarse las Normas Técnicas Generales de Proyectos de Inversiones Públicas, y las bases para metodologías específicas de 6 sectores.

Fue elaborado y puesto en vigencia el Reglamento del Grupo Coordinador de Capacitación, así como la Norma de los Roles de los Capacitadores y el Manual de Usuario y de Flujo de Información.

En el aspecto informático, en la actualidad está en proceso la organización y puesta en marcha del sistema informático básico, el cual ha dotado de los equipos de cómputos a ONAPLAN y ocho instituciones “piloto”, para operar en red y también, bajo las normas reglamentarias y técnicas para institucionalizar el nuevo sistema de inversiones y la operación del SISPRO y los BAPIP.

La implementación del Banco de Proyectos y la aplicación de Fichas para la formulación del Presupuesto de Inversión Pública del año 2002, basadas en las Normas Técnicas Generales, han permitido incrementar el nivel y calidad de información de los proyectos, haciendo posible que las instituciones presenten sus proyectos a nivel de perfil y estudios de prefactibilidad, como primera experiencia.

En el aspecto presupuestario se están sentando las bases del relacionamiento entre los proyectos del sistema SISPRO y el sistema presupuestario, se ha definido techos presupuestales, y se estableció la programación trimestral de los proyectos de inversión pública, con desembolsos mensuales.

8.3 Problemas que presenta el sistema

Las debilidades que presenta el sistema, en los aspectos de tipo institucional, metodológico, legal, y operacional son las siguientes:

- En la actualidad es complejo establecer un vínculo directo entre el Sistema de Proyectos, SISPRO de ONAPLAN y el presupuesto de ONAPRES, por las características del sistema de formulación presupuestaria y de los clasificadores presupuestarios.
- Las iniciativas de inversión de las Secretarías de Estado y de otras entidades públicas no son registradas en forma sistemática en una base de datos de proyectos que permita darle el seguimiento al proceso de inversiones.
- No existe un procedimiento técnico para incluir proyectos de inversión en el presupuesto y la selección de proyectos de inversión no se realiza de acuerdo con las políticas del Plan de Desarrollo.

- En el presupuesto está ausente la categoría programática “proyecto”, por esta circunstancia se ha dificultado cuantificar y darle seguimiento a los proyectos de inversión.
- Habitualmente, la idea y priorización de un proyecto es determinada por el nivel político superior, sin que se sustente en estudios de prefactibilidad.
- En el ámbito de las instituciones, algunas dependencias tienen integrada la unidad de presupuesto a al departamento de planificación y programación, en tanto, en otras no existe relación directa entre estas unidades.
- La generación de ideas o necesidades surge en las instituciones a partir, de un nivel político (Consejo de Gobierno, autoridades nacionales, provinciales o funcionarios de las dependencias gubernamentales), de la comunidad o las dependencias de la propia institución.
- No obstante los resultados positivos logrados en la ejecución del proyecto SISPRO, y ante los elementos limitantes de carácter transitorios, quedan pendiente cumplir con las siguientes etapas:
- Poner en marcha el sistema de planificación, definiendo inicialmente el plan nacional de desarrollo 2001/2003, el cual reviste una vital importancia para la inversión pública y los proyectos de inversión;
- Organizar y poner en operación la estructura del sistema descentralizado de gestión gubernamental, a partir de lo establecido en el Decreto No.685-00.
- Coparticipar en el desarrollo del proyecto de reforma de la administración financiera, en el cual la relación entre el sistema presupuestario y el sistema de inversiones pública y el sistema de crédito público es esencial.

9. Perspectivas de desarrollo del sistema

La materialización de las acciones programadas del Sistema Nacional de Inversión Pública, apoyado en el sistema de información y la red de bancos de proyectos institucionales, en conexión con los sectores y la estructura territorialmente descentralizada de planificación, ofrece excelentes condiciones para dotar de soportes de información y herramientas de control al programa de reforma de la administración financiera integrada del Estado dominicano (SIGEF).

El Sistema de Inventario y Seguimiento de Proyectos, se ha constituido en el mecanismo que operativiza el SINIP, al integrar los proyectos de desarrollo y de inversión pública al sistema presupuestario, permitiendo agregar una base de datos sobre necesidades sociales y productivas por localización geográfica, conforme a la estructura orgánica de la descentralización, que servirá para: 1) verificar las iniciativas y proyectos que lleguen a ONAPLAN desde las instituciones y sectores, 2) definir criterios y pautas de priorización para la toma de decisiones de las máximas autoridades gubernamentales; 3) conformar una base de datos de indicadores económicos y sociales (macros, sectoriales y regionales), que servirá, en un primer nivel, de soporte y mecanismo de seguimiento del plan nacional, regional y sectorial de desarrollo, y, en un segundo nivel, de análisis y estudio soporte para la supervisión de la evaluación de los proyectos de inversión pública que lleguen a ONAPLAN y al Consejo Nacional de Desarrollo para su aprobación.

Sin embargo para profundizar en la implantación del Sistema, es necesario cumplir con una serie de condiciones, detalladas a continuación:

- Lograr una sólida institucionalización del sistema, para lo que se requiere un claro involucramiento de las máximas jerarquías de las entidades en el uso y respaldo del sistema de información y seguimiento de proyectos.
- Comprometer a las autoridades para coordinar políticas, planes, programas y proyectos a todo nivel para articular esfuerzos sectoriales, locales y regionales con los lineamientos nacionales de desarrollo.
- Mantener programas permanentes de sensibilización y renovación de compromiso con los principios, políticas y estrategias de los sistemas de planeación, inversión y bancos de proyectos, como condición indispensable de la sostenibilidad del sistema.
- Continuar con la formación del recurso humano de manera permanente y sostenida, que involucre al personal técnico y los funcionarios con responsabilidad de planeación, programación de proyectos de las instituciones integrantes del sistema de inversión pública.
- Revisar con las instituciones la calidad técnica de los proyectos que estas enviaron, para su incorporación al presupuesto 2001, con el propósito de completar la información faltante y verificar su viabilidad;
- Generar informes trimestrales de ejecución con datos físicos y financieros como experiencia inicial y de ordenamiento de datos para la elaboración del presupuesto para el 2002;
- Definir y poner en operación las relaciones técnicas entre el sistema presupuestario y el sistema de SISPRO, estableciendo la normativa de trabajo acordada entre ONAPLAN y ONAPRES, que permita la operatoria vinculada de los sistemas en las instituciones;
- Sancionar en las instituciones los instructivos específicos internos relativos a la metodología sectorial respectiva, de acuerdo a las normas técnicas generales del sistema SISPRO;
- Desarrollar los componentes informáticos complementarios de la red entre ONAPLAN, las instituciones, ONAPRES, Contraloría General y otras áreas del Secretariado Técnico de la Presidencia, poniendo en operación el sistema de comunicación vía Internet de acuerdo a la operación del SIGEF;
- Apoyar el sistema de descentralización para planificación y programación de proyectos de inversión, con instrumental SISPRO;

Queda pendiente la conclusión del trabajo de adaptación del software, el cual requiere de los siguientes aspectos: a) Armonizar con ONAPRES el sistema de clasificaciones presupuestarias y poder adaptarlo en los aspectos relativos al seguimiento y control de resultados; y b) definir las normas operativas del sistema combinando la operación por instituciones y sectores y por organización territorial.

Organizar los trabajos de expansión del sistema SISPRO, en paralelo al desarrollo del sistema de descentralización, trabajo que deberá coordinarse entre el Departamento de Inversiones Públicas y Banco de Proyectos y de Gestión Territorial de ONAPLAN, que comprende:

- La definición de las estructuras institucionales, en donde se integrará y vinculará la red del SISPRO a nivel territorial;
- La definición de normas técnicas específicas del SISPRO para relacionar los trabajos del ámbito territorial con los relativos a los trabajos por instituciones y sectores, como desarrollo técnico del decreto 685-00.

- Definir el plan de implantación del sistema SISPRO para este ámbito, con la meta de iniciar operaciones a nivel regiones en el 2002.

9.1 Fortaleza para el desarrollo del sistema de inversión pública

- Aspectos tales como la calidad, rentabilidad, impacto, y resultados de la inversión pública son favorecidos por las condiciones macroeconómicas de la República Dominicana, caracterizada por la estabilidad de precios, crecimiento económico positivo, déficit fiscal manejable, y estabilidad en la tasa de cambio.
- La implantación de un impuesto específico a los hidrocarburos, destinado al pago de los servicios de la deuda externa, así como la modificación de la Ley Tributaria, para incrementar las recaudaciones, garantizan los resultados de ejecución del gasto público.
- El diseño del Sistema de Inversión Pública, soportado en una estructura legal, institucional, metodológica e informática, toma en consideración el proceso de descentralización y desconcentración.

Conclusión

El proceso de reforma de modernización financiera del Estado Dominicano se ha iniciado con la reforma tributaria y fiscal, llevada a cabo con relativo éxito en su implementación, primero, mediante la promulgación de la Ley 11-92 del Código Tributario, y más recientemente con la profundización de la reforma, al introducirse cambios sustanciales en el Código con la Ley 147 del 2000. En tanto, los componentes de administración financiera, inversión y gasto público son objetos de reforma mediante la adecuación del sistema existente a los requerimientos de los nuevos esquemas de gestión pública.

El programa de implantación del sistema nacional de inversión pública en República Dominicana se ha aplicado de manera integral, al tomarse en consideración la adecuación legal e institucional, y los componentes específicos de capacitación, metodologías, asistencia técnica, procedimientos, y aplicaciones informáticos, así como el aspecto espacial al considerarse la territorialidad y participación comunitaria.

Sesión X: Sistema nacional de inversión pública del Perú

Expositor: señor Carlos Giesecke Sara-Lafosse¹

Resumen

El Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú, es un mecanismo de reciente creación formal, fruto de la propuesta del Congreso peruano, trabajada con la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, entidad que asumiera las funciones del desactivado Instituto Nacional de Planificación.

El Sistema Nacional de Inversión Pública, tiene su fecha de inicio con la promulgación de su Ley de creación –junio del 2000– antes de ello, la Oficina de Inversiones solamente evaluaba los proyectos financiados con endeudamiento externo (65% de la inversión del Gobierno Central). Ahora, su ámbito de actividades se amplía al conjunto de la inversión pública del gobierno, incluyendo los proyectos de las empresas públicas. Sólo están exceptuados de la norma los gobiernos municipales y sus empresas.

¹ Jefe de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

Una de las principales variables a analizar en el contexto en que se desarrolla actualmente el Sistema Nacional de Inversión Pública peruano, es que su plena implementación requerirá de un significativo esfuerzo institucional y de procedimientos, para implementar tanto las normas como los hábitos y valores conducentes a forjar una cultura de proyecto en el sector público nacional.

Adicionalmente, es necesario contemplar que las nuevas funciones y responsabilidades de los integrantes del Sistema Nacional de Inversiones requiere de mayores capacidades profesionales y técnicas para lograr al más breve plazo la plena operatividad del Sistema.

Este sistema nace como producto de un trabajo realizado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica N° 902/OC-PE, que fue el marco en el cual se realizó el diagnóstico de los mecanismos de programación existentes antes de la creación del sistema. Uno de los resultados más importantes de dicho diagnóstico nos ha permitido reconocer que se requiere que los sectores -que aún enfrentan una gran debilidad técnica en la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos de inversión- logren una adecuación completa al esquema planteado en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. Es decir, es necesario reforzar los equipos de programación de las inversiones sectoriales y, además, contar con un mayor soporte técnico de la Oficina de Inversiones que oriente, uniformice conceptos, metodología, sistemas y parámetros de formulación y evaluación de proyectos.

Para cumplir con las responsabilidades que la nueva normatividad encomienda a la Oficina de Inversiones, se deben implementar y desarrollar los mecanismos que permitan la correcta aplicación de las normas técnicas y legales sobre Proyectos de Inversión Pública en todas las Entidades y Empresas del Sector Público Nacional. Dicha tarea implicará el asesoramiento y capacitación constante, absolución de consultas, así como la coordinación en las decisiones de Inversión Pública.

Los primeros pasos en la implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública, requerirán de un esforzado trabajo para el registro en el Banco Consolidado de Proyectos de todos los Proyectos de Inversión Pública que se encuentren en la fase de preinversión, así como la incorporación al Sistema Operativo de Seguimiento de todos los Proyectos de Inversión Pública en ejecución.

Finalmente, la implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública deberá acompañarse de una evaluación sobre la necesidad de adecuación de la normatividad a las circunstancias específicas de un entorno cambiante, lo que requerirá una especial atención y dedicación por parte de la Oficina de Inversiones, como ente rector de dicho sistema.

I. Reseña histórica del desarrollo del SNIP

El Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú, se crea con la finalidad de optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

Su ley de creación data de junio del año 2000, pero los trabajos conducentes a su formulación se inician de consuno al origen de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Este sistema, que no es el primero que utiliza el gobierno peruano para el manejo de sus inversiones, nace como necesidad de adecuar las funciones gubernamentales al nuevo marco constitucional imperante en nuestro país y a las actuales reglas económicas mundiales.

Este capítulo pretende dar un detalle sobre la situación en que se trabaja la propuesta del Sistema, los fundamentos de su creación, y las principales actividades, costos y plazos que demanda su implementación.

1. Antecedentes del SNIP

El referente inmediato anterior al Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú, lo constituye el Sistema Nacional de Planificación, que fue desactivado, al disolverse su órgano rector, el Instituto Nacional de Planificación (en adelante INP).

El INP fue desactivado en 1992 mediante una comisión encargada de transferir el personal, cesar automáticamente a sus directivos y funcionarios, desafectar y decidir la baja correspondiente de los bienes muebles e inmuebles y, en general, transferir todos los recursos del INP. Asimismo transferir el archivo documentario al Archivo General de la Nación o a cada una de las instituciones declaradas competentes para asumir las funciones relacionadas con dicha documentación.

Se dispuso también que, concluido el proceso de disolución y transferencia, las funciones del INP deberían ser asumidas por el Ministerio de Economía y Finanzas².

De tal manera, la norma que desactivó el INP, en verdad desactivó también al Sistema Nacional de Planificación, pues lo dejó sin la estructura normativa e institucional necesaria para seguir realizando los procesos que a la fecha llevaba a cabo, entre ellos, los referidos a los mecanismos de programación y calificación de la inversión pública. La gravedad de esta situación se nota con el mandato del artículo 7° de la norma referida que señala, haciendo uso de un mal hábito propio de una pobre técnica legislativa, la fórmula: *derogase, modifiquense o déjense en suspenso, en su caso, las disposiciones que se opongan o limiten el cumplimiento del presente Decreto Ley*, dejando a la administración sin la seguridad jurídica necesaria para reconocer el alcance de las funciones que debe cumplir y de las facultades que requiere ostentar para ello.

Después de algunos años, la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1995, Ley 26404, dispone la creación de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante ODI), a la que encarga el cumplimiento de las funciones del desactivado INP. Esta oficina asume, antes que la responsabilidad de cumplir las funciones encargadas, la responsabilidad de enfrentar las carencias de definición de funciones, fruto de una normatividad de obscura vigencia, la pérdida de la memoria institucional de los órganos desactivados, además de no poseer ella misma, el personal, estructura y normas de gestión necesarias para el cumplimiento de las tareas a su cargo.

En estas circunstancias, se aprueba un convenio de Cooperación Técnica entre el gobierno peruano y el Banco Interamericano de Desarrollo, en diciembre de 1995, con el objeto de llevar a cabo un proyecto denominado “Programa de Mejoramiento del Mecanismo de Programación de la Inversión Pública” (en adelante *programa*) que buscaba establecer mecanismos para hacer eficiente la asignación de los recursos destinados a financiar los proyectos de inversión pública. Dicho programa terminó en diciembre del año 2000, habiendo logrado iniciar un proceso de ordenamiento eficiente de los procedimientos de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de inversión pública así como de mecanismos de seguimiento durante la ejecución y criterios para la evaluación ex post.

2. Fundamentos de la creación del SNIP

Creada la Oficina de Inversiones y con el objeto de satisfacer las necesidades de velar por la calidad de la inversión pública (tarea que realizaba el desactivado el Sistema Nacional de Planificación), y con los recursos del *programa* se lleva a cabo un trabajo de análisis en siete sectores³ institucionales del gobierno peruano, que en conjunto concentraban, a dicha fecha, el XX del monto total asignado para inversiones en el Presupuesto General.

² Salvo las funciones concernientes a la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales que fueron encomendadas al Ministerio de Agricultura; y las relacionadas con la Cooperación Técnica Internacional que lo fueron al Ministerio de la Presidencia.

³ Sector = Ministerio más sus órganos desconcentrados e instituciones del Estado adscritas a aquél.

La ODI constituyó equipos de consultores en los sectores: Agricultura, Educación, Salud, Transportes, Presidencia⁴, PROMUDEH⁵ e INADE⁶ que llevaron a cabo la tarea de diagnosticar los mecanismos de evaluación y programación de la inversión que se llevaban a cabo y proponer alternativas de solución a las deficiencias encontradas.

Los principales problemas señalados en dichos diagnósticos apuntaban a la falta de normas técnicas, pérdida de capacidades de funcionarios y entidades en materia de evaluación de proyectos, falta de información relevante para llevar a cabo dicha tarea y, sobre todo, falta de claridad en la normatividad vigente sobre la obligatoriedad de cumplir con el ciclo de vida del proyecto.

La necesidad, por tanto, de poner en marcha un sistema único, que brindara herramientas y mecanismos técnicos, que fuera de observancia obligatoria y que definiera claramente atribuciones y responsabilidades, se convirtió en una urgencia de primer orden que esta oficina se propuso afrontar.

Parte de las propuestas de solución implementadas, conducentes a modernizar el mecanismo de programación de la inversión pública y mejorar la formulación y evaluación económica de los proyectos, se traducen en la elaboración de manuales metodológicos para una amplia tipología de proyectos, capacitación del personal de diversos sectores en estos temas y la construcción de parámetros de costos, precios sociales y proyecciones macroeconómicas.

Quizás la más enérgica de las soluciones implementadas, fue la elaboración, aprobación y entrada en vigencia de la Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública⁷, de su Reglamento⁸ y de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública⁹; herramientas normativas que brindan el marco de institucionalización del sistema, al constituir normas de observancia obligatoria por todas las Entidades y Empresas del Sector Público.

3. Datos sobre costos y plazos

En *diciembre de 1994*, se crea la Oficina de Inversiones a cargo del Viceministerio de Economía. Dicha oficina recibe el encargo de ejecutar el Programa de mejoramiento de la inversión pública, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el mismo que se ejecuta desde *principios de 1995* hasta *febrero del año 2001* por un monto total de **US \$ 5 000 000**.

Durante aproximadamente cinco años este programa permitió generar las capacidades humanas y logísticas en el sector público peruano, realizar diagnósticos y diseñar el actual SNIP.

Desde *junio del año 2000* se encuentra vigente la Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública y desde *marzo de 2001* se ejecuta el programa de Implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública, el mismo que por un costo total de **US \$ 1 250 000** se ejecutará hasta el mes de *mayo del año 2002*.

Con el objeto de consolidar el pleno funcionamiento del SNIP la Oficina de Inversiones se encuentra preparando un programa, a iniciarse aproximadamente en *junio del año 2002*, destinado a crear un Fondo de Estudios de Preinversión el mismo que con un monto total de **US \$ 12 000 000** permitirá, además de consolidar el SNIP, la elaboración de estudios para los principales proyectos de inversión que requiere el Estado peruano.

⁴ Ministerio de la Presidencia.

⁵ Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

⁶ INADE = Instituto Nacional de Desarrollo, que tiene a su cargo los megaproyectos de irrigación.

⁷ Ley N° 27293 promulgada el 27 de junio del 2000

⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 086-2000-EF del 14 de agosto de 2000

⁹ Aprobada mediante Resolución Ministerial No 182-2000-EF/10 del 22 de diciembre de 2000

II. Marco legal del SNIP

El marco Legal del SNIP -Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú- está dado por un conjunto de normas de diferente jerarquía que establecen, los objetivos, principios, órganos, funciones, atribuciones, responsabilidades, procesos, procedimientos, parámetros y normas técnicas de observancia obligatoria a todas las entidades y empresas del Sector Público peruano sujetas al SNIP.

Dichas normas son:

- La Ley 27293, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- El Decreto Supremo 086-2000-EF, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- La Resolución Ministerial 182-2000-EF/10, que aprobó la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública y delegó funciones de la ODI a otros órganos del sistema.
- La Resolución Jefatural 010-2001-EF/68.01, que aprobó la Directiva Complementaria (desarrollando el tema de conglomerados, entre otros).
- Las Resoluciones Jefaturales expedidas para efectos de la programación presupuestal y la programación multianual.

1. Ley que crea el SNIP

La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293, tiene como objeto crear el Sistema Nacional de Inversión Pública, con la finalidad de optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

Dicha norma señala su ámbito (todas las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero que ejecuten Proyectos de Inversión con Recursos Públicos) y las clasifica sectorialmente aplicando criterios similares a los usados por la Dirección Nacional del Presupuesto Público para la agrupación de los pliegos en el clasificador institucional.

De acuerdo a la Ley, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones es la más alta autoridad técnico normativa del sistema, en consecuencia dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los Proyectos de Inversión Pública.

Señala los órganos integrantes del sistema a nivel central, sectorial e institucional y enuncia los principios que rigen la Inversión Pública nacional (economía, priorización y eficiencia durante las fases del Proyecto de Inversión Pública). Asimismo, reconoce la importancia del mantenimiento oportuno de la inversión - ejecutada.

Los objetivos del Sistema Nacional de Inversión Pública, expresados en su norma de creación son:

- a) Propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: perfil prefactibilidad - factibilidad expediente técnico - ejecución - evaluación ex post.
- b) Fortalecer la capacidad de planeación del Sector Público.
- c) Crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de 3 (tres) años.

Señala las fases de los Proyectos de Inversión Pública :

- a) Preinversión: Comprende la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estadio de factibilidad,

- b) Inversión: Comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto.
- c) Postinversión: Comprende los procesos de control y evaluación ex post.

Presenta los sistemas operativos:

- a) El Banco de Proyectos (durante la fase de preinversión)
- b) El Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (durante la fase de inversión).

2. Reglamento de la ley del SNIP

El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Supremo 086-2000-EF, tiene como objeto regular las funciones y los principales procesos que rigen al Sistema Nacional de Inversión Pública.

El Capítulo I del Reglamento (Disposiciones Generales) contiene como primer artículo un glosario de términos aplicados por el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Enumera taxativamente el tipo de Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero, sujetas al sistema:

- Los Ministerios y sus órganos desconcentrados,
- Los Organismos Públicos Descentralizados,
- Los Organismos Constitucionalmente Autónomos,
- Los Gobiernos Regionales,

Las Empresas del Estado, de derecho público o privado y las empresas mixtas en las cuales el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado; siempre que sean propiedad del Gobierno Central o Regional y no desarrollen actividad financiera.

En general los organismos y dependencias del Estado que ejecutan Proyectos de Inversión Pública; siempre que no desarrollen actividad financiera y no se refieran a Gobiernos Locales o sus empresas.

Señala las funciones de los órganos integrantes del sistema:

- El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la ODI.
- El Órgano Resolutivo de cada Sector
- Las Oficinas de Programación e Inversiones de cada Sector
- Las Unidades Formuladoras y Ejecutoras en cada entidad o empresa.

Describe el proceso de declaración de Viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública, la observancia del registro de los proyectos en el banco de proyectos, trata de los manuales metodológicos y de las formas de delegación de atribuciones de los órganos integrantes del sistema.

Establece las pautas para la elaboración de la Programación Multianual de la Inversión Pública y de la evaluación ex post.

3. Directivas y resoluciones

Aquí desarrollaremos sucintamente el contenido de los siguientes instrumentos: la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, la Directiva Complementaria del Sistema Nacional de Inversión Pública, y las Resoluciones Jefaturales de programación.

3.1 Directiva general del sistema nacional de inversión pública.

La Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, tiene por objeto establecer las normas técnicas, métodos y procedimientos de observancia obligatoria aplicables a los Proyectos de Inversión Pública que ejecuten las Entidades y Empresas del Estado, durante las fases de preinversión, inversión y post inversión.

La Resolución Ministerial de aprobación, sujetó al ámbito de aplicación inmediata de la Ley Nº 27293 y su Reglamento, a todos los Sectores en que se divide el Aparato estatal peruano para el SNIP.

La mencionada Resolución dispuso asimismo la delegación de la facultad de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas para declarar la viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública que ejecuten las Entidades y Empresas señaladas en cuadros anexos¹⁰.

La Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, se inicia con los gráficos de presentación del Ciclo de Vida del Proyecto de Inversión Pública, así como de las atribuciones y responsabilidades, los que analizaremos en los capítulos siguientes.

Contiene un Glosario de Términos muy amplio, señala su base legal y repite la disposición contenida en las normas anteriores sobre la función rectora de la ODI.

En el desarrollo técnico, autoriza a la ODI a dictar los manuales metodológicos, sean temáticos o generales. Dispone que las proyecciones macroeconómicas que se utilicen para los estudios de demanda de los proyectos de Inversión Pública (en adelante PIP) deben ser consistentes con el Marco Macroeconómico Multianual¹¹ vigente en el momento que se realiza el estudio de preinversión. Y dispone que la ODI establece los Precios Sociales, incluidas las Tasas Sociales de Descuento, a tomar en cuenta para la evaluación de los PIP y contiene disposiciones referentes a los PIP a financiarse mediante un Convenio de Endeudamiento

Sobre la estructura, señala quienes son los Sectores Responsables de las Funciones, y sobre los procesos, establece paso a paso las atribuciones de los órganos integrantes del sistema durante las fases de preinversión, inversión y post inversión.

Uno de los temas resaltantes de esta Directiva es la definición de Proyectos Menores (PIP de pequeña escala que puede recibir su calificación de viabilidad con estudios aprobados a nivel de perfil o prefactibilidad) enunciando una lista de tipos de proyectos que pueden caer en esta categoría, tales como: aulas, colegios, postas médicas, centros de salud, locales comunales, infraestructura de riego comunal, infraestructura menor de agua potable rural, infraestructura menor de alcantarillado rural, guarderías infantiles, proyectos comunales de manejo y conservación de suelos, proyectos comunales de reforestación, proyectos comunales de asistencia técnica, microcentrales menores, generadores térmicos menores, proyectos de distribución eléctrica menor, sub estaciones eléctricas menores, líneas de transmisión menores, proyectos de apoyo a la organización comunal, pistas y veredas urbanas, infraestructura deportiva menor.

Describe al Banco de Proyectos y el Sistema de Seguimiento, haciendo énfasis en la oportunidad de registro de la información y en los diferentes niveles de acceso a dicha información y dedica todo un capítulo a los Programas Multianuales de Inversión Pública

Esta Directiva contiene muchos anexos, como clasificadores institucionales, funcionales, normas de transición, mecanismos de designación de los funcionarios responsables en cada Sector, y los Contenidos Mínimos para elaborar estudios a nivel de Perfil, Pre factibilidad y Factibilidad, que son los parámetros de observancia obligatoria, hasta la entrada en vigencia de la observancia obligatoria de los Manuales metodológicos.

¹⁰ Ver cuadros 5 y 6 en la Directiva anexa

¹¹ Marco Macroeconómico Multianual preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas y evaluado por el Banco Central de Reserva.

Establece los precios sociales que deben tenerse en cuenta para la elaboración de los estudios de preinversión, tales como la Tasa Social de Descuento y la Tasa Social de Descuento Nominal se los precios sociales de bienes transables y no transables

Finalmente, la Directiva General precisa que, en tanto se evalúe el correcto funcionamiento de los sistemas informáticos del Banco de Proyectos y del Sistema Operativo de Seguimiento, los registros, calificaciones y remisión de información se realizarán adicionalmente mediante información impresa

2.2 Normas complementarias de la directiva general del sistema nacional de inversión pública

Esta Directiva Complementaria, tuvo como objeto principal, brindar a los órganos bajo el SNIP información adicional necesaria para facilitar y viabilizar su labor. Así, se entregaron nuevos y adicionales parámetros de evaluación, tales como: Producto Bruto Interno (PBI global y por sector productivo); Ingreso Nacional Disponible: (En variaciones anuales reales); Población Total: (Número de personas y en variaciones porcentuales anuales); y Población Económicamente Activa: (Número de personas y en variaciones anuales) -toda esta información se presenta tanto a nivel global como para los 24 departamentos del país-.

Valor social del tiempo, según propósito y ámbito geográfico y Precio social de los combustibles.

Otro de los temas abordados por esta Directiva, se refiere al proceso de autorización de conglomerados de proyectos y los requisitos que deben cumplirse para su evaluación y ejecución.

2.3 Normas para los procesos de programación multianual 2002-2006 y proceso presupuestal 2002.

Estas normas establecen los plazos y nivel de estudios de pre inversión que deberán tener los proyectos para su inclusión tanto en el Programa Multianual de Inversión Pública como en el presupuesto público.

III. Estructura para la administración del SNIP

La Oficina de Inversiones es la más alta autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública; está facultada para intervenir durante todas las fases de un PIP.

Le siguen en esta escala jerárquica, los Órganos Resolutivos de los sectores, constituidos por el ministro o la más alta autoridad ejecutiva en cada Sector. Para ello el aparato estatal peruano se ha dividido en 26 sectores:

1. Agricultura
2. Congreso de la republica
3. Consejo nacional de la magistratura
4. Contraloría general
5. Defensa
6. Defensoria del pueblo
7. Economía y finanzas
8. Educación
9. Energía y minas

10. Industria, turismo, integración y negociaciones comerciales internacionales
11. Interior
12. Jurado nacional de elecciones
13. Justicia
14. Ministerio público
15. Oficina nacional de procesos electorales
16. Pesquería
17. Poder judicial
18. Presidencia
19. Presidencia del consejo de ministros
20. Promoción de la mujer y del desarrollo humano
21. Registro nacional de identificación y estado civil
22. Relaciones exteriores
23. Salud
24. Trabajo y promoción social
25. Transportes, comunicaciones, vivienda y construcción
26. Tribunal constitucional

A cada uno de estos Sectores se les ha encargado la responsabilidad de las Funciones a cargo del gobierno (contenidas en el Clasificador Funcional Programático de la normatividad presupuestaria) según se muestra en el siguiente cuadro:

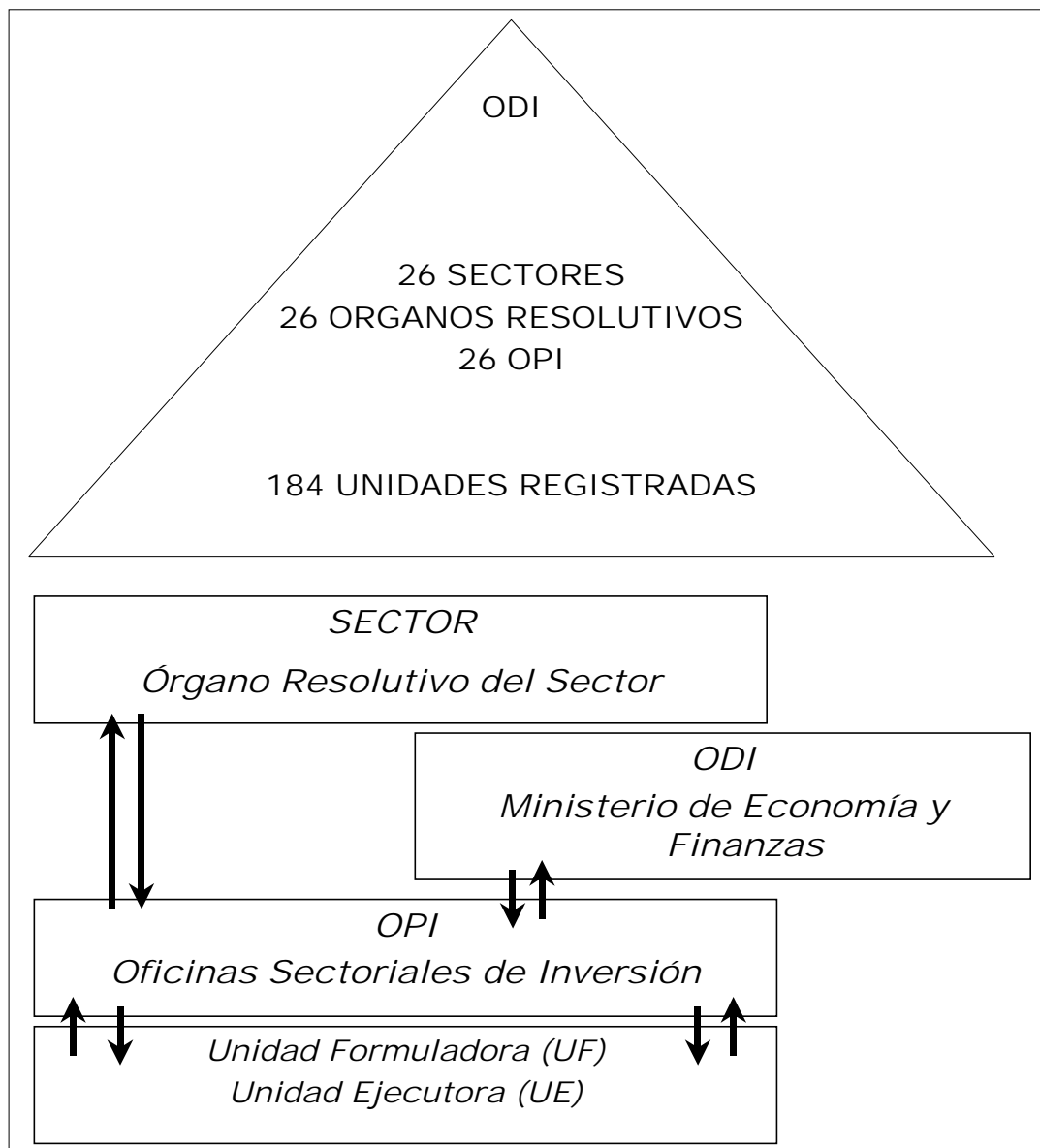
Cuadro 1

Función		Sector Responsable
Función:	Legislativa	Congreso de la República.
Función:	Justicia	Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Tribunal Constitucional, según corresponda.
Función:	Administración y Planeamiento	Presidencia del Consejo de Ministros, Economía y Finanzas, Contraloría General de la República, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, según corresponda.
Función:	Agraria	Agricultura.
Función:	Asistencia y Previsión Social	Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano y Economía y Finanzas, según corresponda.
Función:	Comunicaciones	Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
Función:	Defensa y Seguridad Nacional	Defensa e Interior, según corresponda.
Función:	Educación y Cultura	Educación.
Función:	Energía y Recursos Minerales	Energía y Minas.
Función:	Industria, Comercio y Servicios	Industria, Comercio, Turismo y Relaciones Comerciales Internacionales.
Función:	Pesca	Pesquería.
Función:	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores.
Función:	Salud y Saneamiento Programas: (todos excepto Saneamiento)	Salud.
Función:	Salud Saneamiento Programa: Saneamiento	Presidencia.
Función:	Trabajo	Trabajo y Promoción Social.
Función:	Transporte	Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
Función:	Vivienda y Desarrollo Urbano	Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

En cada uno de estos Sectores, el Órgano Resolutivo apoya sus decisiones en la opinión técnica de una Oficina de Programación e Inversiones (en adelante OPI), la misma que tiene facultades para aprobar los estudios a nivel de perfil y prefactibilidad, siendo responsable porque los proyectos guarden coherencia con los planes estratégicos de carácter multianual de su sector.

En la base de la pirámide funcional se encuentran las unidades que se les denomina Unidades Formuladoras (durante la fase de preinversión ó Unidades Ejecutoras (durante la fase de inversión).

Grafico 1



Cuadro 2
ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES: ESQUEMA BÁSICO

Etapa / Actor	Perfil	Pre-Factibilidad	Factibilidad	Declaración de Viabilidad	Expediente Técnico Detallado	Ejecución	Ex - Post
Unidad Formuladora	<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^① estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^① estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^③ estudio 				
Unidad Ejecutora					<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^② expediente técnico detallado 	<ul style="list-style-type: none"> Ejecuta ^② el Proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Elabora ^③ el estudio
OPI Sector	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba ^② Registra en el Blanco de ^③ Proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba ^② estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba ^④ estudio 				<ul style="list-style-type: none"> Vº Bº Términos ^④ de Referencia Aprueba el ^④ estudio
OPI del Sector Responsable de la Función o Programa		<ul style="list-style-type: none"> Visto Bueno al estudio ^③ 	<ul style="list-style-type: none"> Visto Bueno al estudio ^⑤ 				
Órgano Resolutivo Sector Institucional			<ul style="list-style-type: none"> Solicita ^① autorización para elaborar Estudio de Factibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Solicita ^① Declaración de Viabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> AutORIZA ^④ 	<ul style="list-style-type: none"> AutORIZA ^① 	
MEF - ODI		<ul style="list-style-type: none"> Aprueba ^④ estudio 	<ul style="list-style-type: none"> AutORIZA ^② elaboración del Estudio de Factibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Declara ^② Viabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Supervisa ^③ condición de viabilidad e informa al VM de Economía 	<ul style="list-style-type: none"> Ratifica ^③ condición de viabilidad e informa al VM de Economía 	<ul style="list-style-type: none"> Vº Bº Términos ^② de Referencia Conformidad ^⑤ al estudio

Nota: Los números indican la secuencia para cada una de las etapas

IV. Procedimientos del SNIP

Los principales procedimientos del SNIP están referidos a 3 procesos: La aplicación del Ciclo de Vida del Proyecto, la conformación de Conglomerados y la Programación Multianual.

Los Proyectos de Inversión Pública, durante su el Ciclo de Vida, se sujetan a las siguientes fases:

- a) Preinversión: Comprende la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estudio de factibilidad,
- b) Inversión: Comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto.
- c) Postinversión: Comprende los procesos de control y evaluación ex post.

A continuación resumiremos los procedimientos en cada una de las mencionadas fases.

1. Ciclo de vida del proyecto

Fase de preinversión

La fase de preinversión tiene como objeto evaluar la conveniencia económica de realizar un PIP en particular. Comprende la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estudio de factibilidad. En esta fase los estudios son elaborados por la UF y son aprobados por la OPI y/o por la ODI, según corresponda.

En cada una de las etapas de preinversión se busca mejorar la calidad de la información proveniente del estudio anterior, así como presentar diversas alternativas al PIP propuesto. Los estudios de preinversión se orientan a estimar los costos y/o beneficios incrementales respecto a una situación sin PIP.

La elaboración del perfil es obligatoria. Los estudios de prefactibilidad y factibilidad pueden no ser requeridos dependiendo de las características del PIP, como en el caso de los PIP considerados Proyectos Menores.

Los procedimientos que deben observarse durante la fase de preinversión son:

Estudios a nivel de perfil

La UF elabora el perfil y lo remite a la OPI del Sector correspondiente acompañado de la ficha de registro.

La OPI evalúa el PIP a nivel de perfil, y puede:

- Rechazar el PIP.
- Observar el estudio de perfil y devolverlo a la UF para su corrección o perfeccionamiento.
- Aprobar el PIP a nivel de perfil y comunicar a la UF la autorización para la elaboración del estudio de prefactibilidad.

Estudios a nivel de Prefactibilidad

La UF sólo puede elaborar el estudio de prefactibilidad después de recibida la comunicación de aprobación del perfil de parte de la OPI. Con la aprobación del perfil, la UF elabora el estudio de prefactibilidad y lo remite a la OPI del Sector correspondiente.

La OPI evalúa el PIP a nivel de prefactibilidad y puede:

- Rechazar el PIP.
- Observar el estudio y devolverlo a la UF para su corrección o perfeccionamiento.
- Aprobar el PIP a nivel de prefactibilidad.

Aprobados los estudios de prefactibilidad, la OPI los remite a la ODI.

La ODI puede:

- Rechazar el PIP.
- Observar el estudio de prefactibilidad y devolverlo para su corrección o perfeccionamiento.
- Aprobar el PIP a nivel de prefactibilidad.

En los casos, en que el precio referencial de elaboración de un estudio a nivel de perfil o de prefactibilidad de un PIP individual supere las 60 Unidades Impositivas Tributarias (UIT¹²s), se requiere la aprobación expresa de la ODI de los términos de referencia de dicho estudio como requisito previo a su elaboración o contratación.

Estudios a nivel de Factibilidad

La OPI a través del Órgano Resolutivo del Sector, solicita a la ODI a través del MEF la autorización para la elaboración del estudio de factibilidad.

En los casos en que la ODI autoriza la elaboración del estudio de factibilidad, la OPI deberá remitir dicha autorización a la UF.

Realizado el estudio de factibilidad por la UF, ésta lo remite a la OPI para su evaluación. La OPI evalúa el proyecto a nivel de factibilidad y puede:

- Rechazar el PIP.
- Observar el estudio de factibilidad y devolver para su corrección o perfeccionamiento.
- Aprobar el PIP y enviar a la ODI la solicitud de declaración de viabilidad. Para solicitar a la ODI la declaración de viabilidad de un proyecto la OPI requiere, en todos los casos, la autorización del Órgano Resolutivo de su Sector.

La ODI evalúa el PIP a nivel de factibilidad a solicitud de la OPI y puede:

- Rechazar el PIP.
- Observar el estudio y devolverlo para su corrección o perfeccionamiento.
- Declarar su viabilidad.

Requisito Excepcional aplicable a un PIP cuya función o programa tiene como Sector Responsable a un Sector distinto al que pertenece la UF

En este caso, el PIP deberá contar con el visto bueno de la OPI del Sector Responsable de la función o programa antes de que se solicite a la ODI la autorización para la elaboración del estudio de factibilidad o la declaración de viabilidad.

¹² Cada UIT es equivalente a 3,000 00 nuevos soles (850 dólares americanos)

Declaración de viabilidad

Para que un PIP sea calificado como viable debe ser sostenible económica, ambiental e institucionalmente, así como socialmente rentable. La rentabilidad debe ser expresada a través de un análisis costo beneficio o un análisis costo efectividad.

En el caso que corresponda un análisis costo-beneficio, el valor presente del proyecto debe ser positivo y la tasa de retorno mayor a la tasa de descuento. La tasa de descuento aplicable se define a través de una Resolución Jefatural de la ODI. En el caso que corresponda un análisis costo-efectividad el indicador económico debe encontrarse debajo de los niveles establecidos para cada tipo de proyecto por la ODI.

Delegación de la facultad de la ODI para declarar la viabilidad de un PIP.

La declaración de viabilidad de un PIP es una facultad de la ODI, delegable a los Órganos Resolutivos de los Sectores, de oficio o a solicitud de éstos, y puede afectar un determinado grupo de PIP.

Delegación de la facultad del Órgano Resolutivo para declarar la viabilidad de un PIP.

La facultad para declarar la viabilidad de un PIP, por delegación de la ODI a un Órgano Resolutivo de un Sector, puede ser a su vez delegada a las UF del Sector. En tal caso, dicho Órgano Resolutivo deberá remitir a la ODI, copia de la Resolución que la autoriza, en la fecha en que tal delegación se produzca.

Doble delegación para declarar la viabilidad de un PIP.

En estos casos, la UF que ha recibido la facultad para declarar la viabilidad de un PIP deberá obtener, cuando corresponda, el visto bueno de la OPI del Sector Responsable de la función o programa que corresponda al PIP, antes de su registro en el Banco de Proyectos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo precedente.

Tratamiento a Proyectos Menores en preinversión

En los casos que correspondan a categorías de Proyecto Menor diferentes a las tipificadas en la lista, la OPI y la ODI establecerán la condición de Proyecto Menor.

La OPI podrá autorizar la elaboración de estudios de factibilidad en aquellos PIP aprobados a nivel de perfil que lo ameriten, a criterio de la OPI y de acuerdo a las características propias del proyecto.

En el caso de los PIP considerados Proyectos Menores cuyos estudios hayan sido aprobados a nivel de perfil o prefactibilidad, la OPI, a través del Órgano Resolutivo de su Sector, podrá solicitar la declaración de viabilidad ante la ODI. En dichos casos la ODI puede:

- Rechazar el PIP.
- Observar el estudio y devolverlo a la OPI para su corrección o perfeccionamiento.
- Disponer que se proceda a la elaboración del estudio de prefactibilidad o factibilidad, según corresponda.
- Declarar su viabilidad.

El Órgano Resolutivo del Sector podrá declarar la viabilidad de un Proyecto Menor a nivel de perfil, o de prefactibilidad, sólo por delegación expresa de facultades de la ODI. Dicha delegación se aprueba mediante Resolución Ministerial.

Fase de inversión

La fase de inversión comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto.

- Durante esta fase, las UE pondrán a disposición de la ODI toda la información referente al PIP en caso ésta la solicite. La ODI está facultada para solicitar dicha información a fin de evaluarla. En caso que la ODI identifique la alteración de algún factor, que afecte la viabilidad del PIP, deberá remitir un informe sobre tal situación al Vice Ministro de Economía.
- La UE pueden invertir en expedientes técnicos detallados sólo en caso que el PIP haya sido declarado viable y esté incluido en el PMIP. Para iniciar el proceso de elaboración del expediente técnico detallado requiere la autorización del Órgano Resolutivo del Sector.
- La UE puede iniciar la fase de ejecución sólo en caso que el PIP haya sido declarado viable y esté incluido en el PMIP. Sólo podrá ejecutar el proyecto con la autorización del Órgano Resolutivo del Sector y de conformidad a la normatividad presupuestal vigente.
- El órgano Resolutivo de cada Sector puede delegar total o parcialmente sus atribuciones para autorizar la elaboración de expedientes técnicos detallados y la ejecución a las OPI, los Titulares de Pliego o las UE.

Sistema Operativo de Seguimiento

A través del Sistema Operativo de Seguimiento, las UE remiten reportes mensuales a las OPI sobre el avance físico-financiero de los proyectos utilizando las Fichas de Seguimiento.

La OPI se encarga de que el último día del mes siguiente se encuentre registrada el total de la información de los reportes mensuales de sus UE.

Fase de postinversión

- La fase de postinversión comprende los procesos de control y evaluación ex post. En esta fase el PIP es evaluado por la UE.
- En los PIP, cuya viabilidad haya sido determinada por la ODI, la evaluación ex post la puede realizar la propia UE sin contratar a una agencia independiente. Los términos de referencia de la evaluación ex post requieren el visto bueno de la OPI y de la ODI.
- Los PIP cuya viabilidad haya sido aprobada por la ODI en un conglomerado, se someterán a una evaluación ex post selectiva, llevada a cabo por una agencia independiente contratada por la OPI con cargo a los recursos del Pliego al que pertenece la UE. Los términos de referencia de la evaluación ex post requieren el visto bueno de la ODI.
- Los PIP, cuya viabilidad haya sido determinada por la OPI o la UE, por delegación expresa de facultades, se someterán a una evaluación ex post selectiva, llevado a cabo por una agencia independiente contratada por la UE con cargo a los recursos del Pliego al que pertenece la Unidad Ejecutora. Los términos de referencia de la evaluación ex post requieren el visto bueno de la OPI y de la ODI.
- En todos los casos, el estudio de evaluación ex post de un PIP no podrá considerarse terminado, hasta la conformidad, por parte de la ODI, de la evaluación efectuada.

2. Conglomerados

Se entiende por Conglomerado, al conjunto de Proyectos de Inversión Pública (PIP) que pueden ser agrupados de acuerdo a ciertas características. Esto permite agilizar el proceso de declaración de viabilidad de los PIP que lo conforman.

2.1 Proceso de autorización de un conglomerado

Las Unidades Formuladoras (UF) o Unidades Ejecutoras (UE) pueden proponer a la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) de su Sector la conformación de Conglomerados.

La solicitud de autorización para conformar un Conglomerado la dirige la OPI a la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas (ODI). La solicitud deberá acompañarse de la información que sustente que cada PIP del conglomerado pueda cumplir con las características que señala el Artículo 4 de la presente Directiva.

Con el fin de sustentar adecuadamente la autorización de la conformación de un Conglomerado, la ODI podrá solicitar a la OPI o directamente a la UF o UE, la información adicional que requiera para tal efecto.

La ODI revisará la información remitida, pudiendo rechazar, observar o autorizar la conformación del Conglomerado. Si lo autoriza, emitirá una Resolución Jefatural.

Dicha Resolución establecerá:

- El contenido de los estudios de preinversión mínimos que debe observar la UE para declarar la viabilidad de cada uno de los PIP que conforman el conglomerado;
- El período para el cual se autoriza el conglomerado;
- Los criterios para las evaluaciones intermedias y ex post que se requieran;
- El procedimiento para incorporar nuevos PIP al conglomerado;
- El procedimiento para obtener el visto bueno del Sector Responsable de la Función o Programa, de ser necesario.
- Los mecanismos de opinión de los gobiernos locales de las áreas en que se ejecutarán los proyectos.

Una vez aprobada la Resolución a que se refiere el numeral precedente, la ODI lo comunicará a la OPI que la solicitó y la OPI, a su vez, comunicará a la(s) UE(s) que corresponda(n) la autorización del conglomerado.

En el Sistema Operativo de Seguimiento se registra el Conglomerado, como si fuera un PIP; y como componentes del mismo cada uno de los PIP que lo conforman, con sus respectivas metas.

Las evaluaciones intermedia y ex post del Conglomerado serán llevadas a cabo por una agencia independiente contratada por la OPI con cargo a los recursos del Pliego al que pertenece la UE. El visto bueno sobre los Términos de Referencia de dichas evaluaciones será dado por la ODI.

Los PIP que formen parte del Conglomerado, deberán cumplir con las siguientes características:

- Corresponder a una misma función y programa, de acuerdo al clasificador funcional programático a que se refiere el anexo 01 de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 128-2000-EF-10;
- Ser similares en cuanto a diseño y/o tamaño y/o costo unitario;

- Ser Proyectos Menores, de acuerdo a la clasificación que señala el Artículo 10 de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 128-2000-EF-10.

Recibida la comunicación a que se refiere el numeral 3.4 del Artículo 3 de la presente Directiva, la UE queda facultada para declarar la viabilidad de cada PIP individual que conforma el conglomerado, sobre la base de los estudios de preinversión mínimos a que se refiere el numeral 3.3. del artículo referido.

Dichos estudios serán elaborados por la UE, bajo responsabilidad y constituyen el sustento técnico de la declaración de viabilidad de cada PIP individual.

3. Programación multianual

Cada Sector elabora Programas Multianuales de Inversión Pública, los mismos que se desarrollan en el marco de los Planes Estratégicos Sectoriales, de carácter multianual, a que se refiere la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

Es responsabilidad de cada OPI, elaborar y someter a la aprobación del Órgano Resolutivo de su Sector el Programa Multianual de Inversión Pública. Dicho programa contiene los Proyectos de Inversión Pública priorizados por la OPI de acuerdo a las funciones que le han sido encomendadas.

El Órgano Resolutivo del Sector aprueba el Programa Multianual de Inversión Pública y lo remite al Ministerio de Economía y Finanzas.

En el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Inversiones consolida dichos programas en uno solo, presentando a la Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas el Programa Multianual de Inversión Pública, para su puesta a consideración y aprobación por el Consejo de Ministros.

V. Estructura del sistema de Información y datos que registra

Módulos

Como soporte informático del SNIP se han desarrollado dos aplicativos informáticos:

- Banco de Proyectos (automatiza la fase de preinversión)
- Sistema Operativo de Seguimiento (automatiza la fase de inversión)

Banco de proyectos

El Banco de Proyectos está conformado por el inventario de todos los PIP que se encuentran en la fase de preinversión, desde la aprobación de los estudios a nivel de perfil.

El Banco Sectorial de Proyectos contiene la información todos los PIP para los que se haya elaborado perfil, estudio de prefactibilidad, o estudio de factibilidad por todas la UF del Sector.

El Banco Consolidado de Proyectos contiene la información de todos los PIP para los que se haya elaborado perfil, estudio de prefactibilidad o estudio de factibilidad por todas la UF de todos los Sectores.

Las UF solicitan a la OPI el registro del PIP, remitiendo el estudio a nivel de perfil y acompañando al mismo la Ficha de Registro.

Sistema operativo de seguimiento

A través del Sistema Operativo de Seguimiento, las UE remiten reportes mensuales a las OPI sobre el avance físico-financiero de los proyectos utilizando las Fichas de Seguimiento.

La OPI se encarga de que el último día del mes siguiente se encuentre registrada el total de la información de los reportes mensuales de sus UE.

Niveles de acceso a la información registrada

Los niveles de acceso a la información registrada en el Banco de Proyectos y en el Sistema Operativo de Seguimiento son los siguientes:

Accesos por sectores

Los Órganos Resolutivos y las OPI de cada Sector tienen acceso pleno, en el Banco de Proyectos, a la información referida a los PIP de las UF incluidas en su Sector en el Clasificador Institucional.

Los Órganos Resolutivos y las OPI de cada Sector tienen acceso pleno, en el Sistema Operativo de Seguimiento, a la información referida a los proyectos que ejecutan las UE incluidas en su Sector en el Clasificador Institucional.

Accesos por funciones

Los Órganos Resolutivos de los Sectores Responsables de una función o programa y sus OPI tienen acceso pleno, en el Banco de Proyectos, a la información referente a los PIP relacionados a dichas funciones o programas.

Los Órganos Resolutivos de los Sectores Responsables de una función o programa y sus OPI tienen acceso pleno, en el Sistema Operativo de Seguimiento, a toda la información referente a los proyectos relacionados a dichas funciones y programas que ejecutan las UE de los otros Sectores afectados por la presente Directiva.

Accesos por territorios

Los responsables de Programación e Inversiones de los Consejos Transitorios de Administración Regional tienen acceso pleno, en el Banco de Proyectos, a toda la información relacionada a los PIP del Banco de Proyectos cuya área de influencia esté localizada total o parcialmente en su departamento.

Cuadro 3
DETALLES TÉCNICOS

Base de datos centralizada	Oracle 8i sobre Windows NT Server
Análisis y Diseño	Orienta a Objetos (UML)
Programación	Tecnología Microsoft: COM, MTS, ASP, XML, HTML Dinámico
Software Cliente	Browser de internet
Servidor de Transacciones	MTS
Servidor Web (Software)	Internet Information Server sobre MS Windows 2000
Servidor Web (Hardware)	COMPAQ 512Kb de RAM, doble procesador Pentium III de 600Mhz

Plataforma de comunicación

Usamos Internet (protocolo HTTP) como medio de comunicación entre la base de datos central y todas las unidades formuladoras/ejecutoras a nivel nacional. Esto abarata el costo de puesta en marcha y mantenimiento además de permitir la comunicación en tiempo real.

Planes futuros

Automatizar el “recojo” de información de seguimiento mediante interfaces con sistemas de información ya existentes y de alcance nacional tales como el SIAF y el Sistema Presupuestal.

Reformulación técnica en base a la tecnología .NET para aumentar la eficiencia del intercambio de información.

VI. Estadísticas sobre el SNIP

- Fecha de Inicio del Sistema Informático: 1° enero 2001
- Número de proyectos registrados a la fecha¹³:
 - 1320 en el Banco de Proyectos y
 - 267 en el Sistema Operativo de Seguimiento
- Instituciones que participan en el sistema:
 - 252 entidades publicas entre:
 - formuladoras/ejecutoras (230) y
 - responsables sectoriales (26)
- Número de funcionarios que tienen acceso nacional:
 - 260 responsables de ingreso y
 - 30 de evaluación.
 - Todos tienen acceso universal y en tiempo real a consultar toda la información.
- Monto de la inversión registrada:
 - aproximadamente 8,600 millones de nuevos soles,
 - equivalente a 2,500 millones de dólares americanos,
 - lo que hace un aproximado de 1'800 000 dólares por proyecto registrado en el Banco.

VII. Comentarios sobre la operación actual del sistema

En la actualidad el SNIP se encuentra en plena fase de implementación, lo que implica realizar esfuerzos conducentes a: i) la generación de capacidades técnicas en los funcionarios y trabajadores del sector público que deben aplicar sus procedimientos; ii) promoción y difusión de los beneficios ante las autoridades públicas con poder de decisión sobre las inversiones; iii) consolidación del marco normativo para hacer expeditivos los procesos, y iv) institucionalización

¹³ enero de 2002

de los órganos que lo conforman y de lo que conocemos como *cultura de proyectos* en el aparato estatal nacional.

El SNIP cuenta con un equipo altamente especializado, que desde la Oficina de Inversiones participa en los procesos evaluando los proyectos para su declaración de viabilidad. Dicho equipo, adicionalmente, revisa constantemente la metodología y propicia la creación de mecanismos que eleven el nivel de eficiencia en la formulación y evaluación de los proyectos así como de la programación de la inversión en general.

El SNIP ha permitido, desde su entrada en vigencia, obtener algunos resultados alentadores. Cabe resaltar entre ellos uno: *la supeditación de la decisión política a la opinión técnica*, lo que conlleva la revaloración del papel del profesional en la Administración Pública y ha propiciado la, cada vez más, creciente preocupación por suministrar información y oportunidades de capacitación al personal que trabaja bajo el ámbito del SNIP. Este logro, por si mismo, es sumamente importante en comparación a la situación que atravesó del Instituto Nacional de Planificación en los primeros años de la década del 90. Es preciso recordar que en los años 80 el Perú hereda un Sistema Nacional de Planificación en cuya cabeza se situaba el Instituto Nacional de Planificación, creado en los tempranos 60s. En ese momento el Estado era responsable de más del 50% de la inversión total de la economía peruana. A partir de entonces se desarrolla un decaimiento sensible en el aporte técnico del Sistema de Planificación en la evaluación de proyectos. El incremento en la politización de sus funciones se tradujo en la abreviación de procesos, al punto que hacia finales de la década de los 80s el valor agregado de la revisión técnica fue prácticamente nulo. El cierre del Instituto Nacional de Planificación en 1992, se produjo como producto de una arremetida ideológica que encontró una institucionalidad débil y para ese entonces, indefendible.

Desde la creación del SNIP, aunque es mínimo el tiempo transcurrido, el país se encuentra amparado por la existencia de un conjunto de normas, procesos y técnicas, elaboradas con el expreso objeto de optimizar el uso de los recursos destinados a inversión. Sin embargo, para que el SNIP logre su consolidación, nos hemos propuesto objetivos a corto plazo como:

- Continuar trabajando para consolidar el SNIP dentro de la administración pública. Es necesario que los órganos resolutivos tengan mayor control de la programación global de su sector y que la parte técnica en la evaluación de los proyectos sea debidamente apreciada por los responsables políticos.
- Integrar los planes estratégicos sectoriales con la programación multianual, y la formulación del presupuesto.

Adicionalmente a ello, estamos conscientes que:

- La durabilidad del SNIP dependerá en gran medida de los avances que se logren en la mejora del sistema del servicio civil a fin de defender la calidad del personal en la ODI y en las OPI.
- La descentralización plantea un reto de diseño y adaptabilidad donde se cuidará de no perder los avances logrados a la fecha.

VIII. Lecciones aprendidas en el montaje y operación del SNIP

La experiencia obtenida por la Oficina de Inversiones, desde el diseño del SNIP hasta la fecha, nos ha permitido adquirir una valiosa experiencia, de la cual extraemos algunas lecciones importantes.

Aspectos críticos para el éxito de un proyecto de este tipo

- Marco normativo adecuado
- Sistemas de Información de fácil acceso
- Personal capacitado
- Difusión y promoción de los beneficios de su aplicación
- Apoyo político al más alto nivel
- Coordinación estrecha con áreas de presupuesto y planificación
- Asistencia técnica durante la implementación
- Recursos para preinversión

Mayores riesgos

- Centralización de la toma de decisiones
- “Impopularidad” política
- Burocratización

y como deben ser enfrentados

- Desconcentración y Descentralización en la toma de decisiones
- Participación activa de todos los funcionarios con capacidad de decisión
- Revisión y simplificación constante de normas y procedimientos.

Actividades imprescindibles para asegurar el éxito

- Capacitación constante
- Difusión y divulgación de normas y procedimientos
- Asistencia técnica y económica para la formulación de estudios

En resumen, las principales variables que pueden afectar el SNIP son la existencia de capacidad técnica (tanto para formular como evaluar los proyectos); compromiso para la acción de parte de las autoridades y los miembros del Sistema; normas y procedimientos claros; disponibilidad de información para formular y evaluar los proyectos, adecuada gestión de los recursos y organización del Sistema, y la disponibilidad de recursos para los estudios de preinversión.

IX. Situación esperada a futuro

La consolidación del SNIP es un proceso en el cual continuaremos trabajando. Para ello es necesario unir esfuerzos desde todos los sectores de la administración pública para conseguir que las funciones asignadas al aparato del Estado sean mejor controladas en su desarrollo por los Órganos Resolutivos que existen en cada Sector. Este control, se traduce en una mayor intervención en los procesos de programación a mediano y largo plazo, el primer paso que daremos en esa dirección será integrar los planes estratégicos sectoriales con la programación multianual, y la formulación presupuestal.

Como la generación de capacidades es una de las bases de la consolidación del SNIP, ésta dependerá en gran medida de los avances que se logren en la reforma del sistema laboral del sector público nacional, ello conllevará, esperamos, a mejorar la calidad del personal en la ODI, las OPI y en cada unidad formuladora o ejecutora.

En el gráfico siguiente podemos advertir las metas alcanzadas y programadas en el futuro inmediato (mayo 2002) bajo el Programa de Implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública que la Oficina de Inversiones tiene a su cargo.

Otro tema importante es el proceso de descentralización al que se encuentra abocado el gobierno peruano (que implica transferencia de recursos, facultades y responsabilidades a las regiones). Ésta, es una tarea de largo aliento en la cual el SNIP debe participar. En el futuro inmediato se plantea el reto de diseño y adaptabilidad de los procedimientos en marcha, cuidando no perder los avances logrados a la fecha.

En la ruta de fortalecer el SNIP, se identificó que la realización de adecuados estudios de pre-inversión son un factor gravitante en la mejora de la calidad de la inversión pública. Dichos estudios tienen por objetivo determinar el impacto de los costos y beneficios para la sociedad, e identificar las incertidumbres que pueden afectar la viabilidad y la sostenibilidad de los proyectos.

A su vez, existe consenso respecto a que a 3 componentes básicos que influyen en asegurar estudios de calidad adecuados: *la existencia de profesionales con capacidad para realizarlos, la adecuada disponibilidad de metodología e información, y los recursos necesarios para financiar los estudios de pre inversión.*

En la actualidad, dentro de cultura de nuestro país, no se percibe a los estudios de pre inversión como algo importante dentro del ciclo de proyectos. Esto es normal, ya que los resultados generalmente tienen un carácter intangible, y los beneficios de tomar decisiones adecuadas a partir de un estudio de pre inversión no son percibidos ya que no se evaluaron estrategias alternativas.

A fin de fortalecer y consolidar el Sistema Nacional de Inversión Pública, se creyó conveniente evaluar la factibilidad de implementar un mecanismo financiero que asegure los recursos para realizar estudios de preinversión con un nivel de calidad adecuado: un fondo destinado para estudios de preinversión.

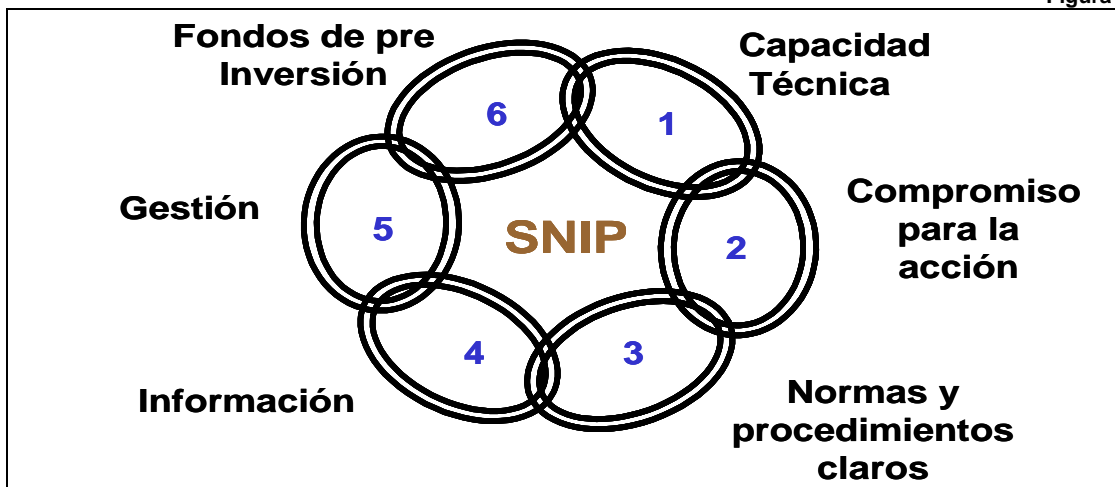
Desarrollar tal mecanismo permitirá, entre otras cosas, un ahorro al evitar ejecutar proyectos inviables, además de incrementar la rentabilidad de los proyectos. Esto se logra a través de identificar alternativas y evaluarlas a fin de determinar la estrategia óptima para el proyecto. De esta forma se puede tomar una decisión de calidad en la asignación de los recursos públicos de inversión, el cual es el objetivo principal del SNIP.

Las posibilidades y limitaciones que puede brindar el proyecto están relacionadas a la sostenibilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública.

El SNIP, al introducir en la normatividad el ciclo del proyecto como observancia obligatoria para la ejecución de proyectos suscitó ciertas resistencias por parte de las unidades formuladoras y ejecutoras. Esto es una reacción natural debido a la falta de capacidad técnica en estas unidades, y la aún débil comprensión por parte de las autoridades de la importancia de la preinversión.

Factores determinantes en la sostenibilidad del SNIP

Figura 1

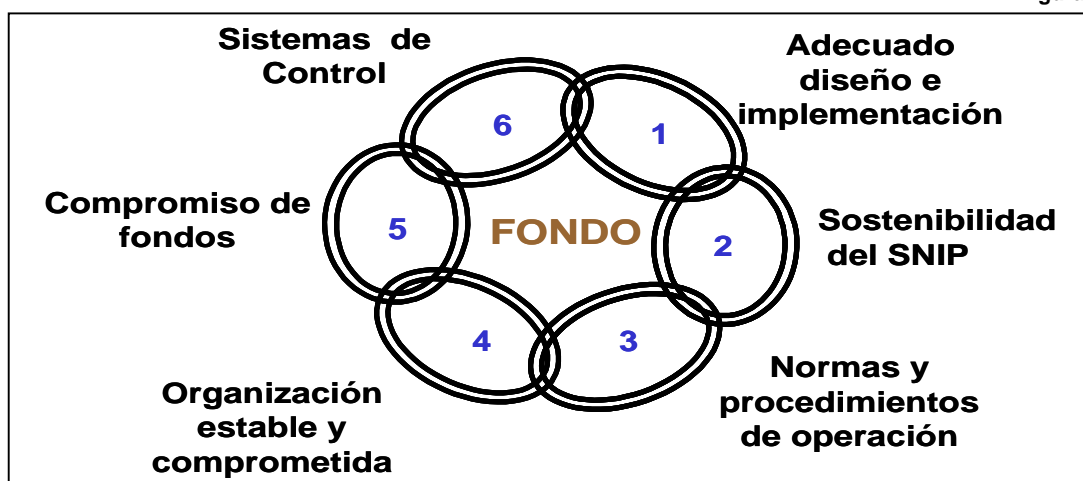


Los factores relacionados a capacitación, normas, compromiso para la acción y gestión están siendo enfrentados a través del Proyecto de Implementación del SNIP. Lo que respecta al desarrollo de información y fondo de preinversión deberán ser enfrentado con un nuevo proyecto, el mismo que describimos como el fondo de preinversión. Éste se sustenta en los resultados esperados traducidos en un incremento de la calidad de los proyectos que se espera tenga un impacto significativo en la rentabilidad social y financiera de la inversión pública.

La sostenibilidad de Fondo de Preinversión, tal como se muestra en la figura siguiente, dependerá del diseño e implementación del mismo, de la sostenibilidad misma del SNIP, normas y procedimientos de operación, organización sostenible en el tiempo, compromiso de fondos y sistemas de control adecuados.

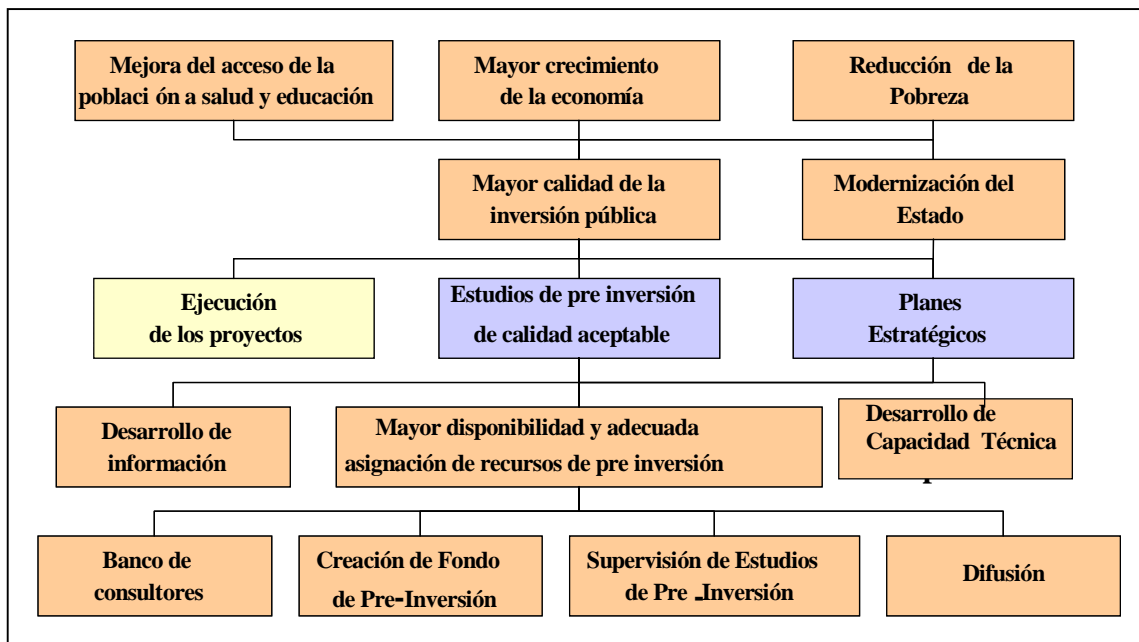
Sostenibilidad del fondo de pre- inversión

Figura 2



La figura siguiente nos muestra el árbol de medios fines del proyecto. En éste se puede apreciar que el objetivo central será lograr un nivel de calidad aceptable de los estudios de preinversión, con lo cual se espera generar entendimientos para una adecuada toma de decisiones que permita mejorar la calidad de la inversión pública. Para este fin se buscará lograr el fortalecimiento del SNIP a través de una adecuada y mayor disponibilidad en la asignación de recursos de preinversión; desarrollar de capacidades técnicas, generar y facilitar el acceso a la información.

Cuadro 4
ARBOL DE MEDIOS
FINES PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE BAJA CALIDAD EN LOS PROYECTOS DE PREINVERSIÓN



Anexo I:

Ley Nº 27293, ley del sistema nacional de inversión pública

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, con la finalidad de optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación de la ley

2.1 Quedan sujetas a lo dispuesto en la presente Ley todas las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero incluidas en el Reglamento, que ejecuten Proyectos de Inversión con Recursos Públicos.

2.2 Las Entidades y Empresas a que se refiere el párrafo precedente se agruparán por Sectores, los mismos que serán establecidos en el Reglamento, sólo para los fines de la presente Ley, utilizando los criterios aplicados por la Dirección Nacional del Presupuesto Público para la agrupación de los pliegos en el clasificador institucional.

Artículo 3.- El sistema nacional de inversión pública

3.1 El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones es la más alta autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública. Dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los Proyectos de Inversión Pública.

3.2 Conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su Oficina de Inversiones; los órganos resolutivos a que se refiere el Artículo 10 de la presente Ley; y las Oficinas de Programación e Inversiones, o las que hagan sus veces, del Sector y dentro de las Unidades Ejecutoras.

3.3 El Sistema Nacional de Inversión Pública se sustenta en los principios, normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen la Inversión Pública.

Artículo 4.- Principio del Sistema Nacional de Inversión Pública

El Sistema Nacional de Inversión Pública se rige por los principios de economía, priorización y eficiencia durante las fases del Proyecto de Inversión Pública. Asimismo, reconoce la importancia del mantenimiento oportuno de la inversión - ejecutada.

Artículo 5.- Objetivos del Sistema Nacional de Inversión Pública

El Sistema Nacional de Inversión Pública busca lograr los siguientes objetivos:

a) Propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: perfil prefactibilidad - factibilidad expediente técnico - ejecución - evaluación ex post.

b) Fortalecer la capacidad de planeación del Sector Público.

c) Crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de 3 (tres) años.

Artículo 6.- Fases de los Proyectos de Inversión Pública

6.1 Los Proyectos de Inversión Pública se sujetan a las siguientes fases:

a) Preinversión: Comprende la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estadio de factibilidad,

b) Inversión: Comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto.

c) Postinversión: Comprende los procesos de control y evaluación ex post.

El Sistema Nacional de Inversión Pública opera durante la fase de Preinversión a través del Banco de Proyectos y durante la fase de Inversión a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo.

6.3 La elaboración del perfil es obligatoria. Las evaluaciones de prefactibilidad y factibilidad pueden no ser requeridas dependiendo de las características del proyecto de inversión pública. Las excepciones se definen siguiendo la jerarquía de delegación establecida en el numeral 9.1 del Artículo 9.

Artículo 7.- El Banco de Proyectos

El Banco de Proyectos contiene el registro de todos los Proyectos de Inversión Pública para los que se haya elaborado perfil, estudio de prefactibilidad o estudio de factibilidad y contempla los mecanismos de calificación requeridos en la fase de Preinversión.

Artículo 8.- Niveles de Bancos de Proyectos

8.1. Existen Bancos de Proyectos en cada Sector y un Banco consolidado en la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas que agrupa a los Bancos Sectoriales.

8.2 Cada Sector implementará y mantendrá actualizado a través de un sistema de registro un Banco Sectorial de Proyectos.

8.3 Los procedimientos del sistema de registro y de la calificación de los proyectos se rigen por lo dispuesto en las Directivas que para tal fin emite la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, órgano encargado del Banco Consolidado de Proyectos.

Artículo 9.- Atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas

9.1. El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones emite las Directivas que regulan las fases de los Proyectos de Inversión Pública y el funcionamiento del Banco de Proyectos. Asimismo, califica la viabilidad de los proyectos que se encuentren en la fase de Preinversión, pudiendo delegar a los sectores esta atribución total o parcialmente. Del mismo modo en cada Sector el órgano resolutorio puede delegar esta atribución a las Entidades y Empresas pertenecientes a su Sector.

9.2 La Oficina de Inversiones, la Dirección Nacional del Presupuesto Público y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado coordinarán sus normas y directivas para el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, a fin de optimizar la asignación de recursos a proyectos de inversión pública.

Artículo 10.- Atribuciones de los otros organismos conformantes del sistema nacional de inversión pública

10.1 El Ministro o la máxima autoridad ejecutiva constituye el órgano resolutorio de cada sector y, en concordancia con la normatividad presupuestal vigente, autoriza la elaboración del expediente técnico, la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública y se encarga de velar, en su Sector, por el cumplimiento de la presente Ley, su Reglamento y las normas que a su amparo se expidan. Asimismo, el órgano resolutorio de cada sector puede delegar sus atribuciones a las entidades y empresas pertenecientes al Sector.

10.2 Cada Sector elabora Programas Multianuales de Inversión Pública, los mismos que se desarrollan en el marco de los Planes Estratégicos Sectoriales, de carácter multianual, a que se refiere el Artículo 55 de la Ley N° 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

10.3 Las Oficinas de Programación e Inversiones, o la que haga sus veces, de cada Sector, priorizan los Proyectos de Inversión Pública que se encuentren en la fase de Inversión y en segundo lugar a los que se encuentren en la fase de Preinversión, respetando la observancia del Ciclo del Proyecto a que se refiere el literal a) del Artículo 5 de la presente Ley.

10.4.- La observancia del Ciclo del Proyecto es obligatoria. El órgano resolutorio de cada Sector autorizará la priorización de los Proyectos de Inversión Pública a que se refiere el numeral precedente.

10.5 Cualquier excepción a lo previsto en el numeral precedente se realizará a través de decreto supremo refrendado por el Ministro del Sector correspondiente y por el Ministro de Economía y Finanzas.

10.6 Las Oficinas de Programación e Inversiones, o la que haga sus veces, de cada Sector, mantienen relación técnico – funcional con la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

10.7 El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones señala las atribuciones y responsabilidades de las Oficinas de Programación e Inversiones, o las que hagan sus veces, que sean necesarias para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

Disposiciones complementarias

Primera.- De la no modificación y/o reestructuración orgánica de la entidad

La aplicación de las disposiciones contenidas en la presente Ley, especialmente las que se refieran a órganos estructurales o unidades equivalentes y/o personal que realice dichas funciones, no implica la modificación y/o reestructuración orgánica de la Entidad, financiándose la realización de las funciones que establece la presente Ley con los montos asignados en el respectivo presupuesto aprobado por el Sector Público.

Segunda.- De los gobiernos locales

Quedan excluidos de la presente norma los Gobiernos Locales y sus empresas.

Tercera.- De la reglamentación

Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas elaborar el Reglamento; el mismo que deberá ser expedido en un plazo de 90 (noventa) días calendario a partir de la publicación de la presente Ley, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los nueve días del mes de junio del dos mil.

MARTHA HILDEBRANDT PÉREZ TREVIÑO

Presidenta del Congreso de la República

RICARDO MARCENARO FRERS

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DÉ LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintisiete días del mes de junio del año dos mil.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI

Presidente Constitucional de la República

ALBERTO BUSTAMANTE BELAUNDE

Presidente del Consejo de Ministros

Efrain Goldenberg Schreiber

Ministro de Economía y Finanzas

Anexo II

Decreto supremo N° 086-2000-EF, reglamento de la ley que crea el sistema nacional de inversión pública con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión. El presidente de la república

Considerando:

Que, mediante la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión;

Que, es necesario dictar las normas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en la referida Ley;

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 8) del Artículo 118 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1.- Apruébase el Reglamento de la Ley N° 27293, que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, el cual consta de quince artículos y tres Disposiciones Complementarias y que en anexo forma parte del presente Decreto Supremo.

Artículo 2.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los catorce días del mes de agosto del año dos mil.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI

Presidente Constitucional de la República

FEDERICO SALAS GUEVARA S.

Presidente del Consejo de Ministros

CARLOS BOLOÑA BEHR

Ministro de Economía y Finanzas

Reglamento del sistema nacional de inversión pública

Capítulo I: Disposiciones generales

Artículo 1.- Referencias

Para efectos de lo dispuesto por la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, y el presente Reglamento, se utilizarán las siguientes siglas y referencias:

- a) Ley: Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- b) Oficina de Inversiones (ODI): Organismo del Ministerio de Economía y Finanzas que es la más alta autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública.

- c) Oficina de Programación e Inversiones (OPI): Organismo del sector al que se le asignó la responsabilidad de elaborar el Programa Multianual de Inversiones y velar por el cumplimiento del Sistema de Inversión Pública.
- d) Unidad Ejecutora (UE): Las denominadas como tales en la normatividad presupuestal y que tienen a su cargo la ejecución del Proyecto de Inversión Pública, así como a las Empresas del Sector Público No Financiero que ejecutan Proyectos de Inversión Pública.
- e) Unidad Formuladora (UF): Las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero que elaboran estudios de preinversión de Proyectos de Inversión Pública.
- f) Directiva: Norma de observancia obligatoria para todas las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero sujetas a la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. Las Directivas son elaboradas por la ODI y aprobadas por Resolución Jefatural.
- g) Normas técnicas, métodos y procedimientos: Directivas dictadas por la ODI referentes a la identificación, formulación y evaluación de Proyectos de Inversión Pública.
- h) Proyecto de Inversión Pública: Toda intervención limitada en el tiempo que implique la aplicación de recursos públicos con el fin de ampliar, mejorar y modernizar la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios, cuyos beneficios son independientes de los de otros proyectos.
- i) Conglomerado: Conjunto de Proyectos de Inversión Pública similares que tienen el mismo tratamiento que un Proyecto de Inversión Pública. La ODI define a los conglomerados caso por caso y a través de resoluciones jefaturales.
- j) Proyecto Presupuestal: Los denominados como tales en la normatividad presupuestal. Esta definición es aplicable para fines de programación y seguimiento.
- k) Ciclo de Vida de los Proyectos de Inversión Pública: Proceso que comprende la elaboración del perfil, el estudio de prefactibilidad, el estudio de factibilidad, el expediente técnico, la ejecución y la evaluación ex post de los Proyectos de Inversión Pública.
- l) Fases del Proyecto de Inversión Pública: Las fases son preinversión, inversión y postinversión.
- m) Perfil: Estudio preliminar basado en fuentes secundarias. La preparación de este estudio se basa en los conocimientos técnicos de expertos, bases de datos de costos y beneficios y parámetros. Cuenta con estimaciones preliminares y un amplio número de alternativas.
- n) Estudio de Prefactibilidad: Estudio donde se precisa con mayor detalle la información del estudio de perfil con el fin de disminuir los riesgos de decisión y encontrar las mejores alternativas. La preparación de este estudio requiere la combinación de fuentes secundarias con trabajos de campo. Permite acotar las alternativas que se evaluarán en el nivel de factibilidad.
- o) Estudio de Factibilidad: Estudio donde se perfecciona la información referente a las alternativas y establece un presupuesto referencial. Este nivel de estudio requiere información primaria y análisis detallado de mercado (oferta y demanda), además de la evaluación técnico económica. Su objeto es identificar la mejor alternativa del Proyecto de Inversión Pública en estudio.

- p) Expediente Técnico Detallado: Documento que contiene los estudios de ingeniería de detalle con su respectiva memoria descriptiva, bases, especificaciones técnicas y el presupuesto definitivo.
- q) Manual Metodológico: Compendio de procedimientos para la identificación, formulación y evaluación de Proyectos de Inversión Pública, aprobado por la ODI.
- r) Sostenibilidad: Es la habilidad de un proyecto para mantener un nivel aceptable de flujo de beneficios a través de su vida económica la cual se puede expresar en términos cuantitativos y cualitativos.
- s) Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP): Conjunto de proyectos de Inversión Pública a ser ejecutados en un período no menor de tres años y ordenados de acuerdo a las políticas y prioridades del sector, el cual se elabora anualmente.
- t) Análisis Costo Beneficio: Es una metodología de evaluación de Proyectos de Inversión Pública que se aplica en los casos en que es necesario y conveniente identificar; cuantificar y valorar tanto los costos como los beneficios pertinentes generados por el proyecto de Inversión Pública.
- u) Análisis Costo Efectividad: Es una metodología de evaluación de Proyectos de Inversión Pública que se aplica en los casos en los que no es necesario valorar monetariamente los beneficios. Esta variante del análisis costo beneficio se basa en expresar los beneficios en unidades no monetarias que permiten medir el costo de lograr los objetivos del proyecto.

Artículo 2.- Objeto

El presente Reglamento, define los procedimientos y las normas que deben cumplir las Entidades y Empresas del Estado sujetas al Sistema Nacional de Inversión Pública.

Artículo 3.- Ámbito

De acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 2 de la Ley, se sujetan a lo dispuesto en el presente Reglamento y a las directivas y manuales que la ODI emita a su amparo, todas las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero, que ejecuten Proyectos de Inversión Pública, que son:

- a) Los Ministerios y sus órganos desconcentrados,
- b) Los Organismos Públicos Descentralizados,
- c) Los Organismos Constitucionalmente Autónomos,
- d) Los Gobiernos Regionales,
- e) Las Empresas del Estado, de derecho público o privado y las empresas mixtas en las cuales el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado; siempre que sean propiedad del Gobierno Central o Regional y no desarrollen actividad financiera.
- f) En general los organismos y dependencias del Estado que ejecutan Proyectos de Inversión Pública; siempre que no desarrollen actividad financiera y no se refieran a Gobiernos Locales o sus empresas.

Capítulo II: Órganos conformantes del sistema nacional de inversión pública

Artículo 4.- El Ministerio de economía y finanzas

El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la ODI es la más alta autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública y dicta las normas, métodos y procedimientos

que rigen los procesos de inversión pública. El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la ODI emitirá las Directivas necesarias para regular los procesos y procedimientos a cargo de las Oficinas de Programación e Inversiones de los Sectores.

Corresponde a la ODI:

- a) Autorizar la ejecución de estudios de factibilidad;
- b) Aprobar los estudios en la fase de factibilidad;
- c) Determinar la viabilidad de los proyectos;
- d) Aprobar los manuales metodológicos de proyectos;
- e) Establecer los procedimientos, precios sociales, parámetros de evaluación y otras normas de observancia obligatoria;
- f) Definir los niveles de acceso a la información contenida en el Banco de Proyectos;
- g) Capacitar al personal de las OPI y de las UE en los desarrollos metodológicos contenidos en los Manuales;
- h) Mantener actualizado el Banco de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo;
- i) Consolidar los Programas Multianuales de Inversión Pública y presentarlos a la Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas para su puesta a consideración al Consejo de Ministros;
- j) Las demás que señala la Ley.

Artículo 5.- El órgano resolutivo del sector

El Órgano Resolutivo es la máxima autoridad ejecutiva de cada sector y le corresponde:

- a) Velar por el cumplimiento de lo expresado en la Ley y en el presente Reglamento dentro de su sector;
- b) Designar al órgano encargado de realizar las funciones de la OPI del sector e informar al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el funcionario responsable de la OPI;
- c) Solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la autorización para ejecutar estudios de factibilidad;
- d) Solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la calificación de viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública;
- e) Autorizar la elaboración del expediente técnico detallado de los Proyectos de Inversión Pública que hayan sido calificados como viables por la ODI del Ministerio de Economía y Finanzas;
- f) Autorizar la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública que hayan sido calificados como viables por la ODI;
- g) Decidir a qué UE de su sector corresponde ejecutar un proyecto que ha sido calificado como viable;
- h) Aprobar el Programa Multianual de Inversión Pública;
- i) Las demás que señala la Ley.

Artículo 6.- Las oficinas de programación e inversiones

Las OPI de cada Sector mantienen relación técnico-funcional con la ODI del Ministerio de Economía y Finanzas. Corresponde a las OPI:

- a) Revisar los estudios de perfil y prefactibilidad elaborados por las UF;
- b) Determinar si los Proyectos de Inversión Pública presentados por la UF son compatibles con los objetivos estratégicos del Sector;
- c) Elaborar y someter al Órgano Resolutivo del Sector el Programa Multianual de Inversión Pública del Sector que contiene los Proyectos de Inversión Pública priorizados por la OPI;
- d) Mantener actualizado el Banco Sectorial de Proyectos;
- e) Mantener actualizado el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo de la Inversión del Sector;
- f) Realizar procesos de capacitación permanentes con personal de las UE;
- g) Coordinar la realización de las evaluaciones ex post;
- h) Las demás que establezcan las directivas que emite la ODI.

Capítulo III: Proceso de calificación de viabilidad de los proyectos de inversión pública

Artículo 7.- Viabilidad de los proyectos

La calificación de viabilidad de los proyectos se realiza durante la fase de preinversión.

Para que un Proyecto de Inversión Pública sea calificado como viable debe contar con un análisis costo-beneficio o con un análisis costo efectividad. En general, los Proyectos de Inversión Pública deben ser viables y sostenibles económica, ambiental e institucionalmente. Las especificaciones de estos criterios, que deberán cumplirse obligatoriamente, estarán contenidos en los Manuales Metodológicos correspondientes.

En el caso que corresponda un análisis costo-beneficio, el valor presente del proyecto debe ser positivo y la tasa de retorno mayor a la tasa de descuento. La tasa de descuento se definirá a través de una resolución jefatural de la ODI del Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso que corresponda un análisis costo-efectividad el indicador económico debe encontrarse debajo de los niveles establecidos para cada tipo de proyecto por la ODI.

Artículo 8.- Banco de proyectos

El Banco de Proyectos está conformado por todos los Proyectos de Inversión Pública que se encuentran en la fase de preinversión, que hayan sido aprobados o calificados como viables.

Las UF solicitan a la OPI el registro del perfil del Proyecto de Inversión Pública en el Banco Sectorial de Proyectos acompañando al mismo la Ficha de Registro.

La descripción del proceso de registro, aprobación y calificación de viabilidad requeridos para el funcionamiento del Banco de Proyectos serán establecidos mediante Directiva aprobada por Resolución Jefatural.

Artículo 9.- Manuales metodológicos y normas obligatorias

El Manual General de Proyectos y los Manuales Específicos por Categorías Temáticas, los precios sociales, parámetros y procedimientos que deben seguirse para la identificación, formulación, evaluación y registro de los proyectos en los Bancos Sectoriales de Proyectos; así

como otras normas de observancia obligatoria, se aprueban a través de las Directivas que para tal fin emite la ODI.

Artículo 10.- Delegación de atribuciones

El Ministerio de Economía y Finanzas a propuesta de la ODI podrá delegar a los sectores la calificación de viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública a través de una Resolución Ministerial.

Capítulo IV: Programación multianual de la inversión pública

Artículo 11.- Alcance

La Programación Multianual de la Inversión Pública es un proceso mediante el cual cada Sector determina el conjunto de Proyectos de Inversión Pública que se encuentren en la etapa de preinversión e inversión, a ser evaluados o ejecutados en un período no menor de tres años y ordenados de acuerdo con las políticas y prioridades del Sector, expresadas en el Plan Estratégico Sectorial de carácter multianual a que se refiere el Artículo 55 de la Ley N° 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado. Las OPI elaboran los PMIP.

Artículo 12.- Incorporación de nuevos proyectos en el PMIP

Para que un Proyecto de Inversión Pública pueda ser incluido en el PMIP, debe ser concordante con las funciones y políticas del Sector al cual pertenece la UE. Para aquellos Proyectos de Inversión Pública cuya ejecución se programe para el primer año del período se requiere la calificación de viabilidad por parte de la ODI.

Artículo 13.- Coordinación

En concordancia a lo dispuesto por el numeral 9.2 del Artículo 9 de la Ley, la ODI remitirá a la Dirección Nacional del Presupuesto Público y al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado la relación de Proyectos de Inversión Pública calificados como viables.

Capítulo V: Fases de inversión y post inversión

Artículo 14.- Sistema operativo de seguimiento y monitoreo

El Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo es el conjunto de procedimientos que permiten realizar el seguimiento físico y financiero de los Proyectos de Inversión Pública, para la toma de decisiones en la fase de Inversión.

La herramienta principal del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo es una base de datos que contiene la información de todos los Proyectos de Inversión Pública que se encuentran en la fase de inversión. Las UE registran la información utilizando la ficha de seguimiento y la actualizan periódicamente. La ficha y la periodicidad de actualización las establece la ODI a través de resoluciones jefaturales. Cada OPI consolida la información a nivel sectorial y la ODI lo hace a nivel nacional.

Artículo 15.- Evaluación ex post.

Todas las Unidades Ejecutoras deben realizar evaluaciones ex post de los Proyectos de Inversión Pública. Las Oficinas de Programación e Inversiones están facultadas para determinar en qué casos las evaluaciones ex post de los Proyectos de Inversión Pública requerirán de una evaluación externa. Los resultados de las evaluaciones deben ser enviadas a la ODI del Ministerio de Economía y Finanzas.

Disposiciones complementarias

Primera.- Para efectos de lo dispuesto por la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, y el presente Reglamento, las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero a que se refiere el Artículo 2 se agruparán en los siguientes sectores:

- Educación
- Salud
- Energía y minas
- Pesquería
- Agricultura
- Industria, turismo, integración y negociaciones comerciales internacionales
- Transportes, comunicaciones, vivienda y construcción
- Trabajo y promoción social
- Presidencia
- Promoción de la mujer y del desarrollo humano
- Justicia
- Defensa
- Interior
- Relaciones exteriores
- Economía y finanzas
- Presidencia del consejo de ministros
- Congreso de la republica
- Poder judicial
- Jurado nacional de elecciones
- Oficina nacional de procesos electorales
- Registro nacional de identificación y estado civil
- Contraloría general
- Defensora del pueblo
- Consejo nacional de la magistratura
- Ministerio publico
- Tribunal constitucional

La Directiva que contiene el Clasificador Sectorial emitida por la ODI del Ministerio de Economía y Finanzas será aprobada mediante Resolución Jefatural, la misma que será publicada antes del inicio de cada período presupuestal, y que incorporará progresivamente a las Entidades y Empresas que se encuentran bajo el ámbito de la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Segunda.- De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2.1 del Artículo 2 de la Ley los sectores a los que se aplicará de manera inmediata las disposiciones contenidas en la Ley y este Reglamento son:

- Educación
- Salud
- Energía Y Minas
- Agricultura
- Transportes, Comunicaciones, Vivienda Y Construcción
- Presidencia
- Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano

Progresivamente, mediante Resolución Ministerial de Economía y Finanzas, se incorporarán a su ámbito los otros Sectores.

Tercera. - Los estudios de factibilidad terminados antes de septiembre del año 2000 de todos los proyectos en la fase de Preinversión, deben ser enviados a la ODI para su calificación de viabilidad.

Los proyectos cuyos estudios definitivos se encuentren realizando o en proceso de licitación deberán enviar los estudios de factibilidad a la ODI para su revisión.

Resolución ministerial N° 182-2000-EF-10

Directiva general del sistema nacional de inversión pública

Publicada el 22 de diciembre de 2000

El Ministro de Economía y Finanzas

Considerando:

- Que, el Artículo 3 de la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones es la más alta autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública. Dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los Proyectos de Inversión Pública;
- Que, el Artículo 9 de la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, y el Artículo 4 del Decreto Supremo N° 086-2000-EF, señalan que el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones emite las Directivas que regulan las fases de los Proyectos de Inversión Pública y el funcionamiento del Banco de Proyectos;
- Que, es necesario aprobar una Directiva que establezca las normas de observancia obligatoria que permitan llevar a cabo los procesos de preinversión, inversión y post inversión, tanto para los proyectos en curso, como para los que se inicien;
- Que, el Artículo 9 de la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones califica la viabilidad de los proyectos que se encuentren en la fase de Preinversión, pudiendo delegar a los sectores esta atribución total o parcialmente;
- Que, el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 086-2000-EF, señala en su Artículo 10 que el Ministerio de Economía y Finanzas a propuesta de la Oficina de Inversiones podrá delegar a los sectores la calificación de viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública a través de una Resolución Ministerial;

– Que, el Decreto Supremo N° 086-2000-EF, señala, en su segunda disposición complementaria, que mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas se incorporarán a su ámbito de aplicación los otros Sectores no incluidos por dicha norma;

En uso de las facultades conferidas por el Decreto Legislativo N° 183 - Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas;

Resuelve:

Artículo 1.- Aprobar la Directiva N° 002-2000-EF/68.01 “Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública”, que forma parte de la presente Resolución, la cual tiene por objeto establecer las normas técnicas, métodos y procedimientos de observancia obligatoria aplicables a los Proyectos de Inversión Pública que ejecuten las Entidades y Empresas del Estado, durante las fases de preinversión, inversión y post inversión.

Artículo 2.- De acuerdo a lo dispuesto por la segunda disposición complementaria del Decreto Supremo N° 086-2000-EF; sujetar bajo el ámbito de aplicación inmediata de la Ley N° 27293 y su Reglamento, a los siguientes Sectores:

- Agricultura
- Congreso de la Republica
- Consejo Nacional de la Magistratura
- Contraloría General
- Defensa
- Defensora del Pueblo
- Economía y Finanzas
- Educación
- Energía y Minas
- Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales
- Interior
- Jurado Nacional de Elecciones
- Justicia
- Ministerio Público
- Oficina Nacional de Procesos Electorales
- Pesquería
- Poder Judicial
- Presidencia
- Presidencia del Consejo de Ministros
- Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
- Relaciones Exteriores
- Salud

- Trabajo y Promoción Social
- Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción
- Tribunal Constitucional

Artículo 3.- Disponer que, en atención al carácter temporal y contenido técnico de las disposiciones transitorias y los anexos de la directiva N° 002-2000-ef/68.01, la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Fianzas, emita, mediante resolución jefatural, las disposiciones que sean necesarias para modificar la información contenida en dichos dispositivos.

Artículo 4.- Delegar, la facultad de la oficina de inversiones del ministerio de economía y finanzas para declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública que ejecuten las entidades y empresas señaladas en el cuadro 5 del anexo de la presente resolución, a los órganos resolutivos de los sectores a los que éstas pertenecen.

Animismo, delegar, la facultad de la oficina de inversiones del Ministerio de Economía y Fianzas para declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública, que ejecuten las entidades y empresas que pertenecen a los sectores señalados en el cuadro 6 del anexo de la presente resolución, a los órganos resolutivos de dichos sectores.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Javier Silva Ruete

Ministro de Economía y Finanzas

Anexo de la Resolución Ministerial Nº 182-2000-Ef/10

Cuadro 5

SECTOR	ENTIDAD
AGRICULTURA	EMPRESAS ESTATALES CEDEGA-T-SA-CENTRO DE DESARROLLO GANADERO TOUNAVISTA SA ENACO-EMPRESA NACIONAL DE LA COCA
EDUCACION	INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS INSTITUTO GEOFISICO DEL PERU BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ CONCYTEC- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA INABEC- INSTITUTO NACIONAL DE BECAS Y CREDITO EDUCATIVO INSTITUTO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISION DEL PERU ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS U. N. MAYOR DE SAN MARCOS U. N. SAN ANTONIO ABAD U. N. DE TRUJILLO U. N. SAN AGUSTIN U. N. DE INGENIERIA U. N. SAN LUIS GONZAGA N. DE SAN CRISTOBAL DE HUAMANGA U. N. DEL CENTRO DEL PERU U. N. AGRARIA DE LA MOLINA U. N. DE LA AMAZONIA PERUANA U. N. DEL ALTIPLANO U. N. DE PIURA U. N. DE CAJAMARCA U. N. PEDRO RUIZ GALLO U. N. FEDERICO VILLAREAL U. N. HERMILIO VALDIZAN U. N. AGRARIA DE LA SELVA U. N. DANIEL ALCIDES CARRION U. N. DE EDUCACION ENRIQUE GUZMAN Y VALLE U. N. DEL CALLAO U. N. JOSE FAUSTINO SANCHEZ CARRION U. N. JORGE BASADRE GROHMANN U. N. SANTIAGO ANTUNEZ DE MAYOLO U. N. DE SAN MARTIN U. N. DE UCAYALI U. N. DE TUMBES U. N. DEL SANTA U. N. DE HUANCVELICA ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES EMPRESA ESTATAL CENTRO VACACIONAL HUAMPANI

Continuación cuadro 5

ENERGIA Y MINAS	<p>INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS</p> <p>IPEN - INSTITUTO PERUANO DE ENERGIA NUCLEAR</p> <p>INGEMET- INSTITUTO GEOLOGICO MINERO Y METALURGICO</p> <p>REGISTRO PUBLICO DE MINERIA</p> <p>EMPRESAS ESTATALES</p> <p>CENTROMIN PERU-EMPRESA MINERA DEL CENTRO DEL PERU S.A.</p> <p>EMPRESA MINERA REGIONAL GRAU BAYOVAR</p> <p>MINERO PERU</p> <p>EMPRESA MINERA YAURICOCHA S.A.</p> <p>CENTROMIN INC</p> <p>PETROPERU-PETROLEOS DEL PERU SA</p> <p>PERUPETRO SA</p>
PRESIDENCIA	<p>INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS</p> <p>SUPERINTENDENCIA DE BIENES NACIONALES</p> <p>FONCODES - FONDO NACIONAL DE COMPENSACION Y DESARROLLO SOCIAL</p> <p>INFES – INSTITUTO NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y DE SALUD</p>
PROMOCION DE LA MUJER Y DESARROLLO HUMANO	<p>INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS</p> <p>CONSEJO NACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD</p> <p>PATRONATO DEL PARQUE DE LAS LEYENDAS</p>
TRANSPORTES, COMUNICACIONES, VIVIENDA Y CONSTRUCCION	<p>INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS</p> <p>INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN DE TELECOMUNICACIONES</p> <p>SENCICO-SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION</p> <p>CONATA- CONSEJO NACIONAL DE TASACIONES</p> <p>REGISTRO PREDIAL URBANO</p> <p>EMPRESAS ESTATALES</p> <p>CONEMINSA-COMPAÑÍA DE NEGOCIACIONES MOBILIARIAS E INMOBILIARIAS SA</p>
SALUD	<p>INSTANCIAS DESCENTRALIZADAS</p> <p>INAPMAS- INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE PARA LA SALUD</p> <p>INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA TRADICIONAL</p> <p>ENSAP- ESCUELA NACIONAL DE SALUD PÚBLICA</p> <p>SUPERINTENDENCIA DE ENTIDADES PRESTADORAS DE SALUD</p>

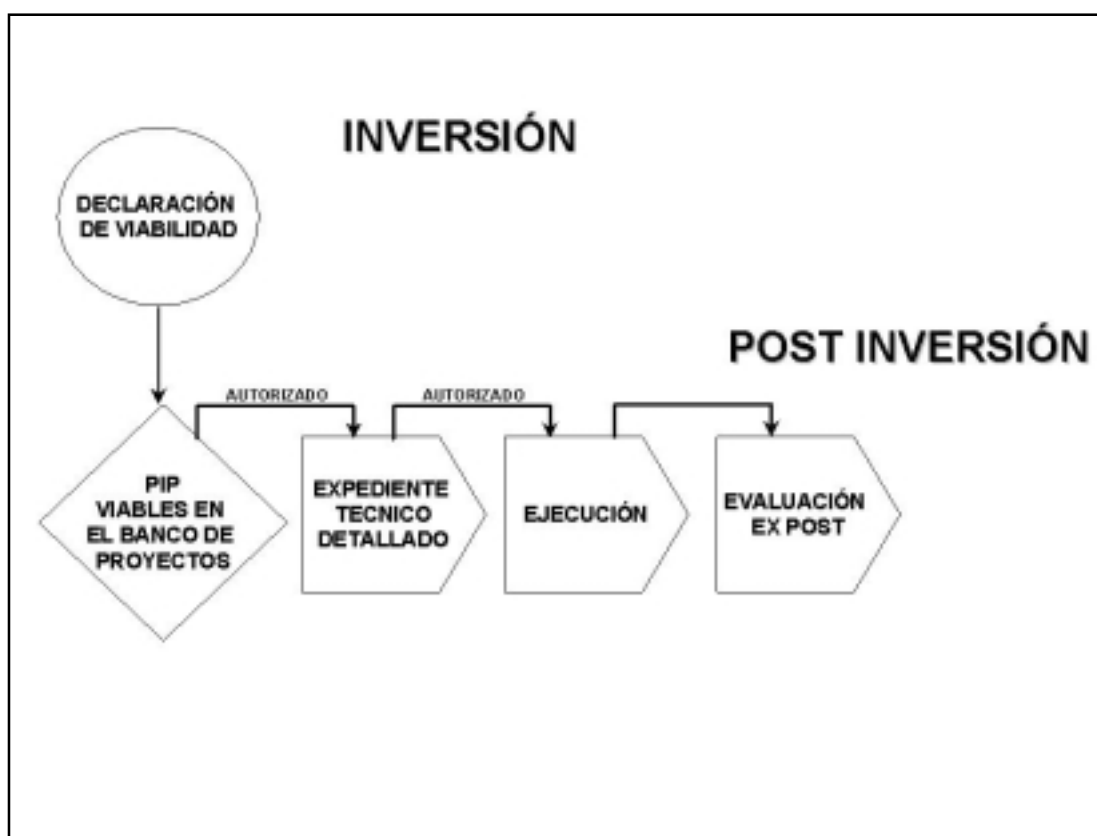
Cuadro 6

SECTOR	ENTIDAD
CONGRESO DE LA REPUBLICA	JUSTICIA
CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA	MINISTERIO PUBLICO
CONTRALORIA GENERAL	OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES
DEFENSA	PESQUERIA
DEFENSORIA DEL PUEBLO	PODER JUDICIAL
ECONOMIA Y FINANZAS	PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
INDUSTRIA, TURISMO, INTEGRACION Y NEGOCIACIONES	REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL
COMERCIALES INTERNACIONALES	RELACIONES EXTERIORES
INTERIOR	TRABAJO Y PROMOCION SOCIAL
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Anexo III:

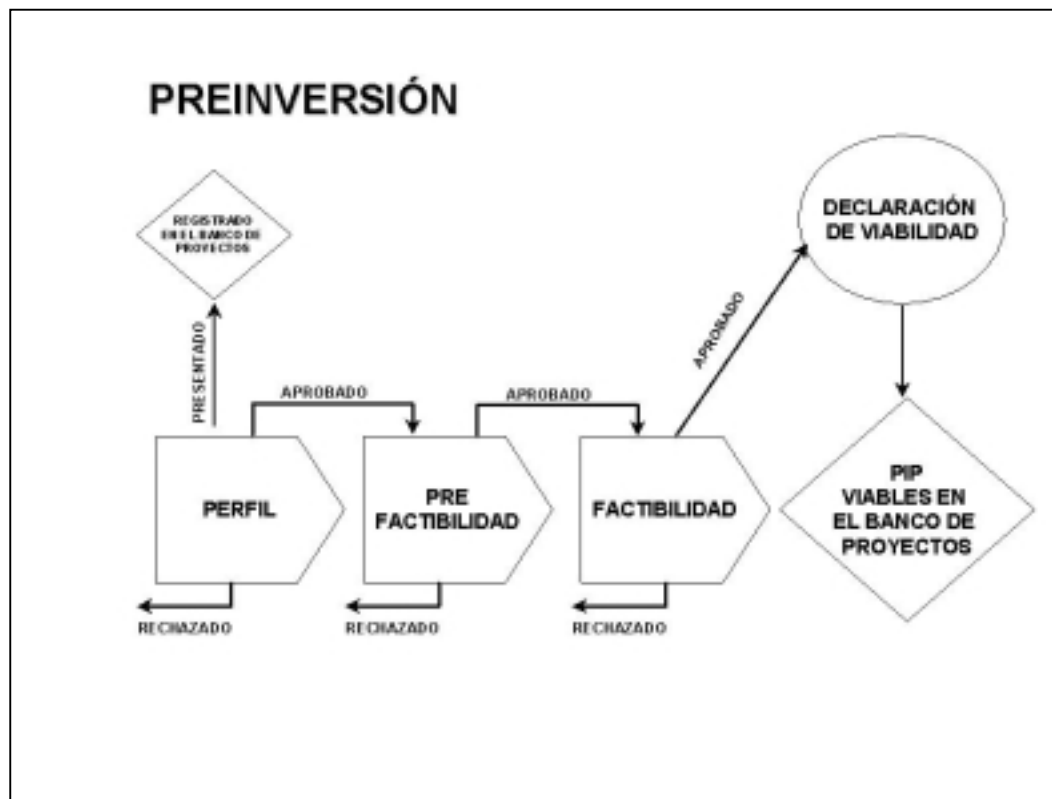
Cuadro 7

ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SNIP



Anexo IV:

Cuadro 8
FLUJOGRAMAS DE LA INFORMACIÓN EN EL SNIP



Anexo V:

Metodología general de preparación y evaluación de proyectos

Anexo VI:

Listado de metodología sectoriales

La metodología general y la metodología por tipos de proyectos se encuentra en estos momentos en revisión. La Oficina de Inversiones trabajó, antes de la dación de la ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, Manuales Generales para proyectos pequeños, medianos y grandes; así como algunos manuales específicos, los cuáles han sido prepublicados para su conocimiento y perfeccionamiento.

En la actualidad, ante la carencia de manuales aprobados, éstos son solo referenciales y los estudios se realizan siguiendo los Contenidos Mínimos, que constituyen las guías para elaboración de estudios a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad.

Anexo VII:

Programa de capacitación del SNIP para el año 2001

1. Diagnóstico

La experiencia internacional revela la importancia de la formación del capital humano para el éxito de los sistemas de inversión pública. Pero esta conclusión nos lleva hacernos una pregunta ¿qué capital humano tiene nuestro país para implementar efectivamente el SNIP?.

Para contestar esta pregunta, primeramente, se reviso el perfil profesional de los funcionarios que se requieren para encargarse del funcionamiento del SNIP. En este sentido creemos que los mejores preparados para coordinar cumplir funciones en el SNIP son los profesionales con formación en ciencias económicas y carreras afines. Si damos una mirada muy ligera a los actuales funcionarios y encargados del SNIP encontramos que son profesionales de las carreras ingenieriles, lo cual evidencia la importancia que se daba a los expedientes técnicos - estudios definitivos antes de la entrada en vigencia del SNIP.

Es mas, si revisamos la estructura curricular de las escuelas de economía de las principales universidades del país, encontraremos que, por ejemplo, la que tiene una mayor orientación a proyectos de inversión es la Universidad Nacional de Ingeniería. Esta cuenta en el pre-grado, con los siguientes cursos: preparación de proyectos (4 horas semanales), evaluación privada de proyectos (4 horas semanales), evaluación social de proyectos (3 horas semanales), administración de proyectos (2 horas semanales) y temas de proyectos (2 horas semanales). Le sigue la Universidad del Pacífico que cuenta con un curso obligatorio de evaluación de proyectos privados (6 horas semanales) y un curso electivo de evaluación de proyectos sociales (3 horas semanales). Finalmente, la Universidad Católica cuenta con un solo curso de evaluación de proyectos.

Esto evidencia que en general la formación básica (Pre-grado), en el tema de proyectos es muy reducida. A nivel de Post-Grado sólo existen dos instituciones que ofrecen especialización en esta área, la Universidad Nacional de Ingeniería que cuenta con una Maestría en Proyectos de Inversión y ESAN con un Programa de Especialización en Proyectos de Inversión.

Por lo tanto, una segunda conclusión a la que podemos llegar es que los profesionales que en la actualidad trabajan en las áreas de inversión no cuentan con una formación básica y especializada en proyectos de inversión, lo cual hace necesario mirar la capacitación como un proceso que culmine con una especialización.

En nuestro país el Convenio 902/OC-PE Programa de Mejoramiento del Mecanismo de Inversión Pública, marcó el inicio de la construcción de un sistema de inversión pública. Los principales componentes de dicho proyecto fueron (1) La formulación del programa de inversión pública; (2) Apoyo al proceso de formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública; (3) Capacitación; y (4) Coordinación interinstitucional.

Respecto a la capacitación realizada en el marco de dicho Convenio, entre junio de 1998 y junio de 2000, se realizaron capacitaciones a la mayoría de las entidades del sector público, lo cual representó un total aproximado de 48 mil horas-hombre y 1,100 personas capacitadas.

De la revisión de los contenidos de las capacitaciones realizadas podemos llegar a una tercera conclusión que nos permite afirmar que las capacitaciones anteriormente señaladas tuvieron una orientación teórica de proyectos de inversión, lo cual es necesario complementar con la casuística correspondiente.

Con la aprobación de la Ley 27293 “Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública” que formalizó el SNIP y se estableció los principios, procesos, metodología uniformes para todo el sector público, que posteriormente fueron complementadas y detalladas en el Decreto Supremo N° 086-2000-EF, que estableció el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública; la Resolución Ministerial N° 182-2000-EF-10, que estableció la Directiva N° 002-2000-EF/68.01 Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública y la Resolución Jefatural N° 010-2001-EF/68.01, que estableció la Directiva N° 001-2001-EF/68.01 Normas Complementarias de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Las capacitaciones luego de la aprobación de la Ley 27293, de Julio de 2000 a diciembre de 2000, fueron 19 con un total aproximado de 12 mil horas-hombre y 474 personas capacitadas. En esta etapa las capacitaciones dictadas también tuvieron un sesgo teórico.

Finalmente, desde enero de 2001 a abril del 2001, las capacitaciones estuvieron enfocadas básicamente a desarrollar la normatividad y los Aplicativos Informáticos de Banco de Proyectos y Seguimiento. Las entidades beneficiarias fueron las Oficinas de Programación e Inversiones (OPIs), unidades ejecutoras y unidades formuladoras.

Entonces a manera de resumen tenemos que:

- La capacitación permanente es importante para la consolidación y sostenibilidad del SNIP.
- Las currículas de las universidades peruanas consideran pocos cursos referidos a proyectos de inversión y a nivel de post-grado son sólo dos instituciones que forman especialistas en la materia.
- El Convenio 902/OC-PE orientó la capacitación a temas teóricos por lo cual es necesario reforzar la parte casuística.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Generar capacidades en los funcionarios públicos para el cumplimiento y manejo de los principios, procesos, metodologías y normas técnicas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública, así como también internalizar la importancia del sistema, lo cual tiene un impacto directo en la mejora de la toma de decisiones, la calidad del gasto público, la transparencia en los procesos de inversión, la continuidad en los planes de inversión y por ende el bienestar de la sociedad.

2.2 Objetivos específicos

Los objetivos específicos son:

De corto plazo:

1. Dar solución a los problemas urgentes de implementación al sistema de inversión pública que tienen algunos sectores.
2. Fortalecer la casuística de los sectores, difundiendo los avances en los diversos sectores y áreas geográficas.
3. Prevenir los entrampamientos que se puedan generar en la ejecución de los recursos públicos para inversiones asignados a los sectores.
4. Revisión de los principios, procesos, metodologías y normas técnicas del SNIP en el marco de las experiencias de consultores internacionales.
5. Difundir la importancia y los avances del SNIP a todo nivel.
6. Fortalecer la transparencia del gasto público

De mediano plazo:

7. Formación de capacidades capacitadoras que permita, multiplicar los conocimientos sobre la materia.
8. Especialización de funcionarios públicos y privados en materia de inversión pública, tanto teórica como práctica.
9. Asegurar la sostenibilidad del SNIP y crear una cultura de proyectos.

De largo plazo:

10. Complementar académicamente la especialización de los funcionarios público, para el logro de un grado universitario referido a proyectos de inversión.
11. Crear y consolidar en los gobiernos locales la cultura de proyectos.

Anexo VIII:**Programa de los cursos contemplados en el programa de capacitación****Programa integral de capacitación (pic)**

Para el logro de los objetivos del PIC y teniendo en cuenta los aspectos anteriormente señalados se han definido las siguientes capacitaciones:

Cuadro 9
CAPACITACIÓN PIC

PROGRAMA	OBJETIVO
Programa de Seminarios-Taller	Facilitar la implementación del sistema Fortalecer la casuística de proyectos Facilitar la ejecución de gastos en inversión
Programa de Seminarios Internacionales	Aprovechar la experiencia de consultores internacionales
Programa de Difusión	Difundir la importancia y los avances del SNIP Asegurar la sostenibilidad del SNIP y crear una cultura de proyectos
Programa de Capacitación a Capacitadores	Incrementar el número de personas que puedan capacitar y asesorar a las diversas entidades públicas.
Programa de Especialización	Formar especialistas que se encarguen del SNIP. Asegurar la sostenibilidad del SNIP y crear una cultura de proyectos
Programa de Especialización a Distancia	Descentralizar el Programa de Especialización
Programa de Capacitación a Gobiernos Locales	Crear y consolidar en los gobiernos locales la cultura de proyectos.

El detalle de cada uno de estos programas contiene:

1. Los criterios de priorización de los sectores a capacitarse, el cual deberá ser coordinado con los sectoristas de la ODI.
2. Los criterios y el proceso de selección de los candidatos a capacitarse
3. El temario de las capacitaciones que deberá ser coordinado con los sectoristas de ODI y los sectores a capacitarse.
4. Metas a lograr con la capacitación.

Programa de seminarios-taller

En una primera etapa este curso estuvo dirigido a cubrir la urgencia de aquellas entidades con problemas para adaptarse a la norma y obtener una cartera de perfiles de proyectos evaluados y aprobados, que sirva de sustento para el proceso presupuestario.

En una segunda etapa estuvo dirigido a revisar casos prácticos que permitan reforzar la formulación y evaluación de los estudios en cada sector. El desarrollo incluye también la contraparte de procesos y el manejo del sistema informático de inversión pública, teniendo en cuenta el marco de la normatividad vigente. En esta segunda etapa se prioriza la participación de las Oficinas de Programación e Inversiones.

El temario fue definido de acuerdo al sector y previa coordinación con el sectorista de la ODI

Detalles de la capacitación

Duración : De dos a cuatro días, dependiendo de la Complejidad del sector

Dedicación : Tiempo completo

Horario : Mañanas de 9am a 1pm
Tardes de 3pm a 7pm

Frecuencia : 2 por mes

Material : Definido por el sectorista de la ODI

Capacitadores : Funcionarios de la Oficina de Inversiones o Consultores Externos (nacionales o internacionales)

Certificación : A nombre de la Oficina de Inversiones y de la institución beneficiaria de la capacitación (100% de asistencia)

Seminarios

Los seminarios tuvieron como objeto difundir entre los funcionarios públicos y no públicos vinculados al tema de proyectos de inversión, los conocimientos y las experiencias de otros países en materia de preparación, ejecución y seguimiento de proyectos de inversión.

Para ellos se tuvo en cuenta: (1) identificación de la necesidad de capacitación, en coordinación con los sectoristas; (2) selección de los sectores prioritarios; (3) comprobar las capacidades de las personas enviadas por los sectores; y (4) realizar un seguimiento a las personas que recibieron capacitación.

La selección de los candidatos a capacitarse tuvo en cuenta lo siguiente:

Formación universitaria y de postgrado de ser necesario

Evaluación del curriculum vitae

Ser funcionario público vinculado al Sistema de Inversión Pública.

En el caso de privados contar con experiencia mínima de 5 años en el tema

El temario del seminario fue coordinado con los sectoristas de ODI

Detalles de la capacitación:

- Duración Promedio : Tres días
- Dedicación : Tiempo completo

Temas tentativos

En un primer seminario:

- Diseño estratégico de proyectos
- Preparación y Evaluación de proyectos

En un segundo Seminario:

- Evaluación privada y social de proyectos

En un tercer Seminario:

- Gerencia estratégica de proyectos
- Certificación : A nombre de la Oficina de Inversiones y de la institución cooperante o del mismo Consultor

Programa de capacitación para capacitadores

Programa dirigido a incrementar el número de personas que puedan capacitar y asesorar a las entidades públicas en aspectos puntuales y de esta manera en un mediano plazo descongestionar las solicitudes de capacitación requeridas a la ODI. Así como también constituye la primera etapa de formación académica conducente a formar especialistas en proyectos de inversión.

Para la selección de los participantes en el presente Programa, los postulantes debieron cumplir los siguientes requisitos mínimos:

- Cátedra universitaria y cátedra en proyectos de inversión.
- Contar con post-grado.
- Experiencia en proyectos de inversión.
- Evaluación de Currículo Vitae.

Programa de especialización

El Sistema de Inversión Pública es sumamente importante para nuestro país, pues nos caracterizamos por la escasez de capitales, lo cual hace necesario mejorar la calidad de los proyectos de inversión pública, de tal forma que se contribuya a la optimización del uso de los recursos y se maximice la riqueza de la sociedad.

Si bien es cierto que los programas de capacitación señalados anteriormente, tienen como objeto facilitar la implementación efectiva del sistema de inversión pública es necesario también preocuparse por la sostenibilidad del sistema en el mediano y largo plazo. Para ello se implementará durante el 2002, un programa para formar especialistas al nivel de post grado en el tema de proyectos de inversión, para lo cual se firmará convenios entre la ODI y universidades públicas o privadas que permita tercerizar esta actividad.

En una primera etapa se implementaría un Diplomado en Proyectos de Inversión, que permita en una segunda etapa ser convalidada en un Programa de Maestría.

El contenido curricular del Diplomado deberá ser diseñado teniendo en cuenta la convalidación posterior en el programa de Maestría. En este marco el Diplomado tendrá dos componentes, uno primero, de formación básica en temas relacionados a proyectos, tales como estadística, microeconomía, contabilidad y administración. Un segundo componente de especialización orientará a los participantes en la aplicación de conceptos de precios de eficiencia o precios sombra para bienes e insumos y el por qué de su existencia. Asimismo, se llegará a la utilización de criterios de selección y priorización de proyectos con la perspectiva de aumentar la calidad de las inversiones del Estado.

Se hará una comparación entre la evaluación privada y social, analizando en qué condiciones o frente a la presencia de qué distorsiones de mercado, se hace pertinente la aplicación de conceptos de precios sombra. Asimismo, se analizará en mayor detalle algunos precios claves como

la tasa social de descuento, el precio social de la divisa y el costo de la mano de obra no calificada, esto debido a que son precios que serían de aplicación general.

Finalmente, se familiarizará a los participantes en la utilización de metodologías de evaluación específicas por sectores, que principalmente difieren entre sí en la forma cómo se calculan los beneficios de los proyectos.

Las metas a lograr son las siguientes:

Cuadro 10

METAS

Programa	Objetivo
Programa de Curso-Taller: 480 personas capacitadas	16360 horas-hombre de capacitación
Programa de Seminarios: 300 personas capacitadas	7200 horas-hombre de capacitación
Programa de Difusión: 200 participantes	600 horas de difusión
Programa de Capacitación a Capacitadores: 50 participantes	2400 horas-hombre de capacitación (8 horas diarias en 6 días)
Programa de Especialización: 30 participantes	9600 horas-hombre de capacitación (4 horas diarias en 16 semanas)

Cuadro 11

EVENTOS DE CAPACITACIÓN REALIZADOS EN 2001

Fecha	Curso	N° Participantes	Horas/Hombre capacitados	Instituciones Beneficiarias
24 y 26 enero	Aplicativos Informáticos de SNIP	17	68	MTCVC
25 Y 26 enero	Aplicativos Informáticos de SNIP	17	68	Agricultura Salud PROMUDECH Educación
2 de febrero	Presentación del SNIP a las OPIs	28	70	OPIS
19, 20 Y 21 de febrero	Presentación de SNIP a las OPIs	17	51	OPIS
19, 20 Y 21 de febrero	Presentación de SNIP a las OPIs	21	63	OPIS
22 de Febrero	Presentación del SNIP a las OPIs	3	18	OPIS
13 y 14 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E	12	72	OPIS
14 y 14 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	20	120	U.E. Transporte
15 y 16 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	20	120	U.E. Agricultura
16 y 16 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	15	90	U.E. Energía
20 y 21 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	19	114	U.E. Educación PROMUDEH
20 y 21 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	19	14	U.E. Educación (universidades)

Continuación cuadro 11

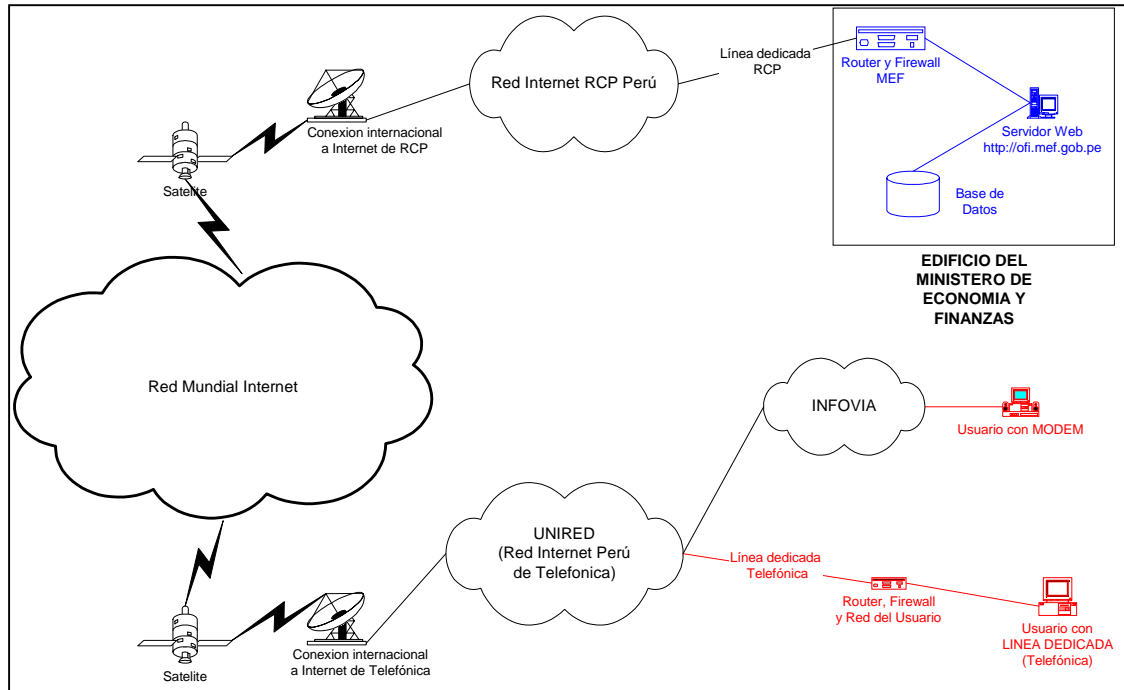
22 y 23 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	19	114	U.E. Educación (universidades)
22 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	13	78	U.E. Educación (universidades)
23 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	10		U.E., INADE, INFES, SEDAPAL, PROFAP, POY.LIMA-SUR
27 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	12	36	U.E., CTARs
28 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	14	42	U.E. CTARs y FONCODES
27 y 28 de marzo	Presentación del SNIP a las U.E.	13	78	U.E. Salud, Trabajo y otros
5 de abril	Presentación del SNIP a las U.E.	24	72	U.E., Interior, Defensa, MITINCI, Justicia
6 de abril	Presentación del SNIP a las U.E.	13	39	U.E. Interior, Defensa, MITINCL, Justicia
23 y 24 de abril	Presentación del SNIP a las U.E.	38	114	U.E. Pesquería, PCM, P.Judicial y MEF
25 de abril	Presentación del SNIP a las U.E.	15	45	U.E., Pesquería, PCM, P.Judicial y MEF
26 de abril	Presentación del SNIP a las U.E.	11	33	U.E. Presidencia, CTAR's INADE, FONCODES, SEDAPAL, INFES, PRONAP
27 de abril	Presentación del SNIP a las U.E.	8	24	U.F. Educación
30 abril	Presentación del SNIP a las U.E.	12	30	U.F. PROMUDEH y SALUD
2 de mayo	Presentación del SNIP a las U.E.	12	36	U.F. Energía
3 de mayo	Presentación del SNIP a las U.E.	22	66	U.F., CNM, MITINCI, ONPE, Pesquería, Defensa, Trabajo
4 de mayo	Presentación del SNIP a las U.E.	28	84	U.F., Interior, Contraloría, Justicia, PCM
18 de mayo	Aplicativos Informáticos	20	80	Universidades
24 y 25 de mayo	Curso Taller Proyectos de Inversión	29	464	Unidades de PCM
Del 29 de mayo al 1 de julio	Curso Taller Proyectos de Inversión Pública, Sede: Lima	35	1120	CTARs: Lima, Junin, Huancavelica, ICA, Callao, Ayacucho, Pasco
Del 5 al 8 de junio	Curso Taller Proyectos de Inversión Pública, sede: Chiclayo	33	1056	CTARs: Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, y Ancash

Continuación cuadro 11

7 al 8 de junio	Taller de preparación del marco lógico de proyecto: "Programa para la implementación del SNIP"	14	112	ODI
Del 12 al 15 de junio	Curso Taller Proyectos de Inversión Pública, Sede: Iquitos	26	832	CTARs: Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali y Huanuco
Del 19 al 22 de junio	Curso Taller Proyectos de Inversión Pública, sede: Cusco	38	1216	CTARs: Cusco, Madre de Dios, Puno, Arequipa, Moquegua, Tacna, Apurímac
11 de junio	Aplicativos Informáticos	24	96	U.E. Educación (universidades)
5 de julio	Normatividad y Aplicativos Informáticos	27	81	M. de Economía y Finanzas
6 de julio	Normatividad y Aplicativos Informáticos	17	68	Sector Agricultura
17 de julio	Normatividad y Aplicativos Informáticos	17	85	Sector Defensa
2 de agosto	Normatividad y Aplicativos Informáticos	56	308	Sector interior
18 de agosto	Normatividad, Identificación, formulación y evaluación de proyectos	50	600	Público en general
18 y 5 de agosto y 1 de septiembre	Capacitación a Capacitadores en proyectos de inversión	43	2150	Profesores de proyectos de inversión de universidades públicas
3 al 8 de septiembre	Identificación, Preparación y Evaluación de proyectos	40	840	Sector Interior
24, 25 y 27 de septiembre	Identificación, Preparación y Evaluación de proyectos	35	735	Sector Defensa
10, 11 y 12 de octubre	Curso Taller Proyectos de inversión Pública, Sede: Lima	63	2016	CTARs: Lima, Junín, Huancavelica, Ica, Callao, Ayacucho, Pasco, Huanuco
del 27 al 30 de noviembre	Curso Taller Proyectos de Inversión Pública, Sede: Iquitos	40	960	CTARs: San Martín, Loreto, Ucayali
10 y 11 de diciembre	Seminario sobre Proyectos de Inversión Pública	56	336	Universidad Nacional Federico Lillareal
del 13 al 14 de diciembre	Curso Taller Proyectos de Inversión Pública, sede: Piura	90	2160	CTARs: Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Amazonas
del 19 al 21 de diciembre	Curso Taller Proyectos de Inversión Pública, sede: Cusco	42	1008	CTARs: Cusco, Madre de Dios, Arequipa, Moquegua, Tacna, Apurímac
	TOTAL	1267	18125	

Anexo IX

Cuadro 12
DISEÑO LÓGICO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN (BANCO DE PROYECTOS)
QUE APOYA EL FUNCIONAMIENTO DEL SNIP



Sesión XI: El sistema de inversión del sector público en Honduras: El SISPU una herramienta para el eficiente proceso de inversión del sector público

Expositor: señor José Francisco Escoto ¹

I. Antecedentes

Honduras inició sus primeros pasos en la gestión y funcionalidad de un **Sistema de Inversión Pública** desde 1975, en la entidad de Planificación Económica y Social, denominada CONSUPLANE. Sin embargo, no fue hasta 1986 cuando retomó el tema del Sistema de Inversión Pública realizando acciones en la formulación de programas de inversiones de corto y mediano plazo mejor preparados.

A raíz del ajuste estructural de 1990 que dio paso casi paralelamente a un programa intensivo de Modernización del Estado, se brinda apoyo a la Secretaría de Finanzas para que gestione recursos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el propósito de iniciar un programa de preinversión y el fortalecimiento institucional basado en la creación del Sistema de Inversión del Sector Público (SISPU), iniciando sus actividades de capacitación, definición del Marco Institucional, la coordinación y diseño del Banco Integrado de Proyectos (BIP) y la elaboración de metodologías puntuales.

¹ Coordinador Nacional del Sistema de Inversión del Sector Público de la Secretaría de Finanzas de Honduras

Cabe hacer notar que el responsable nacional del proyecto y coordinación del SISPU hasta finales de 1996 fue la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN). A partir del 1 de enero de 1997, según Decreto Legislativo No. 218-96 contenido de la Reforma de la Administración Pública, se estableció que la Secretaría de Finanzas (SEFIN), asume las funciones relativas al Proceso de Inversiones, cuya reforma conceptual y operativa tienen relación con las funciones del SISPU, como marco técnico, institucional y legal dentro del cual se busca desarrollar el proceso de inversiones con criterios de eficiencia y asignación racional de recursos.

En el contexto, de la Reforma se crea la Dirección General de Inversiones Públicas en la SEFIN y sus relaciones intrainstitucionales con las otras Direcciones y Unidades que tienen que ver de forma directa con la gestión de recursos para inversión pública, a fin de viabilizar el proceso de absorción y conducción eficiente de las Inversiones Públicas.

La nueva orientación de la SEFIN considera un conjunto de funciones y actividades que deben ser asumidas de forma integral, consistentes con los objetivos del SISPU y su establecimiento formal en el mediano plazo en el cual debe tener una interrelación con la Administración Financiera Integrada del Estado. La coordinación intrainstitucional permitirá potenciar la vinculación de procesos que tradicionalmente se han llevado a cabo de forma descoordinada y desvinculada; es decir, integración efectiva de los procesos de programación de inversiones, selección de proyectos, presupuestación y asignación de recursos.

Es importante señalar, que con el paso del Huracán Mitch por territorio hondureño, el SISPU sufrió un desfase, pero coadyuvó a la preparación de todos los Programas y Proyectos del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (P.M.R.T.N.) y recientemente en la definición de los Programas y Proyectos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (E.R.P.).

II. Marco de referencia

La inversión es entendida como la asignación de recursos disponibles en el presente para actividades que permitirán generar un mayor bienestar económico en el futuro, involucran no sólo la acumulación de capital físico, sino también la inversión en desarrollo humano, con perspectiva de género y equidad, asociado a la educación, la salud y la nutrición, que permiten aumentar la productividad del recurso humano (y su realización personal). La insuficiente inversión en la formación de “capital humano” es una barrera al desarrollo económico, más importante que la escasez de capital físico, por lo menos esto se hace evidente en países asiáticos que han logrado tasas crecientes de desarrollo económico y social enfatizando en la persona



La asignación de recursos, para inversión tiene costos de oportunidad altos en términos de sacrificio en el consumo presente de la población, especialmente en Honduras, en donde una gran proporción de sus habitantes tiene necesidades básicas insatisfechas. El crédito externo permite superar en parte este problema, pero no lo resuelve porque el pago del servicio de la deuda (intereses + amortizaciones) implica sacrificios en el consumo futuro. Las donaciones son más benignas al respecto, pero sus fuentes son limitadas y suelen tener costos políticos asociados. Estas últimas han decaído fuertemente en el país, y el crédito externo tiene un fuerte costo financiero, dado que los recursos con características concesionales son escasos. En Honduras, dado el grado de endeudamiento que se ha venido acumulando, se definió una política de captación de crédito externo solamente en condiciones concesionales, es decir plazos de pago superior a los 20 años, período de gracia arriba de los 10 años y tasas de interés menores al 3%.

Más recientemente con el paso del Huracán Mitch la situación financiera del país fue duramente afectada. En tal sentido la administración del Gobierno que conduce la política de endeudamiento, ha hecho esfuerzos sustantivos para lograr el alivio de la deuda y condonación de la misma en el marco del Club de París, además se persiguen los beneficios que otorgue la iniciativa de países altamente endeudados (HIPC).

La baja capacidad institucional, para formular, evaluar y priorizar proyectos de inversión que puedan ser presentados a organismos internacionales de financiamiento, es una de las grandes barreras para el proceso de inversión pública. En efecto, ahora que existe una restricción evidente en los fondos disponibles para proyectos, es posible constatar que los buenos proyectos tienen una relativa facilidad para encontrar fuentes de financiamiento (al menos ciertos tipos de proyectos). Por ello, un desafío vital para el sector público es generar proyectos de alta rentabilidad económica y social, que puede competir con éxito ante los numerosos proyectos que se presentan a los organismos que conceden financiamiento. Por otro lado, en vista de que los fondos internos son muy limitados y que hay cierto tipo de proyectos de índole social para los cuales es más difícil conseguir fondos externos, es indispensable que los procedimientos de evaluación y selección aseguren que esos fondos vayan realmente a los proyectos más prioritarios para el país.



Estos proyectos se encuentran en gran parte dentro de las prioridades del Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y de la estrategia para la reducción de la pobreza (ERP).

En el ámbito macrosocial, el país se ha caracterizado por presentar bajos niveles de crecimiento económico y de bienestar social, las inversiones del sector público están requiriendo de mayores niveles de apoyo financiero para poder atender las crecientes demandas sociales de la población, e incrementar y mejorar al mismo tiempo la infraestructura necesaria para el crecimiento económico. De hecho, los objetivos económicos y sociales de corto y mediano plazo, se plantean dentro de un contexto de escasez de recursos financieros internos y externos, con el agravante de las limitaciones derivadas por los altos niveles de endeudamiento externo.

Por otra parte, el elevado nivel de pobreza y el bajo índice de desarrollo humano alcanzado el cual fue en 1998 de 57.3 colocan a Honduras en el penúltimo lugar, solamente superando a Nicaragua que fue de 54.7, en cambio Costa Rica obtuvo el 88.9. A nivel mundial Honduras ocupó el 119 y en el contexto Centroamericano solamente superó a Nicaragua que registró el 126. Es claro que las inversiones (en capital físico y humano) conllevan un elevado costo de oportunidad, lo cual determina la necesidad de orientar los recursos sólo hacia aquellas oportunidades de inversión que sean más eficientes. Es importante, introducir cambios cualitativos y cuantitativos en el proceso de asignación de los recursos, evitando por un lado, la ejecución de grandes proyectos cuyos gastos recurrentes comprometen los presupuestos futuros, mientras que se promueva la identificación, preparación, evaluación, programación y ejecución de pequeños y medianos proyectos, en los sectores sociales y más que todo dirigido a los pobres y la optimización y la utilización del acervo de capital existente.

La nueva política invita a que todo proyecto de inversión sea ambientalmente sostenible en el tiempo y exista el mantenimiento apropiado para la conservación de las obras. Además deben ser proyectos consensuados con una amplia participación de los beneficiarios, ya no se puede seguir promoviendo proyectos solamente con cargos al estado (gobierno) se trata de que la gente participe mediante la aportación de fuerza de trabajo o aportación financiera para materializar el proyecto y al mismo tiempo que sea actor en la vigilancia del proceso.

III. La problemática en el campo de la inversión

En El proceso de inversión del sector público, se observa una serie de problemas institucionales, operativos y normativos que obstaculizan un desarrollo eficiente del proceso y cuyas debilidades inciden en la conformación de los planes de Gobierno a futuro. Entre los principales problemas se encuentran:

III.1 Las etapas del proceso de inversión y la estrategia vigente

A raíz de la aplicación de un enfoque de planificación de arriba hacia abajo, la programación de las inversiones se ha dado con un alto grado de centralización en las distintas fases del proceso (identificación, formulación y ejecución). Con varias excepciones hasta ahora se están dando pasos para un acercamiento real con la comunidad y la participación de otras instancias en la gestión de los proyectos, su monitoreo y seguimiento y transparencia del proceso.

Por otra parte, en los ejercicios de programación que se han realizado, en lo concerniente a la inversión pública, se han producido un “listado” de proyectos, que consisten en ideas con un monto estimado de inversión y algunas veces con poca visión estratégica. La nueva política de inversión, se constituye en el vínculo orientador de inversión en términos de prioridades y coherencia con la estrategia de desarrollo incluida en el PMRTN y ERP. Ahora gradualmente se están implantando

criterios explícitos para una mejor elaboración de proyectos focalizados que sea útil para una eficiente asignación de recursos.

III.2 Presupuesto de inversiones

El presupuesto es el instrumento para la asignación de recursos y para la concreción de las metas de gobierno en lo que a inversión se refiere. Sin embargo el mismo, esta sujeto a la discusión de política tradicional, la cual generalmente produce modificaciones que los separan en mayor o menor medida de las metas fijadas en los programas. Algunas veces ocurre que el presupuesto aprobado de inversión sufre una serie de modificaciones en el transcurso del ejercicio fiscal, apartándose de los objetivos y metas originales. Adicionalmente la presupuestación de la inversión está en función de la disponibilidad de proyectos “bancables” o ejecutables, para lo cual es necesario un proceso de preinversión más eficiente. En efecto la inversión futura depende de la preinversión de hoy, sin embargo en la práctica, la estructuración del presupuesto esta sujeta a plazos fijos que obligan a incluir proyectos disponibles y no necesariamente los más deseables en términos de rentabilidad o de consistencia con las prioridades establecidas.

III.3 La ejecución de proyectos

En la etapa de ejecución de los proyectos (inversión), gran parte de los estimados en los estudios previos (preinversión), cuando los hubo, se pierde por errores y debilidades en la capacidad de ejecución, seguimiento y gerencia del sector público. Es normal encontrar diferencias entre los costos estimados y costos verdaderamente ejecutados; las obras se inician de forma desfasada postergando la concreción de los beneficios y prestación de servicios para las cuales han sido concebidas; los procedimientos de licitación, administración de fondos y de sistemas de auditoría burocratizan todo el proceso de ejecución.

III.4 Soporte técnico y metodológico

A pesar de que se ha elaborado una metodología general para la formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil y metodología específicas por sector, el proceso se ve debilitado por la baja capacidad de generación de proyectos acordes con las áreas estratégicas definidas, limitando una adecuada orientación futura de la inversión al no poder generalizar al interior de todas las instituciones del sector público un proceso sistemático e institucionalizado de preinversión.

Frente a semejante problemática se hace necesario institucionalizar todo el instrumental normativo, técnico, metodológico e institucional incluido en el Sistema de Inversión Pública (SISPU), como base para la programación de las inversiones de mediano y corto plazo, de forma tal que este proceso sea más eficiente y en concordancia con los objetivos de desarrollo nacional y la disponibilidad de Recursos Financieros.

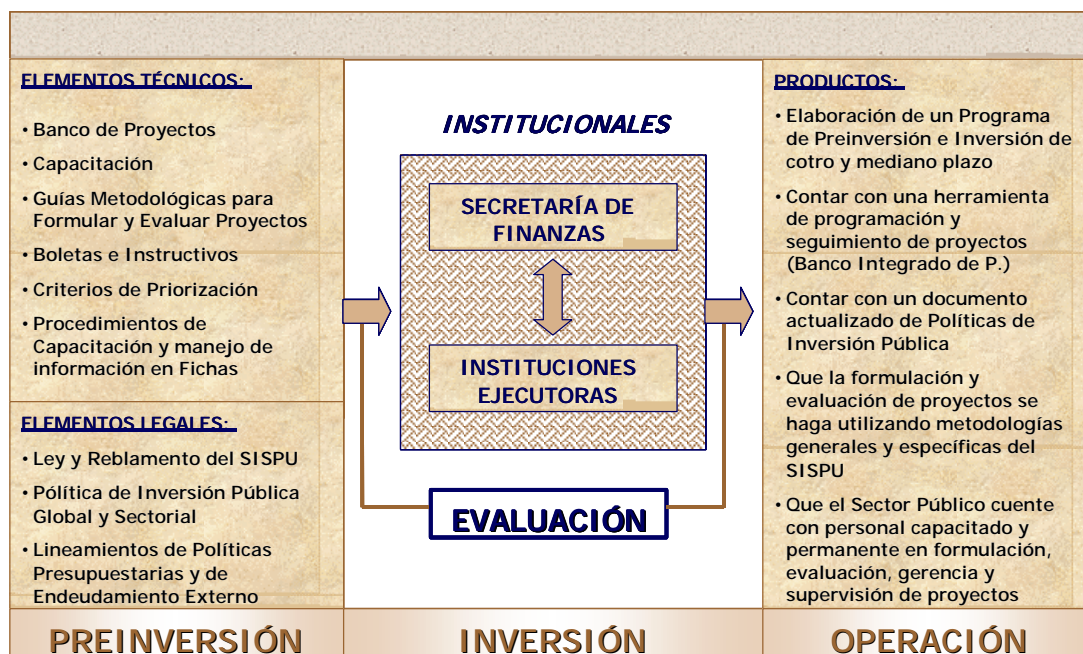
Efectivamente, con la implementación e institucionalización del SIPSU, se espera poder integrar totalmente la programación de las inversiones con la preparación de los presupuestos anuales; mejorar las capacidades de formulación de proyectos; incrementar los niveles de coordinación interna y externa, a efectos de evitar las acciones individuales para la gestión y obtención de los recursos externos; aplicar los roles, responsabilidades y actores involucrados definidos dentro del proceso de la programación de la inversión pública; y mejorar los canales de información, de manera que los mismos permitan la programación y el seguimiento de los proyectos en base a información confiable, relevante y oportuna.

IV. El sistema de inversión del sector público (SISPU)

El establecimiento del Sistema de Inversiones del Sector Público (SISPU), en el marco del proceso de Modernización del Estado obedece a la decisión del gobierno de aumentar la eficiencia en la asignación de recursos para el gasto público e inversión. Esta política se basa en la estrategia de desarrollo vigente la cual tiene entre sus pilares fundamentales, la búsqueda de un crecimiento económico y social sostenido, como principal medio para superar la pobreza y el subdesarrollo. Reconociendo las políticas de mayor efectividad tienden al mejoramiento de la calidad de inversión pública.

Se ha reconocido que las decisiones de inversión significan asignar recursos, los cuales siempre tienen un costo para el estado (gobierno) y la sociedad en términos de los beneficios que se obtendrían de las obras o actividades que se dejan de hacer al asignar dichos recursos hacia otros fines: es decir, quien toma dicha decisión siempre impone un costo a la sociedad. En este sentido, la sociedad gana si los proyectos realizados con dichos recursos generan mayores ingresos netos, en tanto que asume un costo si la decisión de inversión en su uso alternativo es equivocada.

Ilustración 1
PRESENTACIÓN GRÁFICA DEL SISPU



El efecto sobre la sociedad se mide anticipadamente mediante una correcta evaluación de proyectos, cuya técnica de medición en términos de beneficios y costos (privados y sociales) generados por los proyectos, permite realizar una correcta decisión respecto de los recursos a asignar. El diseño de un Sistema de Inversión del Sector Público persigue administrar eficientemente el conjunto de dicha información y las decisiones generadas a través de las etapas mencionadas.

La operación del sistema de inversión requiere de un conjunto de herramientas que actúen en forma integrada y armónica con el objetivo de reforzar la toma de decisiones de inversión por parte de las autoridades pertinentes.

Algunas de estas herramientas ya se encuentran en funcionamiento, en base a disposiciones legales y administrativas que han sido establecidas a través del tiempo, por ejemplo: en las disposiciones de presupuesto del año 2001 ya se adelantan en la funcionalidad y obligatoriedad del Banco Integrado de Proyectos y la normativa general del SISPU.

La definición de este nuevo sistema, por su carácter integral, requiere la consideración de todas las etapas del ciclo de proyectos, es decir desde el nacimiento de la idea de proyecto hasta que se encuentre en plena operación. Igualmente, involucra a todas las instituciones del sector público relacionadas con el proceso de inversión. En el proceso de transferencia de información a través de dichas etapas e instituciones, se toman diferentes decisiones sobre la base de los datos que se generan en cada etapa, las que a su vez afectan las decisiones que competen a las demás instituciones participantes. Por tal razón, el establecimiento de este sistema requiere de una readecuación de las funciones en ejecución relativas al proceso de inversión pública. Este es un proceso que demanda reforzar los procedimientos de coordinación institucional, para lo cual se deben diseñar e implementar mecanismos específicos. Actualmente con el SIPSU en la Secretaría de Finanzas se está brindando todo el apoyo, para integrar sus componentes y de esa manera correlacionar la decisión correcta del proyecto y los esquemas de la asignación eficiente de recursos, así como la conectividad entre este con el Sistema Nacional de Evaluación y Seguimiento (SINEG), Sistema de Administración Financiera Integrado (SIAFI), Sistema de Administración de la Deuda Externa (SIGADE) y otros pertinentes. Esto se realiza con el nuevo software del BIP.

Con el objetivo de aumentar la rentabilidad de la inversión pública, es preciso la participación y compromiso de todas las instancias sector del público, en un esfuerzo cuyos resultados no son inmediatos. Sin embargo, debe tenerse presente que este esfuerzo no sólo conduce crecimiento del producto por la vía de aumentar la calidad de la inversión, sino que incide también en las posibilidades de obtener financiamiento externo. El funcionamiento pleno del sistema permitirá identificar proyectos de mejor calidad, los cuales al estar correctamente formulados y evaluados refuerzan la capacidad de negociación de recursos externos para incrementar la inversión. El éxito, entonces, depende del seguimiento riguroso y permanente de todos los principios que se establecen mediante este sistema, a fin de lograr el objetivo en consideración.

De hecho el SISPU se ha planteado como un medio para materializar los objetivos, metas globales y sectoriales, dentro de un contexto de mayor eficiencia y racionalización del gasto público.

V. Objetivos del SISPU

En este contexto, mediante la normatización del proceso de inversión pública, el SISPU tiene dos grandes propósitos, a saber:

- Compatibilizar el proceso de inversión pública con los objetivos del desarrollo nacional, con la disponibilidad de recursos y con las necesidades básicas de los excluidos, coordinando la acción estatal en materia de inversiones con el presupuesto.
- Garantizar que los recursos presupuestarios para la inversión pública sean asignados oportunamente y ejecutados en forma eficiente.
- Para mejorar el proceso de inversión se plantean como áreas de acción prioritarias; fortalecer el proceso de preinversión, consolidar los procedimientos metodológicos y legales sobre la solicitud, aprobación y asignación del financiamiento; y mejorar la programación, ejecución y seguimiento del Programa de Inversiones Públicas. En síntesis el SISPU, ha sido diseñado para orientar operativamente la preparación del Programa de Inversiones Públicas de corto y mediano plazo, mediante el establecimiento de:

- Los criterios Técnicos , normas y procedimientos que rigen la incorporación de los proyectos al presupuesto para la gestión de recursos externos.
- Los mecanismos de control físico y financiero de los proyectos y mayor transparencia en el proceso.

VI. Los componentes del SISPU

El SISPU, está diseñado para ser el marco técnico, legal e institucional normativo de todo el proceso de inversión pública, incorporando un conjunto de actividades, decisiones, insumos y productos ordenados sobre la base de Ciclo de Vida de Proyectos (**preinversión, inversión y operación**).

El sistema consta de cuatro componentes que al relacionarse van recogiendo información de los proyectos en diferentes etapas conformando de esa manera los Programas de Inversión de Corto y Mediano Plazo. Estos componentes son:

- a) Componente Institucional: Conformando por todas las instituciones del sector público, que hacen programación de inversiones y que sobre la base de un conjunto de normas y procedimientos técnicos y metodológicos establecidos dentro del SISPU, a partir del ciclo de los proyectos , se interrelacionan dentro del proceso de programación de las inversiones para dar forma a los Programas de Inversión del Sector Público.
- b) Componente Técnico y Metodológico: Conformando por todo un conjunto de herramientas que norman el proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos. Dentro de estos elementos se encuentran criterios para la priorización de proyectos; boletas e instructivos para la recolección y presentación de la información de los proyectos en sus diferentes etapas; metodologías para la formulación de términos de referencia de estudios de preinversión ; metodologías para evaluación ex-ante y seguimiento de impactos y riesgos ambientales en la inversión. Así mismo se incluyen en este componente el recurso humano de la Unidades Ejecutoras capacitado en técnicos de formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil.
- c) Componentes de tipo normativo: Donde se incluye todo el conjunto de políticas, normas y procedimientos relacionados con las responsabilidades que cada una de las instituciones tiene dentro del proceso de programación de la inversión según lo establecido por la Ley y Reglamento del SIPSU (en proceso de análisis para futura aprobación) entre tanto existen normas en la ley que recoge las disposiciones generales de presupuesto, que anualmente aprueba el Congreso Nacional de la República, la política de inversión Pública, la Política Presupuestaria y de Endeudamiento Externo y el Manual de Procedimientos y Normas del SISPU.
- d) Componentes de tipo informático: Este componente se sustenta en un Banco Integrado de Proyecto, el cual recoge y procesa información de los proyectos en sus diferentes etapas, a fin de facilitar la toma de decisiones dentro del ciclo de vida de los proyectos, a medida que se avanza en el proceso de programación de la inversión.

Ilustración 2
CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS

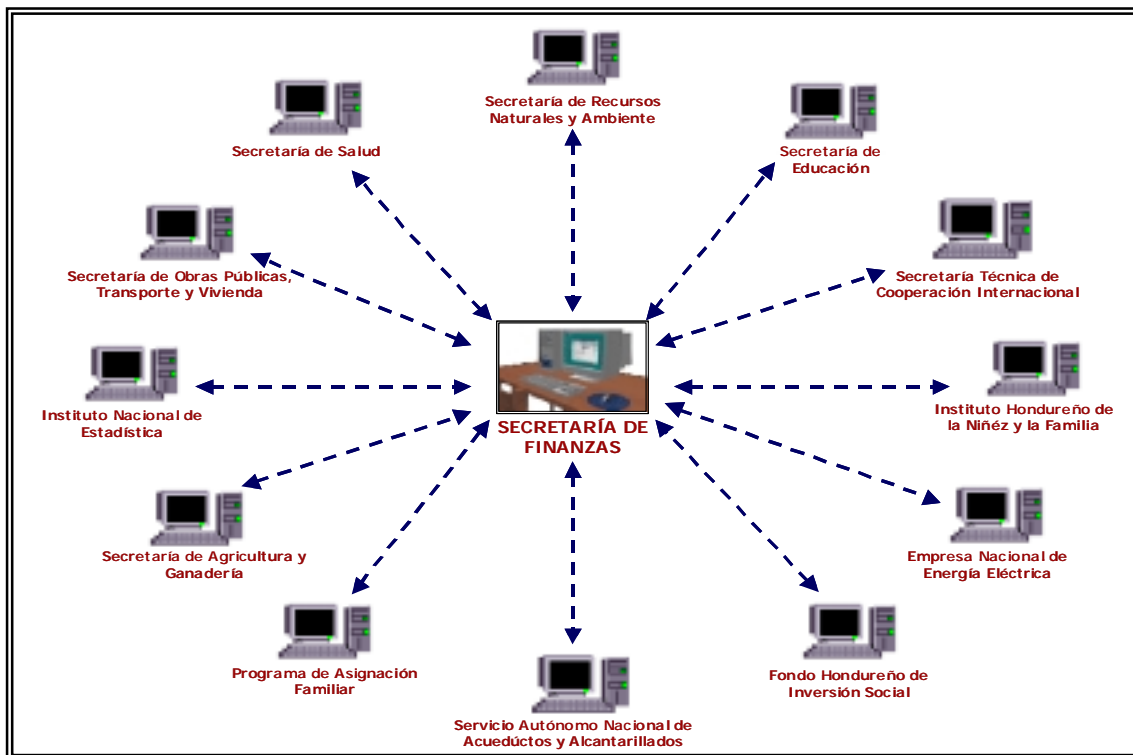
CICLO DE VIDA DE PROYECTOS			
FASES	PREINVERSIÓN	INVERSIÓN	OPERACIÓN
ETAPAS	Identificación Perfil Prefactibilidad Factibilidad	Diseño Ingeniería Ejecución Equipamiento Capacitación	Puesta en Marcha Regimen Normal
PRODUCTOS	Documentos 	Obras Físicas 	Bienes y Servicios 
EVALUACIÓN	Ex Antes	Concurrente (Durante)	Ex Post (De Impacto)
ÁREAS DE ESTUDIOS	Formulación y Evaluación de Proyectos	Administración de Proyectos (Gerencia)	Administración de la Producción

VII. Banco integrado de proyectos del SISPU

Es un sistema que permite el procesamiento, la generación de información oportuna confiable necesaria para realizar el análisis, apoyar en la toma de decisiones en la asignación de recursos necesarios para suplir la demanda de los proyectos en el proceso de preinversión, Inversión y operación de proyectos públicos. Es decir, para establecer una mejor programación, control y seguimiento de la inversión pública en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos.

Este novedoso sistema permitirá obtener información de salida estandarizada, homogénea y transparente a nivel de cada proyecto, de manera tal, que la información pueda satisfacer las necesidades establecidas por la Secretaría de Finanzas, y el Gabinete Económico y Social y las Unidades Ejecutoras, y así fortalecer los criterios de toma de decisiones tanto en la etapa inicial como en la etapa de maduración, especialmente aquellos proyectos que están contemplados dentro la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (E.R.P.) y los del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (P.M.R.T.N.). En el siguiente cuadro se presenta a manera de ejemplo las sincronización que se esta llevando a cabo para la conectividad del BIP y la Unidad Ejecutora, bajo la coordinación central de la SEFIN.

DIAGRAMA DE INTERCONEXIÓN DEL BANCO INTEGRADO DE PROYECTOS



El nuevo software del Banco del SISPU permitirá la comunicación constante al interior de la Secretaría de Finanzas con el SIAFI, y el SIGADE. Esta comunicación se logrará mediante el uso del intranet. Mientras que externamente estará comunicado vía Internet con el SINEG ubicado en el Ministerio de la Presidencia y todas las unidades ejecutoras elegidas.

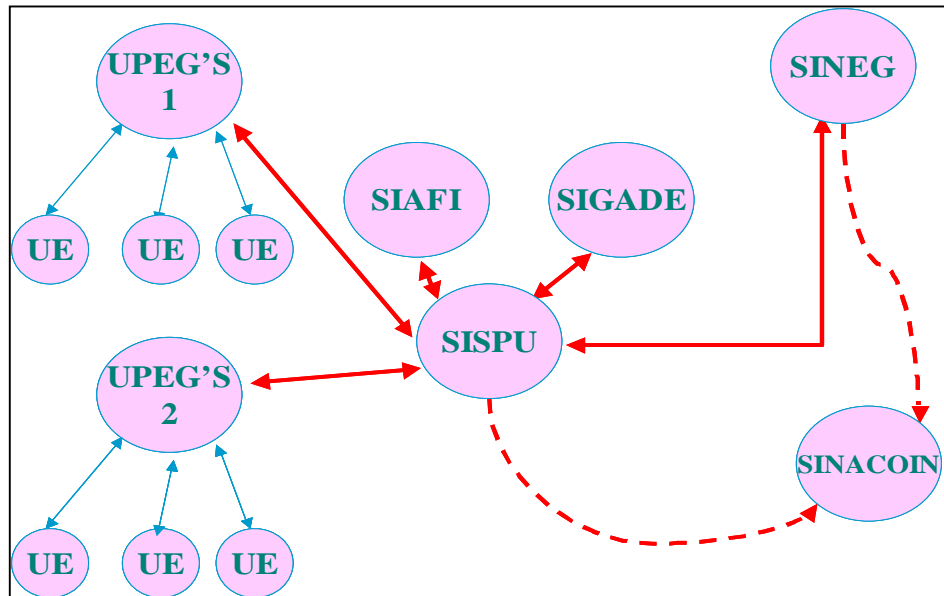
Dicha comunicación de estos sistemas y la producción de información se importará o exportará según sea el caso mediante el uso de Internet entre sistemas y de Intranet en el caso de las Unidades de Evaluación de la Gestión (UPEG s) ubicadas en cada una de las instituciones donde se instalará el Banco de Proyectos.

En principio el BIP se ha instalado en 10 Unidades Ejecutoras :

1. Secretaría de Finanzas,
2. Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI)
3. Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)
4. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA)
5. Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO)
6. Unidad Nacional de Asistencia Técnica (UNAT)
7. Secretaría de Educación
8. Secretaría de Salud
9. Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE)
10. Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)

(Ver gráfica anterior)

Ilustración 4
CONECTIVIDAD DEL SISPU CON OTROS SISTEMAS DE INFORMACIÓN



VIII. Módulos del banco integrado de proyectos del SISPU

El Banco Integrado de Proyectos cuenta con 6 Módulos:

- Identificación del Proyecto.
- Formulación y Evaluación.
- Presupuesto y Financiamiento.
- Programación Física-Financiera.
- Seguimiento Físico-Financiero.
- Gerencia de Proyectos.

Módulo I: Identificación del proyecto

Su principal finalidad es la de servir de fuente de información en cuanto a la identificación del proyecto, en todos los aspectos de la etapa de preinversión. Este componente está formado por 7 diferentes grupos de información:

- Identificación
- Antecedentes de la Etapas
- Objetivos
- Justificación
- Descripción
- Costos
- Fuentes de Información

Presentación 1
PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN



Módulo II: Formulación y evaluación de proyectos

Este módulo contiene información de los diferentes estudios de preinversión como ser el perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño final.

Además se refleja información como ser:

- Análisis de los diferentes indicadores del estudio.
- Estructura de costos por fuente financiera y,
- El dictamen técnico económico que tiene que ser emitido por la Dirección General de Inversiones Públicas de la SEFIN.

Este tipo de información facilita la toma de decisiones al más alto nivel gerencial, para la asignación y ejecución eficiente de los escasos recursos presupuestarios, en concordancia con los objetivos y prioridades nacionales.

Presentación 2

PRESENTACIÓN DE LA FICHAS DE INFORMACIÓN

Identificación del Proyecto: 040602002

Nombre del Proyecto: PROCUERCA

Etapa Actual: Ejecución

Estudio del Proyecto

Fuente	Monto Efectivo del Estudio	Moneda
B.CO. INTERAN.DE DESARROLLO-BID	250,00	Lempiras

Fecha de Inicio (Actual):

Fecha de Inicio (Actual):

Indicadores Técnicos

Medida	Valor
Kilometro	500,00
Hora/Mez	500,000,00

Indicadores Financieros

Indicadores Financieros	Valor
Tasa Interna de Retorno(%)	10,00
Relación Beneficio/Costo	1,15
Vida Útil (en años)	50,00
Valor Actual Neto(Miles de	25,000,00

Indicadores Sociales y Economicos

Modulo 1 Modulo 2 Modulo 3 Modulo 4 Modulo 5 Modulo 6

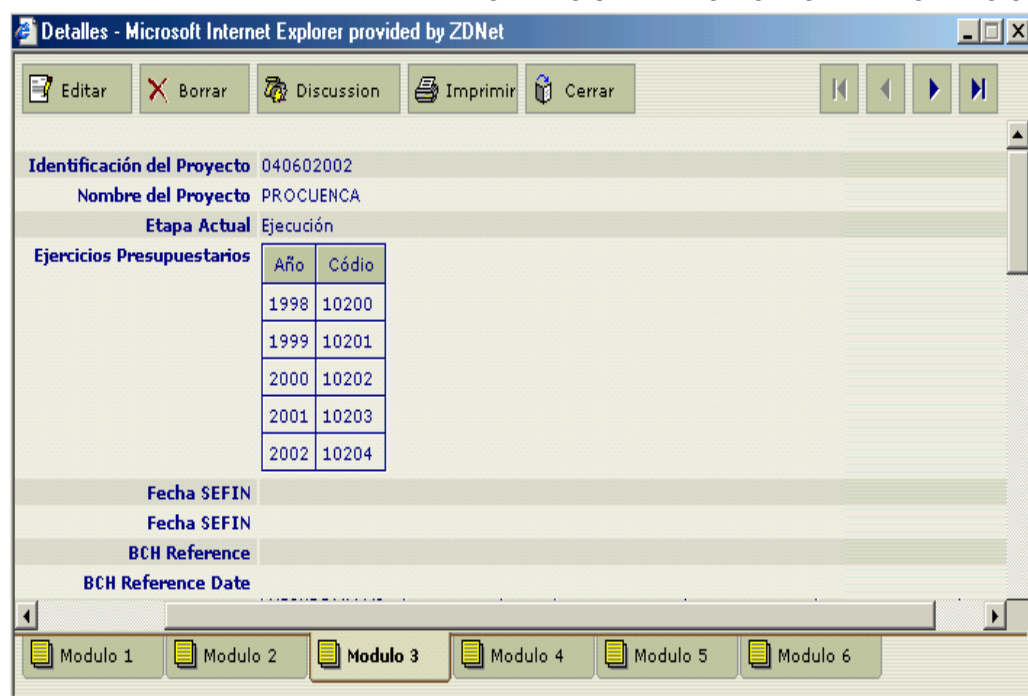
Módulo III: Presupuesto y financiamiento

En este Módulo se registra toda la información del proceso de inversiones, desde el momento en que el proyecto comienza a hacer las solicitudes del financiamiento.

La asignación de recursos para el año presupuestario. Aquí se capta y almacena la información siguiente:

- Variables relativas a toda la fase de negociación.
- Estado del dictamen de financiamiento externo.
- Una adecuada programación de acuerdo a las normas del SISPU.
- Registra las modificaciones presupuestarias que solicitan las instituciones a la SEFIN.
- Las condiciones de financiamiento del proyecto.
- Los comentarios de Presupuesto y Financiamiento y,
- Los responsables de la información introducida al banco y/o a las fichas.

PRESENTACIÓN DE LAS FICHAS DE INFORMACIÓN



The screenshot displays a web browser window titled 'Detalles - Microsoft Internet Explorer provided by ZDNet'. The page content includes a toolbar with 'Editar', 'Borrar', 'Discussion', 'Imprimir', and 'Cerrar' buttons. Below the toolbar, the project information is as follows:

- Identificación del Proyecto:** 040602002
- Nombre del Proyecto:** PROCUENCA
- Etapas:** Ejecución
- Ejercicios Presupuestarios:** A table with two columns: 'Año' and 'Código'.

Año	Código
1998	10200
1999	10201
2000	10202
2001	10203
2002	10204

Below the table, there are fields for 'Fecha SEFIN', 'Fecha SEFIN', 'BCH Reference', and 'BCH Reference Date'. At the bottom, a navigation bar contains six tabs: 'Modulo 1', 'Modulo 2', 'Modulo 3' (which is highlighted), 'Modulo 4', 'Modulo 5', and 'Modulo 6'.

Módulo IV: Programación física-financiera

- Registra la programación Trimestrales las metas de las unidades físicas y de los recursos financieros asignados al proyecto.
- Brinda al usuario un campo de texto abierto para que se pueda describir los aspectos que no fueron tratados en las variables de los diferentes grupos de variables.
- Proporciona al nivel central la información sobre los responsables de introducir la información en el computador y en las fichas.

Presentación 4
PRESENTACIÓN DE LAS FICHAS DE INFORMACIÓN

Detalles - Microsoft Internet Explorer provided by ZDNet

[Editar](#)
[Borrar](#)
[Discussion](#)
[Imprimir](#)
[Cerrar](#)

Identificación del Proyecto 040602002
Nombre del Proyecto PROCUENCA
Etapla Actual Ejecución
Ejercicios Presupuestarios

Año	Código
1998	10200
1999	10201
2000	10202
2001	10203
2002	10204

Fecha SEFIN
Fecha SEFIN
BCH Reference
BCH Reference Date

[Modulo 1](#)
[Modulo 2](#)
[Modulo 3](#)
[Modulo 4](#)
[Modulo 5](#)
[Modulo 6](#)

Presentación 5
PRESENTACIÓN DE LAS FICHAS DE INFORMACIÓN

Detalles - Microsoft Internet Explorer provided by ZDNet

[Editar](#)
[Borrar](#)
[Discussion](#)
[Imprimir](#)
[Cerrar](#)

Financiamiento del Proyecto:

Fuente	Fondo	Año	Planeado	Recibido	Desembolsado	Moneda
BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	Préstamos	1998	15,000,000.00	15,000,000.00	15,000,000.00	Lempiras
BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	Préstamos	1999	48,776,000.00	48,776,000.00	48,776,000.00	Lempiras
BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	Préstamos	2000	63,900,000.00	0.00	0.00	Lempiras
BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	Préstamos	2001	56,472,000.00	0.00	0.00	Lempiras
FONDOS NACIONALES (PRESUPUESTO)	Fondos Nacionales	1998	0.00	0.00	0.00	Lempiras
FONDOS NACIONALES	Fondos Nacionales	1999	10,000,000.00	10,000,000.00	10,000,000.00	Lempiras

[Modulo 1](#)
[Modulo 2](#)
[Modulo 3](#)
[Modulo 4](#)
[Modulo 5](#)
[Modulo 6](#)

PRESENTACIÓN DE LAS FICHAS DE INFORMACIÓN

por Trimestre	Fuente	Año	Trimestre	Planeado	Ejecutado	Ejecutado Anos Anteriores	Moneda
	BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1998	First Quarter	3,750,000.00	0.00	106,152,000.00	Lempiras
	BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1998	Second Quarter	3,750,000.00	0.00	0.00	Lempiras
	BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1998	Third Quarter	3,750,000.00	0.00	0.00	Lempiras
	BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1998	Fourth Quarter	3,750,000.00	0.00	0.00	Lempiras
	BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1999	First Quarter	12,194,000.00	0.00	121,552,000.00	Lempiras
	BCO. INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1999	Second Quarter	12,194,000.00	0.00	0.00	Lempiras

Módulo V: Seguimiento físico-financiero

- Registra el Avance físico y financiero del proyecto, en función de la programación trimestral que se ha elaborado para ese mismo proyecto.
- Le proporciona al usuario un texto libre para que pueda describir los acontecimientos más relevantes de este proceso.
- Detalla la información sobre la responsabilidad de la gerencia del proyecto y sobre la (s) personas que han generado la información en el Banco.

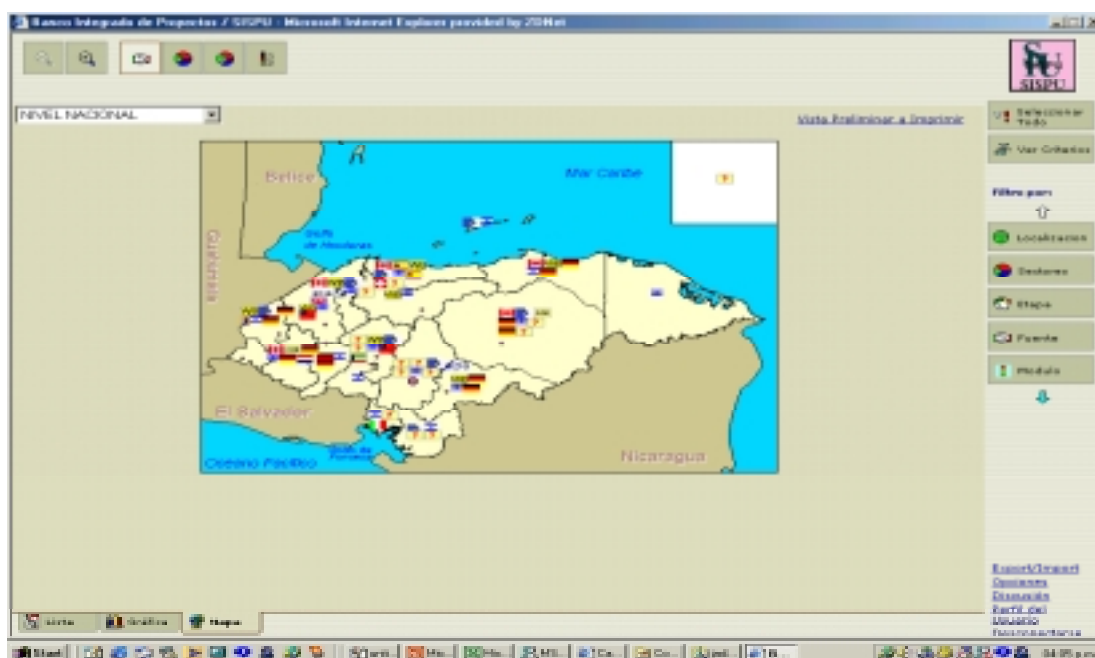
Presentación 7
PRESENTACIÓN DE LAS FICHAS DE INFORMACIÓN

Fuente	Año	Trimestre	Planeado	Ejecutado	Ejecutado Anos Anteriores	Moneda
BCO, INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1998	First Quarter	3,750,000.00	0.00	106,152,000.00	Lempiras
BCO, INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1998	Second Quarter	3,750,000.00	0.00	0.00	Lempiras
BCO, INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1998	Third Quarter	3,750,000.00	0.00	0.00	Lempiras
BCO, INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1998	Fourth Quarter	3,750,000.00	0.00	0.00	Lempiras
BCO, INTERAM. DE DESARROLLO-BID	1999	First Quarter	12,194,000.00	0.00	121,552,000.00	Lempiras

Módulo VI: Gerencia de proyectos

Aquí se registra toda la información de los realizadores y supervisores del proyecto, así como el seguimiento económico de todas las actividades del proyecto. Cabe hacer notar que toda la información de salida que se obtiene del Banco Integrado de Proyectos del SISPU esta diseñada para satisfacer a todos los niveles de decisión según las necesidades establecidas por la Secretaría de Finanzas, el Gabinete Económico y las Unidades Ejecutoras.

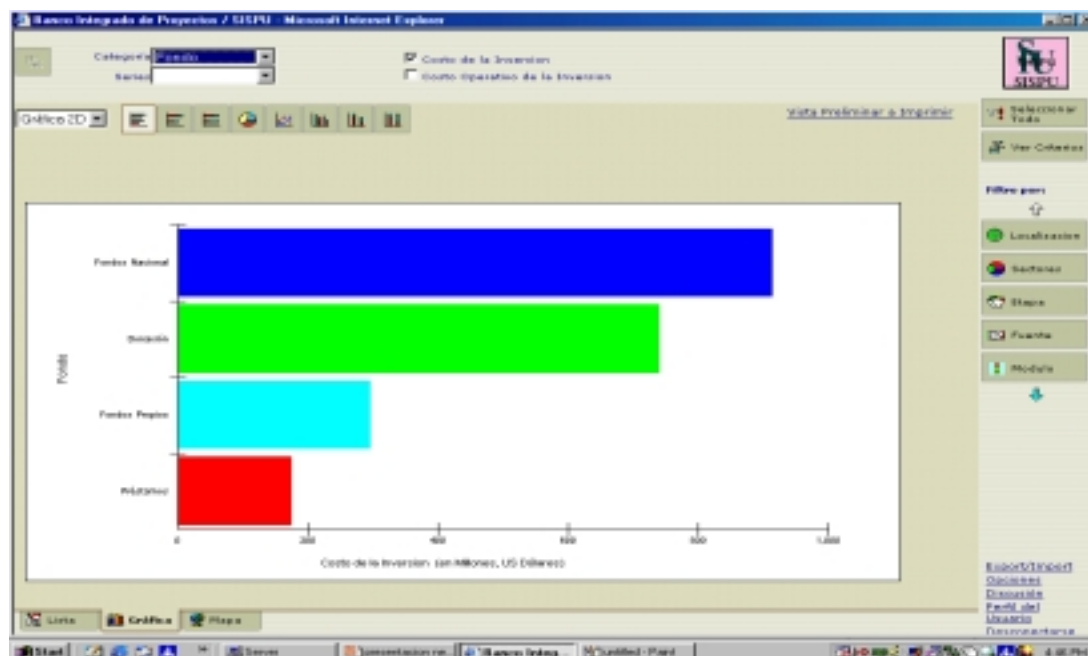
Presentación 8
PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN MAPAS GEOREFERENCIADOS



Presentación 9
PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Fuente / Proyecto	Naturaleza del Proyecto	Estado	Costo de la Inversión	Costo Operativo de la Inversión
+ AGENC. PARA EL DESAR. INTERNAC.			\$1,096,828,300	\$27,921,600
+ AGENC. CANAD. DESAR. INTERNAC.			\$891,314,300	\$221,398,800
+ BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA			\$42,450,000	\$4,736,000
+ BANCO MUNDIAL			\$2,746,097,000	\$466,226,000
+ BANCOS PRIVADOS EXTERNOS			\$750,000	\$0
+ BCO. INTERAM. DE DESARROLLO- BID			\$3,929,109,000	\$719,057,900
+ BCO. CENTROAM. INTEG. ECON. (BCIE)				
+ COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA			\$1,374,701,000	\$422,732,000
+ COOPERAC. HOND. ALEMAN S. ALIPER.			\$1,489,489,900	\$222,081,300
+ FERVIDA			\$1,256,283,000	\$294,026,000
+ FONDO INTERN. DESAR. AGRIC.- FIDA			\$2,590,614,400	\$700,901,000
+ FONDOS NACIONALES (PRESUPUESTO)			\$19,779,281,700	\$6,139,884,300
+ FONDOS PROFESOR			\$887,820,000	\$843,074,000
+ GOBIERNO DE ALEMANIA			\$1,489,489,900	\$222,081,300
+ GOBIERNO DE CHINA			\$703,920,000	\$338,200,000
+ GOBIERNO DE ESPAÑA			\$42,450,000	\$4,736,000
+ GOBIERNO DE HOLANDA			\$224,000,000	\$67,200,000
+ GOBIERNO DE INGLATERRA			\$252,541,500	\$53,609,500
+ GOBIERNO DE ITALIA			\$2,368,000,000	\$3,084,296,000
+ GOBIERNO DE JAPON			\$40,620,900	\$5,609,700
+ GOBIERNO DE KUWAIT			\$1,460,000,000	\$250,000,000
+ GOBIERNO DE SUIZA			\$10,372,700	\$10,456,000
+ Org/Inter/Mad/Trop-OIMT			\$105,869,000	\$44,389,000
+ PROVEDORES			\$922,000	\$5,400,000
+ VARIOS PAISES GOBIERNOS AMIGOS			\$922,000	\$5,400,000

Presentación 10
PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN GRÁFICOS



IX. Lecciones aprendidas en el montaje y operación del SISPU

Como se ha apuntado, el Sistema de Inversión Pública a pasado por determinados periodos de Gobierno, tuvo sus raíces institucionales en la Secretaria de Planificación incluso se aprobó un Decreto Ejecutivo que establecía las funciones sobre los procesos a seguir para lograr un verdadero desempeño y eficiencia en los Programas y Proyectos del Sector Público. No obstante la casi

ausencia de un verdadero apoyo político no permitió el desarrollo gradual del sistema. A inicios de 1990 se ponen en vigencia cambios estructurales, cuyas reformas estatales liquidan la Secretaría de Planificación, rescatando las labores vinculadas al manejo de la inversión pública, las cuales son trasladadas a la SEFIN (anteriormente Ministerio de Hacienda) y se logra la creación de la Dirección General de Inversiones Públicas al amparo técnico del Proyecto conductor del Sistema de Inversión del Sector Público (SISPU).

Para iniciar operaciones de manera más coordinada, se elaboran los manuales generales en relación al contenido metodológico y técnico del SISPU preferenciándose las acciones de las instalaciones del Banco Integrado de Proyectos y las de capacitación. Pese a esos esfuerzos se adolecía de un marco legal que fortaleciera la conducción del sistema, es más que se definiera como una política general del estado para la búsqueda de la eficiencia en la asignación de recursos y la eficacia en el logro de los objetivos estatales a través de la materialización de programas y proyectos en forma más sostenible. Es de hacer notar que los cambios tecnológicos sumados a la resistencia institucionales al cambio y los efectos producidos por el Huracán Mitch, fueron factores incidentes en el desfase operativo-institucional del SISPU y en especial el Banco Integrado de Proyectos. La modernización del Estado que traslada la rectoría de los procesos de inversión pública a la Secretaría de Finanzas. Tenían el objetivo de permitir una mejor coordinación entre la demanda de recursos que es una acción del campo de la planificación y programación, con la oferta de recursos que corresponde a la asignación de los mismos y es propia de la Secretaría de Finanzas. Ese entrelazamiento entre oferta y demanda traerá consigo la búsqueda de equilibrio y la optimización de recursos derivada de las prioridades sectoriales e institucionales.

Se considera que el proceso de inversión pública en Honduras, con los cambios operados se está fortaleciendo, ya que dicho ministerio posee mayor beligerancia y soporte político. En ese contexto continua avanzando en los aspectos legales, en principio se han establecido en las normas presupuestarias determinados procedimientos, para asegurar sano procedimiento de la inversión pública como por ejemplo: en la gestión de financiamiento, todas las instituciones estatales y gobierno municipales que comprometan recursos del estado, busquen la garantía del mismo o recurran nuevos endeudamientos deben obtener previamente la nota de elegibilidad del programa o proyecto, es decir que todo proyecto debe estar enmarcado en la estrategia de desarrollo vigente, para que pueda seguir con su gestión de financiamiento, así mismo, como segundo paso si es elegible tendrá que presentar un perfil avanzado de proyectos que permita elaborar el dictamen técnico y económico, del mismo modo al pasar este filtro será preciso obtener una opinión técnica para la asignación de recursos nacionales de contraparte, si es preciso y registrarlo en el presupuesto del año que corresponde. Toda esta secuencia de procedimiento serán registrados en el BIP.

Actualmente, se encuentra en discusión el marco legal y general del Sistema de Inversión Pública (SISPU), mediante el cual se establecerá la normativa que regirá en el manejo de la inversión pública y su desempeño. En el componente del Banco de Proyectos se esta realizando la conectividad con el Sistema de Administración Financiera Integrado (SIAFI), a efecto de conocer cual es la ejecución financiera de los programas y proyectos a una fecha determinada, de igual manera se realiza la conectividad con el sistema de administración de la deuda externa, para verificar el avance financiero de los desembolsos de prestamos que financian un proyecto o programa determinado, asimismo su conexión con el sistema de evaluación de gestión de gobierno con el propósito de que esta unidad al interior de la Secretaria de la Presidencia pueda obtener información oportuna de el progreso físico financiero de los programas o proyectos de las instituciones publicas seleccionadas que manejan el 97% de la inversión pública de Honduras.

En el sistema en su conjunto se ha logrado la adquisición de un nuevo software del Banco de Proyectos (BIP) y se ha procedido a la instalación del mismo en las unidades ejecutoras antes indicadas, para facilitar la operación institucional se firmaron convenios apoyados por el Ministerio de la Presidencia, la Secretaria de Finanzas y el ministerio o agencia pública estatal

correspondiente, donde se definieron responsabilidades de las partes firmantes. Conviene resaltar, que de no haberse logrado esta acción difícilmente las instituciones publicas responderían a la operación del Banco de Proyectos, dado la generalidad de oponerse a cambios institucionales, en virtud que se jerarquiza en gran parte la resistencia al cambio y la continuidad de procesos burocráticos. Adicionalmente, en el marco del SISPU se han elaborado alrededor de 10 metodologías sectoriales por tipologías de proyectos mediante las cuales se estandarizando la presentación y elaboración de proyectos a nivel de perfil, se encuentra en proceso el nuevo manual del usuario del BIP y se ha obtenido una amplia aceptación en el programa continuo de capacitación a través del cual hasta la fecha se han capacitado mas de 700 técnicos del sector publico en áreas de: Formulación y Evaluación de Proyectos a nivel de perfil, Evaluación Financiera de Proyectos, Gerencia de Proyectos Públicos, Marco Lógico, Preparación de Términos de Referencia, Programación de Inversiones, Evaluación Económica y Social de Proyectos y manejo y administración del software del Banco Integrado de Proyectos entre otros.

X. Situación esperada a futuro

Con la aplicabilidad y funcionalidad del SISPU en su componente del BIP, a partir del año 2002 en su conjunto se espera mejorar significativamente la Administración Publica, la asignación eficiente de recursos, la eficacia en la consecución de objetivos y metas y la transparencia publica de los recursos del estado que apoyan la inversión publica. Cabe mencionar, que el sistema esta en su primer etapa a nivel central, dado que incluye el gobierno y las agencias publicas descentralizadas que manejan inversion publica. La segunda consistirá en un proyecto de descentralización de la inversión publica abarcando inicialmente las principales municipalidades del país que reúnan fortalezas técnicas, administrativas y que tengan responsabilidades en la preparación de proyectos, seguimiento y evaluación, con el objetivo de conocer en forma transparente, como se están invirtiendo los recursos que el gobierno transfiere mediante ley, así como cuales son los efectos e impactos que generaran los programas y proyectos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional.

Para el año antes indicado, se espera que el Banco de Proyectos comience a operar y generar sus primeros productos en relación a la preparación de un programa de inversión publica de corto y mediano plazo (este último seria un programa plurianual para el periodo de gobierno que inicia en enero del 2002), los perfiles de proyectos, reporte de seguimiento y evaluación trimestralmente que deben ser presentados al Poder Ejecutivo y Legislativo y se logre una amplia difusión de las normas, procedimientos y metodologías, se continúe sostenidamente con el programa de capacitación y se logre un apoyo político para la aprobación de la ley general del Sistema de Inversión del Sector Publico (SISPU). Obviamente existe cierta incertidumbre de que los planes trazados en el marco del SISPU puedan no lograrse en la celeridad prevista, ya que el próximo año habrá nuevas autoridades públicas en los poderes del Estado.

Sesión XII: Inversión privada desde una perspectiva integral

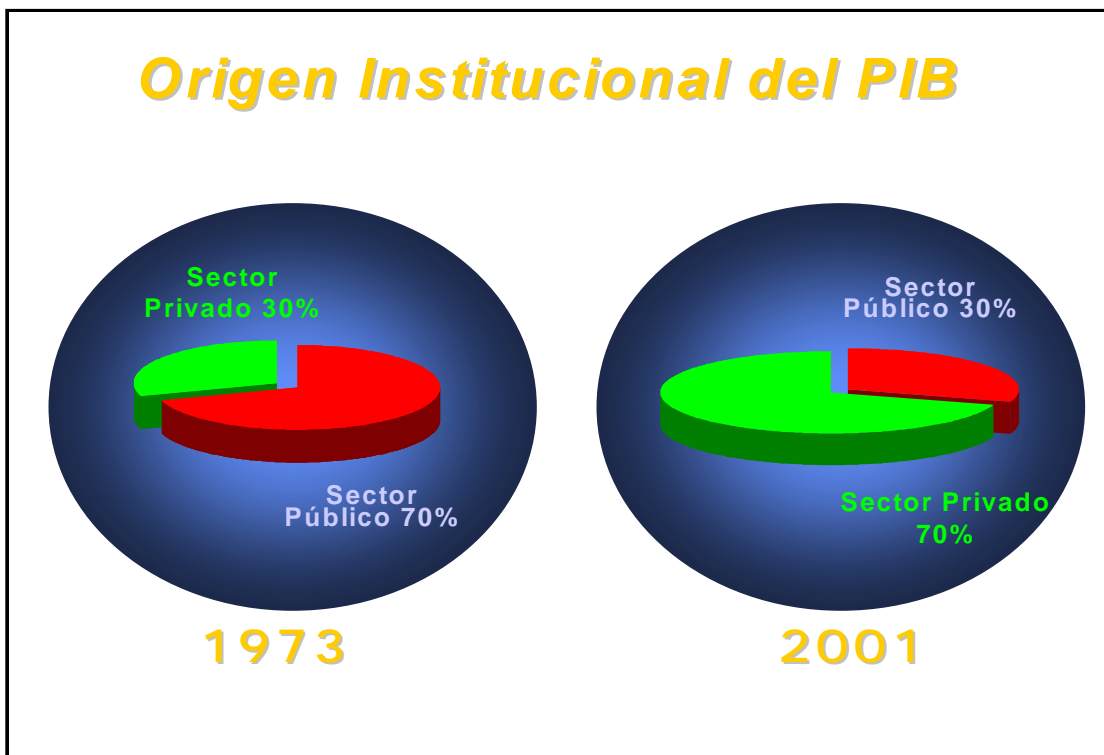
Expositor: señor Carlos Tromben¹

¹ Departamento de Estudios de la Cámara de Comercio de Santiago de Chile

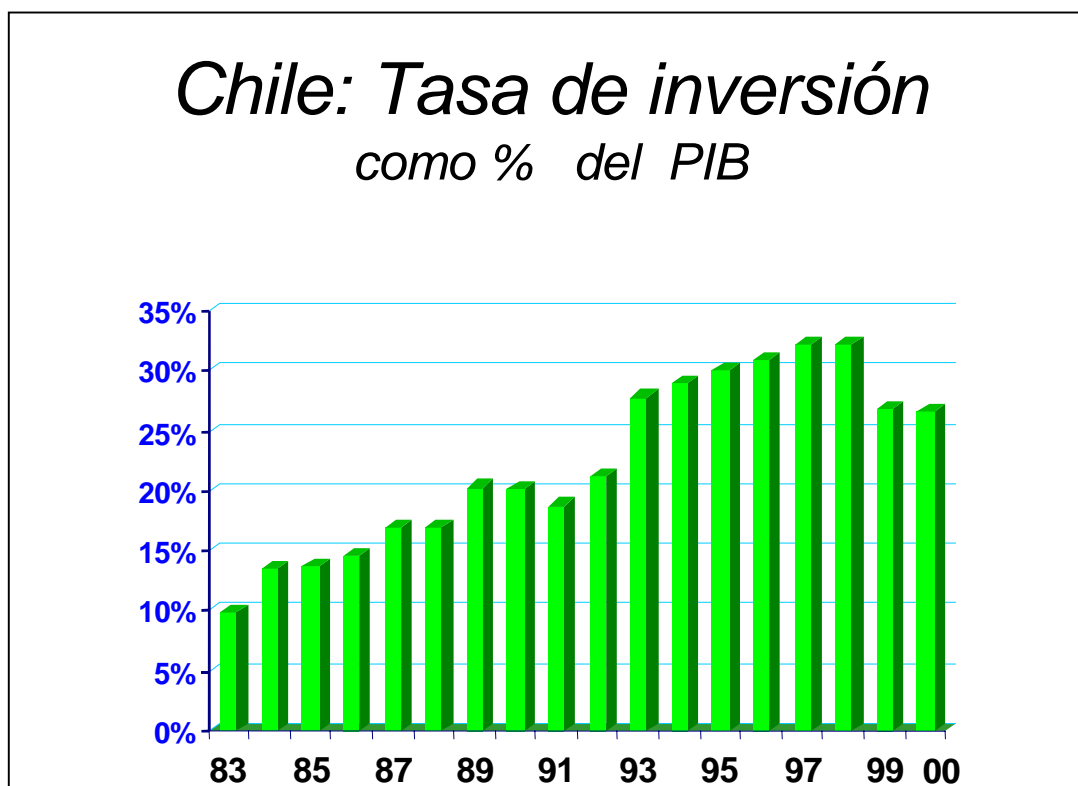
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

Inversión privada desde una perspectiva integral

Carlos Tromben



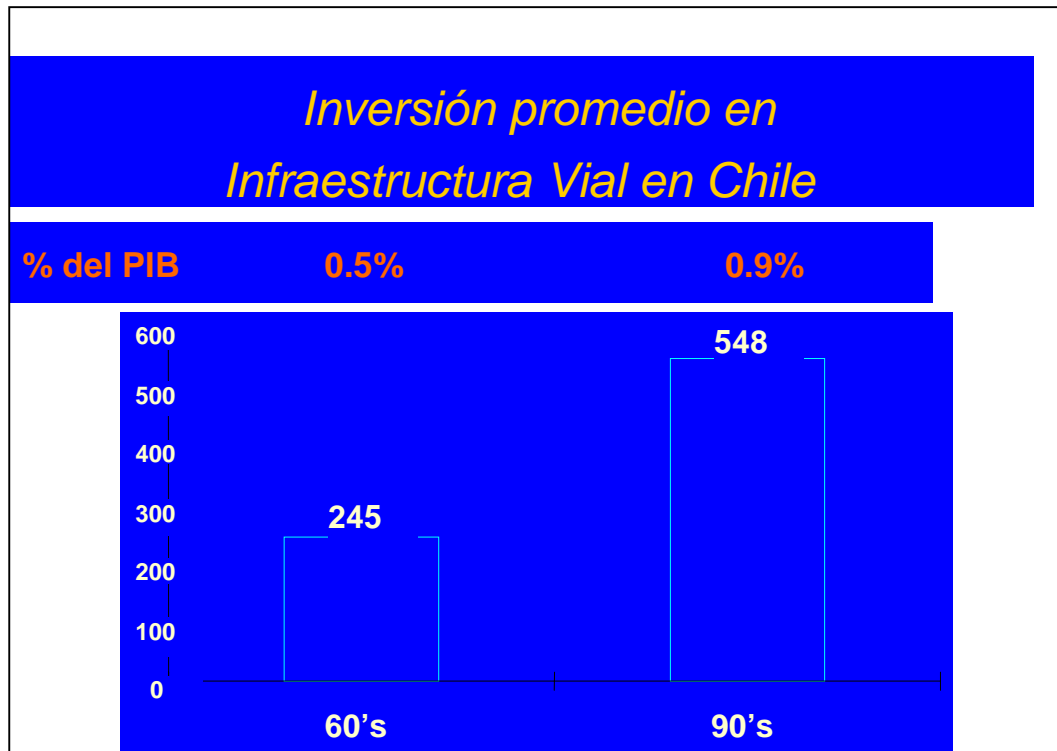
Presentación 3



Presentación 4

Catastro de Inversión MMUS\$					
Sector	1998	1999	2000	2001	2002
Mnería	2,066	784	715	2,048	2,115
Forestal	173	63	160	214	576
Industria	599	340	235	301	499
Energía	2,149	1,218	412	428	881
Puertos	44	72	26	82	36
Inmobiliario	1,902	1,398	1,570	2,006	2,030
Obras Públicas	695	786	1,399	1,392	1,161
Telecomunicacion	796	719	669	183	45
Otros	74	20	15	8	2
Subtotal	5,586	4,193	4,076	4,091	4,153
Infraestructura					
Total	8,498	5,400	5,201	6,662	7,345

Fuente: Corporación de Desarrollo Tecnológico de Bienes de Capital



- ### *Requisitos de la Inversión en Infraestructura*
- **Planificación de la demanda**
 - **Evaluación de rentabilidad económica**
 - **Evaluación de rentabilidad social**
 - **Evaluación de impacto ambiental**

Presentación 7

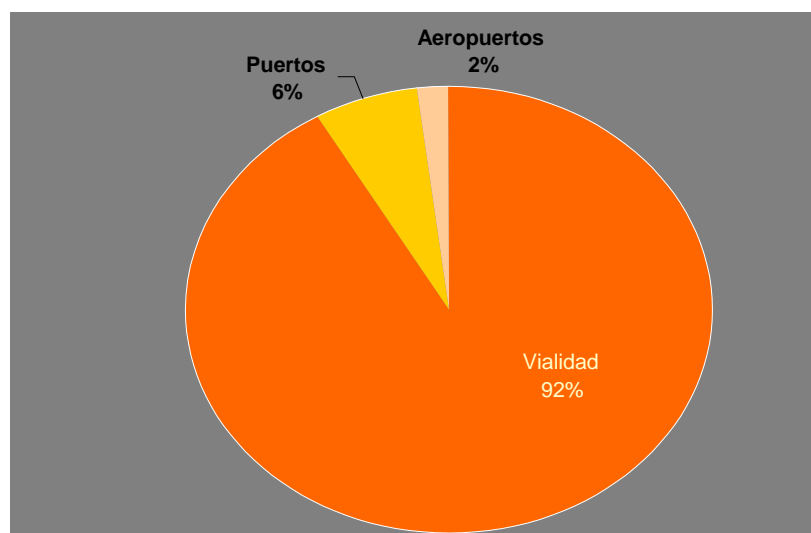
CUADRO 2
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

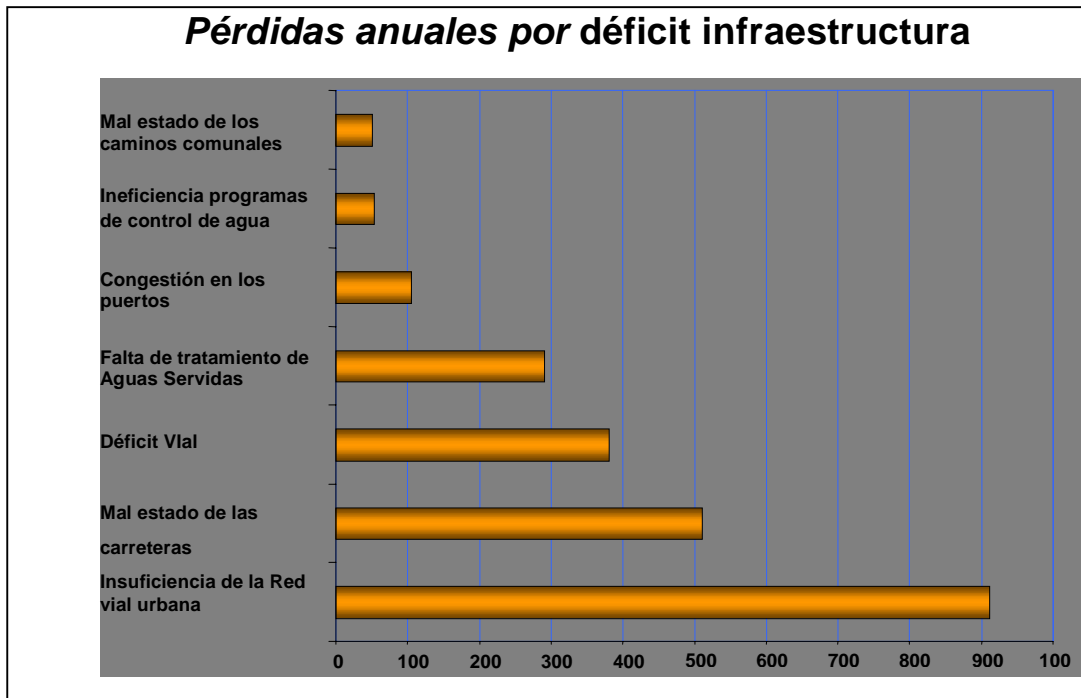
Sector	Inversión (MM US \$ de 1998)		
	Necesaria	Efectiva	Necesaria
	1995-1999		2000-2004
S.Sanitarios	2.410	1.450	1.753
Agua Lluvia	86	37	700
SERVICIOS	2.496	1.487	2.453
Puertos	514	342	435
Aeropuertos	238	270	320
Ferrocarriles	471	217	435
V. Urbana	2.587	1.905	3.567
V. Interurbana	6.213	4.367	7.600
TRANSPORTE	10.023	7.101	12.357
TOTAL	12.519	8.588	14.710

(*) Corresponde a Catastro de Proyectos de Inversión

Presentación 8

Programa de concesiones 1990 – 1999 MMUS\$ 5.200





Déficit de infraestructura

- **Falta de recursos públicos**
- **Falta de instrumentos de participación privada**

**LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
BALANCE DE DOS DÉCADAS
(ILPES, 5 y 6 de noviembre de 2001)**

**REFORMAS EN EL SISTEMA ESPAÑOL
DE PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS**

**Antonio M. López Corral
Director General de Programación Económica
Ministerio de Fomento
Santiago de Chile, 5 de noviembre de 2001**

REFORMAS EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

Sumario

1. **Introducción**
2. **El capital físico productivo como factor determinante del crecimiento potencial**
 - 2.1. *Aumento de la productividad del capital privado*
 - 2.2. *Aumento de la equidad regional*
 - 2.3. *Aumento de la calidad de vida*
3. **Evolución de la inversión en infraestructuras en España: predominio del modelo presupuestario**
4. **La Unión Económica y Monetaria y sus efectos en el sistema español de Provisión de Infraestructuras: crisis del modelo presupuestario**
5. **La Convergencia real, el pleno empleo y el Plan de Infraestructuras**
6. **Recursos para la financiación del Plan de Infraestructuras: La necesaria colaboración de la iniciativa privada**
7. **Mejora de la eficiencia económica del sistema español de provisión de infraestructuras**
8. **Diversificación de las fórmulas y fuentes de financiación de las infraestructuras**
 - 8.1. *Financiación pública presupuestaria*
 - 8.1.1. *Financiación directa*
 - 8.1.2. *Financiación diferida*
 - 8.1.3. *Financiación indirecta*
 - 8.2. *Financiación pública no presupuestaria*
 - 8.3. *Financiación mixta*
 - 8.4. *Financiación privada*
9. **Flexibilización de la capacidad de contratación con cargo a los presupuestos.**
10. **Mejora de los efectos multiplicadores de los fondos europeos**
11. **Utilización más intensa de las empresas del Grupo Fomento en la promoción de nuevas infraestructuras**
12. **Aumento de la concurrencia de licitadores**
13. **Mejora y simplificación de los sistemas y procedimientos**
14. **Características del sistema español de provisión de infraestructuras reformado**
15. **Mayor participación de la iniciativa privada**
16. **Presente y futuro de la participación de la iniciativa privada en la provisión de infraestructura en España**
 - 16.1. *Algunos proyectos destacados*
 - 16.1.1. *Contratos bajo la modalidad de abono total del precio*
 - 16.1.2. *Peaje en la sombra*
 - 16.1.3. *Contrato de servicios de gestión de autovías*
 - 16.1.4. *Contratos en régimen de concesión*
 - 16.1.5. *Otros contratos con fórmulas de financiación fuera de balance*
17. **Efectos económicos del Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento**
 - 17.1. *Cambios en el reparto intermodal*
 - 17.2. *Efectos sobre el crecimiento y el empleo*
 - 17.3. *Efectos sobre la convergencia real*

REFORMAS EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

Antonio M. López Corral
Director General de Programación Económica
Ministerio de Fomento

1. Introducción

El capital físico de un país puede clasificarse según dos criterios diferentes: según la propiedad del mismo y según su relación con el sistema productivo. En función del primer criterio, el capital físico se divide en público y privado. De acuerdo con el segundo criterio, se divide en productivo y no productivo. De esta forma, el capital físico de un país queda dividido en los siguientes cuatro tipos: privado productivo (el que emplean las empresas), privado no productivo (residencial, ocio, etc.), público productivo (básicamente las infraestructuras) y público no productivo (equipamiento social).

El capital físico productivo –tanto el privado como el público– es un importante factor determinante del crecimiento potencial. Otros factores que también influyen notablemente en el crecimiento potencial de un país son el capital humano (educación), las infraestructuras de Internet y el capital tecnológico (I+D). A ellos habría que añadir el capital público no productivo (equipamiento social) por la relevancia que tiene en la tarea de asegurar la equidad en la distribución de la renta.

En estas líneas se analizan algunos aspectos relacionados con el capital físico público productivo en España. A pesar del importante esfuerzo inversor realizado en los últimos años, España sigue padeciendo un déficit de infraestructuras que podría calificarse de crónico. Todavía resulta necesario realizar grandes inversiones en infraestructuras. Para hacer posible la importante tarea inversora que tiene el país por delante –tanto desde el punto de vista de obtención de los recursos, como desde el punto de vista de la capacidad administrativa para abordar los correspondientes proyectos de inversión–, se están llevando a cabo importantes reformas en el sistema de provisión de infraestructuras. El objeto de este trabajo es explicar el contexto histórico y conceptual en el que se enmarcan estas reformas, así como sus aspectos más relevantes.

2. El capital físico público productivo como factor determinante del crecimiento potencial

La literatura especializada ha prestado mucha atención a la correlación existente entre el stock de infraestructuras y el crecimiento económico. Numerosos estudios han analizado desde un punto de vista empírico la relación entre estas dos variables. En general, existe consenso sobre la favorable contribución de las infraestructuras al crecimiento económico (Aschauer, 1989; Duffy-Deno y Eberts, 1989; Eberts, 1990; Munnell, 1990; García-Mila y McGuire, 1992; Argimon et al., 1993; Bajo y Sosvilla, 1993; Nadiri y Mamuneas, 1994; Morrison y Schwartz, 1996; Fritsch y Prud'homme, 1997; Flores de Frutos, Gracia-Díez, y Pérez-Amaral, 1998; Fernald, 1999). No obstante, las conclusiones no son tan claras cuando se trata de estudiar la relación de

causalidad entre ambas variables (Eisner, 1991; Tatom, 1991; Hulten y Schwab, 1993; Holtz-Eakin, 1994; Holtz-Eakin y Schwartz, 1994; Hulten, 1996 y Balmaseda, 1997).

Como se ha comentado, el objeto principal de este trabajo es analizar el proceso de reformas que está experimentando el sistema de provisión de infraestructuras en España, por lo que nos limitaremos a estudiar los efectos de las infraestructuras a largo plazo, ya que son estos efectos, los derivados de su uso, los que tienen incidencia en el nivel de desarrollo económico que se pretende alcanzar (crecimiento potencial). A continuación se analizar los principales aspectos de la economía sobre los que inciden las infraestructuras.

2. 1. Aumento de la productividad del capital privado

Los efectos que se derivan del uso de las infraestructuras –que son efectos a largo plazo– constituyen la razón de ser de las infraestructuras. Uno de sus efectos económicos más importantes es que el capital privado internaliza los beneficios que se derivan del uso de las infraestructuras, por lo que un aumento en el stock de infraestructuras se traduce en un incremento de la productividad del capital privado.

En los últimos años se han realizado algunos estudios empíricos para tratar de estimar la influencia del stock de capital físico público productivo en la productividad del capital privado. Los estudios realizados han adoptado distintos enfoques: algunos han desarrollado modelos para tratar de estimar en qué medida el stock de infraestructuras afecta a la inversión privada en un determinado país (Reinikka y Svensson, 1999); otros estudios han abordado el análisis de los efectos de la inversión pública sobre la inversión privada, tratando de examinar las posibles relaciones de causalidad entre ambas variables (Erenburg y Wohar, 1995); otros autores han examinado la relación entre inversión de capital público e inversión privada mediante un modelo de equilibrio general (Holtz-Eakin y Lovely, 1995); diversos estudios han analizado los efectos de las infraestructuras sobre la productividad de las empresas (Morrison y Schwarz, 1992; Conrad y Seitz, 1994); finalmente, algunos autores han estudiado la influencia de las infraestructuras en los costes de transporte (Venables y Limao, 1999).

Aunque los resultados concretos difieren de unos estudios a otros, todos ellos ponen de manifiesto la favorable contribución de las infraestructuras a la mejora de la productividad del capital privado.

2. 2. Aumento de la equidad regional

Las infraestructuras cumplen un papel muy importante también en la tarea de favorecer la equidad regional, aunque los efectos regionales de las infraestructuras vienen condicionados por la situación geográfica de una determinada región o país. Este condicionante es señalado habitualmente como uno de los principales determinantes del potencial de desarrollo económico de una región.

Los efectos de las infraestructuras sobre el desarrollo regional varían de unas regiones a otras, según su etapa de desarrollo y las circunstancias de cada caso. En general, toda mejora de los servicios de transporte de una región poco desarrollada aumenta su capacidad de atracción de inversiones, ya que amplía el acceso a los factores de producción y a los mercados.

No obstante, se dan determinadas circunstancias en las que este principio general no se cumple (Button, 1993). Por una parte, en el caso de algunas actividades económicas, el transporte de mercancías supone una parte relativamente pequeña del coste total de producción, por lo que es posible que su influencia en la localización de las actividades económicas no sea decisiva. Por otra parte, hay ejemplos de inversiones en transporte que han facilitado a empresas de regiones más desarrolladas el suministro directo de bienes y servicios a otras más pobres, pero que con ellos han entorpecido las perspectivas de desarrollo económico endógeno de éstas últimas.

En cualquier caso, es evidente que las inversiones en infraestructuras de transporte no lograrán por sí solas reducir las disparidades en el desarrollo económico. Existe un alto grado de consenso en que las infraestructuras constituyen una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo. El éxito de esas inversiones depende también de los esfuerzos complementarios que se hagan por garantizar que las economías regionales desfavorecidas queden mejor situadas para aprovechar las nuevas oportunidades que surjan. Y, sobre todo, de la existencia y creación de una auténtica base social de emprendedores e innovadores.

Los efectos regionales de las infraestructuras y su influencia en el funcionamiento de la economía adquieren especial relevancia en el caso de los territorios periféricos y fronterizos, como es el caso de España dentro de la Unión Europea. Las infraestructuras -de modo especial, las infraestructuras de transporte- desempeñan un papel fundamental en el esfuerzo por reducir las disparidades regionales y sociales dentro de la Unión Europea, y en el fortalecimiento de su cohesión económica y social. La finalidad de la política común de transportes y de las políticas estructurales es, precisamente, fomentar un desarrollo más equilibrado y sostenible del territorio de la Unión y, en especial, mejorar la situación de las regiones periféricas o más débiles y la de los grupos sociales desfavorecidos.

2. 3. Aumento de la calidad de vida

Las infraestructuras tienen una incidencia muy directa en la calidad de vida de las personas. Esto se verifica tanto para las infraestructuras básicas (fundamentalmente, abastecimiento de agua, redes de saneamiento, producción y distribución de electricidad) como para las infraestructuras de transporte. Centrándonos en el análisis de la influencia de las infraestructuras de transporte en la calidad de vida resulta ésta muy distinta en el caso de los países desarrollados y en el de los países en vías de desarrollo.

En el caso de los países en vías de desarrollo, algunos ámbitos en los que las infraestructuras de transporte afectan de modo decisivo a la calidad de vida de sus habitantes son los siguientes: reducen la vulnerabilidad frente a desastres de la naturaleza (inundaciones, huracanes, terremotos, etc.); favorecen una respuesta más eficaz frente a situaciones de miseria (producidas por guerras, sequías, etc.); facilitan la participación de la población en los procesos sociales y políticos; finalmente, favorecen la difusión de servicios básicos como la salud, la educación, etc.

Por lo que se refiere a los países desarrollados, el papel que juegan las infraestructuras de transporte es bien distinto. En estos países tiene más relevancia su influencia en el desarrollo del turismo e industria del ocio, en la integración de los mercados y en la distribución de la renta.

3. Evolución de la inversión en infraestructuras en España: predominio del modelo presupuestario

A lo largo de las últimas cuatro décadas, la inversión pública en España se ha caracterizado por una insuficiente sostenibilidad en el tiempo y por un comportamiento fuertemente procíclico: en las etapas de estancamiento económico (durante la larga crisis de 1975-1985 y la más breve de 1993-1994) se produjo una fuerte contracción de la inversión en infraestructuras, frenándose en consecuencia el ritmo de acumulación del capital público en infraestructuras; las fases expansivas, en cambio (tanto la fase desarrollista de 1960-1974 como la etapa alcista de 1986-1992), fueron acompañadas de una notable acumulación de capital público, pero a un ritmo insuficiente para cerrar la secular brecha que ha separado históricamente a nuestro país de los más avanzados de Europa en dotación de infraestructuras.

Las características generales de la evolución de la inversión en infraestructuras en España pueden resumirse en:

Desde 1964 la inversión pública se ha situado por encima del 3% del PIB, salvo en el periodo 78-82. La inversión en infraestructuras se redujo, a causa de la crisis del 93-94, a un mínimo del 1,9% del PIB en 1996.

- El 55-60% de la inversión pública se ha destinado a infraestructuras, el 20% a equipamiento social y el 20-25% a otras inversiones.
- En los 90, las empresas públicas han visto crecer su participación en la inversión total en infraestructuras, pasando del 10% en 1990 al 17% en 1998
- El stock de capital público pasó del 27% del PIB en 1964 al 57% del PIB en 1997
- Este stock se ha multiplicado en términos reales por 6,4. El de carreteras por 6,5, el de infraestructuras hidráulicas por 4,5, el de educación por 10,4 y el de ferrocarriles por 3,25.
- Las infraestructuras representan entre un 60-75% del stock total, aunque la tendencia es decreciente.

Quizás una de las causas de este comportamiento procíclico de la inversión pública se encuentre en el hecho de que un elevado porcentaje del gasto público España sea gasto social, el cual es difícilmente controlable durante etapas de crisis, de forma que los recortes presupuestarios se han realizado siempre a costa del gasto en inversión. Por el contrario, durante las fases expansivas del ciclo era precisamente en inversión a donde se destinaban las holguras presupuestarias.

Durante la década de estancamiento económico del período 1975-1985, en lugar de converger, la economía española se fue alejando cada vez más de la renta media de la UE. La convergencia durante la fase expansiva de la segunda mitad de los 80 no permitió recuperar la distancia perdida en la crisis anterior.

Como hemos visto, contar con un adecuado stock de infraestructuras es una condición necesaria para mejorar el potencial de crecimiento de la economía. Además, favorece la convergencia real y el pleno empleo. Sin embargo, la inversión en infraestructuras en España ha estado durante muchos años por debajo del nivel deseable. Resulta, por tanto, necesario que el stock de infraestructuras en España aumente de forma notable en los próximos años. Ahora bien, es preciso llevar a cabo ese importante esfuerzo inversor sin

poner en peligro la estabilidad macroeconómica y presupuestaria y haciendo uso del carácter anticíclico con que se puede dotar a la política de infraestructuras.

El reto que plantea la política de infraestructuras en España es armonizar las metas a las que nos acabamos de referir, cumpliendo con los condicionantes mencionados. Para lograrlo, el camino a recorrer tiene que pasar necesariamente por la mejora de la eficiencia económica del sistema de provisión de infraestructuras.

4. La Unión Económica y Monetaria y sus efectos en el sistema español de provisión de infraestructuras: crisis del modelo presupuestario

La entrada en la Unión europea supuso para España el reto de afrontar los criterios de convergencia, fundamentalmente de disciplina presupuestaria y monetaria, en un contexto de crisis económica. La necesidad de establecer un estricto cumplimiento de los objetivos de déficit público hubiera supuesto, de continuar con el tradicional modelo de financiación de infraestructuras estrictamente presupuestario, una disminución de la actividad inversora en un momento en que, precisamente por la situación general, se hacía necesario un impulso a la actividad económica y en el que, por nuestro deseo de incorporarnos en la primera fase a la Unión Monetaria, eran necesarias unas infraestructuras que nos hicieran converger y permitieran mejorar la competitividad de nuestras empresas.

Era pues necesario romper con el tradicional esquema de financiación presupuestaria e idear nuevas fórmulas que posibilitaran desarrollar la contratación de infraestructuras sin entorpecer los objetivos de política presupuestaria.

Aprovechando el marco de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, el Gobierno introdujo en la Ley 13/96 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social –Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1977– un conjunto de medidas, con el fin de impulsar la construcción de infraestructuras, a nivel nacional, facilitando asimismo la participación del sector privado en lo que a su financiación y gestión se refiere. Posteriormente ha ido completando el marco normativo e introduciendo nuevas medidas, las últimas de las cuales están contenidas en las Leyes de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 y 2001.

De forma resumida, pueden citarse como más significativas, desde el punto de vista de la gestión y financiación de las inversiones públicas, en lo que a infraestructuras se refiere, las siguientes medidas:

- La modificación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para la creación de los llamados “contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio” (artº 147, L.13/96), que son aquellos en los que a cambio de un precio único, a pagar por la Administración en el momento de la terminación de la obra, el contratista se obliga a financiar –durante un plazo máximo de 10 años– la construcción, adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada. Este contrato es aplicable a la construcción de carreteras, infraestructuras ferroviarias, infraestructuras hidráulicas e infraestructuras en la costa y medio ambiente, cuyos presupuestos superen las cantidades que fija la ley. En cada ejercicio no se puede contratar una cantidad

superior al 30% de los créditos consignados en el capítulo 6 del Ministerio correspondiente.

- La creación del nuevo contrato de servicios de gestión de autovías (artº60, L55/99), mediante el que la Administración puede adjudicar al contratista la ejecución del conjunto de actuaciones necesarias para mantener dichas infraestructuras en condiciones óptimas de vialidad durante un periodo que puede llegar a 20 años.
- La introducción del régimen jurídico del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas (artº 173, L13/96) por el que se autoriza la aplicación del sistema concesional a la construcción, conservación y explotación de las obras e infraestructuras vinculadas a la regulación de los recursos hidráulicos, su conducción, potabilización y desalinización, y al saneamiento y depuración de aguas residuales, y permitiendo al concesionario percibir una tarifa que cubra los costes de inversión, las cargas financieras, así como los gastos de funcionamiento, conservación y administración. Asimismo, se admite que, cuando existan razones de interés público o rentabilidad social, la Administración pueda compensar al concesionario parte de la obra pública. Los plazos máximos de concesión han quedado establecidos en 75 años.
- La posibilidad de creación de una o varias Sociedades Estatales, con capacidad de endeudamiento (artº 158, L13/96), cuyo objeto social sea la construcción y/o explotación de algunas carreteras estatales y obras públicas hidráulicas, cuyas aportaciones provengan de dotaciones presupuestarias en virtud de un contrato de mandato. Es la transposición de algunas de las figuras ya existentes a nivel regional (GISA, ARPEGIO, etc.), que puede ser de utilidad en casos concretos y, en particular, para la gestión de la conservación.
- La creación de un Ente Público, el GIF –“Gestor de Infraestructuras Ferroviarias”– (artículo 160, L13/96), cuyo objeto es la construcción y administración de nuevas infraestructuras ferroviarias, en concreto la línea de alta velocidad Madrid–Barcelona–Frontera Francesa, y la posible administración de las líneas que le atribuya el Gobierno. El hecho de ser una sociedad comercial que dispondrá de los ingresos procedentes del canon de uso de la infraestructura a pagar por los operadores, la sitúa al margen de las Administraciones Públicas, permitiendo, por consiguiente, que las aportaciones patrimoniales del Estado –procedentes inicialmente de las privatizaciones de empresas públicas–, así como los endeudamientos en que incurra no computen como déficit ni deuda públicos, de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas Integradas.
- La creación de varias Sociedades Estatales de Aguas de Cuenca, a partir de 1997 (Reales Decretos), cuya finalidad es la construcción y explotación de toda clase de obras hidráulicas en el ámbito de las respectivas Confederaciones Hidrográficas, con la participación de socios privados y de los propios usuarios de estas infraestructuras, a través de sociedades participadas para cada desarrollo.

La concesión de algunas ayudas, bajo la figura de préstamos participativos, otorgadas por la Administración a las empresas concesionarias con el fin de hacer financieramente viables determinados proyectos de autopistas.

5. La convergencia real, el pleno empleo y el Plan de Infraestructuras

No bastaba con recuperar el nivel inversor de antes de la crisis, ya que España presentaba una carencia de infraestructuras que se acentuaba debido a nuestra posición

periférica. Por lo tanto se hace necesario para nuestro País un esfuerzo inversor que, de una vez por todas, cierre nuestra brecha respecto a la Unión Europea en materia de infraestructuras y permita conseguir la convergencia real y el pleno empleo. Todo ello en un marco de estabilidad macroeconómica y presupuestaria derivado de nuestra pertenencia a la Unión Económica y Monetaria y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado con nuestros socios europeos.

Para afrontar estos importantes retos y paliar, en la medida de lo posible, los efectos económicos que conlleva nuestra condición de país periférico en el ámbito de la Unión Europea, la realización del Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento, con horizonte presupuestario y de ejecución en 2010, y enmarcado en el Plan General de Infraestructuras para todas las Administraciones Públicas, adquiere un carácter sumamente relevante. Este plan, basándose en criterios de eficiencia económica, completará la red de carreteras de alta capacidad, desarrollará la red ferroviaria de alta velocidad y situará las infraestructuras portuarias y aeroportuarias en el nivel de prestaciones que exigen las altas demandas de tráfico actuales en todos los modos de transporte.

La financiación del Plan se ha formulado de forma que no se violenten los objetivos de estabilidad económica y presupuestaria. Al contrario, los efectos económicos derivados de la utilización de las infraestructuras deberá ayudar a la consecución de los mismos.

Estas inversiones para el cierre del déficit en infraestructuras de transporte y las inversiones de mejora de la calidad del stock ya existente, se elevarán conjuntamente a 17,1 billones de pesetas en el decenio 2000-2010. De esta forma, se garantizará la movilidad eficiente de personas y bienes en nuestra geografía y entre nuestro territorio y los territorios vecinos en condiciones de cantidad y calidad homologables a los países más prósperos de Europa.

La financiación de todo el conjunto de actuaciones encuentra acomodo en la buena salud de la economía española y el rigor de sus cuentas públicas, van a permitir acometer la inversión necesaria en un escenario muy realista y fácilmente realizable. Las principales hipótesis de trabajo contempladas han sido: crecimiento del PIB entre 2000 y 2003 del 3%; crecimiento del PIB del 2,5% para 2004-2010; equilibrio presupuestario en 2001 y un crecimiento medio del gasto en inversión de 1,5% sobre el crecimiento del PIB a partir de 2001.

A la altura del cuarto trimestre de 2001, y con las previsiones presupuestarias para el año 2002, el Plan ha alcanzado ya una velocidad de crucero que permite ser muy optimistas en cuanto a la consecución de los objetivos de la legislatura 2000-2004. En todo caso, el apoyo financiero de los fondos europeos asegurará el cumplimiento de las previsiones del Plan hasta el año 2006 y, con toda seguridad, la fortaleza de la economía española para entonces será capaz de conseguir que se alcance los objetivos previstos para el 2010.

6. Recursos para la Financiación del Plan de Infraestructuras: La necesaria colaboración de la iniciativa privada

Cabe destacarse que en dichas cifras se contempla que un total de 3,6 billones (21.600 millones de €), casi el 20% del total de inversiones de la administraciones públicas

españolas y entre 1,5 y 2,0 billones (9.000 a 12.000 millones de €), entre el 15% y el 20% del total de las inversiones del ministerio de fomento para dicho periodo serán financiadas por la iniciativa privada. Es decir, que el cierre de tan ambicioso plan corresponderá a la colaboración de la iniciativa privada en sus múltiples formas. Sin ella será imposible llevar a cabo la totalidad del plan. Por esta razón el plan, desde su formulación inicial, está haciendo una llamada a los agentes privados para que se involucren con su capacidad emprendedora, financiera y gerencial en la provisión de infraestructuras, haciendo más eficiente el sistema de provisión.

Las principales actuaciones previstas en colaboración público privada fuera del ámbito del ministerio de fomento corresponden a la realización del ambicioso plan hidrológico nacional, recientemente aprobado por las cámaras legislativas y que supondrá un cambio de mentalidad y una definitiva puesta en orden del mercado del agua en España, solucionando los problemas derivados de las desigualdades hídricas en nuestro país.

7. Mejora de la eficiencia económica del sistema de provisión de infraestructuras en España

Como hemos comentado, era necesario mejorar la eficiencia económica del sistema de provisión de infraestructuras en España. Para lograrlo se ha diseñado una reforma estructural del sistema de provisión de infraestructuras, cuyos ejes fundamentales son los siguientes: diversificación de las fórmulas y fuentes de financiación; flexibilización de la capacidad de contratación con cargo a los presupuestos; mejora de los efectos multiplicadores de los fondos europeos; aumento de la competencia y mejora de las ofertas de los licitadores en calidad y precio; simplificación de la gestión administrativa; utilización más intensa de los agentes inversores del grupo Fomento en la promoción de nuevas infraestructuras y, finalmente, la puesta en marcha de un avanzado sistema concesional.

8. Diversificación de las fórmulas y fuentes de financiación de las infraestructuras en España

Con el fin de comprender mejor el origen y el alcance de estas reformas, se expondrá de forma concisa qué fórmulas existen a disposición de las Administraciones Públicas españolas, en la actualidad, para financiar las infraestructuras, haciendo mención expresa de las últimas innovaciones introducidas.

8.1. Financiación pública presupuestaria

Un primer grupo de fórmulas de financiación lo hacen con cargo a los impuestos, mediante dotaciones en los correspondientes gastos de capital o de variación de los activos financieros.

8.1.1. Financiación directa

Las infraestructuras que se construyen mediante esta fórmula son financiadas y gestionadas directamente por el Estado. En este caso, la gestión del proceso inversor (planificación, proyecto, contratación, construcción, puesta en servicio y, en su caso, explotación) es llevada a cabo directamente por la Administración correspondiente. La fórmula generalmente empleada para la financiación pública de infraestructuras es el

contrato de obra con abono de certificaciones, que continúa siendo la modalidad predominante. Es la fórmula preferida para la absorción de los fondos europeos.

8. 1. 2. Financiación diferida

En esta modalidad la Administración también financia y gestiona directamente la inversión, pero el pago se aplaza mediante diversos procedimientos. Según cuál sea el procedimiento de aplazamiento del pago, existen diversas fórmulas de financiación presupuestaria diferida. Estas fórmulas son las siguientes: modalidad de abono total del precio (conocido también como método alemán), contrato de servicios de gestión de infraestructuras y peaje en la sombra.

En el caso de la modalidad de abono total del precio, existe un único pago por parte de la Administración, que se produce en el momento de recepción de la obra. Sus propias características hacen que su utilización deba ser limitada en la cuantía. Su principal ventaja, desaparecida ya la referida a su cómputo en las cuentas públicas (lo hace de acuerdo con el avance de las obras en vez de en el momento de la entrega, como lo hacía cuando se implantó), reside en la flexibilidad que es capaz de aportar a la contratación de nuevas obras. Resulta compatible con la absorción de fondos europeos.

La modalidad de contratos de servicios de gestión de infraestructuras se introdujo en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para el año 2000. Se trata de un nuevo sistema de gestión de las infraestructuras viarias para aplicarlo a la modernización y conservación de las autovías de 1ª generación en su adaptación a los estándares exigidos a las autovías de más reciente creación, que tienen ya las características de autopistas. Se establece un contrato a largo plazo (con un máximo de 20 años) que implica la realización de obras de acondicionamiento de las citadas autovías, en un período de 4 ó 5 años, y su conservación posterior. Como contraprestación la Administración realiza los pagos en anualidades aproximadamente constantes a lo largo del período del contrato. Como en el caso del contrato de abono total del precio, esta vía de financiación es también capaz de aportar importantes dosis de flexibilidad a la contratación de nuevas obras.

La modalidad de peaje en la sombra se aplica, en principio, a infraestructuras viarias, aunque no existe ningún inconveniente a que se utilice en todo tipo de obras públicas. Constituye básicamente una fórmula en la que el sector privado se compromete a la construcción y/o explotación de una determinada vía, recibiendo como contraprestación de la Administración Pública correspondiente un canon o peaje en función de la cantidad y composición del tráfico que circule por ella.

8. 1. 3. Financiación presupuestaria indirecta

En esta modalidad la Administración no gestiona la inversión, sino que ésta se realiza por otro agente, público o privado, al que le son transferidos o aportados patrimonialmente los fondos. Dentro de la financiación presupuestaria indirecta las modalidades principales utilizan los entes públicos empresariales, las sociedades estatales y las sociedades instrumentales.

Las transferencias de capital a entes públicos empresariales están compuestas en su mayoría por las transferencias de capital a RENFE y FEVE, para la reposición de la infraestructura ferroviaria, y las subvenciones de capital a las Comunidades Autónomas

para el fomento del transporte colectivo urbano, destacando las realizadas para el desarrollo de las redes de metro de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia.

El ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) fue creado por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997. Su objeto es la construcción y, en su caso, administración de las infraestructuras ferroviarias que determine el Gobierno. Su actividad se está centrando en la construcción de las nuevas líneas de Alta Velocidad. Además de las aportaciones patrimoniales del Estado, el GIF recibe financiación de la Unión Europea y en el futuro, cuando tenga negocio, financiación ajena. En el futuro los ingresos comerciales del GIF estarán constituidos básicamente por un canon por la utilización de la infraestructura cobrado al correspondiente operador de transporte, sea RENFE o cualquier otro.

Las sociedades estatales de aguas son sociedades anónimas cuyo capital es del Estado en su totalidad y cuyo objeto es la construcción y explotación de obras hidráulicas con la participación del capital privado y de los fondos europeos. Han sido creadas al amparo del artículo 158.5 de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997. Este artículo autoriza también al Consejo de Ministros a crear sociedades estatales de este tipo para la construcción y/o explotación de carreteras. Sin embargo, hasta ahora no se ha utilizado esta fórmula para su aplicación en infraestructuras viarias.

Por su parte, la creación de sociedades públicas instrumentales es un sistema empleado fundamentalmente por las Comunidades Autónomas. Estas sociedades reciben ingresos con cargo a los presupuestos de la Administración correspondiente y, con cargo a dichos ingresos, disponen de una capacidad de endeudamiento que utilizan para captar recursos para la financiación de infraestructuras. Hay que destacar que el endeudamiento de estas sociedades tiene la consideración de endeudamiento público a los efectos de la contabilidad nacional.

8. 2. Financiación pública no presupuestaria

El Estado puede promover la construcción de nuevas infraestructuras a través de entes públicos empresariales o de sociedades estatales. En el primer caso (entes públicos empresariales) la financiación se realiza con recursos propios y tributos afectados, como en el caso de AENA y Puertos del Estado. El caso del GIF es similar, aunque la financiación se realiza mediante aportaciones patrimoniales hasta tanto empieza a explotar las infraestructuras de alta velocidad que ahora construye; cuando esto ocurra, se financiarán con el cobro de un canon. En el segundo caso (sociedades estatales), la financiación se realiza con recursos propios y transferencias de capital del Estado, como en el caso de RENFE, FEVE y Correos. En el caso de algunas sociedades estatales –por ejemplo, Empresa Nacional de Autopistas- la financiación se realiza sólo con recursos propios.

La financiación pública no presupuestaria puede completarse con fondos europeos y endeudamiento. Además, es compatible con fórmulas de financiación fuera de balance: titulización, sociedades instrumentales, leasing y concesión.

8. 3. Financiación mixta

La financiación mixta tiene sentido cuando se trata de financiar proyectos de infraestructuras que son rentables desde un punto de vista económico y social, pero no lo son plenamente desde un punto de vista financiero. En estos casos es posible la

colaboración público-privada, mediante unas aportaciones de la Administración Pública que hacen el proyecto atractivo para el inversor privado.

Los casos existentes hasta el momento se han llevado a cabo a través de créditos participativos y de sociedades estatales. La primera modalidad es la que se ha empleado en una parte de los nuevos planes de autopistas de peaje del Ministerio de Fomento, que se está financiando con aportaciones del Estado a los concesionarios que toman la forma de préstamos participativos; estos préstamos tienen la consideración de fondos propios del concesionario. En el caso de las sociedades estatales la aportación de la Administración se realiza a una empresa pública que, a su vez, concierta el esquema financiero para una actuación determinada con la iniciativa privada; este es el caso de las aportaciones a las Sociedades de Aguas.

8. 4. Financiación privada

La fórmula tradicional de participación de la iniciativa privada en la gestión y financiación de las obras públicas es el régimen concesional. El régimen de concesión es aplicable con carácter general a todas las infraestructuras, pero su aplicación práctica se ha limitado fundamentalmente a infraestructuras hidráulicas (abastecimientos, producción de energía hidroeléctrica, etc.) y, sobre todo, a las autopistas de peaje. La nueva Ley Reguladora de las Concesiones de Obras Públicas abrirá nuevas posibilidades que permitirán una mayor utilización de esta fórmula.

Esta ley encuentra su justificación en la necesidad de evitar obstáculos a cualquier forma de colaboración público privada.

El Anteproyecto de Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas tiene como objetivo la puesta al día de la figura concesional, recuperando y profundizando rasgos definidores de dicha figura, como son la contribución del sector privado a la creación de infraestructuras públicas y la retribución equitativa del esfuerzo empresarial en este campo. Mediante la nueva Ley se posibilitará aumentar la contribución de los recursos privados a la creación de infraestructuras, colaboración necesaria para alcanzar el objetivo de la convergencia real y el pleno empleo.

La nueva Ley pretende, en primer lugar, dotar de coherencia a la legislación sectorial existente, clarificando el marco institucional en el que se desarrollarán las concesiones de obras públicas. A la vez se da respuesta a un escenario cada vez más complejo en que las crecientes relaciones de intermodalidad en las redes de transporte hacen necesaria una Ley que contemple las concesiones de obras públicas en su conjunto. Con un escenario de “juego” claro se contempla una tradicional demanda de las empresas concesionarias, pero también la Administración y, en última instancia, los usuarios se verán beneficiados por un marco regulatorio definido y estable.

Con este fin la nueva Ley se configura para su aplicación a todas las obras públicas en el ámbito de todas las Administraciones Públicas, mediante su carácter de legislación básica en la mayor parte de su articulado.

Con el objetivo de aumentar el ámbito de aplicación de las concesiones de obras públicas, permite la nueva Ley que éstas tengan como objeto la construcción y explotación, o sólo la explotación de las mismas, englobando, en el concepto de explotación, todas las actividades necesarias para el mantenimiento de las obras en perfecto estado de uso para la prestación del servicio correspondiente. En este sentido

conviene indicar que la nueva Ley introduce la denominada “cláusula de progreso”, mediante la cual el concesionario está obligado a implementar cuantas novedades técnicas, medioambientales o de seguridad vaya introduciendo la normativa aplicable. La Ley impulsa la introducción de indicadores de calidad, los cuales podrán servir de base para la aplicación de ventajas o penalizaciones económicas al concesionario, lo que servirá de estímulo a la labor de éste. Es en este sentido como la nueva Ley potencia la fase de explotación de la concesión, que actualmente, en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se orienta más hacia la construcción.

Respecto a las fórmulas de financiación de las infraestructuras, la nueva Ley, consagrando la tarifa como fórmula básica de financiación y manteniendo en todo caso el principio de asunción de riesgo por parte del concesionario, posibilita un amplio abanico de soluciones para la financiación, de forma que en todo momento pueda optarse por la más eficiente desde el punto de vista no sólo financiero sino económico y social, respondiendo así a las demandas reales de la sociedad. Este abanico va desde la financiación puramente privada, con cargo al usuario último de la obra, lo que posibilita una correcta asignación de recursos, hasta fórmulas mixtas de financiación por razones de rentabilidad económica y social. En este sentido hay que señalar la inclusión del llamado peaje en sombra, en que el pago del precio no recae sobre el usuario sino sobre la administración concedente, posibilidad ya contemplada en algunas Comunidades Autónomas. La financiación pública, en caso de existir, podrá producirse durante la construcción, la explotación o en el momento de la reversión de la concesión.

Como forma de completar los ingresos, se definen y regulan las zonas complementarias de explotación comercial, actividades necesarias o convenientes para los usuarios y susceptibles de aprovechamiento económico diferenciado. Quedan incluidas en el proyecto concesional, sujetas a control administrativo y revertibles a término. Se posibilita así, por ejemplo, el mantenimiento de una autopista mediante la explotación de sus áreas de servicio.

Como ya se ha indicado, uno de los principios inspiradores del Anteproyecto de Ley es el fortalecimiento del principio de riesgo empresarial asociado a las concesiones de obras públicas. El vincular el resultado empresarial a la buena marcha del proyecto junto con la introducción de criterios de mercado en todo el proceso inversor, desde la concepción de la obra hasta su explotación, posibilitará la optimización en la utilización de los recursos. En este sentido, la nueva Ley incentiva la participación privada incluso en la propuesta de nuevas concesiones, propuesta que deberá ir acompañada del correspondiente estudio de viabilidad, el cual, en caso de culminar en el otorgamiento de una concesión, será susceptible de compensación.

Para posibilitar que únicamente queden dentro del principio de riesgo empresarial aquellos riesgos que pueda gestionar el concesionario de forma eficiente, se establece la conveniencia del mantenimiento del equilibrio económico-financiero en determinados supuestos, lo que opera en ambos sentidos, siendo por tanto un mecanismo simétrico, ya que se considera que hay ruptura de éste tanto por pérdidas como por ganancias desproporcionadas. Para establecer un marco preciso de qué se entiende por desproporción, y dado que una definición legal no permite consideraciones particulares, posibilita la nueva Ley que sean objeto de licitación en cada caso los niveles máximo y mínimo de ingresos, los cuales, al ser traspasados en uno u otro sentido, activarían los mecanismos de restablecimiento del equilibrio económico financiero.

No menos importante es que la nueva Ley abre la puerta a la financiación cruzada, permitiéndose la financiación de una obra con los ingresos procedentes de la concesión de otra, con la única exigencia de que éstas se encuentren relacionadas funcionalmente. Asimismo se permite también que obras públicas no susceptibles de explotación económica sean financiadas mediante la concesión del dominio público en el área de influencia. Esto posibilitará, por ejemplo, el mantenimiento de una carretera libre mediante la explotación de sus áreas de servicio. O la restauración y protección de una playa con la explotación de las sombrillas en verano.

La consideración por la nueva Ley de las tarifas como precios privados supone una importante novedad ya que introducirá una mayor flexibilidad en el sistema tarifario. Aunque el precio seguirá estando regulado y limitado, podrá ahora usarse como un instrumento de regulación de la demanda.

Finalmente, el Anteproyecto dedica todo un capítulo a la financiación del concesionario. No ha querido la Ley dejar de regular una amplia diversidad de fuentes de financiación actualmente disponibles en los mercados. Especial mención merece la regulación que se da a la emisión de obligaciones, titulación de activos, hipoteca de la concesión y créditos participativos. En este sentido permite la Ley la prórroga de los plazos máximos concesionales, 40 años para las de construcción y 20 para las de explotación, hasta el límite de 60 y 25 años respectivamente, para restablecer el equilibrio económico o para satisfacer los derechos de los acreedores cuando éstos hayan sido objeto de titulación.

En resumen, la nueva Ley mejorará el sistema de provisión de las obras públicas produciendo un aumento de la seguridad jurídica del sistema concesional, una mayor flexibilidad en los sistemas de financiación aplicables y una mejor asignación de riesgos lo que permitirá incrementar la atracción del capital privado a la financiación de obras públicas. El usuario, a su vez, se beneficiará de la mayor importancia otorgada a la fase de explotación junto con la aplicación de la cláusula de progreso y de los parámetros de calidad de las obras.

9. Flexibilización de la capacidad de la contratación con cargo a los presupuestos

La elevación de los techos para contraer compromisos con cargo a ejercicios futuros no sólo es una buena medida para contratar más en el ejercicio presente, sino que es una magnífica vía, junto a otras vías de contratación como la del abono total del precio, para asegurar una correcta y completa ejecución de los presupuestos. Resulta ser una excelente respuesta para asegurar la buena utilización de los créditos de gasto que, con frecuencia, evolucionan en el tiempo con una importante rigidez y que, por ello, puede presentar dificultades para su plena utilización.

10. Mejora de los efectos multiplicadores de los fondos europeos

Otra línea de avance que se ha mencionado es la mejora de los efectos multiplicadores de los fondos europeos. Se trata de establecer medidas que favorezcan el máximo grado aprovechamiento de los recursos comunitarios (diversificando, en vez de concentrando, su utilización para hacer posibles más proyectos de inversión), cuya cuantía para el período 2000-2006 en el programa de inversiones del Grupo Fomento alcanza un total

de 12.968 millones de Euros de 1999, que se reparte de la siguiente forma: carreteras 61,8 %, ferrocarril 27,3 %, puertos 5,7 % y aeropuertos 5,2 %. Esa cifra comprende además del FEDER y Fondo de Cohesión, las ayudas a las Redes Transeuropeas de Transporte, Espacio Económico Europeo y convocatorias puntuales de la Unión Europea.

La financiación europea para el período 2000-2006 en el programa de inversiones de las Administraciones Públicas españolas alcanza un total de 16.375,0 millones de euros de 1999, que se reparten de la siguiente forma: carreteras 40%, ferrocarril 50 %, puertos 6 % y aeropuertos 4 %.

11. Utilización más intensa de empresas del Grupo Fomento en la promoción de nuevas infraestructuras

Otro de los procedimientos para lograr aumentar de forma notable el volumen de inversión en infraestructuras, sin aumentar el déficit público, es la utilización más intensa de los agentes inversores del Grupo Fomento, fundamentalmente AENA, GIF y Puertos del Estado. De esta forma la inversión de las empresas del Grupo Fomento, que representaban a principios de la década de los noventa una tercera parte de la inversión total en infraestructura de transporte, pasarán a representar la mitad de la inversión total en esta primera década de los dos mil. El límite que no debe ser superado es el de la inversión, cualquiera que fuese su modo de financiación, que podría producir desequilibrios en la coyuntura macroeconómica. Estas empresas y entes públicos tienen una capacidad de endeudamiento que está siendo infrautilizada, a pesar de que se trata de inversiones rentables desde el punto de vista financiero. El GIF, por su parte, dispone de tesorería como consecuencia de las fuertes aportaciones patrimoniales recibidas en los últimos años, que no han sido invertidas en su totalidad en nuevas infraestructuras.

12. Aumento de la concurrencia de licitadores

Otro aspecto relevante de la mejora en el sistema de provisión es el aumento de la concurrencia y la mejora de las ofertas de los licitadores en calidad y precio. Para lograrlo era preciso elaborar unos nuevos “pliegos tipo” para concursos abiertos -tanto de obras como de asistencias técnicas- y segmentar el tamaño de las licitaciones.

Los objetivos que se han perseguido con la modificación de los pliegos son, fundamentalmente, aumentar la transparencia en la contratación, abaratar los contratos, incrementar la concurrencia, disponiendo así de mayor número de ofertas y mejorando por tanto la competencia, y mejorar la eficiencia en el proceso de adjudicación mediante una mejor definición de los criterios de valoración.

Con la modificación de los pliegos se ha conseguido, además, mayor homogeneidad en los criterios de adjudicación, mayor transparencia y cierta automaticidad en los concursos. Además, con la separación de los criterios técnico y económico, y la posibilidad de ponderar más la calidad técnica o el coste “a priori”, - según la conveniencia del interés general- sin necesidad de cambiar los criterios de valoración, se evitan “riesgos” para la mesa de contratación al calificar una oferta como temeraria. Además, se da respuesta así a una de las premisas de la Unión Europea, según la cual, la oferta económica debe valorarse mediante una estricta proporción inversa. Las

consecuencias de los nuevos pliegos han sido una mayor participación de las empresas de tamaño medio y una reducción significativa de los precios de licitación.

13. Mejora y simplificación de los sistemas y procedimientos

En la actualidad los plazos medios para el proceso de puesta en marcha de una nueva infraestructura son 43 meses para el estudio informativo, 27 meses para la elaboración del proyecto, 8 meses para la tramitación del expediente de contratación, 30 meses para la construcción y 10 meses para la recepción y liquidación. La suma de estos plazos sitúa en 9 años y 10 meses el plazo que transcurre desde la orden de estudio hasta la recepción y liquidación de la obra. Además a este plazo habría de añadirse la duración de la fase planificadora que, como se comprende, es enormemente variable, dependiendo de múltiples razones socioeconómicas, llegando su duración, en casos extremos, a las decenas de años.

La existencia de estos plazos es consecuencia de la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de los procedimientos democráticos que prevé la Constitución, procedimientos a veces complejos y en los que participan multitud de afectados. Además, a lo largo del proceso suele haber incidencias que hace que se retomen fases ya concluidas, o restricciones presupuestarias que detienen la tramitación.

Para mejorar la eficiencia económica del sistema de provisión de infraestructuras resulta preciso acortar estos plazos, para lo cual es necesario simplificar la gestión administrativa relativa a la preparación del estudio, a la elaboración del proyecto y a la ejecución de la obra. El objetivo es reducir el plazo total de 118 meses a 91 meses, es decir, aproximadamente en una cuarta parte.

Para continuar con la mejora de la eficiencia y simplificación de los sistemas y procedimientos, este año se han introducido como principales novedades en la Ley de Acompañamiento de la de Presupuestos Generales de 2001 las siguientes:

- Posibilidad de continuar las obras, por motivos de seguridad, por otro empresario o por la propia Administración con carácter de urgencia
- Agilización del procedimiento expropiatorio
- Establecimiento del plazo de 6 meses para la aprobación definitiva del Expediente de Información Pública así como del Estudio Informativo, de la Ley de Carreteras.
- Admisión como medio de prueba suficiente de las denuncias del personal de las concesionarias en materia de facturación mediante los sistemas de peaje dinámico, al objeto de facilitar su implantación.

14. Características del sistema especial de provisión de infraestructuras reformado

Las reformas que se están llevando a cabo en el sistema de provisión de infraestructuras son de suficiente magnitud como para que podamos considerarlo como un nuevo modelo de fomento de la obra pública. Con la entrada en vigor de la nueva Ley Reguladora de las Concesiones de Obras Públicas queda configurado un nuevo sistema de provisión de infraestructuras cuyas características más relevantes señalamos a continuación.

En primer lugar, se trata de un sistema de provisión que incluye una gran variedad de fórmulas. Esto permitirá a los responsables de las Administraciones Públicas disponer

de un gran número de posibilidades para escoger aquella que mejor se adapte a cada caso concreto.

En segundo lugar, se habrá mejorado la eficiencia desde el punto de vista económico, ya que introducirá criterios de mercado al potenciar la participación del sector privado. Esto lo convierte en un sistema de provisión versátil, ya que se podrán combinar de forma inteligente las fórmulas de gestión y financiación con los recursos públicos y privados. En este sentido, hay que destacar los avances que se están introduciendo para mejorar la seguridad de las inversiones desde el punto de vista jurídico.

En tercer lugar, la simplificación de los trámites administrativos y el acortamiento de los plazos harán que el sistema de provisión sea lo suficientemente ágil como para poder acometer las inversiones al ritmo necesario, lo cual permitirá cubrir en cada etapa los objetivos previstos. Además, las fórmulas de financiación que se está tratando de potenciar favorecerán la conjunción de esfuerzos de las distintas Administraciones Públicas.

Finalmente, el impulso que se está dando a la gestión privada en la financiación y gestión de las inversiones en infraestructuras hará que las empresas españolas se beneficien del “know-how” adquirido en España cuando se presenten a concursos internacionales de obras y proyectos.

15. Mayor participación de la iniciativa privada.

Es preciso lograr una mayor participación del capital privado en la financiación de las inversiones en infraestructuras. De las inversiones previstas en el Plan General de Infraestructuras 2000-2006 del Gobierno, está previsto que aproximadamente un 20 por ciento se lleve a cabo con financiación privada. En el caso del Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento, la participación privada alcanzará entre el 15 y el 20 por ciento, dependiendo de los fondos europeos que le sean asignados y del endeudamiento que utilicen las empresas del Grupo Fomento. En la tarea de facilitar e impulsar la participación de la iniciativa privada en la financiación y gestión de infraestructuras cumplirá un papel importante la nueva Ley Reguladora de las Concesiones de Obras Públicas.

16. Presente y futuro de la participación de la iniciativa privada en la provisión de infraestructuras en España

La iniciativa privada ha participado tradicionalmente en la promoción de infraestructuras públicas en España. El ferrocarril se construyó en régimen de concesión y también gran número de obras hidráulicas. Actualmente unos 2.200 kms. de autopistas se explotan en régimen de concesión.

16. 1. Algunos proyectos destacados

Como proyectos de infraestructuras bajo régimen de colaboración público-privada, en marcha cabría destacar:

16. 1. 1. Contratos bajo la modalidad de abono total del precio

Varias autopistas y autovías han sido construidas bajo esta modalidad de contrato. Durante este año alrededor de 90.000 millones de pesetas (540 millones de €) se van a pagar. Todos los contratos licitados durante 1997 y 1998 alcanzan los 180.000 millones de pesetas (1.125 millones de €).

Esta modalidad de contrato continuará usándose, 11 proyectos han sido ya autorizados y se espera que sean contratados durante los próximos meses. Importarán alrededor de 140.000 millones de pesetas (850 millones de €).

También se ha utilizado ocasionalmente en proyectos ferroviarios (30 kms.).

16. 1. 2. Peaje en la sombra

A nivel nacional ha sido usado para disminuir los peajes. Así, ha habido una reducción del 11 % de los peajes, en la mayor parte de las autopistas nacionales, pagando la minoración de los ingresos del concesionario mediante financiación presupuestaria. La Comunidad Autónoma de Madrid ha realizado la autopista M-45 (30 km.) que ha tenido un coste de aproximadamente 115.000 millones de pesetas (unos 700 millones de €). Asimismo, la Región de Murcia ha introducido la posibilidad del peaje en sombra en su Ley de Contratos, y basada en ella ha realizado la autovía del Noroeste, con una longitud de 63 Km. y una inversión de 96 millones de € financiada en un 20% con recursos propios de los adjudicatarios y el resto con recurso a los mercados financieros. Se esperan nuevas realizaciones en los próximos años.

16. 1. 3. Contrato de Servicios de Gestión de Autovías

Usando esta modalidad de contrato, que permite contratar el mantenimiento integral de autovías de primera generación que son aquellas construidas en los años 80 y que presentan algunas deficiencias de trazado, se las podrá remodelar y modernizar hasta alcanzar los estándares de las auténticas autopistas.

Se prevé que bajo esta modalidad de contrato se realizarán cinco itinerarios (unos 1.500 kms.), incluyendo la reforma y el mantenimiento durante un largo periodo de tiempo, aproximadamente 20 años, pagando una cierta cantidad cada año. Así, el coste de la remodelación se divide a lo largo de este periodo. El coste de la totalidad estará alrededor de los 300.000 millones de pesetas (1.800 millones de €).

16. 1. 4. Contratos en régimen de concesión

Carreteras: como continuación del primer plan de autopistas de peaje se contempla la realización de su segunda fase, que incluye la realización de once itinerarios, por importe de 1.100.000 millones de pesetas (6.400 millones de €). Hay que destacar que, al comienzo del Plan, sólo existían 2.200 kilómetros de autopistas de peaje en España. A la finalización de la primera fase del primer Plan se elevará esta cantidad a 2.750 kilómetros, incluyendo algunas concesiones autonómicas. La segunda fase llegará hasta los 3.650 kilómetros. Asimismo se halla en estudio el segundo Plan de Autopistas de peaje que consistirá en unos 200 kilómetros de autopistas urbanas.

Ferrocarriles: siendo este el modo de transporte clave del Plan de Infraestructuras del Ministerio de Fomento, se pretende realizar una política innovadora en cuanto a la colaboración público privada. Como elementos más destacables pueden citarse:

- Tramo Internacional Figueras-Perpignan. En fase de licitación. Dicha conexión, que consistirá en un tramo internacional de ferrocarril de alta velocidad con un túnel bitubo bajo los Pirineos, tendrá una inversión aproximada de 740 Millones de €. Se ha diseñado el proyecto de forma que requiera una cierta financiación pública para ser rentable, de forma que, entre otros aspectos, será adjudicataria del concurso de

construcción y explotación aquella promotora que demande menos ayuda pública. Este tramo va a suponer la primera concesión pública de línea férrea de alta velocidad en España.

- El nuevo programa de actuaciones ferroviarias va a requerir un considerable número de actuaciones para la reforma y ampliación o nueva construcción de estaciones de ferrocarril de la red de alta velocidad. El carácter privilegiado del emplazamiento de éstas, en el centro de las ciudades, junto con la facilidad para el aprovechamiento de espacios sobre vías las hacen espacios idóneos para la realización de actuaciones bajo el régimen de explotación privada. Se trataría en todo caso de mantener bajo la supervisión del gestor ferroviario el “primer nivel” (las vías, catenaria, etc.) y quedaría como elemento susceptible de explotación privada el resto de la estación. Además, en el caso de algunas estaciones muy rentables, se buscaría la realización adicional de parte de la infraestructura ferroviaria asociada. Están bajo un primer estudio las estaciones de Madrid, Barcelona, Valencia. Se podría alcanzar por esta vía una inversión total de unos 180.000 millones de pesetas (1.100 millones de €).
- También RENFE continuará con su Plan Vialia, que lleva a cabo la realización de estaciones de ferrocarril convencional. El importe de este proyecto será de unos 160.000 millones de pesetas (1.000 millones de €).
- Puertos y Aeropuertos: se busca continuar con la actual política de realizaciones en régimen de concesión, pero no limitando esta a los servicios anejos a las infraestructuras, sino ampliándola al propio servicio portuario o aeroportuario. Se estima que la inversión concesional en puertos, durante el periodo 2000-2010 alcanzará los 3 000 millones de € mientras que la misma en inversiones aeroportuarias ascenderá a unos 600 millones de € para el periodo 2000-2007.

16. 1.5. Otros contratos con fórmulas de financiación fuera de balance.

Aunque no se trate de infraestructuras propiamente dichas, RENFE ha financiado todo su importante paquete de adquisición de material móvil de alta velocidad, mediante un contrato de arrendamiento financiero (LEASING), por medio del cual ya ha adquirido:

- 32 trenes 330/350, por importe de 740,4 millones de €
- 20 lanzaderas 250/270, por importe de 227,8 millones de €
- 12 trenes de ancho variable 220/225, por importe de 117,4 millones de €
- 21 trenes regionales de 200, por importe de 94,7 millones de €

Para el periodo 2000-2010 está prevista que se adquieran:

- 186 trenes 330/350, por importe de 3.354 millones de €
- 116 lanzaderas 250/270, por importe de 1.046 millones de €
- 72 trenes de ancho variable 220/225, por importe de 692 millones de €
- 250 trenes cercanías, por importe de 977 millones de €
- 22 trenes regionales de 200, por importe de 132 millones de €

alcanzando el total de la inversión prevista en material móvil ferroviario 6.200 millones de €

17. Efectos económicos del Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento

17.1. Cambios en el reparto intermodal

El crecimiento acelerado de los intercambios comerciales -nacionales e internacionales- ha originado un incremento muy elevado de la demanda de transporte de viajeros y mercancías. Esta tendencia se mantendrá durante los próximos años, de acuerdo con la generalidad de las previsiones.

Por otra parte, los cambios que están ocurriendo en los procesos empresariales de producción y distribución –especialmente los relacionados con las tecnologías de la información- demandan un stock infraestructural de mayor calidad. Hasta ahora, estas nuevas demandas han sido satisfechas, en su mayor parte, por el transporte por carretera, debido a que sus características intrínsecas le dotan de una mayor flexibilidad para afrontar estos nuevos retos. Este drástico aumento del tráfico de viajeros y mercancías por carretera, en detrimento del ferrocarril, tiene diversos efectos sociales muy desfavorables: congestión, accidentes, mayor consumo energético y mayor deterioro ambiental.

Una vez que se haya completado el Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento, el reparto intermodal en el transporte de viajeros y en el de mercancías habrá experimentado un cambio sustancial. El transporte por mercancías recibirá un notable impulso, especialmente en los corredores más congestionados, al poder usar casi en exclusiva las líneas ferroviarias convencionales.

Las metas previstas para el horizonte 2010 respecto al transporte interior son las siguientes: la participación del transporte de viajeros por carretera pasaría del 83 % actual al 77 %, aumentando la del ferrocarril del 4 % al 7 % y reduciendo la del avión del 13 % al 7 %; en cuanto al tráfico de mercancías, la reducción del transporte por carretera (del 80 al 44 %) deberá lograrse haciendo crecer el transporte por ferrocarril (del 4 al 8 %) e igualmente el marítimo (del 11 al 41 %).

17.2. Efectos sobre el crecimiento y el empleo

La inversión total prevista en el Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento es de 17,1 billones de pesetas, lo que supone una inversión anual del 1,4 % del PIB en promedio. Esta inversión producirá durante la construcción 225.000 puestos de trabajo al año. Por otra parte, una vez se haya ejecutado el Plan, el stock de capital neto habrá crecido un 32 %. Se estima que este aumento del capital neto supondrá una mejora de la productividad equivalente al 5,2 % del PIB. Esto implica que se crearán unos 550.000 nuevos empleos permanentes.

17.3. Efectos sobre la convergencia real

Se denomina convergencia real a la aproximación de los niveles de bienestar económico de los distintos países o regiones. Está generalmente aceptado que el PIB real per cápita sintetiza el nivel de bienestar alcanzado por una economía. Ahora bien, este indicador transmite poca información acerca de los factores que han facilitado o frenado el proceso de convergencia. Por ello, se suele complementar con otros indicadores, entre

los que destacan la tasa de ocupación, la productividad del trabajo y el porcentaje de la población total en edad de trabajar (Martín y Velázquez, 2001).

En los últimos años España ha mejorado su convergencia real con el resto de los países de la Unión Europea. Así el PIB per cápita ha evolucionado del 75,7% del medio comunitario (sin tener en cuenta a España) que alcanzaba en 1995 al 81,1% en 2000. Por su parte, entre ambos años, la tasa de empleo ha evolucionado del 80,3% de la media comunitaria (sin tener en cuenta a España) al 87,6%. La productividad del trabajo se ha mantenido en cifras algo superiores al 90 por ciento de la media comunitaria y el porcentaje de la población total en edad de trabajar se ha mantenido estable en el 102 por ciento de dicha media.

PLAN DE INFRAESTRUCTURAS 2000-2007 DEL MINISTERIO DE FOMENTO

INFRAESTRUCTURA DE CARRETERAS

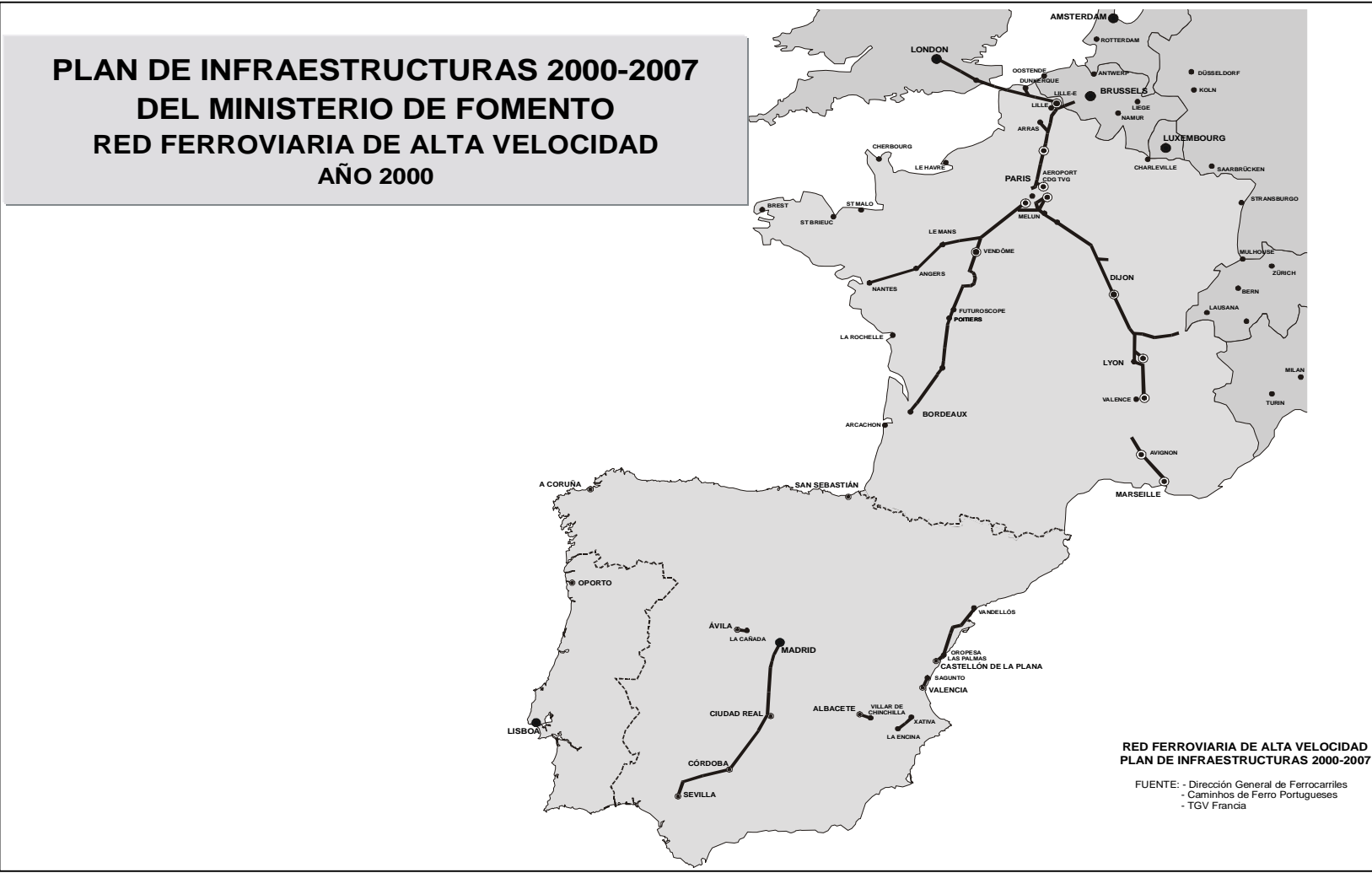
RED DE GRAN CAPACIDAD AÑO 2000



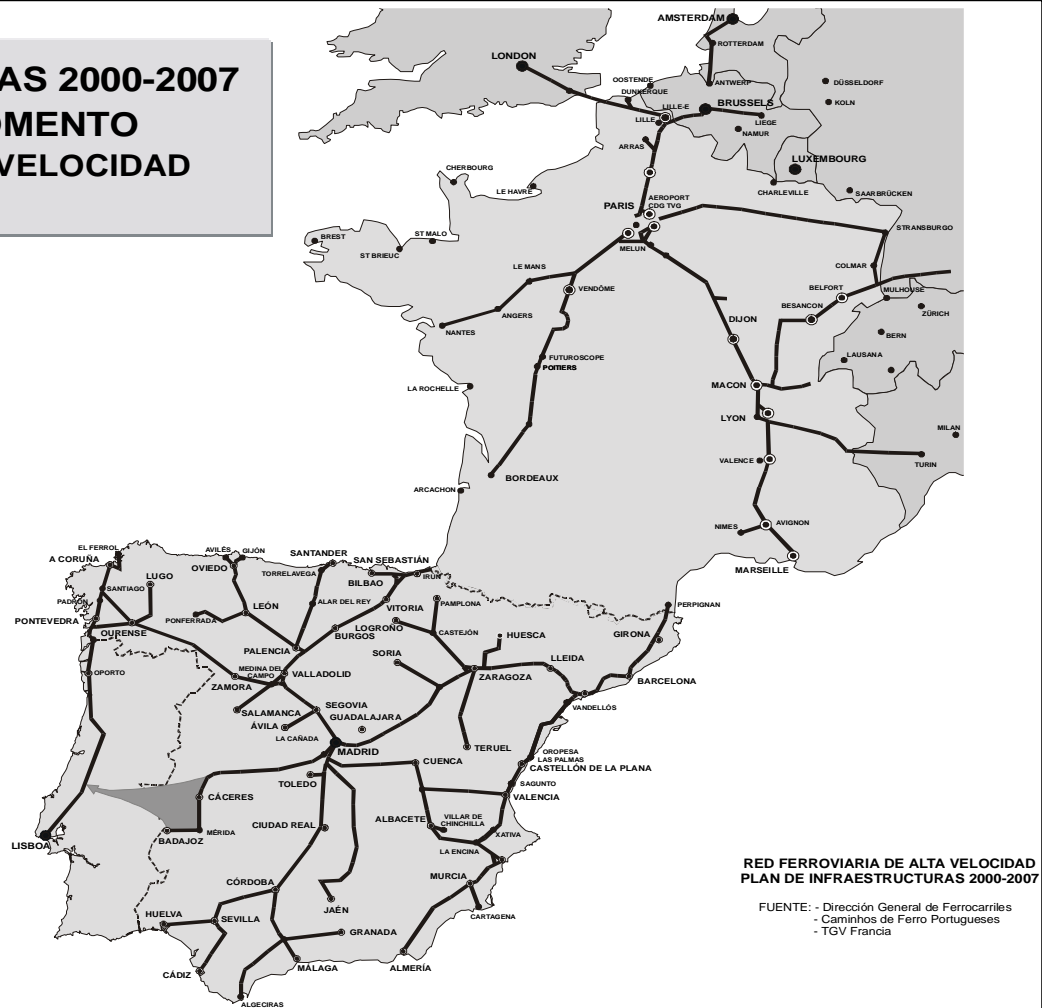
Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.



Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.



**PLAN DE INFRAESTRUCTURAS 2000-2007
DEL MINISTERIO DE FOMENTO
RED FERROVIARIA DE ALTA VELOCIDAD
HORIZONTE 2010**



Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

PLAN DE INFRAESTRUCTURAS 2000-2007 DEL MINISTERIO DE FOMENTO PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA



Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

PLAN DE INFRAESTRUCTURAS 2000-2007 DEL MINISTERIO DE FOMENTO PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PORTUARIA



Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Presentación 15

PLAN DE INFRAESTRUCTURAS 2000 - 2006	
PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS	
PLAN GENERAL DEL GOBIERNO 2000 - 2006	
	Miles de millones €
AGENTES PÚBLICOS	60,1
FONDOS EUROPEOS	32,5
INICIATIVA PRIVADA	21,6
TOTAL	114,2
PLAN DEL MINISTERIO DE FOMENTO 2000 - 2006	
	Miles de millones €
AGENTES PÚBLICOS	35,1
FONDOS EUROPEOS	16,2 - 13,2
INICIATIVA PRIVADA	9,0 - 12,0
TOTAL	60,3

Presentación 16

SISTEMA DE PROVISION DE INFRAESTRUCTURAS		
INSTRUMENTOS PARA MEJORAR SU EFICIENCIA		
AGENTES INVERSORES, INSTRUMENTOS Y PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS PARA LA FINANCIACION		
AGENTES	FINANCIACIÓN	INSTRUMENTOS PARA INCREMENTAR Y FLEXIBILIZAR LA CAPACIDAD DE INVERSIÓN
MINISTERIO	- PRESUPUESTO (INCLUYE LOS FONDOS COM UNITARIOS)	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos "pliegos tipo" para aumentar la concurrencia y mejorar los plazos y precios de las obras. - Simplificación de la gestión administrativa. - Reducción de los plazos de tramitación. - Aumento de los límites de compromisos para ejercicios futuros. - Rehabilitación del modelo alemán. - Contrato de servicios de gestión de infraestructuras y otras formulas de financiación. - Mejora de los efectos multiplicadores de los fondos europeos. - Leyes sectoriales - Ley Reguladora de las Concesiones de Obras Públicas. - Ley del Impuesto de Sociedades.
ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES	<ul style="list-style-type: none"> - RECURSOS PROPIOS - TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL PRESUPUESTO - FONDOS COM UNITARIOS - ENDEUDAMIENTO - FINANCIACION BEI - MERCADO DE CAPITALES - FINANCIACIÓN FUERA DE BALANCE 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos "pliegos tipo" para aumentar la concurrencia y mejorar los plazos y precios de las obras. - Simplificación de la gestión administrativa. - Política tarifaria para mejorar los ingresos. - Utilización de las formulas de financiación disponibles. - Mejora de los efectos multiplicadores de los fondos europeos. - Leyes sectoriales - Nueva Ley Reguladora de las Concesiones de Obras Públicas. - Ley de Impuesto de Sociedades. - Convenio con el BEI.
PROMOTORES PRIVADOS	<ul style="list-style-type: none"> - CAPITAL PRIVADO - FINANCIACIÓN PÚBLICA - INCENTIVOS FISCALES - ENDEUDAMIENTO - MERCADO DE CAPITALES - FINANCIACIÓN FUERA DE BALANCE 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos "pliegos tipo" para aumentar la concurrencia y mejorar los plazos y precios de las obras. - Simplificación de la gestión administrativa. - Política tarifaria para mejorar los ingresos (peajes, cánones, etc.). - Leyes sectoriales - Ley Reguladora de las Concesiones de Obras Públicas. - Ley de Impuesto de Sociedades. - Convenio con el BEI.

FORMAS DE MEJORAR LA EFICIENCIA ECONOMICA DEL SISTEMA DE PROVISION DE INFRAESTRUCTURAS

- DIVERSIFICANDO LAS FUENTES Y FORMULAS DE FINANCIACION, PARA FLEXIBILIZAR LA CONTRATACION Y ATRAER EL CAPITAL PRIVADO Y SUS MODOS DE GESTION
- MEJORANDO LOS EFECTOS MULTIPLICADORES DE LOS FONDOS EUROPEOS
- UTILIZANDO MAS INTENSAMENTE LOS AGENTES INVERSORES DEL GRUPO FOMENTO EN LA PROMOCION DE NUEVAS INFRAESTRUCTURAS
- ADOPTANDO UN AVANZADO MODELO CONCESIONAL PARA TODAS LAS OBRAS PUBLICAS, Y TODAS LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, QUE COLOQUE A ESPAÑA Y A LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS A LA CABEZA DEL MUNDO EN ESTE TERRENO
- ELABORANDO UNOS NUEVOS “PLIEGOS TIPO” PARA CONCURSOS ABIERTOS, TANTO DE OBRAS COMO DE ASISTENCIAS TECNICAS, PARA AUMENTAR LA CONCURRENCIA Y MEJORAR LAS OFERTAS DE LOS LICITADORES EN CALIDAD Y PRECIO
- SIMPLIFICANDO LOS EXPEDIENTES Y ACORTANDO LOS PLAZOS DE TRAMITACION DE LOS EXPEDIENTES EN UNA CUARTA PARTE

LA FINANCIACION DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN ESPAÑA

- **FINANCIACIÓN PÚBLICA**
 - PRESUPUESTARIA
 - NO PRESUPUESTARIA
- **FINANCIACIÓN PRIVADA**
- **FINANCIACIÓN MIXTA**

Presentación 17

FORMULAS DE FINANCIACION PUBLICA PRESUPUESTARIA (I)

- **DIRECTA (EL ESTADO FINANCIA Y GESTIONA LA INVERSIÓN)**
 - **FINANCIACIÓN SIN APLAZAMIENTO POR CAPÍTULO VI (INCLUIDA LA FINANCIACIÓN CON FONDOS EUROPEOS)**
- **DIFERIDA (DIRECTA CON APLAZAMIENTO DEL PAGO)**
 - **MODALIDAD DE ABONO TOTAL DEL PRECIO (CAPÍTULO VI)**
 - **CONTRATOS DE SERVICIOS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS (CAPÍTULO VI)**
 - **PEAJE EN LA SOMBRA (CAPÍTULO IV)**

Presentación 18

FORMULAS DE FINANCIACION PUBLICA PRESUPUESTARIA (II)

- **INDIRECTA (EL ESTADO NO GESTIONA LA INVERSIÓN)**
 - **INCLUIDA LA FINANCIACIÓN CON FONDOS EUROPEOS**
 - **TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (CAPÍTULO VII) A EMPRESAS Y ENTES PÚBLICOS Y SOCIEDADES ESTATALES, A ENTES TERRITORIALES Y A SOCIEDADES INSTRUMENTALES**
 - **APORTACIONES FINANCIERAS (CAPÍTULO VIII) A ENTES PÚBLICOS EMPRESARIALES (GIF) Y A SOCIEDADES ESTATALES (SOCIEDADES ESTATALES DE PROMOCIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS)**
- **EN COLABORACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES (ACTUAN EN CONSORCIO O CADA ADMINISTRACIÓN FINANCIA Y/O GESTIONA UNA PARTE DE LA INVERSIÓN)**

Presentación 19

**FORMULAS DE FINANCIACION PUBLICA
NO PRESUPUESTARIA (I)**

- **ENTES PÚBLICOS EMPRESARIALES (LA FINANCIACIÓN SE PRODUCE CON RECURSOS PROPIOS Y TRIBUTOS AFECTADOS)**
 - AENA Y PUERTOS DEL ESTADO
 - GIF (CON APORTACIONES PATRIMONIALES MIENTRAS NO TENGA CIFRA DE NEGOCIOS)
- **SOCIEDADES ESTATALES (LA FINANCIACIÓN SE PRODUCE CON RECURSOS PROPIOS Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL ESTADO)**
 - RENFE, FEVE Y CORREOS
- **SOCIEDADES ESTATALES (LA FINANCIACIÓN SE PRODUCE SÓLO CON RECURSOS PROPIOS)**
 - EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS

Presentación 20

**FORMULAS DE FINANCIACION PUBLICA
NO PRESUPUESTARIA (II)**

- **LA FINANCIACIÓN PÚBLICA NO PRESUPUESTARIA PUEDE COMPLETARSE CON FONDOS EUROPEOS Y ENDEUDAMIENTO**
- **ES COMPATIBLE CON FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN FUERA DE BALANCE**
 - TITULIZACIÓN
 - SOCIEDADES INSTRUMENTALES
 - LEASING
 - CONCESIÓN

FORMULAS DE FINANCIACION MIXTA (1)

CON FINANCIACIÓN PÚBLICA PRESUPUESTARIA

- **LAS APORTACIONES DEL ESTADO PODRÍAN REALIZARSE COMO TRANSFERENCIAS CORRIENTES (CAPÍTULO IV) O DE CAPITAL (CAPÍTULO VII), PERO SE HA PREFERIDO HASTA AHORA UTILIZAR EL CAPITULO VIII**
 - Seguro de cambio (Cap. IV)
(Plan nacional de autopistas 1968-1979)
 - Préstamos participativos (Cap. VIII)
- **LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LAS CONCESIONES SE PUEDE PRODUCIR PARA QUE EL CONCESIONARIO ALCANCE EL UMBRAL DE LA RENTABILIDAD FINANCIERA QUE NECESITA O PARA INCORPORAR EN LA INVERSIÓN OTRAS INFRAESTRUCTURAS LIBRES DE PEAJE. TODO ELLO DE ACUERDO CON LAS DISTINTAS OPCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE CONCESIONES.**

FORMULAS DE FINANCIACION MIXTA (2)

CON FINANCIACIÓN PÚBLICA NO PRESUPUESTARIA

- **SOCIEDADES ESTATALES CON PARTICIPACIÓN PRIVADA**
 - LAS APORTACIONES DE LAS SOCIEDADES ESTATALES SE PRODUCEN TOMANDO PARTICIPACIÓN EN EL CAPITAL DE LAS SOCIEDADES MIXTAS (SOCIEDADES DE AGUAS)
- **SOCIEDADES MERCANTILES CON PARTICIPACIÓN PÚBLICA MINORITARIA (CONCESIONARIOS DE ESTACIONES FERROVIARIAS-VIALIA)**

Presentación 23

FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA

- **CONCESIONES**
 - **LA FUTURA LEY REGULADORA DE LAS CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS EXTENDERÁ EL RÉGIMEN CONCESIONAL A TODAS LAS ADMINISTRACIONES Y A TODAS LAS OBRAS PÚBLICAS**

Presentación 24

FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA

- **CONCESIONES**
 - **LA FUTURA LEY REGULADORA DE LAS CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS EXTENDERÁ EL RÉGIMEN CONCESIONAL A TODAS LAS ADMINISTRACIONES Y A TODAS LAS OBRAS PÚBLICAS**

**FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA
EXTENSION DEL MODELO CONCESIONAL A TODAS LAS
ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y OBRAS PUBLICAS**

- **Ley Básica**
- **Se hace extensiva a todas las obras públicas**

**FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA
PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (1)**

- **NUEVAS FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN DE LAS OBRAS**
 - **Las ayudas públicas podrán ser aportaciones dinerarias o no dinerarias**
 - ✓ Por ejemplo, realización de parte de la obra
 - ✓ Cantidad a término de la concesión
 - **El concesionario podrá ser retribuido mediante:**
 - ✓ El precio abonado por la utilización de la obra.
 - ✓ Los rendimientos asociados a la explotación de la zona comercial anexa a la infraestructura.
 - ✓ Aportaciones de la Administración para garantizar ingresos mínimos

Presentación 27

FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (2)	
•	<p>POSIBILIDAD DE UTILIZAR LA MODALIDAD DEL “PEAJE EN SOMBRA”</p> <ul style="list-style-type: none"> – El precio por la utilización de la obra puede ser pagado por los usuarios o por la Administración correspondiente. – Esta última posibilidad se hace ahora extensiva a todo tipo de obras públicas
•	<p>ZONAS COMPLEMENTARIAS DE EXPLOTACIÓN COMERCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> – Han de ser susceptibles de aprovechamiento económico diferenciado. – Quedan integradas en la concesión. Sujetas por tanto a control administrativo. – Revierten por tanto al final de la concesión

Presentación 28

FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (3)	
•	<p>FINANCIACIÓN CRUZADA</p> <ul style="list-style-type: none"> – El contrato de concesión podrá comprender la construcción de otras obras públicas, diferentes a la que es objeto de concesión, y que tengan con esta última una relación funcional con incidencia en su explotación. – Se permite la financiación de una obra de uso libre mediante la concesión de la explotación del dominio público en su área de influencia.

FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (4)

- **COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**
 - Se atribuye al Estado la facultad de coordinar los planes de OO.PP. de las CC.AA. cuando se integren en una red de infraestructuras.
 - Se permite que la concesión de obra pública sea financiada mediante aportaciones de Administraciones Públicas distintas de la concedente.

FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (5)

- **INTRODUCCIÓN DE CRITERIOS DE MERCADO EN LAS OBRAS PÚBLICAS**
 - Fortalecimiento del principio de riesgo empresarial.
 - Alcanza a todo el proceso inversor, desde la selección de proyectos hasta su explotación.
- **INICIATIVA PRIVADA**
 - Cabe otorgar concesiones a instancia de personas naturales o jurídicas o de otras Administraciones
 - Deberá acompañarse de estudio de viabilidad, susceptible de compensación, si culmina en una concesión.

Presentación 31

**FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA
PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (6)**

- **REPARTO MÁS EQUILIBRADO DE LOS RIESGOS**
Obligación de restituir el equilibrio económico cuando resulte sustancialmente alterado. Principio que juega en ambos sentidos
 - Se defiende el interés público sin eliminar el del concesionario
 - Los límites de variación compatibles con el equilibrio económico son ofertados por los propios licitantes
 - Se trasladan así al concesionario sólo aquellos riesgos que pueda manejar de forma eficiente.

Presentación 32

**FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA
PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (7)**

- **CLÁUSULA DE PROGRESO**
 - El concesionario está obligado a mantener la obra pública no sólo en los términos inicialmente establecidos, sino también en conformidad con lo que, en cada momento, y según el progreso de la ciencia, disponga la normativa técnica, medioambiental y de seguridad de los usuarios que resulte de aplicación.

FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (8)

- **INDICADORES DE CALIDAD**
 - La Ley impulsa la introducción de parámetros que valoren la calidad del servicio ofrecido.
 - Pueden servir de base para bonificaciones o penalizaciones al concesionario.
- **LAS TARIFAS SE CONSIDERAN PRECIOS PRIVADOS**
 - Se introduce mayor flexibilidad en el sistema de tarifas, aunque sigan estando reguladas.
 - Se permite una mejor gestión de la demanda, al estar limitada sólo la tarifa máxima.

FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (9)

- **FINANCIACIÓN BANCARIA Y DEL MERCADO DE CAPITALES**
 - **Se regulan los siguientes sistemas de financiación del concesionario:**
 - ✓ Emisión de obligaciones y otros títulos.
 - ✓ Incorporación a títulos negociables de los derechos de crédito del concesionario (titulización de activos).
 - ✓ Hipoteca de la concesión.
 - ✓ Créditos participativos.
 - **Con el objetivo de mejorar la eficiencia económica del diseño concesional lo que significará un menor coste para los usuarios.**

FORMULAS DE FINANCIACION PRIVADA PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA NUEVA LEY (10)

- **PLAZOS MÁXIMOS CONCESIONALES**
 - **40 años en las concesiones de construcción y explotación de obras públicas.**
 - **20 años en las concesiones de explotación.**

Estos plazos pueden prorrogarse hasta los 60 y 25 años respectivamente, para restablecer el equilibrio económico del contrato o para satisfacer los derechos de los acreedores en el caso en que los derechos de crédito del concesionario hayan sido objeto de titulización.
 - **75 años en las concesiones de obras públicas de naturaleza hidráulica**

ACUERDO DE FINANCIACION CON EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

- **Por el convenio suscrito, el BEI contribuirá a financiar en su globalidad el plan de infraestructuras 2000-2007.**
- **Se trata de un acuerdo de corte avanzado, precursor de un nuevo sistema de colaboración entre administraciones públicas e instituciones financieras.**
- **Se asegura la financiación en condiciones óptimas de plazo y coste de los proyectos desarrollados por las empresas del Grupo Fomento y la iniciativa privada.**
- **El BEI prestará asistencia técnica al Ministerio de Fomento en las etapas de gestación y de toma de decisiones para facilitar la viabilidad y posterior financiación de los programas y proyectos incluidos en el Plan de Infraestructuras.**

**EL NUEVO MODELO DE FOMENTO DE LA OBRA PUBLICA
(PROVISION + RECURSOS PARA LA FINANCIACION) SERA (1):**

- Variado, en cuanto a los agentes inversores y a las fórmulas de gestión y financiación
- Completo, en cuanto al número de opciones contempladas
- Flexible, porque se podrán elegir las fórmulas más adecuadas en cada momento
- Garantista, desde el punto de vista jurídico, porque protegerá a los inversores privados
- Eficiente, desde el punto de vista económico, porque introducirá criterios de mercado y potenciará la participación del sector privado
- Ágil, desde el punto de vista administrativo, porque simplificará y mejorará la tramitación interna
- Capaz, porque se podrán asegurar los objetivos perseguidos
- Previsor, porque garantizará una importante cartera de proyectos maduros

**EL NUEVO MODELO DE FOMENTO DE LA OBRA PUBLICA
(PROVISION + RECURSOS PARA LA FINANCIACION) SERA (2):**

- Intenso, porque se podrán acometer las inversiones al ritmo necesario
- Versátil, porque se podrán combinar de forma inteligente las fórmulas de gestión y financiación con los recursos públicos y privados y hacer, así, operativa la opción finalmente elegida
- Participativo, porque incentivará la iniciativa de los particulares
- Cooperativo, porque se podrán aunar los esfuerzos e intereses de las distintas AA.PP.
- Técnicamente avanzado, porque incorpora la cláusula de progreso
- Seguro, porque prevé la utilización de indicadores de calidad y seguridad
- Financiable, al gozar de los instrumentos necesarios para hacerles llegar los recursos suficientes
- Cualificado para mejorar la coyuntura económica, porque permitirá un uso anticíclico de la política de infraestructuras
- Competitivo, porque se podrán beneficiar las empresas españolas del “know how” adquirido en España, cuando se presenten en los concursos internacionales de obras y proyectos

Presentación 39

EL PLAN DE INFRAESTRUCTURAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO			
Δ DEL STOCK DE INFRAES- TRUCTURAS	EMPLEO TEMPORAL QUE CREARÁ (ptos/año)	Δ PIB QUE GENERARÁ	EMPLEO PERMANENTE QUE SE CREARÁ
12%	100,000	2.40%	230,000
12%	90,000	2.20%	210,000
6%	35,000	0.60%	110,000
32%	225,000	5.20%	550,000

Sesión XIV: Comparación preliminar de algunos sistemas nacionales de inversión pública

**Edgar Ortegón, Eduardo Aldunate,
Juan Francisco Pacheco,
ILPES : Dirección de proyectos y programación de
inversiones**

Los cuadros siguientes presentan una comparación preliminar de algunos aspectos básicos de los SNIP de cinco países sudamericanos. Se han preparado como ejemplo o prototipo de lo que será un trabajo mayor y más completo a partir de este esfuerzo.

La información presentada ha sido obtenida fundamentalmente a través de internet. Así, es más completa y actualizada la correspondiente a países que hacen un amplio y buen uso de esta red y es más pobre la de aquellos sistemas que aún no la utilizan plenamente.

Con la cooperación de los países, esperamos corregir, actualizar y complementar este cuadro comparativo, agregando más países y temas de análisis.

Los SNIP en Internet

Argentina:

<http://www.mecon.gov.ar/folle/princi.htm>

Bolivia:

<http://www.vipfe.gov.bo/dgip/index.html>

Chile:

<http://www.mideplan.cl/sni.htm>

Colombia:

[http://www.dnp.gov.co/01_cont/inversio/BANC O P.HTM](http://www.dnp.gov.co/01_cont/inversio/BANC_O_P.HTM)

Perú:

<http://ofi.mef.gob.pe/>

DEFINICIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ
	<p>Inversión Pública Nacional: La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.</p> <p>Fuente: Ley N° 24.354, Artículo 2°.</p>	<p>Se entiende por Inversión Pública todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.</p> <p>El concepto de Inversión Pública incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público.</p> <p>Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 8.</p>	<p>Inversión es aquel aumento en el stock de capital que permite expandir Las posibilidades de producción, y en definitiva de ingreso de la sociedad.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>Inversión Neta: Se definen como Gastos de Inversión aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinados por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.</p> <p>La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita incrementar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.</p> <p>Fuente: Manual de Programación de la Inversión Pública, DNP, 03/2000</p>	<p>Proyecto de Inversión Pública: Toda intervención limitada en el tiempo que implique la aplicación de recursos públicos con el fin de ampliar, mejorar y modernizar la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios, cuyos beneficios son independientes de los de otros proyectos.</p> <p>Fuente: Decreto Supremo N° 086-2000-EF, Artículo 1°</p>
<p>Se aprecia que en general se considera inversión pública todo gasto, de origen público, destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios.</p>					

Nota: En la versión digital de éste documento, los textos subrayados corresponden a hipervínculos con los documentos citados o las instituciones mencionadas.

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ
MARCO LEGAL	<p>El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) es creado por la Ley N° 24.354 promulgada el 22/8/1994.</p> <p>El Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N°720/95 de fecha 22/5/1995, designa a la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos como órgano responsable del SNIP y crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).</p>	<p>La Ley 1178 (20/7/1990), en su artículo 21 señala que el órgano rector del Sistema Nacional de Inversión Pública será el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.</p> <p>La Ley N° 1493 (17/9/1993) otorgó al Ministerio de Hacienda el papel de Órgano Rector del Sistema Nacional de Inversión Pública Esta fue abrogada por la Ley 1788 (16/9/1997) la cual reafirmó dicho rol.</p> <p>La Resolución suprema N° 216768 de fecha 18/6/1996 establece las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>La Resolución ministerial N° 528 (12/6/1997) establece el Reglamento básico de operaciones del SNIP.</p> <p>La Resolución ministerial N° 612 (27/6/1997) establece el Reglamento básico de operaciones del sistema de información sobre inversiones (SISIN).</p> <p>La Resolución ministerial N° 613 contiene el Reglamento básico de preinversión.</p> <p>Resolución ministerial N° 1484 (14/12/1998) establece las Razones precio cuenta.</p>	<p>Ley 18.768 (29/12/88) "Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado" agrega al Decreto Ley N°1263 (1975) el Art.19 bis que establece que los estudios preinversionales y proyectos deberán contar con informe del organismo de planificación (nacional o regional) basado en una evaluación técnico-económica, se identificarán presupuestariamente por decreto o resolución y tendrán un código y nombre no modificables.</p> <p>Ley N°19.989 (19/7/1990) crea MIDEPLAN, asignando a la División de Planificación, estudios e Inversión, entre otras funciones, la mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos, así como establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos financiados directa o indirectamente por el Estado.</p> <p>Además se establecen anualmente reglas sobre identificación de proyectos en la Ley de Presupuesto del Sector Público y se imparten instrucciones para la identificación de estudios y proyectos de inversión por oficio circular de la DIPRES.</p>	<p>Ley 38 (21/4/1989) "Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación" crea (Art.32) el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y confía al Departamento Nacional de Planeación DNP su diseño, montaje y operación.</p> <p>Decreto 2410 (20/10/1989) crea y asigna funciones a las divisiones de metodologías y de operación y sistemas en el DNP.</p> <p>Decreto 841 (20/4/1990) reglamenta la operación del BPIN.</p> <p>Resolución 3127 (27/11/1992) delega en Ministerios y Departamentos Administrativos del orden nacional la calificación de viabilidad de los proyectos y su registro en el BPIN.</p> <p>Ley 179 (30/12/1994) señala que no se podrá ejecutar ningún proyecto o programa que haga parte del PGN si no ha sido previamente evaluado por el órgano correspondiente y registrado en el BPIN. Cambia el nombre de éste por Banco Nacional de Proyectos y Programas.</p> <p>Fuente: Sitio DNP, BPIN, Componente legal, institucional y procedimientos</p>	<p>La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N°27293) crea éste el 9/7/2000.</p> <p>Su operación se reglamenta en el Decreto Supremo N° 086-2000-EF del 14/8/2000. Este señala que los precios sociales, parámetros y otras normas de observancia obligatoria se aprobarán por medio de Directivas de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, de las cuales destacan la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública y las Normas Complementarias de la Directiva General del SNIP.</p>
	<p>Todos los países cuentan con legislación que regula la operación de su SNIP. Mientras más reciente es el sistema, más clara y precisa es la normativa legal que lo soporta. Así, el más antiguo (Chile) no cuenta con un marco legal específico, sino que se apoya, fundamentalmente, en las instrucciones de la Ley de Presupuesto del sector público. En cambio, los sistemas más recientes (Argentina, Perú) cuentan con una ley específica que crea el SNIP y decretos reglamentarios que norman su operación.</p> <p>Cabe señalar que un Marco Legal adecuado es un requisito fundamental para la implantación de un SNIP y mientras más claro, específico y completo sea éste, mayor probabilidad de éxito tendrá la creación del Sistema.</p>				

OBJETIVOS DEFINIDOS PARA EL SNIP	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ
	<p>General:</p> <p>Según Artículo 1° de la Ley N° 24.354: Créase el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas.</p> <p>Según documento sobre el sistema presupuestario en Argentina: “Sus objetivos generales (del SNI) consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión, apoyándose en la creación del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN)”</p> <p>Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Incrementar la productividad de la inversión pública en todo el país, homogeneizando, con criterios técnicos de excelencia, los procesos de formulación, evaluación y selección de proyectos. 2.- Identificar, promover y evaluar proyectos de inversión, registrándolos en un Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) creado al efecto. 3.- Seleccionar y proponer proyectos para su integración en el Plan de Inversión Pública que aprueba el Parlamento Nacional. <p>Fuente: http://www.mecon.gov.ar/folle/tex1.htm</p>	<p>General: No definido</p> <p>Específicos:</p> <p>Según Artículo 2 de la Resolución suprema N° 216768:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Lograr una eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos. 2.- Establecer las metodologías, parámetros y criterios para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos que deberán aplicar las entidades del sector público para el desarrollo de sus Proyectos de Inversión Pública. 3.- Establecer los procedimientos por los cuales los Proyectos de Inversión Pública, accederán a las fuentes de financiamiento interno y externo, y se incorporarán al Presupuesto General de la Nación. 4.- Establecer los procedimientos para el cofinanciamiento de proyectos de inversión entre las entidades públicas y el Gobierno Central. 5.- Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable sobre la inversión pública. 6.- Asegurar una permanente coordinación y complementación entre el SNIP, el Sistema Nacional de Planificación y los otros sistemas establecidos en la Ley 1178. 	<p>General:</p> <p>“..... mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica de acuerdo con los lineamientos de la política de gobierno.”</p> <p>Fuente: http://www.mideplan.cl/sni.htm</p> <p>Específicos: No definidos.</p>	<p>Los objetivos que se indican a continuación corresponden al BPIN, pues el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, mencionados en algunos documentos, no tiene existencia formal..</p> <p>General: No definido</p> <p>Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Apoyar la gerencia y toma de decisiones sobre inversión pública colombiana. 2.- Contribuir a la incorporación de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos de inversión estatal. 3.- Facilitar el logro de los objetivos de política mediante la definición de programas y proyectos como conjuntos coherentes de acciones realizables, financiables, específicas y ubicadas espacial y temporalmente. 4.- Proporcionar información veraz y confiable sobre los resultados de la inversión pública. 5.- Servir de unidad de consolidación de la información sobre inversión pública nacional, departamental, distrital y municipal, independientemente de la fuente de financiación, organismo ejecutor, o localización del programa, proyecto o actividades. 6.- Apoyar los procesos de evaluación ex-ante, seguimiento, evaluación de resultados y evaluación ex-post sobre las decisiones de inversión pública. <p>Fuente: El BPIN para principiantes, DNP, 6/2001, pág. 9.</p>	<p>General:</p> <p>Según el Artículo 1 de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N°27293):</p> <p>“... optimizar el uso de los recursos públicos destinados a inversión ..”</p> <p>Específicos:</p> <p>Según el Artículo 5 de la Ley N°27293:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: perfil-prefactibilidad-factibilidad-expediente técnico-ejecución-evaluación ex-post. 2.- Fortalecer la capacidad de planificación del Sector Público. 3.- Crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de 3 (tres) años.
<p>En todos los SNIP estudiados un objetivo común y central es lograr una mayor eficiencia y eficacia en la asignación de recursos a proyectos y en su administración. Otros objetivos comunes son asegurar la disponibilidad de información oportuna sobre la inversión pública y establecer criterios homogéneos de formulación y evaluación de proyectos.</p>					

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ
ENTIDAD RECTORA	<p>“La Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos será la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.354 y en tal carácter dictará las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias y celebrará todos los actos que se requieran para la debida implementación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).”</p> <p>Fuente: Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N°720/95, Artículo 1°.</p> <p>Hoy existe la Secretaría de Política Económica a la cual pertenece la Dirección Nacional de Inversión Pública.</p>	<p>“El Órgano Rector del SNIP es el Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo.”</p> <p>Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 5.</p> <p>Hoy existe la Dirección General de Inversión Pública en el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Corresponde al Ministerio de Planificación y Cooperación – MIDEPLAN-, en su calidad de colaborador del Presidente de la República, y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda –DIPRES-, en su calidad de Administradora del Presupuesto Nacional, normar y administrar el S.N.I, aplicándolo a todos aquellos servicios, instituciones y empresas del sector público que realizan actividades de inversión.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>El Departamento Nacional de Planeación –DNP- es la entidad encargada de reglamentar el funcionamiento del BPIN.</p> <p>Fuente: La Ley 38, Artículo 32 y Decreto 841, Artículo 3.</p>	<p>El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones –ODI- es la más alta autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública. Dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen la inversión pública.</p> <p>Fuente: Ley N°27293, Artículo 3.</p>
	<p>Dado que los Bancos de Proyectos, de los cuales se derivó la idea de los SNIP, nacieron como una herramienta de apoyo al proceso de planificación de inversiones, los sistemas más antiguos se vinculan a las Oficinas o Ministerios de Planificación. En la medida en que éstas fueron reestructuradas o desaparecieron, los sistemas más recientes se vinculan a los Ministerios de Hacienda o de Economía. El único caso en que hay dos entidades rectoras es en Chile, donde se coordinan el Ministerio de Hacienda y el de Planificación.</p>				

OTRAS ENTIDADES VINCULADAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL SNIP	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
	<p>Los gobiernos provinciales que deben emitir opinión sobre los programas y proyectos ubicados en sus territorios provinciales, incluidos en el anteproyecto de Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).</p> <p>La Autoridad Ambiental que corresponda consultar cuando se trate de proyectos o programas comprendidos por el Anexo I de la Ley N° 24.354 y que deberá comunicar su opinión y recomendación fundada respecto de si están atendidos debidamente los aspectos ambientales de tales programas o proyectos.</p> <p>El Poder Ejecutivo Nacional que facultará a la Secretaría de Programación Económica, para fijar el monto máximo del programa o proyecto de inversión que podrá ser aprobado directamente por el organismo o ente iniciador para su inclusión en el plan nacional de inversión pública.</p> <p>Fuente: Ley N° 24.354 del SNIP, artículos 11° y 12° y Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N°720/95, artículos 7°, 9° y 10°.</p>	<p>El Consejo de Desarrollo Nacional constituye el nivel de coordinación del Sistema Nacional de Inversión Pública y tiene las siguientes funciones de acuerdo al D.S. 23873 del 13 de octubre de 1994:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concordar los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública. - Concertar las prioridades de inversión pública y cooperación técnica para su posterior negociación e incorporación en el Programa de Inversión Pública y en el PGN. 	<p>El Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), realiza una labor semejante a la DIPRES en lo que se refiere a la asignación y seguimiento físico - financiero de los recursos regionales (Fondo Nacional de Desarrollo Regional - F.N.D.R.).</p> <p>El Ministerio de Agricultura a través de la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA) y el Ministerio de Economía a través de la Subsecretaría de Pesca, cumplen funciones de asesoría a MIDEPLAN en materias técnico-normativas de los respectivos sectores.</p> <p>Otras instituciones que participan en el nivel Nacional son:</p> <p>Comisión Nacional de Riego (C.N.R.), Comisión Nacional de Energía (C.N.E.), Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) y Subsecretaría Ejecutiva de la Comisión de Transporte Urbano (SECTRA).</p> <p>En el nivel regional participan el Consejo Regional y la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación y sirve como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno.</p> <p>El CONPES SOCIAL funciona igual al CONPES, pero varía en su composición.</p> <p>El DNP desempeña las funciones de Secretaría Técnica del CONPES y CONPES SOCIAL, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.</p>	<p>Los Ministros (o máxima autoridad ejecutiva) que constituyen el órgano resolutorio en los sectores y que, en concordancia con la normativa presupuestal, autorizan la elaboración de los expedientes técnicos, la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública y se encargan de velar, en su Sector, por el cumplimiento de la Ley del SNIP, su Reglamento y las normas que a su amparo se expidan. Asimismo, el órgano resolutorio de cada sector puede delegar sus atribuciones a las entidades y empresas pertenecientes al Sector.</p> <p>Las Oficinas de Programación de Inversiones, o las que hagan sus veces en cada sector, las cuales mantienen relación técnico-funcional con la ODI del Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p>Fuente: Ley N°27293, Artículo 10.</p>
<p>En todos los SNIP existen otras entidades que participan en la operación del sistema, no como usuarios, sino que como garantes del cumplimiento de planes y políticas o bien, brindando asesoría técnica a la entidad rectora. Ello contribuye a que la asignación de recursos a proyectos y programas sea eficiente y eficaz a la luz de los objetivos nacionales. Aún cuando sólo en el caso de Argentina se menciona específicamente a la autoridad ambiental, ésta también juega un rol importante en el caso de Chile.</p>					

ENTIDADES INCORPORADAS AL SNIP	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
	<p>Todos los organismos integrantes del sector público nacional así como las organizaciones privadas o públicas que requieran para sus proyectos de inversión transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.</p> <p>¹ Se define como el conjunto de todas las jurisdicciones de la administración nacional conformado por la administración central y los organismos descentralizados, sean o no autárquicos, incluyendo las instituciones de seguridad social, el Banco Central de la República Argentina, los bancos públicos nacionales y organismos autárquicos de carácter financiero del Estado Nacional; las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, y los entes binacionales que integre el Estado Nacional.</p> <p>Fuente: Ley N° 24.354</p>	<p>Todas las entidades del sector público comprendidas en los artículos 3° y 4° de la Ley 1178², que realizan actividades de inversión pública, bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva.</p> <p>² Dicha Ley señala en el artículo 3° que estas serán "...todas las entidades del Sector Público sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio."</p> <p>El artículo 4° agrega las unidades administrativas de los poderes Legislativo y Judicial.</p>	<p>Todos aquellos servicios, instituciones y empresas del Sector Público que realizan actividades de inversión.</p> <p>A las Oficinas de Planificación y Presupuesto (OPLAP) de cada Ministerio les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían los servicios nacionales dependientes o las secretarías ministeriales y presentarlos al Ministro del ramo para su aprobación.</p> <p>Las Empresas Públicas a través de sus oficinas de Planificación y el Directorio de la Empresa envían los proyectos a MIDEPLAN para su análisis y recomendación.</p> <p>En el nivel regional en materia de inversión pública, el Intendente cuenta con la asesoría del Consejo Regional (político) y la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (Técnico).</p> <p>Aún cuando los Municipios no hacen parte del Sector Público, participan en el SNI ya que el grueso de la inversión que realizan proviene de fondos administrados por entidades que si hacen parte del sector público. A las Secretarías de Planificación Comunales les corresponde asesorar al Alcalde y al Consejo; identifica, formula, prepara y evalúa los proyectos de interés comunal.</p>	<p>La normativa del BPIN se aplica a todas las entidades que realicen proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del PGN. Ello incluye a:</p> <p>La Contraloría, la Procuraduría, la Registraduría, la Rama Jurisdiccional, los Ministerios, los Departamentos Administrativos Nacionales, las Unidades Administrativas Especiales, la Policía Nacional, los Establecimientos Públicos del orden nacional, las Superintendencias, los Fondos de Cofinanciación. El Congreso Nacional, Defensoría, Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura, Entes Universitarios Autónomos y Empresas Sociales del Estado. Entidades nacionales adscritas o vinculadas a ministerios y departamentos administrativos nacionales, los departamentos y municipios que acceden al Sistema Nacional de Cofinanciación. Entidades adscritas (establecimientos públicos y unidades administrativas especiales) o vinculadas (Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado y Entes Universitarios Autónomos) y a otras áreas funcionales del Ministerio o Departamento Administrativo.</p>	<p>Todas las entidades y empresas del Sector Público no Financiero que ejecuten proyectos de inversión pública que son: Los Ministerios y sus órganos desconcentrados, Los Organismos Públicos descentralizados, Los Organismos Constitucionales Autónomos, Los Gobiernos Regionales, Las Empresas del Estado de derecho público o privado y las empresas mixtas en las cuales el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado; siempre que sean propiedad del Gobierno Central o Regional y no desarrollen actividad financiera.</p> <p>En general los organismos y dependencias del Estado que ejecutan Proyectos de Inversión Pública; siempre que no desarrollen actividad financiera y no se refieran a Gobiernos Locales o sus Empresas.</p> <p>Fuente: Decreto Supremo N° 086-2000-EF, Artículo 3°.</p>
<p>En general los SNIP, por su concepción como sistemas nacionales, incorporan a todas las entidades del sector público que realizan actividades de inversión. Ello incluye a ministerios, empresas públicas o sociedades con participación mayoritaria del Estado y a organismos descentralizados. En el caso del Perú se exceptúan las entidades que desarrollen actividad financiera y los Gobiernos Locales. Al comparar la situación de los distintos países, se observa que los SNIP más recientes son mucho más específicos en cuanto a las entidades que son incorporadas.</p>					

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
NIVELES TERRITORIALES	<p>Nivel nacional, al cual se aplican las normativas del SNIP.</p> <p>Nivel provincial, al cual se debe consultar respecto a inversiones en sus territorios.</p> <p>Fuente: Ley N° 24.354 y Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N°720/95.</p>	<p>Nacional: Que comprende a todos los Ministerios, las Secretarías Nacionales, entidades descentralizadas, empresas públicas y fondos de inversión y desarrollo que canalizan recursos para la inversión pública sectorial.</p> <p>Departamental: Que comprende a todas las Prefecturas Departamentales y sus Entidades Dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública regional.</p> <p>Municipal: Que comprende a todos a los Gobiernos Municipales y sus Entidades Dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública local.</p> <p>Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 4.</p>	<p>La descentralización presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nacional: Organismos rectores y Ministerios. - Regional: Intendentes, Seremis, Gobiernos Regionales. - Comunal. Alcalde y Concejo Municipal. <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>En el Sistema Nacional de Gestión de Proyectos y Programas, que hace parte del Sistema Nacional de Inversiones, y que se encuentra en proceso de consolidación, se distinguen los niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nacional - Departamental, y - Municipal. <p>Fuente: El BPIN para principiantes, DNP, 6/2001.</p>	<p>El artículo 3° del Decreto Supremo N° 086-2000-EF hace referencia explícita a dos niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Central y - Gobiernos Regionales <p>Excluye expresamente los Gobiernos Locales o sus empresas.</p>
	<p>Todos los SNIP incorporan a las entidades del nivel nacional. A medida que se han ido consolidando, también han ido incorporando a entidades del nivel regional y municipal.</p>				

FUENTES DE FINANCIAMIENTO INCORPORADAS AL SNIP	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
		<p>Recursos del Tesoro General de la Nación: Son los recursos administrados por el Gobierno Central que se transfieren a las entidades de la Administración Central y al Fondo Compensatorio de Regalías creado por la Ley 1551 de 20 de abril de 1994, para financiar el Presupuesto de Inversión Pública, de conformidad a normas emitidas anualmente por el Órgano Rector para su incorporación en el PGN.</p> <p>Recursos Específicos de las Entidades Públicas: Son recursos que, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, se perciben y administran directamente por las entidades públicas y se utilizan para financiar sus Presupuestos de Inversión Pública y que deben ser incorporados en el PGN.</p> <p>Recursos Externos: Son recursos que el Órgano Rector del SNIP contrata de Organismos Multilaterales, Agencias de Cooperación Internacional y Gobiernos, mediante convenios de crédito o donación, y que se transfieren a las entidades del sector público para financiar el Programa de Inversión Pública, de conformidad a los procedimientos establecidos en las presentes normas básicas, sus reglamentos y lo establecido en los respectivos convenios de financiamiento. Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 9.</p>	<p>El SEBI se aplica a “todas las instituciones públicas que postulen a financiamiento estudios básicos, programas y proyectos de inversión con cargo a recursos del Presupuesto Nacional.” Este incluye:</p> <p>Fondos Sectoriales: están compuestos por recursos propios, aporte fiscal directo y recursos provenientes de endeudamiento externo.</p> <p>Fondos propios de las empresas del Estado: corresponden a los recursos por concepto de depreciación del año y a los recursos provenientes de préstamos internos y externos. Fondo Nacional de Desarrollo Regional-F.N.D.R: Esta compuesto por aporte fiscal directo y endeudamiento externo y es destinado a financiar inversiones que propendan al desarrollo regional. Fondo Social Presidente de la República: Compuesto por aporte fiscal directo, financia proyectos de interés social, dedicados a la erradicación de la pobreza.</p> <p>Fondos Municipales: Corresponden a los recursos propios y los recursos del Fondo Común Municipal. Fuente: Procedimientos y formularios para el SEBI 2002 y Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996</p>	<p>En el BPIN se establecen las siguientes categorías para el financiamiento:</p> <p>Aportes de la Nación</p> <p>Recursos administrados por las entidades del orden nacional</p> <p>Otros recursos, tales como donaciones y aportes de la comunidad. Fuente: Sistema Nacional de Inversión. Manual del Usuario, 11/2000.</p> <p>Para entes territoriales se distinguen:</p> <p>Fuentes nacionales</p> <p>Situado Fiscal</p> <p>Fondos: Findeter, Fonade, IFI, FEN, FES, Fondo de Compensación Ambiental, Fondo de Promoción Turística, Fondo Capacitar, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Fonam, Fondo de Inversión para la Paz</p> <p>Red de Solidaridad Social</p> <p>Ministerio de Desarrollo Económico</p> <p>Regalías, Fondo Nacional de Regalías, Institutos y Programas: Colciencias, Coldeportes, Ecopetrol, I.C.B.F. , Inat, Inpa, I.C.A, Inurbe, Sena, Invías, Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Icetex, Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana, Certificado de Incentivo Forestal para Reforestación, Certificado de Incentivo Forestal de Conservación, Créditos para los Recursos Naturales, Corpoica, Pronatta, Umata</p> <p>Recursos del Crédito Interno: Finagro, Banco Agrario.</p> <p>Sector Privado: Sedecom, Ecofondo, Asociación Nacional de Fundaciones y Corporaciones para el Desarrollo Microempresarial.</p> <p>Fuentes departamentales</p> <p>Ingresos tributarios, no tributarios y de capitales.</p> <p>Instituciones: Infivalle,Ideas, Infider.</p> <p>Recursos Administrados:</p> <p>Transferencias del Sector Eléctrico, Predial, Tasas Retributivas, Otras Rentas Estipuladas en la Ley 99 de 1993.</p> <p>Fuentes municipales</p> <p>Recursos propios: Ingresos tributarios, no tributarios y de capitales.</p> <p>Fuentes internacionales (Recursos de crédito externo, ACCI, OEI) Fuente: Fuentes de Financiación y sus condiciones para Entes Territoriales, DNP, 05/2000.</p>	<p>En la Directiva para la Programación y Formulación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2002 se contemplan las siguientes fuentes de financiamiento</p> <p>Recursos Ordinarios</p> <p>Canon y Sobrecanon</p> <p>Participación en Rentas de Aduanas</p> <p>Contribuciones a Fondos</p> <p>Recursos</p> <p>Directamente</p> <p>Recaudados</p> <p>Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno</p> <p>Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo</p> <p>Donaciones y Transferencias</p> <p>Además, en la Directiva para la Programación de los Presupuestos de los Organismos Reguladores, Supervisores, Administradores de Recursos, Fondos, Empresas Municipales, y Otras Entidades de Servicios para el Año Fiscal 2002 se contemplan, para proyectos, las siguientes fuentes de financiamiento:</p> <p>Ingresos propios (incluye: Recursos Propios, Ingresos de Capital y Superávit de Ejercicios Anteriores)</p> <p>Endeudamiento interno</p> <p>Endeudamiento externo</p> <p>Donaciones y transferencias</p>
<p>El tipo de fuentes de financiamiento incorporados a los SNIP es muy variado, pero puede afirmarse que, en general, se trata de incorporar a todos los recursos de inversión de que disponen las entidades que hacen parte del SNIP. Destaca que en la mayoría de los SNIP se incorpora incluso a los recursos de origen externo.</p>					

METODOLOGÍAS DE PREPARACIÓN Y EVALUACIÓN EXISTENTES	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
		<p>Existen los siguientes:</p> <p>Perfiles Mínimos</p> <ul style="list-style-type: none"> - General - Agua - Caminos - Electrificación - Mercado - Riego - Salud - Vías <p>y</p> <ul style="list-style-type: none"> - Metodologías de preparación y evaluación de proyectos de: Agropecuarios Electrificación Rural Medio Ambiente Salud Servicios Básicos Transporte <p>Fuente: Sitio web del VIPFE, listado de metodologías.</p>	<p>Existen metodologías en los siguientes sectores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aeropuertos - Agua potable rural - Agua potable urbana - Alcantarillado - Defensas fluviales - Deportes y recreación - Edificación Pública - Educación - Electrificación residencial rural - Informática - Mantenimiento vial urbano - Muelles y caletas pesqueras - Pavimentación participativa - Pequeños aeródromos - Programa mejoramiento de barrios - Reemplazo de equipos - Residuos sólidos - Riego (2) - Salud, atención primaria - Saneamiento de títulos - Telecentros - Telefonía rural - Vialidad urbana - Vialidad intermedia - Vialidad interurbana - Vigilancia policial y seguridad ciudadana <p>Se encuentran en elaboración:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aguas lluvias - Arte y cultura - Drogas - Vivienda 	<p>Existen los siguientes manuales:</p> <p>Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manual Metodológico General - Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos menores - Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de investigación y estudios - Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de estudios de preinversión <p>Sectoriales: Manuales metodológicos para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agua potable y saneamiento básico urbano - Ambientales - Cuarteles de policía - Electrificación rural - Establecimientos carcelarios existentes - Infraestructura menor y de servicios del sector agropecuario - Infraestructura vial no urbana con altos niveles de tránsito - Infraestructura vial no urbana con bajos niveles de tránsito - Mantenimiento de infraestructura vial urbana - Pequeña irrigación - Prestación de servicios educativos - Regionales de comercialización - Salud del primer nivel de atención. - Transmisión, subtransmisión y distribución eléctrica - Tribunales y despachos judiciales existentes <p>Además existen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lineamientos para la identificación, preparación y evaluación de programas de inversión para cofinanciación. - (Guía de uso del) HDM (Highway Design and Construction Model), modelo para el diseño y construcción de autopistas <p>Fuente: Página de Metodologías en el sitio Web del DNP</p>	<p>Existen los siguientes manuales metodológicos:</p> <p>Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manual Metodológico General de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública Grandes y Medianos - Manual Metodológico General de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública Menores <p>Sectoriales: Manuales de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambientales - Desarrollo institucional - Educación - Generación de ingresos - Promoción de la mujer, niñez, adolescencia y desarrollo humano - Promoción de los pueblos indígenas - Recursos naturales - Riego grandes y medianos - Riego menores - Salud - Servicios públicos agrarios - Vialidad interurbana - Vialidad urbana <p>Además, para servir como ejemplos, están los siguientes Casos Prácticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de electrificación rural y energías renovables - Generación de ingresos - Proyectos ambientales - Pueblos indígenas - Recursos naturales - Riego grandes y medianos - Riego menor - Salud - Servicios públicos agrarios <p>Fuente: Página Manuales Metodológicos y Casos Prácticos en el sitio de la OFI.</p>
<p>Como es de esperar, los sistemas que llevan más tiempo operando cuentan con una mayor cantidad de metodologías de preparación y evaluación de proyectos (Chile, Colombia). Sin embargo, es digno de destacar el caso del SNIP del Perú, que a poco más de un año de creado cuenta ya con una completa batería de metodologías sectoriales y con casos prácticos que sirven de guía para otras tipologías de proyectos. Es digno de destacar la facilidad que dan los sistemas de Bolivia, Colombia y Perú para obtener los manuales metodológicos a través de internet.</p>					

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
<p>ESTRUCTURA DE LAS METODOLOGÍAS.</p>		<p>Las metodologías constan de un documento que describe, con algún detalle los pasos a seguir en la preparación y evaluación del proyecto. Por ejemplo, la Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Agua Potable tiene la siguiente estructura:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Preparación 1.2 Título del proyecto 1.3 Diagnóstico de la situación actual 1.4 Objetivo del proyecto 1.5 Población afectada y objetivo 1.6 Cuantificación del déficit en el suministro de agua 1.7 Optimización de la situación actual 1.8 Relación del proyecto con planes y programas 1.9 Descripción del proyecto <ol style="list-style-type: none"> 1.9.1 Presentación de alternativas y pre selección 1.9.2 Descripción de la(s) alternativa(s) 1.9.3 Ingeniería del proyecto 1.9.4 Aspectos técnicos de la(s) alternativa(s) 1.9.5 Aspectos operativos de la(s) alternativa(s) 1.9.6 Aspectos ambientales de la(s) alternativa(s) 1.9.7 Producto, componentes y actividades de la(s) alternativa(s) 2 Evaluación <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Evaluación socioeconómica <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1 Beneficios del proyecto 2.1.2 Costos 2.1.3 Criterios para la toma de decisiones 2.2 Evaluación privada <ol style="list-style-type: none"> 2.2.1 Beneficios 2.2.2 Costos 2.2.3 Criterios para la toma de decisiones 2.3 Análisis de sensibilidad <p>Además, existen Planillas Parametrizadas (en Excel) que tienen como objetivo el proveer una herramienta ágil y eficiente en el proceso de formulación y evaluación de los Proyectos de Inversión. Los Perfiles Mínimos consisten en una serie de formatos a completar. Estos constan de cuatro secciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Parte 1: Aspectos generales del proyecto. -Parte 2: Identificación del problema a solucionar o potencialidad a desarrollar. -Parte 3: Solución planteada como proyecto. Parte 4: Conclusiones y recomendaciones. 	<p>Las metodologías consisten en un documento que sirve de guía a quienes preparan los perfiles de proyectos. La mayoría de las metodologías tiene la siguiente estructura general:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Introducción -Teoría sobre la cual se basa la metodología -Preparación de proyectos -Evaluación del proyecto (en algunas) -Financiamiento (en algunas) -Presentación del documento -Anexos (diversos, en algunas) 	<p>Las metodologías consisten en una serie de formatos que deben ser completados de acuerdo a las instrucciones contenidas en cada Manual Metodológico. Los principales aspectos que abordan las metodologías son (a cada uno puede corresponder más de un formato):</p> <p>INTRODUCCIÓN MÓDULO 1: Identificación del proyecto.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Descripción del problema. 1.2 Población y zona afectada, Población y zona objetivo. 1.3 Descripción de la situación actual y su evolución. 1.4 Descripción de la situación actual y cuantificación de la necesidad. 1.5 Estudio de alternativas. <p>MÓDULO 2: Preparación y evaluación del proyecto.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Descripción de los beneficios del proyecto. 2.2 Valoración de los costos de las alternativas. 2.3 Costos de inversión y reinversiones de las alternativas 2.4 Flujo de caja de inversión 2.5 Flujo de caja de operación y mantenimiento. 2.6 Resumen de costos de la alternativa 2.7 Efecto ambiental 2.8 Selección de la alternativa de mínimo costo. 2.9 Selección del nombre del proyecto <p>MÓDULO 3: Financiación y sostenibilidad del proyecto.</p>	<p>Las metodologías constan de un completo y detallado documento sobre las tareas a realizar, anexos sobre aspectos tales como Enfoque de Género, Evaluación Ambiental y Matriz de Marco Lógico y una serie de formatos para registrar la información recopilada. El contenido del documento metodológico general es el siguiente:</p> <p>INTRODUCCIÓN MÓDULO I Identificación de Proyectos de Inversión Pública Grandes y Medianos</p> <ul style="list-style-type: none"> -TAREA 1 Identificar el Problema Central -T.2 Elaborar el Árbol de Causas y Efectos -T.3 Elaborar el Árbol de Medios y Fines -T.4 Buscar Soluciones y Plantear Alternativas de Proyectos Posibles -T.5 Elaborar la Matriz de Marco Lógico de cada Proyecto Posible <p>M. II Formulación de Proyectos de Inversión Pública Grandes y Medianos</p> <ul style="list-style-type: none"> -T.1 Definir el Objetivo del Proyecto de Inversión Pública -T.2 Establecer el Área y la Población Beneficiarias -T.3 Proponer la Estrategia para Alcanzar el Objetivo -T.4 Establecer el Horizonte de Evaluación Inicial -T.5 Elaborar el Cronograma de Acciones de cada Alternativa -T.6 Estimar los Costos de Inversión del Proyecto y los Aportes de los Interesados -T.7 Estimar los Costos Totales Incrementales de las Alternativas <p>M. III Evaluación de Proyectos de Inversión Pública Grandes y Medianos</p> <ul style="list-style-type: none"> -T.1 Análisis de la Situación Actual sin Proyecto -T.2 Análisis y proyección de la Situación Optimizada -T.3 Determinación del Precio del Producto o Servicio Final <ul style="list-style-type: none"> - T.4 Estimar los Ingresos Netos Incrementales Recibidos por los Agentes Involucrados en el Proyecto - T.5 Estimar el Valor Actual de Ingresos Netos (VAIN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR) - T.6 Evaluar y Definir la Vida Económica del Proyecto - T.7 Análisis de Sensibilidad Preliminar - T.8 Análisis de Sostenibilidad de las Alternativas de Inversión - T.9 Comparar las Alternativas de Inversión y Seleccionar la Óptima - T.10 Elaborar el Marco Lógico de la Alternativa Seleccionada <p>M. IV Análisis del Impacto de la Alternativa Elegida</p> <ul style="list-style-type: none"> - T.1 Evaluar el Impacto Distributivo del Proyecto - T.2 Analizar el Impacto Ambiental del Proyecto <p>Glosario de Términos Anexos (17)</p>
	<p>La estructura de las metodologías es similar en todos los SNIP, incorporando capítulos sobre identificación del proyecto, diagnóstico de la situación actual, análisis de alternativas y evaluación. Si cambia la profundidad con que es tratado cada tema y la forma en que se solicita sea presentada la información. En general se aprecia una tendencia a desarrollar metodologías cada vez más detalladas y autoexplicativas (tendencia en que fue pionero el ILPES) y a presentar los resultados del análisis realizado en planillas o formatos estandarizados (Colombia, Bolivia y Perú).</p>				

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
USO DE PRECIOS SOCIALES	<p>En 1996 se fijaron los siguientes :</p> <p>Tasa de interés o descuento social a utilizar será del 12%.</p> <p>Mano de obra no califica</p> <p>-R.M. de Buenos Aires 0,886</p> <p>-Reg. Pampeana 0,878</p> <p>Reg. Nuevo Cuyo 0,875</p> <p>Reg. Noroeste 0,819</p> <p>Reg. Noreste 0,891</p> <p>Reg. Patagonia 0,891</p> <p>Fuente: Resolución N° 110/96 de la Secretaría de Programación Económica. El artículo 2°, que fijaba los precios sociales, fue derogado por la Resolución N° 100/97.</p> <p>(Pueden haber variado, pero no hay información más actualizada en la web)</p>	<p>Tasa Social de Descuento: 2,07%</p> <p>Divisa: 1,16</p> <p>Mano de Obra</p> <p>No Calificada Urban 0,23</p> <p>No Calificada Rural 0,64</p> <p>Semicalificada 0,43</p> <p>Calificada típica 0,44</p> <p>Calificada 1,00</p> <p>Extranjera 0,99</p> <p>Fuente: Resolución Ministerial No. 1484, La Paz, 14 de diciembre de 1998</p> <p>(Pueden haber variado pues la misma resolución fija la vigencia de estos valores en un año).</p>	<p>Tasa social de descuento: 10%</p> <p>Divisa: 1,04</p> <p>Precio social de la mano de obra:</p> <p>-Calificada 1,00</p> <p>Semi-calificada 0,65</p> <p>No calificada 0,85</p> <p>Valor social del tiempo:</p> <p>Viajes urbanos: (pesos/hora/pas.) y (US\$/hora/pas.) 7181,02</p> <p>Viajes interurbanos: (pesos/hora/veh.) y (US\$/hora/veh.)</p> <p>Automóviles 6200 8,80</p> <p>Camionetas 8445 11,99</p> <p>Camiones de dos ejes 4142 5,88</p> <p>Camiones + de 2 ejes 4142 5,88 5,88</p> <p>Buses 34287 48,67</p> <p>Además se entregan:</p> <p>El precio social de los combustibles, de neumáticos, de lubricantes, de la hora de mantención y de vehículos nuevos.</p> <p>Los costos sociales de conservación de caminos.</p> <p>Fuente: Instructivo SEBI 2002 y cálculo propio para los valores en US\$ (al cambio del 16/10/2001)</p>	<p>La tasa social de descuento es de un 12%.</p> <p>Fuente: Preguntas frecuentes en sitio del DNP.</p> <p>En el Manual Metodológico General se aplican las siguientes</p> <p>Razón de Precio Social (RPS):</p> <p>- Obras físicas, materiales e insumos 0,80</p> <p>- Maquinaria y equipo 0,77</p> <p>- Mano de obra calificada 1,00</p> <p>- Mano de obra no calificada 0,60</p> <p>- Otros costos 0,80</p> <p>(Estos valores corresponden a la versión del manual de 1993, por lo que pueden haber variado)</p>	<p>Tasa social de descuento: 14%</p> <p>Divisa: 1,08</p> <p>Fuente: Directiva N°02-2000-EF/68.01</p> <p>Valor social del tiempo: (soles/hora) y (US\$/hora)</p> <p>Usuarios proyectos área</p> <p>Urbana 4,96</p> <p>0,76</p> <p>Rural 3,32</p> <p>0,51</p> <p>Usuarios de transporte:</p> <p>Aéreo nacional 4,25 0,65</p> <p>Interurbano auto 3,21 0,49</p> <p>Interur. tte. público 1,67 0,26</p> <p>Urbano auto 2,80 0,43</p> <p>Urbano tte. púb. 1,08 0,17</p> <p>Fuente: Directiva N° 002-2000-EF/68.01 y cálculo propio para los valores en US\$ (al cambio del 16/10/2001).</p> <p>(Se menciona en una presentación sobre el SNIP que también se utiliza el Precio Social de Los Combustibles)</p>
	<p>El uso de la Tasa Social de Descuento es generalizado en los distintos países. También es común, pero al parecer no generalizado, el uso de precios sociales de la mano de obra, de la divisa y el valor social del tiempo. Argentina parece ser el único país que aplica valores regionales para el precio social de la mano de obra.</p>				

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
SISTEMAS VINCULADOS	<p>(Sistema de) Administración Financiera del Sector Público Nacional.</p> <p>Sistemas de Control de Gestión del Sector Público Nacional.</p> <p>Fuente: El Sistema Presupuestario Público en la Argentina</p>	<p>El Sistema Nacional de Planificación. Los Planes de Desarrollo y la programación de mediano plazo resultantes de éste deben constituir el marco de referencia para los Proyectos de Inversión de las entidades públicas.</p> <p>El Sistema de Programación de Operaciones. El Programa de Inversión Pública debe formar parte de la programación integral de las operaciones de las entidades públicas, cumpliendo las normas básicas de este sistema.</p> <p>El Sistema de Presupuesto. Los proyectos de inversión incluidos en el Programa de Inversión Pública, deben incorporarse en los presupuestos de las entidades públicas y en el Presupuesto General de la Nación, cumpliendo las normas básicas de este sistema.</p> <p>El Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Todas las entidades públicas deben realizar sus operaciones de contratación y adquisiciones para los proyectos de inversión, en el marco de las normas de éste.</p> <p>El Sistema de Tesorería y Crédito Público. Toda gestión y contratación de créditos para el financiamiento de Proyectos de Inversión, debe realizarse dentro de los límites y condiciones establecidos por éste.</p> <p>El Sistema de Contabilidad Integrada incorporará las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales de los resultados del cumplimiento de los proyectos.</p> <p>Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 6.</p>		<p>El Sistema Nacional de Planeación, definido como el conjunto de actores (autoridades e instancias), normas, procedimientos y mecanismos que permiten consolidar los planes de desarrollo económico y social sobre la base de procesos de planeación participativa.</p> <p>Fuente: El BPIN para principiantes, DNP, 6/2001</p>	
	<p>En general los SNIP se vinculan con todos aquellos otros sistemas asociados al manejo de los recursos públicos que existen en el país. Así, suelen estar relacionados con los sistemas presupuestarios en lo atinente a asignación de recursos y seguimiento de su uso, y con los sistemas de planificación, a los cuales alimentan con información básica para la preparación de planes de inversión plurianuales.</p>				

SUB-SISTEMAS	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
		<p>El SISIN está estructurado a partir de la operación integrada de los siguientes subsistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsistema de registro de proyectos - Subsistema de registro de dictámenes - Subsistema de programación de requerimientos de financiamiento - Subsistema de programación y seguimiento de la ejecución física y financiera - Subsistema de programación presupuestaria - Subsistema de evaluación de resultados de los proyectos de inversión pública. <p>Fuente: Resolución ministerial N° 612, artículos 9 a 15.</p>	<p>Subsistema de Análisis Técnico Económico, también conocido como Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI), operado por MIDEPLAN</p> <p>Subsistema de Formulación Presupuestaria, a cargo de la DIPRES del Ministerio de Hacienda.</p> <p>Subsistema de Evaluación Ex-post, en desarrollo por parte de MIDEPLAN.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>El Sistema Nacional de Inversión Pública incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - El Sistema Nacional de Crédito Público - El Sistema Tributario y Fiscal Nacional - El Sistema Nacional de Cooperación Técnica - El Sistema Nacional de Cofinanciación, y - El Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos <p>Este último, en proceso de consolidación, estaría basado en la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, integrada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Banco de Proyectos de Inversión Nacional BPIN - Los Bancos de Programas y Proyectos Distritales - Los Bancos de Programas y Proyectos Departamentales - Los Bancos de Programas y Proyectos Municipales <p>Fuente: El BPIN para principiantes, DNP, 6/2001</p>	<p>El Sistema Nacional de Inversión Pública contempla los siguientes subsistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Banco de Proyectos, conformado por todos los proyectos de inversión pública que se encuentran en la fase de preinversión, que han sido aprobados o calificados como viables. - El Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo, definido como el conjunto de procedimientos que permiten realizar el seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión pública, para la toma de decisiones en la fase de inversión. <p>Fuente: Decreto Supremo N° 086-2000-EF, Artículos 8° y 14°.</p>
<p>La falta de homogeneidad en la definición de los SNIP hace difícil identificar tendencias generales. Si es posible afirmar que los Bancos de Proyectos son el principal subsistema de los SNIP. Estos pueden ser únicos o consistir en un conjunto de sistemas de información relacionados.</p>					

SISTEMA DE INFORMACIÓN (BANCOS DE PROYECTOS)	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
	<p>Existiría el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN).</p>	<p>El Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN), es un instrumento del SNIP que reconoce al Proyecto de Inversión Pública como unidad del sistema y permite recopilar, almacenar, procesar y difundir la información de carácter financiero y no financiero, relativa al ciclo de vida de cada proyecto y su financiamiento. El formulario único del SISIN es el instrumento de recopilación de información que debe ser aplicado por las entidades del sector público, para remitir la información relativa a sus proyectos de inversión. El SISIN está estructurado a partir de la operación integrada de los siguientes subsistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsistema de registro de proyectos - Subsistema de registro de dictámenes - Subsistema de programación de requerimientos de financiamiento - Subsistema de programación y seguimiento de la ejecución física y financiera - Subsistema de programación presupuestaria - Subsistema de evaluación de resultados de los proyectos de inversión pública. <p>Opera en forma descentralizada, utilizando módulos institucionales o unidades independientes de recopilación, almacenamiento, proceso y difusión de la información de los proyectos de todas las entidades del sector público que realizan actividades de preinversión e inversión.</p> <p>Fuente: Resolución ministerial N° 612, artículos 9 a 17.</p>	<p>El Banco Integrado de Proyectos BIP es un sistema de información sobre proyectos, que tiene como objetivo principal apoyar la toma de decisiones en materia de inversión pública. El BIP permite el seguimiento de los proyectos durante todo su ciclo de vida, permitiendo con ello su integración con el ciclo presupuestario, para darle de esta forma, integralidad al funcionamiento del proceso de la inversión pública en nuestro país. Es la base de datos del Sistema Nacional de Inversiones. El BIP opera en un computador de última tecnología (Sun), con un administrador de base datos relacional (Oracle), utiliza un sistema operativo para una plataforma abierta (Unix) y con una interfase para los usuarios en ambiente windows. Su funcionamiento se extiende a todo el país a través de una red digital a 64 Kbs, la cual, además de la transmisión de datos permite su utilización para la voz.</p> <p>Fuente: Página del BIP en el sitio de MIDEPLAN.</p>	<p>El subsistema de información esta configurado por distintas aplicaciones.</p> <p>APLICACIÓN BPIN</p> <p>Características técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollado con el manejador de base de datos FoxPro 2.0 para DOS. <p>Funciones generales del sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registro de proyectos, - Programación presupuestal, - Ejecución presupuestal, - Ejecución física. <p>Cuenta con un subsistema de transferencia de información que permite el intercambio de información en medio magnético.</p> <p>Aplicación SSEPI (Subsistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión)</p> <p>Características técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Herramienta Utilizada para el desarrollo: Administrador de base de datos FoxPro 2.6 para Windows. <p>Funciones generales del sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsistema de programación y seguimiento, - Radicación de proyectos, Emisión de concepto de viabilidad - Registro de proyectos, - Programación de inversión, Seguimiento durante la ejecución y operación, - Subsistema de transferencia de información: permite el intercambio de información en medio magnético. <p>También se están desarrollando un Banco de Proyectos Exitosos y un Banco de Costos Prototipo.</p> <p>Fuente: Página del BPIN en el sitio del DNP.</p>	<p>Existen dos aplicaciones para el manejo de información en el SNIP, el Banco de Proyectos (fase de preinversión) y el Sistema Operativo de Seguimiento (fase de inversión). Se accede a éstas aplicaciones a través de Internet utilizando Internet Explorer 5.0 o superior. Para acceder se requiere un nombre de usuario y una contraseña asignados por la ODI.</p> <p>Fuente: Manual de Usuario, Preliminares.</p> <p>El Banco de Proyectos está conformado por el inventario de todos los Proyectos de Inversión Pública que se encuentren en la fase de preinversión. Permite almacenar, actualizar y publicar las "Fichas de Registro", posibilitando la interacción informática entre las Unidades Formuladoras (UF), la Oficina de Programación de Inversiones del sector (OPI) y la Oficina de Inversiones (ODI).</p> <p>Ver Manual de Usuario, Banco de Proyectos.</p> <p>El Sistema Operativo de Seguimiento registra y almacena las "Fichas de Seguimiento" de los Proyectos de Inversión Pública en la fase de ejecución. Ver Manual de Usuario, Sistema Operativo de Seguimiento.</p>
<p>Dada la enorme cantidad de información que se genera en un SNIP los Bancos de Proyectos son un componente fundamental. Su desarrollo e implantación suele tener un alto costo, por lo que tienden a evolucionar lentamente. Los SNIP más recientes aprovechan los nuevos avances tecnológicos (Intranets, Extranets e Internet), mientras que los más antiguos se han demorado en adoptarlas por el alto costo que significa desarrollar nuevas aplicaciones, migrar las bases de datos y volver a capacitar a todos los usuarios.</p>					

CAPACITACIÓN	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
		<p>Existen cursos puntuales sobre Preparación y Evaluación de Proyectos en coordinación con las entidades sectoriales.</p>	<p>Desde el año 1974 hasta la fecha se ha desarrollado un programa de capacitación intensivo. Actualmente, a través de convenios, se realizan los siguientes cursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión, CIAPEP, se ha desarrollado desde 1978 en cumplimiento de un convenio suscrito entre el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Pontificia Universidad Católica de Chile. - Cursos macro-regionales de un mes sobre evaluación de proyectos dictados en convenio con el CIAPEP. - Cursos de Preparación y Evaluación de Proyectos, Cursos de Administración y Control de Proyectos, Cursos sobre Identificación y Formulación de Proyectos y Cursos sobre Evaluación de Proyectos dictados en el marco de un convenio de cooperación entre MIDEPLAN y el ILPES, con un total de 2.254 alumnos entre los años 1996 y 2000. - Seminarios Taller orientados a sectorialistas de las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) sobre tópicos sectoriales específicos. 	<p>Desde el inicio de la implantación del BPIN se desarrolló un ambicioso programa de capacitación por parte del DNP. Actualmente el componente de capacitación y asistencia técnica está integrado por las políticas, estrategias, instrumentos pedagógicos, ayudas didácticas y acciones de formación (pregrado o postgrado), perfeccionamiento o adiestramiento ejecutadas por el DNP, por otras entidades públicas o privadas, orientadas a ampliar las disponibilidades de recurso humano altamente calificado en identificación, preparación, formulación, evaluación o gerencia de proyectos y programas y en otros temas propios de la teoría de proyectos. Existen capacitaciones a nivel nacional y territorial. Fuente: Página sobre el componente de capacitación en el sitio del DNP Existían a mayo del 2001 55 diferentes programas de especialización dictados por cerca de 40 diferentes universidades, fundaciones y escuelas superiores. Ver: El BPIN para principiantes, Anexo 2, Programas de Postgrado sobre Proyectos en Colombia.</p>	<p>Existe un Programa Integral de Capacitación que contempla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un Programa de Seminarios Taller (2 por mes) de 2 a 4 días de duración, de dedicación completa, dictados por funcionarios de la ODI o consultores. En una primera etapa se orientan a cubrir urgencias de entidades que tengan problemas para obtener una cartera de proyectos preparados y evaluados. - Seminarios de 3 días en promedio, con dedicación completa, dictados por consultores internacionales, con el objetivo de difundir experiencias de otros países en materia de preparación, ejecución y seguimiento de proyectos de inversión. - Un Programa de Difusión consistente en charlas informativas de unas tres horas, dictadas por funcionarios de la ODI, con el propósito de difundir la utilidad y los avances del SNIP. - Un Programa de Capacitación para Capacitadores destinado a aumentar el número de personas que puedan capacitar y asesorar en aspectos puntuales a las entidades públicas. - Un Programa de Especialización, a través de convenios con universidades, para implementar un Diplomado en Proyectos de Inversión, que permita en una segunda etapa ser convalidado en un Programa de Maestría. - Un Programa de Especialización a Distancia y un Programa de Capacitación a Gobiernos Locales, los cuales serán evaluados por la universidad que administre el Programa de Especialización.
<p>La capacitación es un aspecto fundamental para el éxito de un SNIP. Por ello, la mayoría de los países han desarrollado programas de capacitación basados en una serie de cursos de nivel básico, intermedio y avanzado. Estos últimos usualmente a través de convenios con universidades locales. El ILPES ha tenido un rol pionero y significativo en éste aspecto, con activa participación en el montaje del programa de capacitación en Colombia, la administración de cursos del programa de capacitación en Chile, varios cursos en otros países y el diseño de nuevos cursos y modalidades de capacitación. A la fecha el total de profesionales y técnicos capacitados en formulación, evaluación gestión de proyectos en cursos con participación del ILPES supera los 5000.</p>					

Sesión XV: Clausura

Intervención del señor Edgar Ortegón, Director, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES

Al término de los debates el Sr. Edgar Ortegón destacó, como síntesis del Seminario, los siguientes aspectos:

- a) Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) han evolucionado significativamente durante la última década y antes que perder importancia la mayoría de los países han revalorado su importancia para mejorar la calidad de la inversión y tener una mejor programación y control del gasto.
- b) Se nota un significativo esfuerzo por adaptar los Sistemas Nacionales de Inversión Pública a la nueva institucionalidad y alcanzar una mejor sincronía con las reformas del Estado y los procesos de descentralización.
- c) Los nuevos diseños reflejan un enfoque más sistémico y mejor articulado con el Sistema de Administración Financiera Integrado y los Sistemas Integrados de Contabilidad y Presupuesto.
- d) Se refleja en las experiencias nacionales un positivo interés por incorporar efectivamente en los Sistemas (SNIP) las variables de género, impacto ambiental, capital social, participación comunitaria y efectos redistributivos.
- e) Se registra la preocupación en la mayoría de los países por evitar o corregir el riesgo de que los instrumentos de los Sistemas (Metodologías, Fichas de Estadísticas Básicas, normas) se conviertan en un fin en sí mismo y no en medio. Es decir, que sean una simple instancia burocrática para acceder al presupuesto o un requisito para cumplir con la normativa sin que realmente sean instrumentos institucionalizados y participativos para mejorar la información, profundizar el diagnóstico y respaldar mejor la toma de decisiones.

- f) En el diseño de los más recientes Sistemas, en comparación con los de la primera generación, se percibe un enfoque más integral y sistémico tratando de incluir herramientas de transparencia, normas más específicas para hacer cumplir la ley, acciones de empoderamiento, una visión de gestión por resultados y un propósito de mayor complementariedad y participación con el sector privado. En particular, todo lo relacionado con la provisión de infraestructura mediante concesiones.
- g) Dentro de las áreas donde aún queda mucho por recorrer y reformar, está pendiente la integración efectiva entre inversión y presupuesto, la visión estratégica de la inversión pública en el plano nacional, regional y local, la coordinación intersectorial y toda la amplia temática del respaldo político e institucional para mejorar la eficiencia, eficacia y equidad de los Sistemas.
- h) Se constató durante el Seminario que no existe un modelo único de Sistemas Nacionales de Inversión Pública. Cada uno tiene sus particularidades, activos y falencias. Dentro de un intento por tipificar los sistemas vale la pena mencionar la consolidación de los casos de Chile y Colombia, el progreso registrado en los países Centroamericanos, los novedosos desarrollos de las experiencias de Perú, Argentina, Bolivia, República Dominicana y Paraguay. En todos los modelos, se reiteró que el respaldo político-institucional y la capacitación son factores indiscutibles de éxito. La descentralización fiscal es vista como una oportunidad o un riesgo, dependiendo de la forma como se deleguen autonomías y se preserve la supervisión.
- i) Como tarea pendiente adicional, se mencionó la necesidad de profundizar el conocimiento sobre las experiencias de los países federales (México, Brasil, Venezuela, Argentina) a fin de conocer mejor su funcionamiento. Así por ejemplo, se resaltó que fue muy valioso el comprender la experiencia de Brasil mediante el plan “Avanza Brasil”, a través del cual no solo se apreciaron las ventajas de integrar inversión con presupuesto sino que el plan puso en práctica la estrategia de los ejes nacionales de desarrollo. Es decir, 42 emprendimientos estratégicos en las áreas de infraestructura económica, y desarrollo social. Proyectos distribuidos por todo el territorio Brasileño para reforzar la integración de las regiones y del país como un todo. En el orden de acciones de seguimiento también se recalcó la conveniencia de lograr un mayor intercambio de experiencias con el Caribe Inglés, donde sin lugar a dudas existen desarrollos interesantes y avanzados.
- j) A futuro, es urgente el establecer un Catastro o Banco de Datos sobre el comportamiento desagregado de la inversión pública y su relacionamiento con otras variables claves, a fin de iniciar con argumentos concretos el análisis de sus impactos, contribuciones y efectos redistributivos.
- k) Se evidenció y acogió con beneplácito las iniciativas de avance tecnológico en el funcionamiento de los sistemas en algunos países, tales como:
- Planillas parametrizadas
 - Módulos de bancos de proyectos exitosos
 - Firma digital
 - Sitios WEB y acceso a la información sobre proyectos vía Internet
 - Programas de capacitación sobre proyectos mediante Educación a distancia (video conferencias)
 - Bancos de costos prototipo
 - Reproducción de metodologías en CD ROM
 - Documentos, manuales y metodologías interactivos (Interfaz de usuario en modo HTML)
 - Comunicación, trámites, consultas e información vía Internet
 - Apoyo de los Sistemas (SNIP) a la Sociedad de la Información (e-government; e-inclusion; e-groups).

Después de agradecer a todos los participantes sus aportes y contribuciones para el éxito del seminario, el Sr. Ortégón reiteró la disposición del ILPES para continuar apoyando a los países en todo lo relacionado con la programación y administración de la inversión pública a través de acciones de capacitación, investigación y cooperación técnica.

Anexos

**Anexo I: Memoria del Seminario
internacional sobre “Sistemas de
inversión pública en Centroamérica”
(Ciudad de Guatemala, Guatemala C.A, 16 al 13
de octubre)**

**Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
Asociación Internacional de Presupuesto Público
Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional**

Informe de la República de Costa Rica

Adelita Abarca Ortega, MIDEPLAN
Ana Esther Farah Matarrita, Ministerio de Hacienda
Ólger Bogantes Calvo, Ministerio de Hacienda

Introducción

Con el objetivo de presentar y discutir aspectos conceptuales, metodológicos, legales y relaciones de coordinación entre el Sistema de Inversión Pública y los diferentes subsistemas que componen la administración pública Costarricense, se ha desarrollado una breve reseña de la situación presentada en el país, tanto de los primeros años de progreso del incipiente modelo de inversión pública, como de las reformas planteadas para los próximos períodos.

De esta forma, se pretende demostrar cómo ha venido siendo la participación y el impulso dado por las diferentes entidades que intervienen directa o indirectamente en el entorno financiero del país, y que a su vez, ha venido a generar el efecto necesario para que se implementen las variaciones requeridas tanto en el Sistema de Inversión Pública como en la administración financiera del país y los procesos de presupuestación.

Así pues, en el presente documento se establecen varios apartados, los cuales detallan las circunstancias más importantes presentadas en Costa Rica.

En primera instancia, se incorpora la información relacionada con la organización de la administración pública costarricense, señalando cuáles son las entidades que la conforman, así como las funciones que por ley deben implementar cada una de éstas en el proceso indicado.

Seguidamente se describe el marco regulatorio que da sustento al sistema de inversión pública, el proceso desarrollado detallando el avance que se ha alcanzado, y las diferentes transformaciones que se han venido manifestando, de acuerdo con las necesidades económicas y políticas del entorno; y el fomento de la introducción de nuevas variables en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de inversión pública.

Asimismo, se incluye un breve análisis del estado de la inversión pública ejecutada, dando una visión parcial de la situación actual del país, presentando información por categoría y sector de actividad económica. Con el fin de conocer las relaciones con otros subsistemas de la Administración Pública se mencionan las existentes.

Posteriormente, se presenta el sistema al desarrollo de la administración financiera y los enunciados considerados en la nueva Ley 8131. Por último, se describen algunas consideraciones finales, las cuales pretenden crear conciencia sobre la necesidad de que se establezcan una serie de mecanismos que permitan mejorar e incentivar la inversión pública, así como la incrementar la participación que deberán tener otras entidades y organismos en la búsqueda por enriquecer el proceso implementado en el país, con las experiencias presentadas en otros países en los cuales ya se ha avanzado en materia de inversión pública.

Organización de la administración pública costarricense

De conformidad con la Constitución Política de Costa Rica, el Gobierno de la República lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; ninguno de estos Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias; un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio y que por la naturaleza de sus funciones se constituye en un cuarto poder.

De acuerdo con la organización de la administración pública, el Poder Ejecutivo está conformado por los ministerios, empresas públicas financieras, empresas públicas no financieras, instituciones públicas de servicio y los gobiernos Locales.

Las empresas públicas financieras son aquellas entidades que se dedican a incurrir en pasivos financieros y a adquirir pasivos en el mercado, la principal función de estas entidades es servir de intermediarios en la movilización y distribución del ahorro de la comunidad, creando activos financieros para ésta y aceptando depósitos a plazo y a la vista.

Las empresas públicas no financieras forman parte del sector público, pueden ser propiedad mayoritaria del Gobierno o de otras empresas públicas no financieras o financieras del Gobierno. Se dedican a la producción y comercialización de bienes y algunas se organizan en forma de sociedades anónimas y se agrupan en empresas que desarrollan actividades de los sectores de energía, transporte y comunicaciones y se enfrentan a problemas de producción costo y financiamiento.

Las instituciones públicas de servicio, son organismos descentralizados que actúan bajo la autoridad del Gobierno Central con cierto grado de independencia en cuanto a su condición jurídica y responsabilidades en el cumplimiento de funciones gubernamentales y especializadas en campos como salud, educación y bienestar social. Estas entidades funcionan con presupuesto independiente y pueden financiarse con ingresos provenientes de sus propios impuestos, derechos administrativos o con transferencias del Gobierno Central.

Los gobiernos locales son las unidades de Gobierno que ejercen competencia independiente. En Costa Rica las municipalidades se dedican a la prestación de servicios básicos y cobro de impuesto territorial. Actualmente en el país existen 81 gobiernos Locales.

Para una mejor ilustración, en el apartado de anexos se presenta con más detalle la organización del estado costarricense.

El proceso de inversión pública

Para abordar el tema de la inversión pública en Costa Rica y conocer su desarrollo y funcionamiento, se presenta un apartado relacionado con el marco regulatorio que da sustento al proceso de la inversión pública, seguidamente se describe el proceso realizado en la materia, el estado de la inversión ejecutada, la relación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica con otros entes reguladores, y por último un apartado de consideraciones finales, en el cual se retoman los aspectos positivos y algunas limitaciones que se presentan en Costa Rica en materia de inversión pública.

I. Marco regulatorio

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en adelante MIDEPLAN, se crea mediante Ley 5525 del 2 de mayo de 1974. Se le confiere a este Ministerio entre otras funciones la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como, el control de la inversión pública y la autorización de los créditos externos para la ejecución de proyectos.

Específicamente, el artículo 9 de la Ley 5525 indica que a este Ministerio le corresponde “velar porque los programas de Inversión Pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en los Planes Nacionales de Desarrollo. A ese efecto, las entidades públicas citadas deberán obtener el visto bueno de Planificación Nacional y Política Económica antes de someter sus presupuestos a la Contraloría General de la República”.¹

¹ Ley de planificación nacional y política económica, 1974

Por otra parte, menciona el artículo 10 de la misma Ley que ningún Ministerio u Organismo autónomo o semiautónomo, podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación de MIDEPLAN.

La Ley N° 7010, es otro sustento legal en materia de inversión, la misma en su artículo 7, determina que ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del cincuenta por ciento de las acciones, podrá contratar créditos, externos o internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto avalado por el Ministerio de Planificación Nacional, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria, de conformidad con el artículo 10 de la Ley.

De acuerdo con la Ley N°6821, le corresponde a la Autoridad Presupuestaria, formular las directrices de la política presupuestaria del sector público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios; velar por la ejecución de las políticas formuladas, una vez que hayan sido aprobadas por el Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno y controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del Sector Público.

La ley anterior, en su artículo 10, específicamente señala que ninguna institución del sector público, excepto las del sector financiero bancario, podrá negociar préstamos externos sin la autorización previa de la Autoridad Presupuestaria.

Considerando la facultad que le otorga la Ley 6821 a la Autoridad Presupuestaria, las directrices generales de política presupuestaria para el 2001 establecen que los ministerios, demás órganos y entidades públicas, podrán solicitar autorización para contratar créditos internos y externos para el financiamiento de proyectos, siempre y cuando:

La ejecución, pago de intereses y comisiones, estén contemplados dentro de los límites de gasto establecidos para cada entidad y ministerio.

Se trate de proyectos asociados con prioridades del Gobierno de la República, o sean recursos destinados a la compra de bienes y servicios o realización de obras, en casos de emergencia nacional.

Cumplan con lo estipulado en los Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de la Política Presupuestaria emitidos, los cuales establecen que toda solicitud de contratación de crédito externo por parte de los ministerios, órganos y entidades públicas, deberá presentarse ante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria con la aprobación del inicio de negociaciones y del proyecto de MIDEPLAN, con el contrato de préstamo, términos y condiciones financieras del crédito, fundamento legal de la entidad para contratar créditos y dictamen del Banco Central de Costa Rica.

Para fortalecer lo enunciado en cuanto a inversión pública, entre otros, se aprueba una nueva Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos con N°8131, donde se modifica el artículo 9 de la Ley N°5525, este cambio radica en la eliminación del visto bueno de parte de MIDEPLAN antes de someter los presupuestos a la Contraloría General de la República.

La aprobación de esta última ley, viene a modificar entonces lo que tradicionalmente se venía realizando en acatamiento al artículo 9 de la Ley N° 5525.

II. Desarrollo proceso de inversión pública

El proceso de inversión pública costarricense, ha venido transformándose de acuerdo con las necesidades económicas y políticas del entorno, en este sentido se podría hacer una descripción exhaustiva de la experiencia desarrollada por MIDEPLAN en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de inversión pública, sin embargo, para no caer en un documento incansable poco ilustrativo, se aborda el tema de la inversión pública en dos momentos.

El primero relacionado con los esfuerzos realizados desde 1974 hasta 1994 y el otro a partir del cambio político y organizacional de ese mismo año a la fecha.

Primer momento

La crisis de principio de la década de los ochenta incidió en forma significativa en la economía nacional, teniendo como consecuencia una disminución en la contratación de créditos externos para la ejecución de programas de inversión pública. Esta situación pone en evidencia la necesidad de una planificación más dinámica para realizar una adecuada asignación de los recursos y satisfacer las necesidades imperantes de la población.

El dinamismo que se pretendía con esta planificación no obvió la necesidad impostergable de contar con un ordenamiento del proceso de inversión pública y su programación, conduciendo al establecimiento de prioridades, considerando la disponibilidad de recursos y la capacidad de ejecución de las instituciones del sector público.

En este contexto, se empiezan a realizar grandes esfuerzos para sistematizar el proceso de inversión pública, para lo cual se define las estructuras organizativas que debería dar funcionalidad a la planificación de la inversión pública. Surge así, la necesidad de crear un mecanismo para contar con información ordenada y sistemática de las inversiones del sector público.

Se dan los primeros pasos para inventariar los proyectos con el fin de dar seguimiento presupuestario a los mismos y a su ejecución; asimismo, se define como requerimiento que la información sea caracterizada por región, sector, institución y fuente de financiamiento.

En este sentido se establece coordinación con la Oficina Técnica de Mecanizada del Ministerio de Hacienda para que registrara la información mediante tarjetas perforadas.

Con el paso del tiempo y la adquisición de los primeros equipos de cómputo en MIDEPLAN, se absorbe lo realizado por la Oficina Técnica Mecanizada y se empiezan a manejar los datos registrados en hoja electrónica para agilizar el procesamiento de la información, en esta etapa de desarrollo se contratan algunas consultorías para que analicen y realicen recomendaciones a los procesos que se estaban encaminando en materia de inversión pública.

Mientras se intentaba gestar un sistema de proyectos de inversión pública, surgían limitaciones para lograr los resultados esperados, pues no existía en las instituciones del sector público un lenguaje común en materia de proyectos de inversión, además la falta de capacidad técnica de los funcionarios encargados de remitir la información atentaba contra la objetividad y veracidad de la información suministrada.

En términos generales, no existía cultura en el sector público para el seguimiento y evaluación de los proyectos presentados a aprobación de MIDEPLAN, existían algunas metodologías incipientes para la jerarquización de proyectos, pero no se adaptaban a las necesidades del entorno en cuanto a la priorización de recursos.

Dado este panorama y los pocos resultados alcanzados en la materia, MIDEPLAN de manera enérgica empezó a realizar esfuerzos para contar con un verdadero sistema de proyectos de inversión pública.

Se inicia así por los años noventa, un proceso de diagnóstico de las necesidades de generación y sistematización de información tanto de MIDEPLAN, como de las instituciones ejecutoras de los proyectos y otros entes reguladores tales como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda. Este proceso da pie a la redefinición de los instrumentos que se venían empleando para el registro de los proyectos, se coordina con el Ministerio de Hacienda la definición de la información básica a incluirse en los instrumentos relacionada con los recursos asignados al proyecto, lo ejecutado por año y otro aspecto fundamental, como lo era la

programación de los recursos durante la vida del proyecto, lo anterior con el fin de realizar análisis y proyecciones sobre la inversión en el mediano y largo plazo.

Definidos los nuevos instrumentos, se inicia un proceso de capacitación a los funcionarios responsables de remitir la información, con el fin de facilitar la comprensión de la información requerida y con el apoyo político, se establece en los lineamientos de política presupuestaria, que un requisito para la aprobación de sus proyectos de inversión es la incorporación previa de los mismos en el sistema de proyectos de MIDEPLAN.

Los esfuerzos realizados dieron resultados positivos, la información sobre los proyectos de inversión remitida por las instituciones permitió elaborar en 1992, un Programa Nacional de Inversiones, en el contexto económico y social, programando en el mediano y largo plazo la inversión por sector, región, institución y fuente de financiamiento.

El sistema de proyectos desarrollado fue perfeccionándose tecnológicamente hasta lograr trasladarlo a la plataforma de FoxPro, sistema que permitía más agilidad en la búsqueda e impresión de la información para realizar los estudios correspondientes. Un aspecto que agilizó mucho este nuevo programa fue la definición de tres prioridades.

- **Prioridad 1:** Correspondía a aquellos proyectos en etapa de ejecución, donde la no aprobación de recursos incurría en atrasos en la programación de los mismos con sus consecuentes efectos económicos y sociales.
- **Prioridad 2:** Se identificaban los proyectos que contaban con financiamiento pero cuyo inicio de ejecución estaba programado para el año siguiente a la solicitud de incorporación en el sistema de proyectos.
- **Prioridad 3:** Se catalogaban los proyectos a nivel de prefactibilidad y que por ende no contaban con recursos financieros definidos.

El establecimiento de las prioridades mencionadas, permitió por algún tiempo establecer una jerarquización de los proyectos de inversión, procurando que los mismos no fueran afectados por los recortes al presupuesto y asegurar de ese modo su ejecución en el tiempo programado.

Segundo momento

Como otros países en desarrollo, la crisis económica caracterizada por un alto déficit fiscal no dejó de evidenciarse en los procesos de inversión pública. Los recortes al presupuesto y la política de disminución en la deuda externa, trajo consigo una disminución en la adquisición de financiamiento externo para la ejecución de importantes proyectos de inversión pública.

En este contexto, surge la necesidad de modificar las estructuras organizativas de las instituciones del sector público, con el fin de contar con estructuras más planas, menos burocráticas, más eficientes, dejando de lado el concepto de pirámide imperante por muchos años. Se inicia entonces en 1994, con el cambio de administración, un análisis del proceso de inversión que MIDEPLAN había venido desarrollando desde la promulgación de la Ley N°5525.

Con el análisis realizado de los procesos asumidos, se concluye que el Ministerio estaba en una duplicación de funciones con el Ministerio de Hacienda, en tanto que se estaban aprobando, no solamente proyectos de inversión pública, sino también partidas presupuestarias que correspondían a asignaciones de recursos necesarios para la operación normal de la institución.

La aprobación de otras partidas no relacionadas a proyectos de inversión, consumió durante mucho tiempo la atención en un mero trámite, en menoscabo de la labor de análisis, planificación, seguimiento y evaluación de la inversión pública a corto, mediano y largo plazo. Es así como en 1994 con la Administración Figueres Olsen, se replantea el concepto de inversión pública que por muchos años se venía implementando y se dejan de aprobar partidas no relacionadas a proyectos.

El replantamiento de la labor realizada por el Ministerio no fue sólo en el tema de inversión pública, fue en la totalidad de su accionar, se crea entonces el decreto 23323-Plan, donde se establece una nueva estructura organizativa más plana, reconociendo tres áreas sustantivas: Análisis del Desarrollo, Evaluación y Seguimiento, Preinversión y Recursos Externos.

De acuerdo con el decreto mencionado, el área de Evaluación y Seguimiento estaría conformada por tres unidades organizativas funcionales: Unidad de Inversiones, Unidad de Acciones de Gobierno y Unidad de Eficiencia Administrativa.

En ese mismo año, surge la necesidad de contar con una herramienta para garantizar el uso estratégico y transparente de los recursos, por lo que se empieza a desarrollar un Sistema Nacional de Evaluación, en adelante SINE, el cual sería coordinado por el área de Evaluación y Seguimiento para el mejoramiento de la gestión pública y promover la cultura de programación y la evaluación por resultados del accionar del sector público.

Con la Administración Rodríguez Echeverría en 1998, se plantea mediante decreto 27073-Plan un cambio parcial a la estructura organizativa establecida en la administración anterior, dándole un rango de Área a la Unidad de Eficiencia Administrativa denominándose en adelante área de Modernización del Estado, con funciones más amplias y dando énfasis a la reforma de las instituciones del sector público costarricense, para atender las demandas del entorno en cuanto a la calidad de los bienes y servicios brindados a la sociedad.

Con ese cambio parcial el Área de Evaluación y Seguimiento queda reducida a dos unidades: Inversiones y Acciones de Gobierno. Las funciones de estas dos unidades son asumidas en forma conjunta, dándose una fusión práctica de ambas en lo que a la fecha constituye la Unidad Coordinadora del SINE.

Aunado a la disminución de la importancia de las funciones asumidas por la Unidad de Inversiones, se presentaron circunstancias que alentaron esa decisión política, entre ellas están la disminución en el número de funcionarios, el interés político por desarrollar un Sistema Nacional de Evaluación conceptualizando al proceso de Inversión Pública como un subsistema fundamental para la toma de decisiones oportunas, otra circunstancia fue la disminución en la ejecución de proyectos de inversión pública como consecuencia de recortes presupuestarios y la política de disminución de deuda externa.

El interés a partir de 1994 del área de Evaluación y Seguimiento, ha estado enfocado primordialmente al desarrollo e institucionalización del SINE, como un instrumento gerencial que utiliza el Estado para valorar el accionar del sector público, a través de la rendición de cuentas y realimentar la toma de decisiones para mejorar la gestión pública.

El énfasis en este nuevo modelo de gestión pública tuvo sus efectos en los esfuerzos realizados por MIDEPLAN en materia de inversión pública. El Sistema de Proyectos diseñado en una plataforma de FOX PRO, el cual permitía el registro de información y reporte de salidas por prioridad, sector, institución, programación por año y fuente de financiamiento y que además contenía los requerimientos de información tanto de MIDEPLAN como de las otras instituciones reguladoras se dejó de actualizar.

A su vez, el requisito mencionado al inicio del documento donde se indica que ningún proyecto de inversión pública, contenido en el presupuesto de ejercicio económico del año siguiente sería aprobado, sin la previa incorporación del mismo al Sistema de Proyectos, se dejó de cumplir.

Aunado a lo anterior, la información contenida en el sistema de proyectos se desactualiza y la función en materia de inversión se reduce al análisis y aprobación de las solicitudes, de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Se debilita el estudio técnico económico y social de los proyectos y la realización de análisis sobre el comportamiento de la inversión en el corto y mediano plazo que en el primer momento se hacía.

Algunos de los proyectos aprobados por el Ministerio, son parte de las acciones estratégicas a las que el SINE da seguimiento y evaluación anual; sin embargo, la gran mayoría de proyectos aprobados no se contemplan en este sistema. El interés por contar con SINE para rendir cuentas en forma objetiva y transparente, no deja abandonado del todo los esfuerzos realizados en materia de inversión pública, pues el sistema incorpora algunos de los proyectos de carácter estratégico en la evaluación y seguimiento de los compromisos que adquiere el Presidente de la República con los jerarcas de las instituciones públicas.

Con el fin de rescatar información valiosa de muchos proyectos que no son sujetos de seguimiento y evaluación del SINE y realizar un análisis sobre la realidad actual de la inversión pública, MIDEPLAN realiza en el 2001 un nuevo esfuerzo y solicita a las instituciones del Sector Público información sobre el estado de los proyectos que se están ejecutando.

Para sistematizar y ordenar la información solicitada, se elabora un nuevo sistema de información de proyectos desarrollado en Visual Basic 6.0 con el administrador de Base de Datos SQL-Server 6.5, el cual permite, en forma ágil el registro de datos, análisis de la información y reporte de salidas con información sobre la inversión presupuestada y la ejecutada, así como la distribución de la inversión ejecutada por sector, cantón y provincia. Es así como el desarrollo y uso de este sistema de información deja en desuso el sistema diseñado hace algunos años en Fox-Pro.

III. Estado inversión pública ejecutada

Del análisis efectuado para conocer el estado de la inversión pública ejecutada en el primer semestre del 2001 por los funcionarios de MIDEPLAN, se concluye que los proyectos de inversión pública por sus características, se clasifican en cuatro categorías de proyectos: nacionales, interregionales, regionales y cantonales. Considerando esta clasificación, el estudio realizado para el primer semestre presenta la distribución de la inversión pública por categoría de la siguiente forma:

Tabla 1
TIPO DE PROYECTO MONTO
(Millones colones corrientes)

Tipo de proyecto	Monto
Nacionales	312.40
Interregionales	751.90
Regionales	5.749.50
Cantonales	128.853.67
Total	135.667.47

Fuente: Estudio Inversión Pública Cantonal Ejecutada. Primer Semestre 2001

El análisis realizado también muestra datos relacionados con la distribución de la inversión pública por sector de actividad, donde se concluye que las instituciones del sector recursos naturales energía y minas representan un 57% del total de la inversión pública ejecutada al primer semestre del 2001.

El segundo lugar de representación lo tiene el sector de vivienda y asentamientos humanos con un 19% y el tercer lugar lo tiene el sector obras públicas y transporte con un 14%. Con participación menor pero no menos importantes, se encuentran otros sectores como educación y salud.

Gasto consolidado del sector público en inversión

Le corresponde a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) el control y seguimiento del gasto público. En ese sentido, de acuerdo con información recopilada para conocer el gasto de capital consolidado del sector público en el 2000, se concluye que el mismo asciende a ¢215,544.0 millones. La información es recopilada por sector según la clasificación funcional y de ella se observa que los sectores más representativos son:

Transporte con 35.6%, combustible y energía representando un 18.2%, le sigue asistencia social con 11.4%, vivienda con 6.7%, economía con 6.2%, salud 5.9% y agricultura 5.0%.

De la información existente, para el cálculo del gasto de capital consolidado como porcentaje del PIB, se concluye que el mismo es de 4.4%, distribuido principalmente en los siguientes sectores: transportes 1.8%, combustible y energía 0.9%, asistencia Social 0.6%, mientras tanto los sectores de vivienda, economía, agricultura y salud cuentan con una participación de un 0.3% cada uno.

IV. Relación con otros entes reguladores

Relación con el sistema presupuestario

El proceso presupuestario en Costa Rica se realiza tanto para la administración central como para el sector descentralizado.

La administración central, está compuesta por el Poder Legislativo y sus órganos auxiliares y adscritos al Poder Ejecutivo y sus carteras ministeriales, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. Por su parte, el sector descentralizado lo conforman las empresas públicas no financieras, empresas públicas financieras (excepto el sistema bancario nacional) e instituciones públicas (adscritas a ministerios y públicas de servicio).

El proceso presupuestario de la administración central, inicia con la planificación operativa de cada órgano y entidad que la conforma, los cuales elaboran el anteproyecto de presupuesto para ser remitido al Ministerio de Hacienda. En este Ministerio, la Dirección General de Presupuesto Nacional se constituye en el órgano rector del sistema presupuestario de la administración central, según la Constitución Política; a esta última le corresponde entre otras funciones, elaborar los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, así como sus modificaciones.

Los anteproyectos de presupuesto deben atender los lineamientos dictados por el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, Autoridad Presupuestaria y de otras instancias ligadas al proceso. Estos anteproyectos incluyen los proyectos de inversión que los ministerios pretenden ejecutar en el periodo presupuestario correspondiente, los cuales deben ser avalados previamente por MIDEPLAN según la ley N°5525, antes de ser presentados al Ministerio de Hacienda. Asimismo, los proyectos de inversión que se espera financiar con crédito externo e interno, deben contar con la autorización de la Autoridad Presupuestaria. El Presupuesto de la Administración Central finalmente es aprobado por la Asamblea Legislativa.

En el sector descentralizado, el proceso presupuestario difiere del de la Administración Central, en tanto que son las mismas instituciones las que programan, formulan y ejecutan su propio presupuesto. Este es presentado a la STAP con el fin de verificar el cumplimiento de las directrices y procedimientos de política presupuestaria y salarial vigentes para el Sector Público. Simultáneamente la presentación de los presupuestos a la Secretaría Técnica son presentados a la Contraloría General de la República para su aprobación final.

Por su parte, MIDEPLAN realiza un análisis de los proyectos de inversión contenidos en los presupuestos presentados por las instituciones del sector público, cuyo dictamen es remitido a la institución solicitante con copia a la Contraloría General de la República, a la STAP y al Ministerio de Hacienda.

Como resultado de la coordinación entre la Dirección General de Presupuesto Nacional y MIDEPLAN, se ha elaborado un instrumento denominado “fórmula 14”, donde se indican las acciones estratégicas presupuestadas para el siguiente ejercicio económico y que pueden ser sujetas al seguimiento y evaluación del SINE. Estas acciones estratégicas en algunos casos corresponden a proyectos de inversión pública.

El Ministerio de Hacienda al igual que la Contraloría General de la República está realizando cambios en sus procesos de trabajo, en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia del accionar

del Sector Público; asimismo, ha desarrollado grandes esfuerzos en el tema de la evaluación presupuestaria y la definición de mejores indicadores relacionados con la gestión institucional entre otros. En materia de evaluación de resultados el SINE ha desarrollado amplia experiencia, la cual ha sido compartida con los funcionarios técnicos de estos dos entes reguladores.

Con el fin de hablar un lenguaje común en materia de evaluación y elaboración de indicadores, se han coordinado espacios de trabajo conjuntamente con los funcionarios del Ministerio de Hacienda para la definición de una guía para la elaboración de indicadores, que oriente en el sector público la indicación de indicadores.

A pesar de los esfuerzos realizados para fortalecer las relaciones de coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, queda mucho camino por recorrer, el cual va depender de los lineamientos de política que durante la marcha se definan, así como de las necesidades del entorno, que como en todo sistema, afectan positiva o negativamente el accionar del mismo.

V. Sistema de administración financiera

El conocimiento veraz de la situación financiera de una organización, ya sea este público o privado, constituye un elemento indispensable tanto para evaluar la calidad de la gestión como para guiar la toma de decisiones estratégicas.

En organizaciones complejas, el conocimiento de la situación financiera requiere el establecimiento de procedimientos reglados que orienten los flujos de la información desde el lugar en el que ésta se origina, hasta los centros de decisión.

En lo que respecta a la administración financiera de Costa Rica, se han planteado varios intentos por reformar el proceso de asignación y ejecución de los recursos del Estado. A manera de ejemplo se puede mencionar el proyecto para el desarrollo en implantación del SIPPACO (Sistema Integrado de Planificación Presupuesto y Contabilidad) que se inició en 1980 y otros intentos de reforma presupuestaria de administraciones anteriores. Estos esfuerzos, en especial el primero, generaron algunos resultados positivos que hoy en día son parte del quehacer de algunas dependencias de la administración financiera, sin embargo, ninguno llegó a cumplir a cabalidad los objetivos con que fueron concebidos, por razones que no viene al caso considerar.

El proceso de reforma de la administración financiera inicia en la administración 1994-1998, con los esfuerzos de las autoridades del Ministerio de Hacienda, las cuales se proponen obtener el apoyo de organismos internacionales para concretar la modernización de la administración financiera. Los primeros resultados se materializan con la visita de una misión técnica de parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) en los meses de mayo y junio de 1995, con el propósito de realizar un diagnóstico general del problema y plantear los elementos básicos de una estrategia para su solución.

Después de un largo período de formulación de la propuesta de reforma al modelo financiero, finalmente se aprueba la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Esta nueva Ley visualiza a la administración financiera como un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro y control de los recursos financieros del Estado pretende una eficiente gestión de los mismos para la satisfacción de las necesidades sociales. En este punto conviene recordar la existencia de la relación entre los sistemas que componen la administración financiera y la administración de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, de tal forma que aunque conforman sistemas distintos, su interrelación queda en evidencia cuando se conceptualizan como componentes de un conjunto mayor.

Tal y como lo establece la nueva ley, el Sistema de la Administración Financiera estará integrado por Subsistemas inferiores, los cuales deberán estar interrelacionados y se denominan como:

- Subsistema de presupuesto
- Subsistema de tesorería
- Subsistema de contabilidad
- Subsistema de crédito público

Adicionalmente, la ley menciona que el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa se deberá considerar como un sistema complementario. A continuación se presenta el detalle de cada uno de estos subsistemas para comprender su funcionabilidad.

Subsistema de presupuesto

La ley indica que este subsistema de presupuesto tendrá los siguientes objetivos:

- Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- Lograr que las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto se cumplan en el tiempo y la forma requeridos.
- Velar porque la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y las metas.
- Dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como el uso racional de los recursos públicos.

Subsistema de tesorería

El Subsistema de Tesorería comprende tanto el conjunto de órganos participantes como las normas y los procedimientos utilizados en la percepción, el seguimiento y control de los recursos financieros del tesoro público y en los pagos de las obligaciones contraídas de conformidad con la Ley de presupuesto, así como la administración y custodia de los dineros y valores que se generen. Los objetivos de este subsistema son:

- Mantener al menor costo posible la liquidez necesaria, para cumplir oportunamente los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto de la República.
- Propiciar la recaudación adecuada de los ingresos correspondientes al tesoro público.
- Realizar, de manera eficiente y eficaz, los pagos que correspondan.
- Administrar la liquidez del Gobierno de la República en procura del mayor beneficio de las finanzas públicas.
- Mantener al día el servicio de la deuda pública.

Subsistema de contabilidad

El Subsistema de contabilidad pública estará conformado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente a las operaciones del sector público, expresables en términos monetarios, así como por los organismos que participan en este proceso. El objeto será proporcionar información sobre la gestión financiera y presupuestaria y servir de apoyo al Sistema de cuentas nacionales. Los objetivos de este subsistema son:

- Proveer información de apoyo para la toma de decisiones de los jefes de las distintas instancias del sector público responsables de la gestión y evaluación financiera y presupuestaria, así como para terceros interesados.
- Promover el registro sistemático de todas las transacciones que afecten la situación económico-financiera del sector público.
- Proveer la información contable y la documentación pertinente de conformidad con las disposiciones vigentes, para apoyar las tareas de control y auditoría.
- Obtener de las entidades y organismos del sector público, información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable.
- Posibilitar la integración de las cifras contables del sector público en el sistema de cuentas nacionales y proveer la información que se requiera para este efecto.

Subsistema de crédito público

El Subsistema de crédito público estará conformado por los mecanismos y procedimientos utilizados, así como por los organismos que participan en la obtención, el seguimiento y control de los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público, de mediano y largo plazo. Los objetivos de este subsistema son:

- Promover la utilización adecuada del financiamiento por parte del sector público, dentro de las limitaciones que la ley establezca para el efecto y los lineamientos que dicten los órganos correspondientes.
- Obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento.
- Propiciar la utilización de las fuentes de financiamiento más favorables para el país, por parte de las dependencias del sector público.
- Procurar que se mantenga al día el servicio de la deuda pública interna y externa.
- Registrar adecuadamente la deuda pública externa e interna; asimismo, tener disponible la información sobre los mercados financieros internacionales.

VI. Consideraciones finales

Si bien es cierto se ha hecho un gran esfuerzo por conocer cual es la situación actual en cuanto a la inversión pública ejecutada en el primer semestre, actualmente no se cuenta con un sistema que permita hacer una proyección de la misma en el mediano y largo plazo, con el fin de priorizar los recursos hacia aquellos sectores considerados como estratégicos, de acuerdo con las necesidades imperantes de la población. El estado de la inversión actualmente, dificulta la definición de prioridades, pues en primera instancia y de modo empírico se prioriza en relación con lo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo, sin considerar otros factores como lo son el período de ejecución de los proyectos, el porcentaje de ejecución de los mismos, la fuente de financiamiento interna o externa y su grado de compromiso.

La dificultad en la definición de prioridades presenta distorsiones en la asignación de los recursos presupuestados anualmente en el Presupuesto Nacional, algunos de los proyectos sufren recortes presupuestarios que limitan la ejecución de los proyectos en el tiempo programado.

Con el paso del tiempo y el establecimiento de otras prioridades políticas se ha descuidado todo el proceso de capacitación que se dio a las instituciones del sector público, con el fin de homologar conceptos y, hablar un lenguaje común para fortalecer la coordinación, registro, seguimiento y evaluación en materia de inversión pública.

Dentro de los aspectos positivos se destaca la experiencia desarrollada por MIDEPLAN en materia de inversión pública, la cual debe ser aprovechada para el desarrollo de un buen sistema de información de proyectos, que permita entre otras cosas la realización de un Programa Nacional de Inversión Pública.

Existe legislación en materia de inversión pública, la cual da sustento a los esfuerzos que en adelante se quieran hacer para obtener información oportuna y confiable para la toma de decisiones al más alto nivel.

El SINE contribuye al seguimiento y evaluación de algunos de los proyectos de inversión pública desde una perspectiva estratégica en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, quedan al descubierto muchos de los proyectos de inversión que se están ejecutando, dado que no están considerados como estratégicos para la Presidencia de la República.

La necesidad de priorizar la utilización de recursos escasos del Sector Público es un aspecto que justifica la existencia de un verdadero sistema de inversión pública.

Con la promulgación de la nueva Ley de Administración Financiera, se establecen modificaciones que vienen a mejorar y comprometer las relaciones de coordinación con otros entes reguladores en materia de inversión pública, sin dejar de lado la necesidad de realizar ajustes a la misma de acuerdo con las demandas del entorno.

Para lograr lo antes mencionado, es fundamental un compromiso de parte las futuras administraciones por fortalecer los procesos de la programación, seguimiento y evaluación de la inversión pública y la necesidad de contar con un sistema para garantizar la adecuada asignación de los recursos de acuerdo con las demandas del entorno político económico, ambiental y social.

A pesar de que se han realizado esfuerzos, se recomienda fortalecer con otros entes reguladores como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, las relaciones de coordinación de modo que los requerimientos de información sean canalizados en una sola dirección y que los mismos puedan ser utilizados para los efectos que corresponda, por cada uno de los actores involucrados, de acuerdo con sus necesidades.

Se requieren alianzas estratégicas con países de la región, que permitan conocer la experiencia desarrollada en materia de inversión pública y replicar de acuerdo con nuestro entorno político, económico, social y cultural los factores positivos en el desarrollo y ejecución de sistemas de proyectos.

Establecer con los países de la región, algo así como una agenda a mediano y largo plazo relacionada con el tema de la inversión pública, definiendo objetivos concretos, estrategia, resultados esperados, los indicadores que permitan medir los resultados y la operacionalización de los mismos, lo anterior, con el fin de fortalecer y enriquecer los procesos que se están desarrollando en los diferentes países en materia de inversión pública.

Sistema de información de inversión pública (SIIP), proceso de inversión pública en El Salvador

Ministerio de Hacienda
Dirección de Inversión y Crédito Público
Subdirección de Inversión Pública

I. Introducción

El presente informe tiene como objetivo referir brevemente los principales pasos dados por El Salvador en lo referente al mejoramiento del proceso de inversión pública con el fin de compartir experiencias con los países de la región.

En su conjunto el informe contiene tres grandes temas: antecedentes; implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública, incorporación de la inversión pública al SAFI y situación actual del proceso de inversión pública.

El mismo contempla la creación, modificación o supresión de los órganos de la administración pública centralizada, incluyendo los desconcentrados y las instituciones descentralizadas. A su vez la creación, modificación ó supresión de secretarías de Estado o de organismos desconcentrados.

II. Antecedentes

A. Implementación del sistema nacional de inversión pública-SINACIP, en El Salvador

1. Identificación de necesidades del mejoramiento del proceso de inversión pública

Como resultado de un análisis técnico y objetivo de la situación en El Salvador, décadas de los 70 y 80 del siglo pasado, se llegó a concluir que la magnitud y características de los desequilibrios económicos y sociales demandaban un tratamiento de un proceso de inversión pública normado, organizado, coordinado y concretado de forma tal que permitiría hacer un uso eficiente de los escasos recursos disponibles. Simultáneamente se consideró que la inversión pública, además de ser un medio que contribuye a la formación de capital necesario para promover el desarrollo económico del país, le permite al Gobierno materializar simultáneamente objetivos y metas prioritarias de las políticas contenidas en su estrategia de desarrollo económico y social.

La necesidad de mejoramiento del proceso de inversión, se concretizó mediante un diagnóstico que destacó los vacíos, deficiencias e incoherencias existentes a lo largo de todo el proceso, es decir, desde la identificación de la necesidad (idea de proyecto) hasta el estado de operación del proyecto.

Dicho diagnóstico fue altamente útil para formular los términos de referencia que dieron base a la negociación de la asistencia técnica con el PNUD-DTCD y del gobierno de Alemania GTZ.

2. Selección del enfoque o marco conceptual del sistema

El Salvador se interesó por conocer la experiencia de los países que habían realizado esfuerzos encaminados al mejoramiento del proceso de inversión. Por el carácter integral, así como por los evidentes resultados logrados se seleccionó el sistema desarrollado en la República de Chile con apoyo de Naciones Unidas.

3. Implementación del SINACIP

3.1 Adaptación del enfoque o marco conceptual

El personal de contraparte nacional del proyecto y de cooperación técnica trabajó intesamente para adaptar el enfoque seleccionado a la realidad y condiciones particulares del país, tomando en cuenta, entre otras consideraciones: la organización institucional y reglamentos de los entes públicos y las leyes y reglamentos que norman la presupuestación y el gasto.

3.2 Apoyo político

El avance logrado en la implementación del Sistema en el país se atribuye, en gran medida, al apoyo del alto nivel político. La responsabilidad de la consecución del referido apoyo recayó, fundamentalmente, en el nivel técnico de la Dirección General de proyectos del Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico y Social-MIPLAN.

3.3 Adecuación institucional

Es importante destacar en que en lo relacionado con este tema El Salvador no tuvo necesidad de alterar la organización institucional ni crear mayor burocracia.

Los diferentes entes previstos por el sistema: planificadores, presupuestarios y ejecutores ya estaban creados y funcionando con sus particulares recursos. La tarea consistió fundamentalmente en resaltar y coordinar las funciones en torno a la lógica del enfoque seleccionado.

3.4 El marco legal del sistema

Como consecuencia del apoyo del nivel político al mejoramiento del proceso de inversión y por iniciativa del Señor Presidente de la República, por medio de la Ministro de Planificación, se remitió a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública para análisis y aprobación.

Es así, como en abril 1991, es aprobada y publicada en mayo del mismo año. La ley en su conjunto contenía:

- El primer título se refería al establecimiento y objetivos del sistema. sobre el establecimiento indicaba que quedaban sometidas al sistema las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo. Respecto a los objetivos, perseguía compatibilizar el proceso de inversión pública con los objetivos del desarrollo nacional y sectorial, con los recursos disponibles y con las necesidades básicas de la población.
- El título II daba la dirección y coordinación del sistema, al órgano ejecutivo en el ramo de planificación; así mismo, establecía que, el Ministerio de Planificación y el de Hacienda prepararan anualmente la Política de Inversión Pública con base a los objetivos y políticas nacionales de desarrollo económico y social.

Por su parte, el Título III se refería a los integrantes del sistema y a sus competencias. Los títulos IV y V se refería a los procedimientos y a las disposiciones transitorias y vigencia, respectivamente.

4. Operatividad del sistema

Se tomo la desición de iniciar el sistema con la programación y seguimiento de inversión por tres razones fundamentales.

La primera por que ya existía una inversión definida para los períodos (1988, 1989, 1990), tanto par el presupuesto ordinario como el extraordinario.

La segunda por que permitía a corto plazo presentar a los niveles políticos, documentos gerenciales sobre la situación de la ejecución de la inversión a nivel global, sectorial, institucional,

así como proyectos específicos, haciendo énfasis en los problemas detectados y en sus respectivos cursos de acción para corregirlos.

La tercera razón fue eminentemente técnica.

No se comenzó el sistema con la fase de preinversión, porque era necesario trabajar intensamente con la capacitación del personal técnico de los diferentes entes participantes en la materia de formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil, así como en la formulación de pautas metodológicas por tipología de proyectos; los cuales se desarrollaron posteriormente.

Lógicamente cuando se inició la operatividad del Sistema ya se contaba con un Sistema de Información (Banco de Proyectos) con la asistencia de Naciones Unidas en el todo el proceso. Dicho sistema estaba centralizado en la Dirección de Proyectos, en la medida que las Instituciones ejecutoras adquirirían el equipo y eran capacitadas, se iba descentralizando el Sistema de Información.

A continuación se describen los instrumentos desarrolladas en el SINACIP

- Reglamento de la ley e instructivos
- Banco de Proyectos, con los módulos de preinversión, demanda de inversión pública y seguimiento físico y financiero
- Sistema de gerencia de proyectos, instalado en las principales instituciones ejecutoras de la inversión
- Capacitación de técnicos de las instituciones en formulación y evaluación de proyectos y gerencia de proyectos, con asistencia técnica de Naciones Unidas, ICAP y BID
- Difusión y aplicación de pautas metodológicas para formular y evaluar proyectos a nivel de perfil

III. Incorporación de la inversión pública al SAFI

A raíz de la desaparición del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, todas las funciones, incluidas las de inversión pública fueron trasladadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, percibiéndose el declive del sistema, esto conllevó a que por iniciativa del Viceministro de Hacienda se trasladó la función de la inversión pública, así como el personal técnico al Ministerio de Hacienda.

Por lo que este Ministerio presentó a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de ley en la cual deroga la Ley del SINACIP y por Decreto Legislativo se modifica la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y sus reformas, agregándose al Subsistema de Crédito Público el concepto de Inversión Pública (Subsistema de Inversión y Crédito Público).

Simultáneamente las cuatro subdirecciones (Presupuesto, Inversión y Crédito Público, Tesorería y Contabilidad Gubernamental) responsables de los Subsistemas, trabajaron en un proceso de reingeniería, el cual permitió introducir el concepto y normar la inversión pública.

Con la incorporación de la inversión pública al sistema de administración pública financiera, se busca la eficiencia en todos los recursos, tanto de inversión como funcionamiento.

La Dirección General de Inversión y Crédito Público la cual coordina el proceso de inversión, elaboró con un grupo técnico nacional y extranjero, un conjunto de modificaciones en los procedimientos de gestión de la inversión pública, a fin de operar bajo los nuevos principios que establece la misma Ley.

A. Marco normativo

La Ley Orgánica de administración financiera del Estado es el marco legal del subsistema de Inversión y Crédito Público.

1. Objetivos de la ley

- Normar y armonizar la gestión financiera del sector público
- Establecer el Sistema de administración financiera integrado que comprende los subsistemas de presupuesto, tesorería, inversión y crédito público y contabilidad gubernamental.

2. Cobertura institucional

Están sujetas a esta Ley todas las dependencias centralizadas y descentralizadas del Gobierno de la República, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades e instituciones que se costeen con fondos públicos o que reciban subvención o subsidio del Estado.

B. Marco legal

El 14 de diciembre de 1997, se aprobó una modificación de la Ley AFI, mediante la cual se incorporó todo el proceso de inversión pública al Ministerio de Hacienda y específicamente pasó a ser parte integrante del subsistema de crédito público, transformándose en el subsistema de inversión y crédito público. Posteriormente, se reformuló el Reglamento de la Ley AFI para el subsistema de crédito público, a fin de incorporar el proceso de inversión pública y establecer los niveles de coordinación entre ambos procesos.

1. Integración con los subsistemas del SAFI

La gestión y operación del subsistema de inversión y crédito público está interrelacionada con los subsistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental, con la finalidad de lograr la integración de los procesos del SAFI, para asegurar el flujo de información y la toma de decisiones oportunas con relación a la formulación, seguimiento y evaluación del programa de inversión pública; asimismo con la gestión, negociación, contratación, registro, programación y pago de los servicios generados del endeudamiento público.

2. Implementación del sistema de información de inversión pública-SIIP

Además de la normativa que se ha preparado para todo el proceso de inversión pública, en 1998 fue desarrollado un sistema de información de inversión pública (SIIP), en cual se encuentra operando normalmente desde 1999 y, recientemente, se han instalado en 12 unidades responsables de proyecto, para que puedan alimentar el sistema central. Está previsto continuar con el proceso de instalación en otras instituciones, hasta conformar una red completa, que pueda proporcionar información permanente y actualizada de todo el proceso de inversión pública.

3. Integración de inversión y crédito público

Recientemente, mediante una reestructuración de la DGICP, se han integrado plenamente dichos procesos, dejando bajo una sola división, las funciones de todo el proceso de inversión pública y la gestión del financiamiento, lo cual permitirá formular las políticas de inversión pública y de endeudamiento de una forma plenamente armonizada y coordinar, en forma estrecha, el programa de necesidades y de fuentes de financiamiento.

Como el componente de inversión pública tiene a su cargo la preparación de toda la normativa relativa dicho componente, así como la participación activa en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación del proceso de inversión pública, requiere interactuar, en forma armonizada, no sólo con crédito público, sino con cada una de las instituciones y los otros subsistemas del SAFI central en las diferentes fases del ciclo presupuestario.

De la misma forma el componente de crédito público además, de estar integrado plenamente con inversión pública interactúa estrechamente con los demás subsistemas: con presupuesto mediante la formulación y programación de la ejecución presupuestaria del servicio de la deuda pública, con tesorería mediante la programación y autorización del pago del servicio de la deuda, con contabilidad gubernamental mediante el registro de los asientos contables y devengado presupuestario de la deuda pública y el SIGADE que pasará a constituir el auxiliar de la contabilidad.

4. Instrumentos y normativa

En materia de instrumentos y normativa relacionado con este subsistema se pueden mencionar las siguientes:

- Instructivo 003/99 de fecha 01 de septiembre de 1999, denominado Normas Básicas para la Operación de las Unidades Responsables de Proyectos
- Instructivo 004/99 de fecha 01 de septiembre de 1999, denominado Normas para la Aprobación de Estudios, Programas y Proyectos de Inversión Pública
- Instructivo 005/99 de fecha 01 de septiembre de 1999, denominado Normas Básicas para elaborar los Programas de Mediano Plazo; Necesidades de Financiamiento Anual de Inversión Pública y Programa Anual de Inversión Pública
- Guía técnica para elaborar estudios de preinversión pública de fecha 01 de septiembre de 1999
- Manual de organización y procedimientos de la Dirección General de Inversión y Crédito Público
- Elementos metodológicos en el proceso de negociación o renegociación de la deuda pública externa.

IV. Situación actual

Subsistema de inversión y crédito público

En estos momentos se revisa la normativa vigente en la aplicación del proceso de inversión y crédito público, la cual estará insertada en el manual técnico del sistema de administración financiera integrada, que se elabora actualmente. A continuación se presenta el borrador para discusión del manual técnico correspondiente a la inversión pública.

A. Generalidades

El subsistema de inversión y crédito público tiene como finalidad contribuir con la inversión pública al logro del crecimiento económico, social y auto sostenible del país, de tal forma que el financiamiento interno y externo a obtener por la vía del endeudamiento público para la inversión real, sea compatible con la capacidad del endeudamiento y pago del sector público no financiero.

Además, los recursos financieros podrán utilizarse para solventar situaciones imprevistas o de necesidad nacional y convenios para refinanciar los pasivos del sector público, incluyendo los intereses respectivos, que permitan mantener el presupuesto público.

El Subsistema de inversión y crédito público rige para todas las entidades e instituciones del sector público; también rige para las municipalidades cuando el Gobierno central sea el garante o contratante y cuando desarrollen proyectos y programas municipales de inversión que puedan duplicar o entrar en conflicto con los efectos previstos en aquellos desarrollados a nivel nacional o regional, por entidades o instituciones del sector público. Este subsistema se caracteriza porque, a diferencia de los otros subsistemas de la administración, las decisiones y operaciones referidas al

endeudamiento público están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización.

B. Objetivos

a) Compatibilizar la inversión pública con los objetivos de desarrollo nacional, sectorial y con los recursos disponibles, coordinando esta acción con el programa financiero y el presupuesto público, a fin de contribuir a elevar los niveles de eficiencia y eficacia en los proyectos de inversión del sector público no financiero.

b) Mejorar la ejecución de la inversión pública, procurando que los recursos presupuestarios destinados a la inversión sean asignados oportunamente.

c) Incrementar y mejorar la inversión pública en el desarrollo del capital humano e infraestructura básica social y económica.

d) Mantener los niveles de los coeficientes de endeudamiento externo e interno del sector público no financiero, acordes con las condiciones de estabilidad macroeconómica.

e) Apoyar el desarrollo territorial y regional del país, que permita distribuir equitativamente la inversión en función del desarrollo local, a la disponibilidad y mejoramiento de infraestructura física, de tal manera que converja en elevar el potencial económico de los diferentes departamentos.

f) Obtener, dar seguimiento y controlar los recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento. Recursos que serán destinados al financiamiento de proyectos de inversión de beneficio económico y social, situaciones imprevistas o de necesidad nacional.

g) Racionalizar la contratación y uso de los recursos provenientes del endeudamiento público, orientándolos hacia la inversión en proyectos y programas prioritarios que contribuyan a logro de un crecimiento económico real, sostenible y con equidad; asegurando niveles de endeudamiento compatibles con la capacidad de endeudamiento y pago del sector público no financiero, con los parámetros de estabilidad macroeconómica.

C. Principios

1. Eficiencia en la asignación de recursos financieros

Significa que la erogación de los fondos públicos debe orientarse para aquellos proyectos de inversión pública que de acuerdo con su viabilidad técnica, su rentabilidad económica y financiera y su costo social positivo recomienda su ejecución.

2. Compatibilidad de políticas, planes y programas de desarrollo

Considera que los proyectos programados para la elaboración de los estudios y la ejecución de las obras o servicios deben estar en concordancia con la política, el plan y los programas propuestos para el desarrollo nacional.

3. Oportunidad en la toma de decisiones

Representa la solución a los problemas por medio de la finalización de los estudios de proyectos de manera oportuna, para que los ejecutivos responsables de las entidades públicas emitan su decisión en el momento justo.

4. Racionalidad en la selección de proyectos

Indica la asignación de recursos financieros para aquellos proyectos de mejor calidad, de menor costo y de mayor impacto socioeconómico.

5. Complementariedad de esfuerzos

Refleja que la ejecución de los proyectos de inversión pública es el resultado obtenido del trabajo o esfuerzo conjunto, técnica y financieramente, de las entidades públicas en la solución de los problemas económicos, sociales y del medio ambiente.

6. Uniformidad

Consiste en que los diferentes tipos de proyectos deberán cumplir con las normas establecidas para la formulación y la programación de proyectos.

7. Continuidad

Determina que la formulación de un proyecto deberá cumplir con las diferentes fases y etapas del ciclo de vida, para poder decidir la programación de su ejecución y operación o su abandono.

8. Identidad

Manifiesta que un proyecto mantendrá su nombre y código desde el inicio de la preinversión hasta su ejecución en el del proceso de inversión pública, así como dentro de los subsistemas de presupuesto público y contabilidad gubernamental.

D. Normas

1. Normas generales

1.1 Norma sobre el proceso de inversión pública

El proceso de inversión pública comprenderá los instrumentos técnicos, normativos y de procedimientos, mediante los cuales las entidades e instituciones del Sector Público No Financiero (SPNF) identificará, formulará, evaluará, priorizará, programará, ejecutará y monitoreará los proyectos de inversión pública.

El proceso de inversión pública se materializará por medio de los Programas Institucionales de Mediano Plazo (PRIPME), el Anual de Preinversión (PAP) y el Anual de Inversión (PAIP).

La inversión pública tendrá al proyecto como la unidad básica dentro del proceso de asignación de recursos financieros para la operatividad, el cual deberá cumplir principalmente con las siguientes fases de proyectos:

a)Preinversión

b)Inversión

Los proyectos elaborados en las diferentes etapas de la preinversión, deberán obtener el dictamen técnico de aprobación del ente rector para formar parte de los proyectos aptos para ejecutarse.

A partir de la etapa de perfil, las instituciones registrarán los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP) del nivel central, el cual determinará el código de identificación en todo el proceso de la inversión pública y dentro de las instancias administrativas del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI).

Las instituciones del sector público no financiero, en lo relacionado con el proceso de inversión pública, deberán someterse a las disposiciones legales vigentes y demás lineamientos que para tal efecto emita el Ministerio de Hacienda. En el caso de las municipalidades, además deberán cumplir con los lineamientos técnico que para tal efecto emitan el ISDEM y el FISDL.

1.2 Norma sobre el proceso de endeudamiento público

El proceso de endeudamiento público comprende los procedimientos de identificación y selección de fuentes de financiamiento, asignación, gestión, negociación, legalización y

contratación, registro, administración y servicio de la deuda, correspondiente a las operaciones de crédito del sector público no financiero.

La Dirección General de Inversión y Crédito Público, de conformidad a lo establecido en el Art. 83 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, será responsable de las decisiones y operaciones relacionadas con el endeudamiento público en forma centralizada.

Las instituciones del sector público no financiero, en lo relacionado con el proceso de endeudamiento público deberán someterse a las disposiciones legales vigentes y demás lineamientos que para tal efecto emita el Ministerio de Hacienda; igual situación será aplicable para las municipalidades cuando el gobierno central sea el garante o contratante.

2. Normas específicas

2.1 Norma para la planificación de los proyectos de inversión pública

Las instituciones deberán realizar todas las actividades necesarias para identificar los problemas del sector, los objetivos, la justificación, las características técnicas, de organización, administrativas, legales, financieras y económicas de los proyectos que se formularán, como requisitos para ser incluidas en el programa institucional de inversión pública de mediano plazo

(PRIPME), Programa Anual de Preinversión (PAP) y el Programa Anual de Inversión Pública (PAIP), de acuerdo a los criterios y procedimientos establecidos en el Manual del Proceso de Inversión Pública.

Estas herramientas deberán presentarse al ente rector de la inversión pública en las fechas establecidas por la Ley, y cuando así lo requiera el ente, para su respectivo análisis y aprobación.

2.2 Normas para la elaboración del programa institucional de inversión pública de mediano plazo (PRIPME)

Este programa presenta el conjunto de proyectos que se encuentran en la fase de preinversión e inversión, financiados y sin financiamiento, ordenados de acuerdo a las prioridades institucionales y que por sus características técnicas su período de ejecución es de uno o más años. El programa deberá contener:

a) Diagnóstico

Las Instituciones del sector público no financiero deberán conocer la situación actual del sector correspondiente que determine el o los problemas y las causas que deberán resolverse, así como las consecuencias esperadas de solventarlas o no, de acuerdo con los lineamientos del plan o programa nacional de desarrollo. Ello permitirá determinar la visión de los objetivos y metas que la institución desarrollará en el mediano plazo y la motivación para el largo plazo.

b) Política de inversión pública institucional

Cada institución deberá formular la política de inversión pública del sector correspondiente, para un horizonte de al menos 5 años, que será el marco para la identificación, selección y prioridad de los proyectos, así como para establecer la estructura y composición del PRIPME que alcanzará las metas, objetivos e instrumentará la política de desarrollo nacional.

c) Identificación de proyectos

La identificación de proyectos de inversión pública se inicia en las fases de preinversión e inversión, por parte de las instituciones del sector público no financiero (SPF), a través de las unidades responsables de proyectos y cuyo resultado es la selección y priorización de los proyectos por parte de las instituciones.

d) Programación de proyectos

El programa deberá contemplar la formulación de los estudios de proyectos identificados como prioritarios, así como la ejecución de los proyectos seleccionados que tienen prioridad dentro de un periodo de 5 años como mínimo; sin embargo, en el transcurso de ese tiempo podrán actualizar el programa, ya sea para incorporar o retirar proyectos, de acuerdo con los resultados de los estudios elaborados y con base en la política institucional del sector que propicie un desarrollo adecuado de la gestión estratégica del programa, acorde con las necesidades sociales, económicas y ambientales de la población, y del plan nacional.

e) Estimación de financiamiento

Los proyectos incluidos en el PRIPME deberán contemplar las posibles fuentes de financiamiento y su estructura para el inicio de aquellos nuevos estudios, para la puesta en ejecución de los que completaron la fase de preinversión y el requerimiento de los recursos financieros para los que se encuentran en ejecución y que finalizarán durante o posterior a la duración del programa.

El programa incluirá los proyectos con y sin financiamiento, tanto en la fase de preinversión en las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad, los cuales deberán contar con el dictamen técnico correspondiente, así como en la fase de inversión en la etapa de diseño final; así mismo, los proyectos con estudios terminados que cuentan con el dictamen técnico aprobados por la CONIP y están listos para ser ejecutados.

f) Registro de Proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP)

La información de los proyectos y de las posibles fuentes de financiamiento determinada en el PRIPME institucional, deberá registrarse en el SIIP de la institución correspondiente, la cual constituirá la propuesta base del PRIPME institucional.

2.3 Normas para cumplir con la fase de preinversión

La fase de preinversión principia con la identificación de la idea del proyecto, retomada a partir de las necesidades de las comunidades presentadas en los Planes de Desarrollo Local, en el Plan de Desarrollo nacional y en las Políticas de Inversión Pública Institucionales; continuará con el o los estudios de proyectos que sean necesarios hasta que se tome la decisión de su ejecución, postergación o abandono. El estudio de proyecto terminado es requisito indispensable para la gestión del financiamiento ya sea interno o externo y su posterior incorporación al programa anual.

a. Etapas de la fase de preinversión

La fase de preinversión deberá desarrollarse considerando en forma secuencial las etapas de: IDEA, PERFIL, PREFACTIBILIDAD y FACTIBILIDAD, es decir, no deberá fusionarse etapas de la fase; no obstante lo anterior, a partir de la etapa de perfil el ente rector podrá decidir, de acuerdo con el análisis técnico, que el proyecto puede pasar a la fase de inversión siempre y cuando reúna los requisitos institucionales, legales y técnicos; o por motivos de casos fortuitos o fuerza mayor.

b. Idea

En esta etapa las instituciones, deberán recopilar la información mínima que permita identificar el proyecto en términos generales. Dicha información consistirá básicamente en el nombre, la localización, la clasificación sectorial, la descripción general del proyecto y los principales beneficios esperados del mismo, el monto de las inversiones estimadas, los costos de operación y mantenimiento, así como la recomendación sobre los pasos a seguir para la ejecución del proyecto.

c. Perfil

Comprenderá el planteamiento del proyecto para lo cual deberá identificarse la necesidad insatisfecha, el problema a solucionar o la potencialidad que se pretende desarrollar con el proyecto, así como las características de las posibles soluciones que podría representar el proyecto, sus principales beneficios y costos y los indicadores de evaluación iniciales que permitirán recomendar una decisión sobre el proyecto.

Esta etapa será de aplicación obligatoria para todos los proyectos de inversión pública identificados y analizados por las Instituciones; así mismo, a partir de esta etapa las instituciones deberán registrar los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública central.

d. Prefactibilidad

Comprenderá el afinamiento del problema identificado en la etapa de perfil y el planteamiento y análisis técnico-económico de todas las alternativas que se puedan establecer para solucionar el problema identificado. Esta etapa también permitirá reducir los márgenes de incertidumbre mediante la estimación de los indicadores de evaluación socioeconómica y privada para cada una de las alternativas de solución planteadas, que a su vez permitirán seleccionar la alternativa más conveniente u recomendar una decisión sobre el proyecto.

e. Factibilidad

Comprenderá el análisis detallado y afinado de la alternativa seleccionada en la etapa de prefactibilidad, reduciendo aún más los márgenes de incertidumbre y recalculando los indicadores de evaluación socioeconómica y privada del proyecto. Esta etapa permite recomendar una decisión sobre el proyecto.

3. Contenido de los estudios de preinversión en su formulación

Las instituciones deberán elaborar un estudio para cada una de las etapas de la fase de preinversión de los proyectos establecidas en el presente manual, de acuerdo con la complejidad que presenten los mismos. Los estudios de las etapas deberán contener como mínimo lo siguiente:

3.1 Estudio de perfil

El estudio de perfil será de aplicación obligatoria para todos los proyectos de inversión pública, dado que es el primer momento de análisis del proceso de preinversión. Dicho estudio, como mínimo deberá contener los siguientes aspectos:

- i. Un diagnóstico preliminar de la situación que motiva considerar el proyecto, que permita identificar la necesidad insatisfecha, el problema a solucionar o la potencialidad que se pretende desarrollar con el proyecto. Este diagnóstico deberá incluir un análisis básico de la población beneficiaria, la localización del proyecto, su entorno económico, los servicios básicos existentes, la accesibilidad de la zona, los indicadores de servicio, y la información adicional relevante para conocer los antecedentes y justificativos que dan origen al proyecto.
- ii. Se deberá efectuar un análisis de la base optimizada, es decir la optimización de la situación actual, la cual es crucial antes de definir cualquier alternativa de proyecto y que consisten en estudiar que medidas permiten, con un mínimo de recursos, solucionar parcial o totalmente el problema detectado. Normalmente, estas medidas son de carácter administrativo o se trata de inversiones marginales respecto al costo total del proyecto.
- iii. Mostrar que la optimización de la situación actual puede cambiar significativamente los costos y beneficios del proyecto. La situación de contar con la situación base optimizada permite que los beneficios calculados sean atribuibles al proyecto. De este modo no se sobrestiman los beneficios al comparar la situación "con proyecto" con la situación

actual”; sino que la comparación se hace con situación actual mejorada, es decir, optimizada. Además, cuando no se optimiza la base se corre el riesgo de no dimensionar adecuadamente el nuevo proyecto.

- iv. La descripción preliminar de las principales características técnicas de la alternativa de solución planteada con el proyecto. Dicha descripción deberá incluir, algunos aspectos tales como: los componentes, la capacidad, el tamaño, los proceso de operación, la organización para la operación del proyecto y todo aspecto adicional que permita caracterizar el proyecto.
- v. La identificación y estimación de los beneficios y costos (de inversión y operación) del proyecto
- vi. La estimación de los principales indicadores de evaluación socioeconómica y privada del proyecto que permitan recomendar alguna decisión sobre el mismo
- vii. La estimación de la posible estructura de financiamiento tanto de los costos de inversión como de los de operación
- viii. Las conclusiones resultantes del estudio, que recomienden alguna de las siguientes decisiones:
 - Abandonar la idea de proyecto analizada
 - Postergar la idea de proyecto analizada
 - Profundizar el estudio del proyecto en la etapa de prefactibilidad, en cuyo caso se deben formular claramente los términos de referencia para la licitación y contratación del respectivo estudio de prefactibilidad, los cuales deberán ser presentados para su aprobación a la DGICP.
 - Pasar el proyecto a la fase de inversión (solo en caso de proyectos de inversión menor) en cuyo caso se deben formular claramente los términos de referencia para la licitación y contratación del diseño final cuando corresponda para iniciar el proceso de ejecución del proyecto.
- ix. La información necesaria para la realización de este estudio, se deberá obtener de fuentes secundarias oficiales las cuales deberán ser citadas con precisión.

Sin embargo, existen pequeños proyectos que por sus características propias se exceptúan de los requerimientos antes mencionados, y se plantea un contenido diferente, que a continuación se describe:

3.2 Estudio de prefactibilidad

Las instituciones deberán elaborar el estudio de prefactibilidad, cuando producto de la elaboración del estudio de perfil, se concluya sobre la necesidad de profundizar el análisis del proyecto.

Para elaborar este estudio, las instituciones deberán concentrarse en la identificación de alternativas para el proyecto y efectuar el análisis técnico-económico de cada una de las alternativas identificadas, el cual será incremental, es decir, comparando la situación "con proyecto" con la situación "sin proyecto".

Para cada alternativa de proyecto analizada el estudio debe contener como mínimo, los siguientes aspectos:

- i) El diagnóstico de la situación actual, que identifique el problema a solucionar con el proyecto. Para este efecto, debe incluir el análisis de la oferta y demanda actual.

- ii) La definición de la situación "sin proyecto" que consiste en establecer lo que pasaría en el caso de no ejecutar el proyecto, considerando la mejor utilización de los recursos disponibles.
- iii) El análisis técnico de la ingeniería del proyecto que permita determinar los costos de inversión, así como los requerimientos de materias primas, mano de obra y otros determinantes de los costos de operación del proyecto.
- iv) El tamaño del proyecto, que permita determinar su capacidad instalada.
- v) La localización del proyecto, que incluye el análisis de aprovisionamiento y consumo de los insumos, así como la distribución de los productos.
- vi) La estructura organizativa que tendrá el proyecto en la fase de operación del mismo.
- vii) El análisis de la legislación vigente aplicable al proyecto en temas específicos como contaminación ambiental y eliminación de desechos.
- viii) La evaluación de impacto ambiental que debe determinar los impactos positivos y negativos que generará el proyecto en el medio ambiente, los cuales generan beneficios y costos adicionales que se considerarán en la evaluación socioeconómica del proyecto.
- ix) La evaluación privada del proyecto sin financiamiento que permita determinar sus sostenibilidad operativa.
- x) La evaluación socioeconómica del proyecto que permita determinar la conveniencia de su ejecución.
- xi) La evaluación financiera del proyecto que incluye el análisis de su posible estructura de financiamiento, tanto para la fase de inversión como para la fase de operación del mismo.
- xii) La programación de la ejecución física y financiera del proyecto.
- xiii) El análisis de sensibilidad y riesgo, cuando corresponda, de las variables que inciden directamente en la rentabilidad de las alternativas consideradas más convenientes.
- xiv) Las conclusiones del estudio que permitan recomendar alguna de las siguientes decisiones.
 - Postergar el proyecto
 - Reformular el proyecto
 - Abandonar el proyecto
 - Profundizar el estudio del proyecto en la etapa de factibilidad, en cuyo caso se debe elegir la alternativa más conveniente y elaborar los términos de referencia para la realización del respectivo estudio de factibilidad, los cuales deberán ser presentados para su aprobación a la DGICP.
 - Pasar el proyecto a la fase de inversión en cuyo caso se deben formular claramente los términos de referencia para la licitación y contratación del diseño final cuando corresponda para iniciar el proceso de ejecución del proyecto.
- xv) La información a utilizar para este estudio, podrá provenir de fuentes secundarias oficiales, las cuales deberán ser citadas en el estudio.

3.3 Estudio de factibilidad

Las instituciones deberán elaborar el estudio de factibilidad para la alternativa seleccionada en la etapa de prefactibilidad. Este estudio incluirá el análisis de todos los aspectos considerados en el estudio de prefactibilidad, pero con mayor profundidad y precisión. Por lo tanto, además de caracterizar y definir con precisión el proyecto, el estudio de factibilidad optimizará los siguientes aspectos:

- i) El proceso de generación de bienes y servicios, que debe establecer los tipos de insumos y la tecnología que se utilizará, la localización, el tamaño y el momento óptimo en la implantación del proyecto.
- ii) La determinación del calendario de desembolsos para la inversión, las posibles condiciones de financiamiento, el anteproyecto de ingeniería básica, la disponibilidad de equipos y posibilidades de obtenerlos, las obras auxiliares y complementarias, el efecto de dificultades técnicas, el entrenamiento del personal de operación y, las etapas parciales de puesta en servicio cuando corresponda.
- iii) La organización que se requiere para la implantación del proyecto, la capacidad de gerencia y financiera de la entidad ejecutora, el nivel técnico y administrativo que su operación requiere y las fuentes y plazos para el financiamiento.
- iv) El análisis distributivo de las externalidades del proyecto que permita determinar su impacto en los distintos estratos de la población para complementar la recomendación establecida por la evaluación socioeconómica y privada.
- v) Las conclusiones del estudio que permitan recomendar alguna de las siguientes decisiones:
 - Abandonar el proyecto
 - Postergar el proyecto
 - Reformular el proyecto

Pasar el proyecto a la fase de inversión, en cuyo caso se deberán elaborar los términos de referencia para la licitación y contratación del diseño final del proyecto para iniciar su proceso de ejecución, los cuales deberán ser presentados para su aprobación a la DGICP.

vi) La información para este estudio deberá provenir de fuentes primarias. Para este efecto la institución que desarrolle el estudio, deberá levantar la información primaria de todos los procesos reales contenidos en el estudio.

4. Formulación del programa de preinversión

El programa de preinversión institucional es el programa fundamental para la formulación del resto de programas que incluye el proceso de inversión pública, en éste deberán presentarse los proyectos, motivos de estudio en el transcurso del tiempo, con el fin de obtener la información necesaria que establecerá la conveniencia o no de asignar recursos para la ejecución de los mismos. Este programa se hará anualmente de acuerdo con el programa de mediano plazo y servirá de apoyo para la toma de decisiones de inversión de los ejecutivos de las entidades públicas que tienen dicha responsabilidad.

Las instituciones deberán entregar el programa a la DGICP el último día hábil del mes de noviembre, en los formatos que para tal fin elaborará esta dirección.

4.1 Normas para cumplir con la fase de inversión

Fase de inversión

Esta es la fase de los proyectos cuyo estudio previo de preinversión recomienda su ejecución considerando la viabilidad técnica, la factibilidad socioeconómica, el impacto social en la generación de empleo y la sustentabilidad del medio ambiente.

Criterios para toma de decisiones de los proyectos de inversión pública

Las instituciones para la incorporación de los proyectos a esta fase, deberán considerar algunos criterios, a fin que se utilicen como herramienta en la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos; los cuales se detallan a continuación:

a. Indicadores de evaluación privada

Determinada la conveniencia de ejecutar el proyecto, esta decisión debe ser completada con la determinación de la sostenibilidad operativa del mismo. Esta será entendida como la capacidad del proyecto para garantizar el autofinanciamiento al menos de sus costos de operación.

La sostenibilidad operativa será determinada con base al Valor Actual Neto Privado (VANP) resultante de la evaluación privada del proyecto sin financiamiento. Este indicador de evaluación privada se utilizará con el siguiente criterio:

Cuando el VANP del proyecto es mayor o igual a cero, se recomendará la ejecución del mismo.

Cuando el VANP del proyecto es negativo, pero en valor absoluto menor al monto de la inversión, se podrá ejecutar el proyecto, siempre y cuando la tasa interna de retorno sea mayor que cero.

Cuando el VANP del proyecto es negativo, pero en valor absoluto mayor al monto de la inversión, se recomendará la ejecución del proyecto siempre y cuando la entidad ejecutora disponga de un plan de sostenibilidad del proyecto que garantice la disponibilidad de recursos financieros tanto para la inversión como para la operación deficitaria.

b. Indicadores de evaluación socioeconómica

Las instituciones para garantizar la eficiente asignación de los recursos públicos destinados a la inversión, deberán tomar la decisión de ejecutar un proyecto, con base en los indicadores de evaluación tales como: el Valor Actual Neto Socioeconómico (VANS) y el Costo Anual Equivalente Socioeconómico (CAES).

El Valor Actual Neto Socioeconómico (VANS), que compara los beneficios sociales con los costos sociales en un solo momento del tiempo, se utilizará para seleccionar alternativas, así como para seleccionar proyectos cuyos beneficios se puedan cuantificar y valorar. Este criterio de decisión establece que cuando el VANS es positivo, el bienestar de la población del país en su conjunto aumenta en dicho valor, por lo que se considera que el proyecto es rentable en términos socioeconómicos y, por lo tanto, se recomienda su ejecución; contrariamente, cuando el VANS es negativo, el bienestar de la población del país en su conjunto disminuye en dicho valor, por lo que se considera que el proyecto no es rentable en términos socioeconómicos y, por lo tanto, no se recomienda su ejecución.

El Costo Anual Equivalente Socioeconómico (CAES) se utilizará solamente en aquellos proyectos cuyos beneficios no pueden ser cuantificados y/o valorados. Este criterio se debe utilizar, por una parte, para seleccionar la alternativa más conveniente que soluciona el problema planteado con el proyecto, y por otra, para determinar la conveniencia de ejecutar dicha alternativa seleccionada.

En el primer caso, el criterio de decisión establece que la alternativa más conveniente es la de menor CAES ya que se supone que los beneficios además de ser mayores a los costos, son iguales para todas las alternativas analizadas.

En el segundo caso, el criterio de decisión establece lo siguiente:

- Cuando el CAES de la alternativa seleccionada es menor o igual al parámetro de costo eficiencia respectiva, la solución planteada con el proyecto es eficiente y por lo tanto se recomienda su ejecución
- Cuando el CAES de la alternativa seleccionada es mayor al parámetro costo eficiencia correspondiente, significa que dicha solución no es la más eficiente y por lo tanto no se recomienda su ejecución

c. Indicadores del medio ambiente

Las instituciones o entidades, al formular sus proyectos de inversión pública deberán dar cumplimiento a lo establecido en la Ley del Medio Ambiente; para lo cual la parte del estudio correspondiente a la evaluación del impacto ambiental, deberá contar con la aprobación del permiso ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Esta fase de inversión comprende desde la decisión de ejecutar el proyecto, el diseño final, la programación de la ejecución física y financiera y la ejecución del mismo, la cual se extenderá hasta dejarlo en condiciones de iniciar operaciones.

3.4 Estudio de diseño de los proyectos de inversión pública

El estudio de diseño final se considera como la primera etapa de la fase de ejecución de proyectos y se elaborará siempre que cumpla con los siguientes requisitos:

- 1) Que el estudio de preinversión previo le recomiende;
- 2) Que se encuentre incorporado en el programa de mediano plazo;
- 3) Que exista la decisión institucional para su ejecución física;
- 4) Que tenga el dictamen técnico del ente rector de la inversión pública; y
- 5) Que posea la aprobación de la CONIP.

Este estudio es el instrumento que permite precisar los costos definitivos del proyecto y elaborar las bases generales y específicas para la contratación del proyecto; por lo que el contenido mínimo del estudio del diseño final debe incluir los aspectos siguientes:

- i. El diseño y/o ingeniería del proyecto que permita determinar sus componentes y recalculan los costos con mayor precisión. El detalle de este estudio debe responder a los requerimientos y características propias de cada proyecto.
- ii. El plan de ejecución del proyecto y la organización necesaria para tal efecto, el plan comprende la estimación del plazo de construcción y las metas de avance físico en dicho plazo. Con este fin el plan de ejecución debe incluir:
 - La definición detallada de las actividades, tareas y métodos de construcción y operación requeridos para ejecutar el proyectos
 - El balance de recursos necesarios para cada actividad con una estimación de los flujos financieros implícitos, que considere los rendimientos adecuados para cada rubro
 - El análisis de las posibles dificultades que se presenten durante la ejecución del proyecto, el transporte de los insumos y otros imprevistos

- El análisis de la ruta crítica, de las holguras y las probabilidades para los tiempos de ejecución
 - La estructura organizativa necesaria para la ejecución del proyecto, que especifique tanto el personal técnico superior para la dirección, como el personal calificado y no calificado para la construcción, montaje y puesta en marcha del proyecto
 - El equipo mínimo para la ejecución del proyecto
- iii. El presupuesto de costos del proyecto tanto de inversión como de operación, ajustado con base en la información resultante de los puntos anteriores. El presupuesto de costos de inversión debe realizarse con base en el análisis de precios unitarios para cada uno de los items componentes del proyecto a ejecutar, que a su vez debe incluir:
- El análisis de costos directos e indirectos con base en los rendimientos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo
 - El detalle de los gastos generales y utilidades
 - El presupuesto general resultante de los costos unitarios calculados aplicados a cada uno de los cómputos de cada etapa del proceso y de las actividades complementarias requeridas para la ejecución del proyecto
 - El cronograma de desembolsos
 - El presupuesto de los costos de operación debe detallar las actividades, métodos y requerimientos de recursos físicos y humanos para la operación del proyecto a ejecutar.
- iv. La documentación necesaria para la licitación de las obras, que comprende las especificaciones generales, administrativas técnicas y específicas para la ejecución de los proyectos que permitan realizar la supervisión técnica y administrativa en forma adecuada.

5. Programa anual de inversión pública

5.1 Programación

El programa anual de inversión pública constituye la herramienta real de ejecución de la inversión, en él se presenta la ejecución física y financiera de los proyectos en forma mensual.

Dicho programa deberá ser remitido en forma preliminar por la autoridad máxima de cada ramo al ente rector de la inversión pública, el último día hábil del mes de marzo del año previo a la formulación del presupuesto. Los montos financieros y la ejecución física de los proyectos en este programa preliminar se presentan en términos globales.

Para el caso de los proyectos que se financian en parte con préstamos externos, deberán armonizarse con el programa anual de desembolso del préstamo, el cual se adjuntará al programa anual de inversión pública. El programa institucional deberá contener:

- Los objetivos que piensa cumplir en el año de programación
- Las metas económicas, sociales y ambientales que esperan alcanzar en conjunto y por cada uno de los proyectos que contará el programa
- La incorporación de aquellos proyectos cuya ejecución considera más de un año y se encuentran en ejecución desde antes y posterior al año actual de programación, los proyectos cuyos estudios de preinversión y de diseño final han sido concluidos y que tienen asegurados los recursos financieros requeridos, sean internos o externos por medio de fondos propios, del Fondo General de la Nación, préstamos o de donación. Para los últimos casos, de ser fondos externos, deberá contarse con los contratos de préstamos o convenios de donación debidamente ratificados por la Asamblea Legislativa y cumpliendo con los requisitos

demandados por los organismos internacionales o países para obtener los desembolsos respectivos

- La localización(es) específica(s) del lugar de ejecución de la obra física o de desarrollo humano
- La participación institucional en la ejecución de la obra, si la hará solamente la institución o con apoyo de otras, así como la distribución financiera y física de dicha participación
- El cronograma de actividades con las cantidades de obra, equipo, material o de las actividades que se ejecutaran en el tiempo y en los lugares específicos
- La cantidad y la calificación del personal.
- La estimación de las necesidades de financiamiento con recursos financieros del Fondo General de La Nación de acuerdo con la metodología que fija la Dirección General de Presupuesto. Para el caso de recursos financieros externos considerarán: el grado de avance de la gestión del financiamiento, tiempo probable de aprobación o ratificación de las donaciones o préstamos por parte del órgano legislativo, grado de dificultad del cumplimiento de los requisitos previos al primer desembolso del préstamo o donación y el aseguramiento de los recursos financieros de contrapartida.

Para la elaboración del programa anual definitivo deberá considerarse:

- El presupuesto votado
- El financiamiento asegurado
- La capacidad de ejecución institucional
- La contratación de personas jurídicas o naturales responsables y con capacidad de ejecución de proyecto
- Los lineamientos de la formulación presupuestaria
- Los techos de financiamiento estipulados.

Esta programación final se enviará a la DGICP en forma desglosada por mes, la cual sustituirá al programa preliminar; así mismo, dicho programa servirá de base para el seguimiento de los respectivos proyectos que lo componen.

El programa anual Institucional aprobado podrá sufrir modificación en las siguientes modalidades:

- En el transcurso del año podrán incorporarse proyectos siempre y cuando cumplan con los requisitos antes mencionadas
- Por medio de una reformulación semestral que permita la sustitución de proyectos, excepto aquellos que los compromisos financieros externos no lo permite, evitando en lo posible hacer una redistribución de los recursos financieros no gastados en el semestre anterior; sin embargo, en caso que se dé las últimas situaciones deberá aplicárseles las medidas correctivas necesarias que eviten o disminuyan los desequilibrios físicos y financieros entre la programación inicial y el avance de la ejecución del programa.

Finalmente, el Programa Anual Institucional deberá estar incorporado desde la propuesta preliminar hasta la final en el SIIP Institucional, para poder ser ajustado en el momento oportuno de acuerdo a las circunstancias que aparezcan en el transcurso de su ejecución. El programa deberá estar acorde con el programa de desembolso de préstamos externos, para el caso de proyectos financiados con dichos fondos.

6. Seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión pública

En esta etapa del proceso de inversión pública, las instituciones serán responsables del seguimiento y la evaluación de la ejecución física y financiera de los proyectos de Inversión pública que han sido aprobados dentro del Programa Anual de Inversión y autorizados para ejecutar.

Las instituciones deberán tener un cronograma de ejecución físico y financiero de los proyectos que indique la cantidad de obra, o de las actividades de desarrollo humano que se efectuarán en el tiempo y en el lugar específico de acción por proyecto; la cantidad de equipo o material utilizado; la calidad y cantidad de mano de obra empleada; la cantidad de beneficiarios directos e indirectos. No obstante lo anterior, esta información cuantitativa deberá reflejarse en términos porcentuales para su incorporación en el SIIP central.

Los responsables de la URP deberán tener reuniones periódicas con los responsables de las instancias ejecutoras de proyectos, para conocer el avance de los proyectos, de acuerdo con el cronograma presentado en la programación anual, y tomar las medidas correctivas cuando los casos así lo exija.

La información del avance mensual físico y financiero de los proyectos contenidos en el programa institucional de inversión pública, así como los desembolsos de los préstamos respectivos, deberán ser enviado a la DGICP en los primeros ocho días hábiles del mes siguiente de su aplicación.

7. Liquidación financiera de los proyectos de inversión pública

Finalizada la ejecución física de los proyectos, las instituciones tendrán la responsabilidad de informar el pago o pagos financieros que se efectúen hasta liquidar completamente el préstamo externo o donación que ampara el proyecto o estudio correspondiente. En caso que el préstamo no se utilice completamente en la ejecución del proyecto asignado, las instituciones comunicarán por escrito a la DGICP el saldo no utilizado, para que dicha dirección proceda a negociar la rescisión o la reasignación, en proyectos similares, de dichos fondos.

7.1 Normas básicas para la operación de la unidad responsable de proyectos (URP)

Las URP son las instancias institucionales encargadas de coordinar el proceso técnico-normativo de la inversión pública en las unidades primarias de organización del estado. Esta unidad administrativa deberá ser definida y designada por la autoridad máxima del ramo o institución.

Las funciones generales de la unidad son:

- 1) Coordinar el proceso de inversión pública con las diferentes unidades administrativas de cada ramo, complementando la coordinación con la unidad financiera institucional y las unidades de adquisiciones y contrataciones institucionales;
- 2) Capacitar y brindar la asistencia técnica requerida por el personal de las unidades técnicas-administrativas que programan y ejecutan proyectos en la aplicación de los procedimientos del proceso de inversión pública; y
- 3) Cumplir ante el ente rector de la inversión pública con los requerimientos demandados por el proceso de inversión pública

En forma específica las funciones corresponden:

- a) En el programa institucional de inversión pública de mediano plazo: elabora el diagnóstico del sector; formula la política institucional de la inversión pública; identifica y programa los proyectos que se estudiarán y ejecutarán durante el periodo de este programa; proyecta la estructura de las posibles fuentes de financiamiento y registra los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP).

- b) En la fase de preinversión: identifica y selecciona los proyectos con criterios uniformes y de acuerdo con la política institucional; asegura que las unidades ejecutoras y las empresas consultoras contratadas apliquen la normativa y los manuales técnicos emitidos por el ente rector de la inversión pública en la formulación de estudios y proyectos; adapta metodologías específicas para el ramo correspondiente de acuerdo con las metodologías generales existentes; elabora los documentos de licitación y programa el proceso correspondiente para licitar; vela por el cumplimiento de los contratos de consultoría y al avance de los estudios contratados; elabora el programa de preinversión; registra los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP); y tramita las gestiones respectivas para obtener el dictamen técnico correspondiente de los programas, estudios y proyectos ante el ente rector.
- c) En la fase de inversión: determina y propone los proyectos que la programación estratégica del sector y los estudios de preinversión recomiendan para formular los diseños finales, cuando así corresponda, para su posterior ejecución; elabora los documentos de licitación y programa el proceso correspondiente para licitar; elabora el programa anual de inversión pública; da seguimiento al cronograma de actividades elaborado para cada proyecto; evalúa los resultados del programa institucional como un todo y de cada uno de los proyectos que lo componen; y registra los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP).

7.2 Normas sobre el dictamen técnico para aprobación de programas, estudios y de proyectos de inversión pública

Los titulares de los ramos respectivos deberán hacer una solicitud escrita al ente rector de la inversión pública, del dictamen técnico correspondiente a los proyectos en sus diferentes etapa de preinversión para optar a su ejecución.

La solicitud deberá estar acompañada con el documento de estudio del proyecto para ser analizado técnicamente de acuerdo con los requerimientos planteados en el manual del proceso de inversión pública, como también determinar la coherencia del proyecto con la política de inversión pública nacional y con el plan nacional de gobierno.

El proyecto con dictamen técnico emitido por la DGICP sin objeción, se presentará al Ministro de Hacienda para que emita su visto bueno y lo traslade a la CONIP para su aprobación.

El SIIP central asignará un código al proyecto a partir del dictamen técnico aprobado en la etapa de perfil, con este código el proyecto será reconocido hasta su puesta en operación.

El dictamen técnico aprobado es requisito para optar a la búsqueda de financiamiento y para la ejecución de los proyectos presentados en el programa anual institucional.

7.3 Norma para la asignación de códigos a los proyectos de inversión pública y aquellos que no son considerados como inversión pública

Todas las instituciones que manejan proyectos de inversión pública, programas de modernización o proyectos que no son considerados como inversión pública, independientemente de la fuente de financiamiento, deberán solicitar a la Dirección General de Inversión y Crédito Público el código de identificación del proyecto, el cual lo identificará en la Ley de Presupuesto, de conformidad con los criterios y procedimientos establecidos en el Manual del Proceso de Inversión Pública. La solicitud deberá adjuntar la información requerida por dicha dirección que se encuentra en los formularios de la guía del usuario del Sistema de Información de Inversión Pública.

Sistema de inversión del sector público, informe de la República de Honduras (SISPU)

Secretaría de Finanzas de Honduras

I. Marco general

Con el objeto de dinamizar y hacer más eficiente la Administración Pública, así como racionalizar el empleo de los recursos humanos, financieros y materiales del Estado, en Diciembre del año 1996, a través del Decreto Legislativo N°218-96 el Gobierno de la República de Honduras entra a un proceso de reformas institucionales para rediseñar algunas de las estructuras orgánico-funcionales de la Administración Pública.

El mismo contempla la creación, modificación o supresión de los órganos de la administración pública centralizada, incluyendo los desconcentrados y las instituciones descentralizadas. A su vez la creación, modificación ó supresión de Secretarías de Estado o de organismos desconcentrados.

Lo anterior, conllevó a que la administración pública del país, se conforme por el sector centralizado y descentralizado. El sector centralizado a su vez está estructurado por catorce (14) Secretarías de Estado, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF), (instituciones de alivio a la pobreza). El sector descentralizado, conformado por catorce (14) instituciones públicas de servicio, trece (13) empresas públicas no financieras, tres (3) empresas públicas financieras y los gobiernos locales (Municipalidades).

En estas reformas a la Ley de Administración Pública, se le confiere a la Secretaría de Finanzas (SEFIN), entre otras funciones, lo concerniente a la programación de la inversión pública. Es así, que a partir de enero de 1997 pasan a la SEFIN, las funciones de programación de las inversiones públicas que habían sido competencia de la Secretaría de Planificación Coordinación y Presupuesto (SECPLAN), la que se suprime con dichas reformas.

La función de la programación de inversiones dentro de la Secretaría de Finanzas, es asignada a una de las subsecretarías siendo esta la de Crédito e Inversión Pública, a través de la Dirección General de Inversiones Públicas, (DIGIP) que fue creada en 1997 con la responsabilidad de administrar el Sistema de Inversión Pública (SISPU), entre otras.

La nueva orientación funcional, considera un conjunto de funciones y actividades que deben ser asumidas en forma integral, congruente con los objetivos del SISPU y su establecimiento formal en el mediano plazo en función de la reforma de administración financiera específicamente con el Sistema de Administración Financiera (SIAFI). La coordinación intrainstitucional permitiría potenciar la vinculación de procesos que tradicionalmente se han llevado a cabo en forma descoordinada y desvinculada; es decir, se busca la integración efectiva de la programación de inversiones, selección y priorización de proyectos, presupuestación y asignación de recursos.

En el proceso de inversión del sector público, se observa una serie de problemas institucionales, operativos y normativos que obstaculizan un desarrollo eficiente de dicho proceso y cuyas debilidades inciden en la conformación de los planes de Gobierno a futuro.

Frente a esta problemática se hace necesario institucionalizar todo el instrumental normativo, técnico, metodológico e institucional incluido en el SISPU, como base para la programación de corto y mediano plazo, de forma tal que este proceso sea más eficiente y en concordancia con los objetivos de desarrollo nacional y la disponibilidad de recursos financieros.

Efectivamente, con la implementación e institucionalización del SISPU, se espera poder integrar totalmente la programación de las inversiones con la preparación de los presupuestos anuales; mejorar las capacidades de formulación de proyectos; incrementar los niveles de

coordinación interna y externa, a efectos de evitar las acciones individuales para la gestión y obtención de los recursos externos; aplicar los roles, responsabilidades y actores involucrados definidos dentro del proceso de la programación de la inversión pública; y mejorar los canales de información, de manera que los mismos permitan la programación y el seguimiento de los proyectos en base a información confiable, relevante y oportuna, esto a su vez se logrará con la Interfase que se tenga con el SIAFI.

Es importante mencionar que para apoyar la institucionalización del Sistema de Inversión Pública, se ejecuta el Proyecto HON-98/002, mediante el cual se han venido desarrollando elementos normativos y metodológicos, complementados con su capacitación, con la idea de potenciar los procesos de programación de inversiones.

La operación del sistema de inversión requiere de un conjunto de herramientas que actúen en forma integrada y armónica con el objetivo de reforzar la toma de decisiones de inversión por parte de las autoridades competentes. Algunas de estas herramientas ya se encuentran en funcionamiento, en base a disposiciones legales y administrativas que han sido establecidas a través del tiempo, por ejemplo: en las Disposiciones Generales de Presupuesto desde el año 2000, en su Título III de la Inversión Pública, Artículo N°32 y 33 ya se adelanta en la funcionalidad y obligatoriedad del Banco Integrado de Proyectos y la normativa del SISPU.

II. Sistema de inversión pública

El establecimiento del Sistema de Inversiones del Sector Público (SISPU), en el marco del proceso de modernización del Estado obedece a la decisión del Gobierno de aumentar la eficiencia en la asignación de recursos para el gasto público e inversión. Esta política se basa en la estrategia de desarrollo vigente la cual tiene entre sus pilares fundamentales, la búsqueda de un crecimiento económico y social sostenido, como principal medio para superar la pobreza y el subdesarrollo. Para ello, se reconoce como una de las políticas de mayor efectividad mejorar la calidad de inversión pública.

Las decisiones de inversión significan asignar recursos, los cuales siempre tienen un costo para el Estado y la sociedad en términos de los beneficios que se obtendrían de las obras o actividades que se dejan de hacer al asignar dichos recursos hacia otros fines: es decir, quien toma dicha decisión siempre impone un costo a la sociedad. En este sentido, la sociedad gana si los proyectos realizados con dichos recursos generan mayores ingresos netos, en tanto que asume un costo si la decisión de inversión en su uso alternativo es equivocada. Este efecto sobre la sociedad se mide anticipadamente mediante una correcta evaluación de proyectos, cuya técnica de medición en términos de beneficios y costos (privados y sociales) generados por los proyectos, permite realizar una correcta decisión respecto de los recursos a asignar.

El diseño de un sistema de inversión del sector público persigue administrar eficientemente el conjunto de dicha información y las decisiones generadas a través de la evaluación correcta de proyectos; sin embargo, el desarrollo político, técnico, económico, e institucional conducen a la necesidad de revisar y adoptar estas herramientas a las actuales y futuras circunstancias y el avance tecnológico, es decir, la implementación de un nuevo sistema.

La definición del nuevo sistema, por su carácter integral, requiere la consideración de todas las etapas del ciclo de proyectos, desde el nacimiento de la idea de proyecto hasta que se encuentran en plena operación. Igualmente, involucra a todas las instituciones del sector público relacionadas con dicho proceso de inversión. En el proceso de transferencia de información a través de dichas etapas e instituciones, se toman diferentes decisiones sobre la base de los datos que se generan en cada etapa, las que a su vez afectan las decisiones que competen a las demás instituciones participantes.

Por tal razón, el establecimiento de este sistema requiere de una readecuación de las funciones en ejecución relativas al proceso de inversión pública. Este es un proceso que demanda

reforzar los procedimientos de coordinación institucional, para lo cual se deben diseñar e implementar mecanismos específicos.

Actualmente con el SIPSU en la Secretaría de Finanzas se está brindando todo el apoyo, para integrar sus componentes y de esa manera correlacionar la decisión correcta del sistema y los esquemas de la asignación eficiente de recursos así como la conectividad entre este con el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (SINEG), el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), el Sistema de Gestión de Endeudamiento Externo (SIGADE) y otros. Esto se realizará con el nuevo software del Banco Integrado de Proyectos (BIP), siendo necesaria la suscripción de convenios institucionales para su correcto y efectivo funcionamiento.

El objetivo de aumentar la rentabilidad de la inversión pública, requiere de la participación y compromiso de todas las instancias del sector público, en un esfuerzo cuyos resultados no son inmediatos. Sin embargo, debe tenerse presente que este esfuerzo no sólo conduce al aumento de la tasa de crecimiento del producto por la vía de aumentar la calidad de la inversión, sino que incide también en las posibilidades de obtener financiamiento externo. El funcionamiento pleno del sistema permite identificar proyectos de mejor calidad, los cuales al estar correctamente formulados y evaluados refuerzan la capacidad de negociación de recursos externos para incrementar la inversión. El éxito, entonces, depende del seguimiento riguroso y permanente de todos los principios que se establecen mediante este sistema, a fin de lograr el objetivo en consideración.

Conceptualización del sistema de inversión pública

Es un sistema que permite el procesamiento, la generación de información oportuna y confiable necesaria para realizar el análisis, apoyar en la toma de decisiones en la asignación de recursos necesarios para suplir la demanda de los proyectos en el proceso de preinversión, inversión y operación de proyectos públicos.

De hecho el SISPU se ha planteado como un medio para materializar los objetivos, metas globales y sectoriales, fortaleciendo la capacidad de absorción de los recursos externos e internos que el Gobierno de conformidad a la disponibilidad de los mismos, destinará al financiamiento y ejecución de los programas y proyectos de inversión en el marco de los objetivos de desarrollo económico y social establecidos en el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), recientemente aprobada por el Banco Mundial.

Objetivos del SISPU

En este contexto, mediante la normatización del proceso de inversión pública, el SISPU tiene dos grandes propósitos, a saber:

- Compatibilizar el proceso de inversión pública con los objetivos del desarrollo nacional, con la disponibilidad de recursos y con las necesidades básicas de los excluidos, coordinando la acción estatal en materia de inversiones con el presupuesto.
- Garantizar que los recursos presupuestarios para la inversión pública sean asignados oportunamente y ejecutados en forma eficiente.
- Para mejorar el proceso de inversión se plantean como áreas de acción prioritarias; fortalecer el proceso de preinversión; formalizar y consolidar los procedimientos de solicitud, aprobación y asignación del financiamiento; y mejorar la programación, ejecución y seguimiento del Programa de Inversiones Públicas.
- En síntesis el SISPU, ha sido diseñado para orientar operativamente la preparación del Programa de Inversiones Públicas de corto y mediano plazo, mediante el establecimiento de criterios técnicos, normas y procedimientos que rigen la incorporación de los

proyectos al presupuesto para la gestión de recursos externos; asimismo, los mecanismos de control físico y financiero de los proyectos y mayor transparencia en el proceso.

Componentes del SISPU

Dicho de otra manera, El SISPU, está diseñado para ser el marco técnico, legal e institucional normativo de todo el proceso de inversión pública, incorporando un conjunto de actividades, decisiones, insumos y productos ordenados sobre la base de ciclo de vida de proyectos (preinversión, inversión y operación).

El sistema consta de cuatro componentes que al relacionarse van recogiendo información de los proyectos en diferentes etapas conformando de esa manera los programas de inversión de corto y mediano plazo. Estos componentes son:

Componente institucional

Está conformado por todas las instituciones del sector público, que hacen programación de inversiones y que sobre la base de un conjunto de normas y procedimientos técnicos y metodológicos establecidos dentro del SISPU, a partir del ciclo de los proyectos, se interrelacionan dentro del proceso de programación de las inversiones para dar forma a los programas de inversión del sector público.

Componente técnico y metodológico

Es el conjunto de herramientas que norman el proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos. Dentro de estos elementos se encuentran criterios para la priorización de proyectos; boletas e instructivos para la recolección y presentación de la información de los proyectos en sus diferentes etapas; metodologías para la formulación de términos de referencia de estudios de preinversión; metodologías para evaluación ex ante y seguimiento de impactos y riesgos ambientales en la inversión. Así mismo se incluyen en este componente el recurso humano de la unidades ejecutoras capacitado en técnicas de formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil.

Componente de tipo normativo

En este, se incluye todo el conjunto de políticas, normas y procedimientos relacionados con las responsabilidades que cada una de las instituciones tiene dentro del proceso de programación de la inversión según lo establecido por el Manual de Procedimientos y Normas del SISPU; esto implica hacer efectiva la Política de inversión pública, la política presupuestaria y de endeudamiento externo del país.

Componente de tipo informático

Este componente se sustenta en el Banco Integrado de Proyectos, el cual recoge y procesa información de los proyectos en sus diferentes etapas, a fin de facilitar la toma de decisiones dentro del ciclo de vida de los proyectos, a medida que se avanza en el proceso de programación de la inversión. Este último se constituye como uno de los componentes de mayor importancia, al ser el instrumento operativo del Sistema de Inversión del sector público.

Banco integrado de proyectos dentro del SISPU

Es el instrumento que permite la operativización del sistema en cuanto al procesamiento, generación de información oportuna y confiable necesaria para la toma de decisiones. Es decir, para establecer una mejor programación, control y seguimiento de la inversión pública en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos. El mismo permitirá a la administración pública, contar con información estandarizada, homogénea y transparente a nivel de cada proyecto y del programa de inversión pública agregado, a fin de fortalecer los criterios de toma de decisiones tanto en la etapa inicial como en la etapa de maduración, especialmente cuando estos proyectos hayan sido elegibles y requieran de la asignación de recursos.

El nuevo software del Banco Integrado de Proyectos (BIP), permitirá la conectividad de este banco con el SIAFI y el Sistema de la Gestión de Endeudamiento Externo (SIGADE) al interior de la Secretaría de Finanzas y al exterior con el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (SINEG), implantado en el Ministerio de la Presidencia. La interrelación de los sistemas y la producción de información se importará o exportará según sea el caso mediante el uso de Internet entre sistemas y de intranet en el ámbito de la Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión (UPEG's) en cada una de las instituciones que se instalará el banco.

No obstante, lo anterior en unidades ejecutoras aisladas se podrá utilizar cualquier medio tecnológico que facilite la obtención de la información (Internet, módem o diskette). En principio el BIP se ha instalado en 10 Unidades Ejecutoras (SEFIN; SOPTRAVI, SAG, SERNA, SANAA, ENEE, SALUD, UNAT, EDUCACIÓN, FHIS y SETCO), que tienen la responsabilidad de alrededor del 90.7% de la inversión en el sector público.

Como se mencionó en el marco general, el proyecto HON-98/002 con el apoyo de las autoridades de la Secretaría de Finanzas y del personal técnico de la Dirección General de Inversiones Públicas, ha desarrollado una serie de actividades que han permitido mejorar el proceso de inversión pública.

Entre estas actividades se destacan las siguientes: se han realizando los estudios correspondientes acerca del equipo de cómputo que utilizará el nuevo BIP, asimismo, se identificó el recurso humano necesario para la administración del Banco, para lo cual se hizo necesario la firma de Convenios Interinstitucionales entre cada una de las unidades que manejarán el BIP, la Secretaría de Finanzas y el Ministerio de la Presidencia. En general, las metas principales ejecutadas por el SISPU son: instalación del BIP en 10 unidades ejecutoras, capacitación en administración del Banco de 20 técnicos, elaboración del nuevo Manual del Usuario del BIP. Se elaboró una metodología para formular proyectos a nivel de perfil en el sector social, se revisó y adaptó la metodología para la emisión del dictamen técnico- económico, una metodología para seguimiento y evaluación de proyectos, se dieron seminarios sobre análisis financiero y contable de proyectos, formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil con criterio ambiental, gerencia de proyectos, elaboración de términos de referencia, evaluación social de proyectos, programación de inversiones, marco lógico, en el futuro se pretende dar un seminario para capacitación de capacitadores con duración de un mes.

Módulos del banco integrado de proyectos

- Identificación
- Formulación y Evaluación
- Presupuesto y Financiamiento
- Programación Física-Financiera
- Seguimiento Físico-Financiero
- Gerencia de Proyectos

Módulo 1: Identificación de Proyectos

Su finalidad es la de servir de fuente de Identificación de Proyectos. Está compuesto por 7 grupos de información.

- Identificación
- Antecedentes de las etapas
- Objetivos

- Justificación
- Descripción
- Costos
- Fuentes de Información

Módulo 2: Formulación y Evaluación de Proyectos

Este módulo contiene información de los diferentes estudios de preinversión (perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño final).

Análisis de los diferentes indicadores del estudio

Estructura de costos por fuente financiera y,

El dictamen técnico económico que tiene que ser emitido por la Dirección

General de Inversiones Públicas de la SEFIN

Módulo 3: Presupuesto y Financiamiento

Registra información del proceso de inversiones, cuando el proyecto comienza a solicitar la asignación de recursos para año presupuestario. Este módulo capta y almacena la información siguiente:

- Variable relativas a toda la fase de negociación
- Estado del dictamen de financiamiento externo
- Una adecuada programación de acuerdo a las normas del SISPU
- Registra las modificaciones presupuestarias que solicitan las instituciones a la SEFIN
- Las condiciones de financiamiento del proyecto
- Los comentarios de Presupuesto y Financiamiento
- Los responsables de la información introducida al banco y/o a las fichas

Módulo 4: Registro

Registra la programación trimestral de las metas de las unidades físicas y de los recursos financieros asignados al proyecto.

- Brinda al usuario un campo de texto abierto para que se pueda describir los aspectos que no fueron tratados en las variables de los diferentes grupos de variables
- Proporciona a nivel central la información sobre los responsables de introducir la información en el computador y en las fichas.

Módulo 5: Seguimiento Físico Financiero

- Registra el avance físico y financiero del proyecto, en función de la programación trimestral que se ha elaborado para ese mismo proyecto
- Le proporciona al usuario un texto libre para que pueda describir los acontecimientos más relevantes de este proceso
- Detalla la información sobre la responsabilidad de la gerencia del proyecto y sobre la(s) personas que han generado la información en el banco.

Módulo 6 : Gerencia de Proyectos

- Registra la información de los realizadores del y supervisores del proyecto así como el seguimiento económico de las actividades del proyecto

Soporte técnico y metodológico

A pesar de que se ha elaborado una metodología general para la formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil y metodología específicas por sector, el proceso se ve debilitado por la baja capacidad de generación de proyectos acordes con las áreas estratégicas definidas, limitando una adecuada orientación futura de la inversión al no poder generalizar al interior de todas las instituciones del sector público un proceso sistemático e institucionalizado de preinversión.

Efectivamente, con la implementación e institucionalización del SIPSU, se espera poder integrar totalmente la programación de las inversiones con la preparación de los presupuestos anuales; mejorar las capacidades de formulación de proyectos; incrementar los niveles de coordinación interna y externa, a efectos de evitar las acciones individuales para la gestión y obtención de los recursos externos; aplicar los roles, responsabilidades y actores involucrados definidos dentro del proceso de la programación de la inversión pública; y mejorar los canales de información, de manera que los mismos permitan la programación y el seguimiento de los proyectos en base a información confiable, relevante y oportuna.

III. Consideraciones finales

Actualmente se cuenta con el apoyo total de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Naciones Unidas, quienes han dado legitimidad al proceso, además de contar con un marco normativo.

Resultados obtenidos

- En mayo del presente año, se firmó el contrato con la empresa SINERGY para la instalación del nuevo software en el servidor LAN del SISPU
- Se identificó el sistema de comunicación de datos del Banco Integrado de Proyectos del SISPU, sin el cual no funcionaría la transmisión de datos vía internet
- Se recibieron las licencias de la aplicación del software
- Se identificaron las 10 instituciones donde se instaló inicialmente el software
- Se realizó un estudio de las necesidades de equipo requerido para el funcionamiento del BIP al interior de cada UPEG seleccionada
- Se firmaron convenios interinstitucionales estableciendo los responsables para operar el Banco Integrado de Proyectos.
- Se capacitó parcialmente a los administradores centrales del Banco Integrado de proyectos
- Se ha dado capacitación en materia de proyectos, de enero del presente año a la fecha, a 500 técnicos de las diferentes unidades ejecutoras
- Se revisó el Manual del Usuario, incorporando las sugerencias de las UPEG,s

Características básicas del nuevo software del BIP

- Desarrollo total en internet e Intranet
- Permite el acceso desde cualquier lugar a la información en materia de inversión (si se tienen los derechos correspondientes)

- Mantiene una base de datos centralizada actualizada
- Permitirá efectuar georeferenciación de la inversión pública
- Conectividad con otros Sistemas.

Principales Limitaciones

- Ley del SISPU en proceso de aprobación
- Falta de decisión política para su aprobación
- Escasez de recursos para contraparte
- Condicionalidades de los organismos internacionales
- Lentos procesos administrativos
- Inadecuado apoyo logístico para el seguimiento de proyectos

Desafíos futuros del SISPU

- Proceso de inversión pública eficiente
- Que el Sistema proporcione un Programa de Inversión Pública de corto y mediano plazo jerarquizado
- Transparencia en el proceso
- Que existan criterios para la jerarquización de proyectos, haciendo énfasis en los enunciados del PMRTN y en la ERP
- Que exista coordinación
- Recursos Humanos capacitados
- Que los recursos para los proyectos sean asignados con equidad
- Manejo de crédito para la inversión (dictaminar de acuerdo a la prioridad)
- Sistema de información centralizado a nivel ejecutivo y descentralizado operativamente

Seminario internacional sistema de inversión pública, informe de la República de Panamá

**Dirección de Programación de Inversiones del
Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá**

Introducción

En el marco del programa regional de capacitación “La Administración financiera integrada en Centroamérica República Dominicana 1998 a 2001”, la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en cooperación con la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala y la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), desarrollan el seminario internacional sobre el tema “Sistema de Inversión Pública”, evento de capacitación que permite el intercambio activo de ideas y experiencias entre los delegados de varias entidades públicas de los países centroamericanos y de la República Dominicana.

El presente informe se ha elaborado de acuerdo a la guía metodológica presentada, de forma tal, que logre expresar las experiencias y los esfuerzos de la República de Panamá para aumentar el nivel de ejecución del gasto público, especialmente en el componente de inversiones que garanticen que la sociedad en su conjunto, tenga una participación más directa y equitativa de los beneficios del crecimiento económico así como del progreso social.

Como primera parte del informe se describen las características de la organización de la administración pública de Panamá y la interacción institucional del sistema de inversión pública con el sistema integrado de administración financiera.

Pasamos luego a describir el funcionamiento del sistema de inversión pública, sus objetivos y organización, la metodología, normas y principales procesos.

Para concluir, se exponen algunos factores que se consideran han coadyuvado al desarrollo del sistema y aspectos que están en proceso para lograr una mejor consistencia en su aplicación y la necesidad de implementar la evaluación ex post de forma tal que contenga los indicadores necesarios para cuantificar el impacto de la inversión sobre la comunidad y la calidad de la misma.

Características de la organización de la administración pública en Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá establece que el poder público sólo emana del pueblo y lo ejerce el Estado a través de tres órganos que actúan limitada y separadamente pero en armónica colaboración, los cuales son:

- Órgano Legislativo
- Órgano Ejecutivo
- Órgano Judicial

Cuenta además con seis organismos independientes responsables de fiscalizar los fondos públicos, defender los intereses del Estado y de los municipios, de los ciudadanos, la correcta prestación de los servicios públicos y garantizar la honradez y eficacia del sufragio popular. Estos organismos son:

- La Contraloría General de la República
- El Ministerio Público

- La Defensoría del Pueblo
- El Ente Regulador de los Servicios Públicos
- El Tribunal Electoral
- La Fiscalía Electoral

De igual manera, se destacan otros dos organismos independientes, responsables de permitir la libre competencia, combatir el monopolio, orientar al consumidor y regular el sistema bancario nacional, como lo son:

- La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor
- La Superintendencia de Bancos

El Gobierno panameño a través del Órgano Ejecutivo, constituido por el(la) Presidente(a) de la República y los Ministros de Estado, formulan las políticas públicas a nivel nacional, que determinan las estrategias de desarrollo sustentadas en los planes de gobierno definidos por las distintas administraciones gubernamentales, constituyendo la base para el proceso de planificación a largo, mediano y corto plazo.

El desarrollo de la gestión pública se estructura a partir de una perspectiva de centralización normativa y descentralización operativa, en la cual, el núcleo central o rector bajo el cual se establecen los lineamientos de la acción del Estado, se materializa a través del Ministerio de Economía y Finanzas quien establece la política económica, social y fiscal, de obligatorio cumplimiento para todas las entidades que conforman el sector público, representando el eje relevante para el desarrollo nacional.

Los esfuerzos realizados a la fecha, se orientan a que las actividades económicas más dinámicas, en términos de generación de divisas y de producto, se transformen en actividades capaces de generar empleo productivo para una creciente proporción de la fuerza de trabajo, y para que la inversión social de las últimas décadas, se generalice hacia los sectores de la población excluidos, razón por la cual, el gobierno nacional le ha dado importancia central al programa de inversiones públicas, especialmente en salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, como plataforma del desarrollo del capital humano.

En este escenario, se han destinado recursos para la implementación de un sistema de inversiones públicas con el propósito de fortalecer las actividades de reinversión y ejecución de los proyectos que realizan las Entidades del Estado, mejorando de ese modo, el proceso de inversión pública en el país.

Los componentes que se desarrollan paralelamente dentro del Programa denominado Modernización y Fortalecimiento de la Administración Pública, incluyen:

- Administración financiera del Estado, con su componente informático SIAFPA
- Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) y su banco de proyectos Torre de Control
- Cuenta Única del Tesoro (CUT)
- Modernización integral del sistema tributario de Panamá
- Modernización de la administración de aduanas
- Modernización de la administración del catastro y bienes patrimoniales
- Fortalecimiento de la administración de justicia

- Centro de investigación tecnológica en seguridad de datos, como autoridad especializada en la administración de firmas digitales.

El objetivo que se persigue es la modernización y fortalecimiento de los mecanismos de programación y seguimiento, promoviendo una mayor coordinación y eficiencia en la asignación de los recursos del Estado y mejor consistencia entre las decisiones de inversión, las políticas macroeconómicas y los objetivos de desarrollo, en el que el SIAFPA y la Torre de Control, guardan estrecha relación con la implementación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP).

La responsabilidad de administrar y asegurar el funcionamiento del SINIP le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI), la cual está conformada por cuatro áreas que agrupan quince sectores de actividad económica para facilitar el análisis macro de la actividad inversora del Estado.

Antecedentes

Los primeros intentos de Panamá en implementar un sistema de inversión pública se remontan a finales de la década de los setenta, mediante un Sistema Nacional de Proyectos, cuyos objetivos primordiales estaban dirigidos a lograr la racionalidad y en la asignación de los recursos la coordinación de los procesos relacionados con la asignación a proyectos públicos. Adicionalmente, se incluían en los objetivos, aspectos asociados a la programación y priorización de los proyectos dentro de los sectores y regiones que apoyaran una estrategia de desarrollo nacional. Aunque en este primer intento no se alcanzó los objetivos trazados, al menos quedó evidenciada la importancia de reordenar la preinversión e inversión del Estado panameño.

Después de algunos fallidos intentos realizados a inicios de la década de los ochenta, se retoma la idea de un sistema de inversión pública en 1993, bajo la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante una consultoría que analizó los procesos de planificación y programación de inversiones, desarrollados por la Dirección de Planificación Económica y Social del Ministerio de Planificación y Política Económica.

En 1995 se enfatizan los esfuerzos con la realización de dos genéricas del sistema y dos puntualizadas sobre el sistema de información del mismo. Una de ellas, auspiciada nuevamente por el BID, estaba dirigida a la elaboración de un marco institucional y diagnóstico para la programación de inversiones públicas en el ámbito nacional, con el objetivo de crear un Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP).

La segunda consultoría se realizó con el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). En ella se evaluó la estructura organizacional existente de la inversión pública en aquella época, se propusieron los reajustes necesarios para una nueva organización, así como principios metodológicos que garantizarían la eficiencia y la eficacia de la inversión pública en Panamá.

Como complemento de los dos estudios previos, se realizó una tercera consultoría, cuyo objetivo estaba dirigido al diseño conceptual y lógico del sistema de información del SINIP (Banco de Proyectos). Como resultado de esta última consultoría, se concluyó que un sistema bajo los esquemas de Banco Integrado de proyectos de Chile, era factible su adaptación, tanto en sus objetivos, estructura y alcance en Panamá.

Una cuarta consultoría que sirvió de base para las negociaciones de préstamos que se aprestaba realizar Panamá para la implantación de un sistema de inversiones públicas, tenía como fin apoyar al Departamento de Programación de Inversiones en los diseños de un esquema de integración computacional de los distintos sistemas existentes, centrada en el Sistema Integrado de

Administración Financiera (SIAFPA), así como la elaboración de las especificaciones técnicas en detalle de hardware y software.

Las consultorías anteriores sirvieron de base para que en 1997, se firmara un Convenio de Préstamo, Contrato N° 1004/OC-PN entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno de la República de Panamá, bajo el nombre de Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal. En dicho Programa se incluyó el Subprograma de Fortalecimiento de Análisis Económico, con la finalidad de fortalecer y sistematizar la programación y seguimiento de la inversión pública, a fin de mejorar la ejecución presupuestaria y la asignación de recursos públicos.

Uno de los componentes del Subprograma, se fundamentaba en la implementación y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas, el cual tiene como prioridad el reordenamiento de la inversión pública, mejorando la asignación de los recursos bajo criterios de rentabilidad económica y social.

Para la implantación de un Sistema de Inversiones Públicas en Panamá, se establecieron tres componentes a desarrollar: Metodología, Capacitación y un sistema de Información, es decir un Banco de Proyectos.

A partir de 1998, se inicia la ejecución del proyecto, mediante la estructuración de la organización institucional y ordenamiento de los procesos de inversión. La responsabilidad de administrar y asegurar el funcionamiento del SINIP, ha sido asignada al Ministerio de Economía y Finanzas, el cual ha delegado en lo interno en la Dirección de Programación de Inversiones (DPI).

Marco legal

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas se sustenta sobre una serie de normas y disposiciones que respaldan su estructura y funcionamiento organizacional.

En septiembre de 1996, se dan los primeros pasos hacia la estructuración de un SINIP, mediante Resuelto Ministerial 003, se reestructura la Dirección de Planificación Económica y Social para crear la Dirección de Análisis Económico e Inversiones Públicas. Esta Dirección estaba compuesta por el Departamento de Programación de Análisis Económico, el Fondo de Preinversión, el Departamento de Programación de Inversiones y Cooperación Técnica.

Mediante Decreto Ley N°97, del 21 de diciembre de 1998, se crea el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), asignando funciones que corresponde al MEF en materia de economía, inversiones públicas y desarrollo social. A la postre se indica, diseñar, normar y coordinar, con la colaboración de las dependencias del Estado y de acuerdo con la orientación del órgano ejecutivo, las propuestas de políticas públicas económicas, de corto, mediano y largo plazo; así como la estrategia social de acuerdo con las orientaciones emanadas del gabinete social, y programar las inversiones públicas.

Así mismo, se establece que en materia de administración pública, le corresponderá al MEF, orientar y ejecutar planes relativos a la política y organización administrativa del sector público y a su función y gestión eficiente, y prestar asesoría sobre la materia a las demás instituciones del sector público.

uego, con el Decreto Ejecutivo N° 46-A del 17 de junio de 1999, se establece la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas, creando el área sustantiva y de apoyo técnico, que integran las direcciones cuyas funciones son claves para el cumplimiento de la misión de la institución; La Dirección de Planificación y Políticas Públicas, bajo la cual quedan adscritas la Dirección de Análisis y Políticas Económicas, la Dirección de Políticas Sociales, la Dirección de Planificación Regional, la Dirección de Programación de Inversiones y la Secretaría Técnica del Fondo de Preinversión.

A continuación, mediante resuelto N°101 del 2 de julio de 1999, el Ministro de Economía y Finanzas, asigna a los Viceministerios de Economía y Finanzas la coordinación de las distintas direcciones, con la finalidad de mantener integradas las funciones que garanticen el cumplimiento de su misión.

Al Viceministerio de Economía se integra la Dirección General de Planificación y Políticas Públicas, la cual contiene a la Dirección de Programación de Inversiones.

En noviembre de 1999, mediante Resuelto Ministerial N°131, se establecen las funciones que desarrolla la DPI, entre ellos:

- Preparar el programa anual de inversiones públicas
- Realizar anualmente el seguimiento financiero del programa de inversiones mediante el sistema de información del SINIP
- Coordinar los programas de capacitación del sector público y el desarrollo de metodologías en formulación y evaluación de proyectos
- Mantener un inventario de los proyectos de inversión pública debidamente evaluados dentro del sistema de información del SINIP
- Participar en la preparación y evaluación de programas y proyectos que se financien con recursos de los organismos bilaterales y multilaterales de crédito.

En este resuelto también se crean las unidades de apoyo para el funcionamiento de la DPI, estas son: unidad de sistemas de información, unidad de capacitación, metodología y normas, y la unidad de programación y seguimiento de inversiones. Esta última unidad estará organizada en dos jefaturas, las que a su vez coordinarán el trabajo de los sectores correlacionados en las siguientes áreas: área social, administración y justicia, y área de infraestructura, producción y ambiente.(ver esquema abajo).

Por último, en dicho resuelto, se establecen las funciones de las unidades de apoyo de sistemas de información, capacitación, metodologías y normas, así como de programación y seguimiento de inversiones.

El sistema de inversión pública

Estructura de la administración del SINIP

En materia de inversión pública, la administración del Estado, dispone de una organización institucional de tipo funcional, centralizada a nivel institucional y desconcentrada territorialmente, en la que interactúan 53 instituciones del nivel central que participan en el proceso de transformación de las ideas de inversión.

Organización funcional

En la organización del sector público, es posible distinguir 3 tipos de funciones dentro del proceso de inversión pública.

De Gobierno (decisión): este nivel adopta decisiones y prioriza acerca de qué proyectos o estudios realizar, sobre la base de las recomendaciones técnico económicas proporcionadas por el nivel asesor. La función del Gobierno reside en el poder ejecutivo a través del Presidente de la República; y por descentralización y desconcentración territorial, en los ministros, gobernadores y directores regionales de las instituciones; y en el nivel local en los alcaldes.

De Administración (ejecución): es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación, evaluación y ejecución, a través de la contratación de estudios y obras de los proyectos

de inversión. La función de administración es realizada por los ministerios, empresas e instituciones públicas, como así mismo por municipalidades y demás unidades técnicas.

De Asesoría (coordinación): a esta función le corresponde la coordinación y compatibilización de las decisiones de inversión, entre los niveles de Gobierno y administración. Debe realizar la revisión técnica de los estudios y proyectos de los organismos públicos (ministerios, instituciones públicas, empresas del Estado, organismos regionales, etc.) que aspiran a financiamiento público, y emitir la correspondiente recomendación técnica económica. La función de asesoría la llevan a cabo el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.

Descentralización territorial

La descentralización territorial presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones.

- Nacional
- Provincial
- Municipal

En cada uno de estos niveles, las instituciones desarrollan un determinado papel para lograr el objetivo básico del SINIP, el que consiste en alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables desde el punto de vista social y económico.

A continuación, se presenta las instituciones que participan en los distintos niveles y el papel que desempeñan dentro del proceso de inversión pública.

Nivel nacional

Rol del Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Programación de Inversiones y de la Dirección de Presupuesto de la Nación

Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de colaborador del Presidente de la República, a través de la Dirección de Programación de Inversiones y la Dirección de Presupuesto de la Nación, normar y administrar el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, aplicándolo a todos aquellos servicios, instituciones y empresas del sector público que realizan actividades de inversión.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su Dirección de Programación de Inversiones, está encargado de dar las normas y pautas para la formulación, presentación y evaluación de proyectos de inversión pública, así como de analizarlos y emitir una recomendación técnica económica de éstos, para lo cual realiza las siguientes tareas:

- Coordinar las acciones de las instituciones en materia de inversión pública
- Administrar el subsistema de análisis técnico económico llamado también sistema de información básicas de inversión
- Administrar el Banco de Proyectos (BP)
- Asesorar a la Dirección de Presupuesto de la Nación en la asignación de los recursos del presupuesto general del Estado a proyectos de inversión
- Capacitar funcionarios públicos en las técnicas de formulación y evaluación Social de proyectos
- Elaborar, revisar y difundir metodologías de formulación y evaluación de proyectos

- Por su parte la Dirección de Presupuesto de la Nación está encargada de preparar, elaborar y asignar el presupuesto general del Estado y de controlar sus usos por parte de todas las instituciones y empresas del sector público. Para ello, debe efectuar las siguientes tareas:
- Realizar un análisis macroeconómico de la situación financiera del país para determinar el marco presupuestario global, su distribución sectorial
- Coordinar el proceso de formulación presupuestaria institucional
- Preparar el presupuesto de inversiones públicas anual, el cual debe ser aprobado por el Consejo de Gabinete y la Asamblea Legislativa para ser formulado como Ley
- Revisar y tramitar las modificaciones presupuestarias conforme a las normas de la Ley anual de presupuesto, solicitadas por los ministerios, instituciones y empresas gubernamentales.
- Efectuar el seguimiento físico y financiero de cada proyecto en los estados de inversión y preinversión desde la óptica presupuestaria.

Rol de los otros ministerios e instituciones públicas que intervienen en el SINIP

La función que realizan actualmente los ministerios en materia de inversión pública consiste en planificar, programar y ejecutar vía administración o por contratación los estudios y obras de los proyectos de inversión de su respectiva institución.

En particular las direcciones regionales de cada ministerio les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían las respectivas unidades técnicas, de modo que estos son presentados al nivel central, según sea la estructura orgánica de cada ministerio, y presentarlos al ministro del ramo para su aprobación y posterior presentación al Ministerio de Economía y Finanzas.

En general, los servicios del nivel nacional identifican y captan ideas de proyectos de inversión de mayor magnitud; luego las preparan y evalúan para su presentación en conjunto con los preparados por las direcciones regionales.

En las instituciones públicas se sigue un procedimiento parecido al de los ministerios. No es así en el caso de las empresas públicas las cuales deben someter sus presupuestos al nivel de consejos directivos para su revisión, análisis y posterior aprobación para envío al Ministerio de Economía y Finanzas.

El esquema de las empresas públicas es el mismo que siguen los patronatos e instituciones subsidiadas por el Estado.

Nivel provincial

En cada una de las nueve provincias y tres comarcas del país, se constituye un gobierno local en representación del Presidente de la República. La organización de máxima jerarquía en la provincia la constituye la Gobernación, en donde la instancia superior de decisión es el Consejo Provincial presidido por el Gobernador de la Provincia.

En materia de inversión pública, el Gobernador cuenta con la asesoría de la Junta Técnica Provincial y de la Oficina Regional del Ministerio de Economía y Finanzas. La Junta Técnica Provincial además de asesorar al Gobernador, contribuye a hacer efectiva la participación de la comunidad en el proceso económico, social y cultural de la respectiva provincia.

Por su parte, en el ámbito provincial cada uno de los ministerios está representado por una Dirección Regional, la cual se preocupa de identificar y captar las necesidades de la población en su sector particular. Es así, como existe una dirección u oficina regional de salud, educación, obras públicas, etc.

Además, una fuente importante de detección de necesidades es el contacto personal del Gobernador con la comunidad, quien se preocupa de entender los problemas que afectan a su provincia en las distintas áreas, captando las necesidades principales, para luego ser comunicadas al servicio correspondiente (direcciones regionales). Otras vías a través de las cuales se captan inquietudes de la población son a través de los representantes corregimientos y las respectivas municipalidades.

Las funciones del Gobernador en materia de inversión para las cuales requiere el acuerdo de la Junta Técnica Provincial son:

- Aprobar los proyectos relativos a la región y sus modificaciones
- Aprobar el proyecto de presupuesto provincial y sus respectivas modificaciones (esto dentro del marco de un proceso de descentralización)

Adicionalmente, el Gobernador deberá consultar a la Junta Técnica Provincial la opinión sobre el informe anual respecto de la ejecución del plan regional de desarrollo y presupuesto regional del año que antecede.

Corresponde a la Junta Técnica Provincial y a las direcciones regionales, recomendar prioridades para la ejecución de programas y proyectos específicos de inversión, de los recursos sectoriales, sociales y municipales.

Por su parte, corresponde a la Dirección Regional del Ministerio de Economía y Finanzas las siguientes funciones:

- Revisar, analizar y recomendar los proyectos provinciales y municipales presentados por el Gobernador
- Revisar, analizar los proyectos presentados por las instituciones regionales y emitir recomendaciones en caso de no cumplir con los requisitos establecidos por el SINIP
- Compatibilizar, a nivel regional, las inversiones municipales, sectoriales y otras, de forma tal que no se dupliquen esfuerzos o se desperdicien recursos.

Conviene destacar que de acuerdo con la política de descentralización, paulatinamente se traspasará desde la Dirección de Programación de Inversiones del nivel central del Ministerio de Economía y Finanzas a las oficinas regionales del mismo, la responsabilidad de revisar, analizar, y recomendar los proyectos que postulen a financiamientos del presupuesto nacional. Esta es una acción que seguirá en el tiempo para hacer efectiva la descentralización en la toma de decisiones de inversión.

Por otro lado, a las direcciones u oficinas provinciales les corresponde:

- Revisar y seleccionar los proyectos de inversión de sus servicios y/o unidades técnicas dependientes en el ámbito regional
- Formular y revisar sus respectivas carteras de proyectos
- Presentar a la Gobernación proyectos para su postulación y financiamiento
- Presentar al ministerio correspondiente los proyectos para su postulación a financiamiento sectorial
- Contratar y controlar la ejecución de los proyectos de carácter regional.

Las direcciones u oficinas provinciales se asesoran con las unidades técnicas departamentales regionales de su respectivo ministerio en la transformación de las ideas (necesidades) a proyectos específicos. Es decir, las unidades Técnicas formulan el proyecto y las Direcciones u Oficinas Regionales del ramo correspondiente, deciden si la postula al financiamiento por parte del Estado.

Si la postulación es a fondos sectoriales, entonces las direcciones u oficinas regionales envían los antecedentes a las direcciones de planificaciones de los ministerios correspondientes para que sean analizados y revisados y luego enviados al Ministerio de Economía y Finanzas para la recomendación técnico económica del proyecto.

La labor de priorización de los proyectos la realiza la institución asesorado por las unidades de planificación y juntas técnicas provinciales, considerando además el marco presupuestario que ha sido asignado a la institución. Una vez seleccionados los mejores proyectos dentro de los presentados, es decir, la nómina de los proyectos a realizar durante el año, la autoridad regional los envía a la unidad técnica correspondiente, la cual estará a cargo de ejecutar la obra.

Procedimiento del SINIP

El SINIP está estructurado de un conjunto de tres subsistemas que conforman las instancias que un proyecto debe cumplir para que esté en condiciones de superar un nivel. Los subsistemas son: análisis técnico económico, formulación presupuestaria y ejecución presupuestaria.

Subsistema de análisis técnico económico

Se refiere a la parte del proceso anual que sigue a la presentación de proyectos al SINIP, se divide en tres etapas:

La primera etapa está constituida por la preparación y envío a las instituciones públicas de los documentos de “Política, Normas y Procedimientos, y Formulación e Instructivos para la presentación de Proyectos” por parte de la DPI del Ministerio de Economía y Finanzas. Esto se realiza durante el mes de enero. Dichos documentos contienen las políticas, objetivos y normas para la presentación de los proyectos en las fichas denominadas IBP (Información Básica de Proyecto) y la información adicional requerida por sector.

Entre las normas están: los documentos de estudio y proyecto que deben acompañar a la IBP, la información que debe incorporarse al Banco de Proyectos en cada una de las etapas y las normas que deben respetarse para dar nombres a los proyectos.

La segunda etapa la llevan a cabo las instituciones públicas participantes del proceso, de acuerdo a las instrucciones antes mencionadas, las que proceden a elaborar los documentos de proyecto conteniendo los antecedentes para su presentación; éstos están constituidos por los estudios de preinversión o básicos realizados y un resumen de los antecedentes del proyecto contenidos en la ficha IBP. Los proyectos son enviados posteriormente al Ministerio de Economía y Finanzas. Esto se realiza entre febrero y marzo.

La tercera y última etapa la realiza el Ministerio de Economía y Finanzas durante los meses de abril y junio, a través de la Dirección de Programación de Inversiones, y consiste en revisar y analizar el contenido de los estudios y fichas IBP y emitir una recomendación técnica económica sobre los mismos.

Subsistema de formulación presupuestaria

Este subsistema tiene como objetivo la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, provincial y de las empresas que cuentan con la recomendación favorable de la Dirección de Programación de Inversiones.

Esto permite a las instituciones disponer de los recursos necesarios para ejecutar ya sea estudios básicos, de preinversión o proyectos de inversión.

La formulación presupuestaria tiene como principales funciones homogenizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de recursos y aplicación del presupuesto aprobado para el sector público.

La institución responsable de formular el presupuesto del sector público es el Ministerio de Economía y Finanzas a través de su dependencia técnica que es la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA); su fundamento legal está en la Constitución de la República, el código fiscal y en la ley anual por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado.

Este proceso, comprende la estimación de un marco presupuestario preliminar (mayo y junio) de cada institución y sus respectivas dependencias, así como de la situación de las finanzas públicas que refleje los posibles ingresos y gastos para el próximo período fiscal, y se define la política presupuestaria que contiene las directrices bajo las cuales las instituciones públicas deberán elaborar sus anteproyectos de presupuesto. En esta política presupuestaria, se determina:

- La política de ingresos
- La política de gastos
- La política de inversiones

Estas directrices se comunican a todas las entidades en el mes de junio, indicando el inicio del período de formulación presupuestaria, instruyendo la necesidad de que cada entidad defina su política presupuestaria institucional en la elaboración de su anteproyecto de presupuesto.

Proceso de elaboración de los anteproyectos de presupuesto institucionales

Cada una de las instituciones públicas elabora su propio anteproyecto de presupuesto que deberá contener todos los ingresos así como los gastos de funcionamiento y de inversión. Este proceso se inicia en los meses de mayo a junio y finaliza en el mes de julio con la presentación del anteproyecto institucional al Ministerio de Economía y Finanzas, el 31 de julio de cada año. Es importante que las entidades cumplan con los criterios generales para la asignación de recursos.

Por parte de la DIPRENA, el criterio básico para la asignación de recursos a un proyecto determinado será la recomendación técnico económica favorable por parte de la DPI, además de considerar otros aspectos como:

- El proyecto cuente con fuente de financiamiento garantizada. Proyectos financiados a través de las Instituciones Financieras o Gobiernos Extranjeros (Donación)
- Esté dentro de los planes y políticas sectoriales e institucionales
- El gasto en el proyecto no afecte alguna variable macroeconómica
- Exista consistencia y congruencia con las funciones operativas de las Instituciones.

Discusión del anteproyecto de presupuesto

En el mes de agosto se inicia su análisis por parte de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, conformándose grupos de técnicos de trabajo para análisis conjuntos entre sectorialistas de la DPI y de la DIPRENA para la revisión del anteproyecto en lo que respecta al programa institucional de inversiones.

También durante finales del mes de agosto e inicios de septiembre, se realizan las vistas presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas con cada una de las instituciones del sector público, en la cual se presenta una visión preliminar del manejo macro de las cifras económicas del Estado y su proyección, revisándose y comunicándose las cifras consideradas a cada una de las instituciones para la siguiente vigencia fiscal. Luego de esta fase, se elabora el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado el cual es elevado a la consideración del Consejo de Gabinete quien debe aprobarlo a más tardar el 30 de septiembre. Una vez aprobado el proyecto de ley por el Consejo de Gabinete, se presenta a la Asamblea Legislativa para su examen, aprobación o rechazo.

Discusión del proyecto ley presupuesto

El Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado es presentado a la Asamblea por el Ejecutivo, tres meses antes de finalizar la vigencia actual. La Asamblea inicia vistas internas en la Comisión de Presupuesto (primer debate), las mismas toman alrededor de 2 meses (octubre y noviembre), luego es presentado al pleno de la Asamblea Legislativa para su aprobación en segundo y tercer debate. Aprobado el mismo es convertido en Ley del Presupuesto General del Estado (diciembre).

Este es enviado a Presidencia para su refrendo y publicación en la Gaceta Oficial del Estado. La Ley contiene los ingresos presupuestados, gastos presupuestados y las normas presupuestarias que regirán el proceso durante su implementación. Una vez aprobado el Presupuesto la Dirección de Presupuesto de la Nación lo implementa a través del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) en coordinación con la Contraloría General de la República, a fin de que esté disponible para iniciar su ejecución el primer día hábil del año fiscal.

Subsistema ejecución presupuestaria

El subsistema de ejecución presupuestaria tiene como objetivo regular y supervisar la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento.

La DIPRENA es el organismo técnico encargado de asignar los recursos financieros del Estado, y de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria. Además tiene como función regular y supervisar la ejecución del gasto público conforme se establece en el Código Fiscal y la Ley de Presupuesto; sin perjuicio de las atribuciones que en este ámbito le corresponde a la Contraloría General de la República.

El presupuesto del Sector Público consisten en una estimación financiera de los ingresos y la autorización máxima de gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.

El ejercicio presupuestario coincide con el año calendario. Las cuentas del ejercicio presupuestario quedan cerradas al 31 de diciembre de cada año. El saldo final de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciben con posterioridad a esta fecha son incorporados al ejercicio fiscal siguiente. No obstante, existen compromisos del Estado que al cierre presentan cuentas de gastos de vigencias, los cuales son reservados para ser cancelados en los años posteriores sin afectar el presupuesto vigente.

La DIPRENA propone un programa de ejecución mensual del presupuesto en el mes de diciembre del año anterior el cual es consultado con todas las partes involucradas en la ejecución de presupuesto. Así mismo confecciona un programa de gastos denominado programa de caja, donde fija el nivel y prioridad de los mismos.

Este se realiza sobre la base de la programación de caja anual presentado por cada institución, la proyección de la Dirección Nacional de Ingresos y la programación de la Dirección de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas, acorde con el presupuesto vigente, que contiene la estimación del comportamiento de los ingresos y gastos en forma mensual.

Por su parte los estudios y proyectos presentados para la ejecución, deberán acompañar las estimaciones respecto a la programación del gasto mensual.

Para que este proceso se verifique a cabalidad, es necesario que todos los estudios y proyectos estén debidamente registrados en el Banco de Proyectos y con sus antecedentes plenamente actualizados.

La individualización de los estudios y proyectos, así como los montos que se postulan, deben ser congruentes con lo aprobado durante la fase de formulación presupuestaria. Las discrepancias que al respecto pudieran presentarse en esta materia, precisan ser justificadas por las instituciones correspondientes ante la DPI y la DIPRENA.

Se deberá considerar además, el mantener el código y nombre del proyecto permanente y no variarlo con respecto a las etapas anteriores.

Subsistema de evaluación ex-post

Este es un subsistema que aún no se ha desarrollado, puesto que el Sistema Nacional de Inversiones Públicas no ha alcanzado su madurez y desarrollo como para efectuar estas evaluaciones de obras aprobadas conforme a los conceptos emitidos en los otros subsistemas.

Sin embargo, su diseño será consistente y congruente con los formulados en otras latitudes donde actualmente está en implementación y desarrollo los sistemas de inversiones.

No obstante, se puede considerar a futuro generar las evaluaciones en los niveles de asignación institucional, sectorial, regional, etc. Estas evaluaciones deberán ser realizadas por unidades externas a las instituciones involucradas en el proceso tanto a nivel de administración como a nivel de asesoría.

Otro aspecto que deberá ser tomado en cuenta primordialmente será la generación de metodologías para la evaluación ex post de forma tal que contenga los indicadores necesarios para cuantificar el impacto de la inversión sobre la comunidad y la calidad de la misma.

Principales elementos del SINIP

Dentro del SINIP se pueden distinguir cinco elementos que lo conforman; estos son:

- Ficha IBP
- Metodología de evaluación
- Precios sociales
- Capacitación
- Banco de proyectos

Fichas IBP

La ficha IBP es un resumen esquemático de los principales aspectos tratados en los proyectos que aspiran a financiamiento público, y tiene como objetivo fundamental estandarizar la presentación de éstos al Ministerio de Economía y Finanzas.

En la actualidad, la ficha IBP para todos los sectores, se está generando manualmente, pero posteriormente constituirá un reporte del Banco de Proyectos, con información básica, estandarizada y anexos con información específica de cada sector.

Metodologías de evaluación

El Ministerio de Economía y Finanzas en conjunto con los ministerios correspondientes, deberán trabajar en la creación de una serie de metodología de evaluación social de proyectos, las cuales serán validas tanto para los proyectos financiados con recursos locales como los financiados a través de empréstitos externos. Esta es una de las debilidades que ha ostentado el proceso de inversión panameño durante años, el cual no permite mejorar el proceso de toma de decisión ni la racionalidad de los recursos, ni la calidad de la inversión llevada adelante por el Estado.

Debido a lo anterior, se está trabajando en una licitación para la formulación de por lo menos 9 metodologías básicas para los sectores cubiertos por el SINIP. Entre ellas podrían estar transporte, riego, educación, salud, agua potable (rural y urbana), Alcantarillado, edificación pública e informática. Estas metodologías serían las iniciales y propicias a seleccionar por el número y cuantía actuales de proyectos generados en estos sectores.

Las metodologías se diferencian básicamente en la forma de medir y cuantificar los beneficios. En el caso de las desarrolladas para Panamá, no se esperan sean distintas de las identificadas en otros países; es decir, en unas los beneficios serán cuantificados a través de un método directo, midiendo la disposición a pagar de los consumidores; en otras, los beneficios serán medidos por ahorros en costos de tiempo, de operación y de conservación en general del proyecto. Por último, existirán unos en donde los beneficios son difíciles de medir (proyectos sociales: educación, salud, justicia, etc.), estos no incluyen en su formulación una evaluación socioeconómica y solo se analiza su conveniencia según el criterio de costo-eficiencia o eficacia.

Precios sociales

En el caso de los precios sociales que deberán ser estimados para ser utilizados en las diferentes metodologías para la formulación y preparación de los proyectos de inversión pública, el Ministerio de Economía y Finanzas estará realizando una contratación de un sistema automatizado que permita calcular y actualizar anualmente los precios sociales, estos estarán calculados para la divisa, mano de obra y tasa social de descuento, entre otros.

Precio social de la divisa: este deberá reflejar el costo que significa a la economía el producir una divisa adicional, en términos de recursos productivos; si existen distorsiones que afecten el mercado de la divisa, este precio diferirá del privado (o de mercado)

Precio social de la mano de obra: tiene su origen en la existencia de significativas tasas de desempleo crónico, junto con la presencia de sectores protegidos y no protegidos en el mercado laboral

Tasa social de descuento: debe reflejar el costo real de financiamiento que enfrentarán los proyectos públicos durante su ejecución

Capacitación

Un aspecto fundamental en este proceso es disponer de recursos financieros que permitan desarrollar un continuo programa de capacitación de profesionales de la administración pública en el área de preparación y evaluación de proyectos. Se estima que es de alta rentabilidad social formar equipos capaces de identificar y preparar proyectos en todas las entidades del sector público.

En la medida que las asignaciones presupuestarias dependan de la cantidad de proyectos que estén adecuadamente preparados, y que la disponibilidad de crédito externo dependa fundamentalmente de ello, algunas entidades y ministerios verán disminuidas sus posibilidades de obtener fondos; ello no porque no existan buenas oportunidades de inversión, sino porque no tienen los equipos adecuados para identificar, preparar y evaluar los proyectos correspondientes.

Al respecto se puede afirmar que en Panamá ha existido la decisión política y por tanto los recursos para llevar adelante un ambicioso programa de capacitación, ello enmarcado dentro del empréstito 1506 OC/PN con el BID, para el programa de modernización del sector público.

Estrategia de sensibilización y difusión

Para cumplir con este objetivo, se han realizado actividades de difusión y sensibilización del SINIP a todo lo largo del país a partir de 1998 hasta el presente año.

La prioridad de las actividades de sensibilización y capacitación ha respondido a la importancia estratégica de los equipos institucionales en el desarrollo del SINIP. Los primeros eventos realizados se dieron en el año 2000, dirigidos a las instituciones que tienen una mayor asignación presupuestaria y prioridad en la agenda social de gobierno. Estas instituciones fueron el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Educación y el Ministerio de Vivienda. A partir del año 2001, dichas actividades se expandieron a todas las instituciones públicas en Panamá.

Tales eventos fueron el marco para sensibilizar sobre la importancia y utilidad del SINIP, como instrumento de gestión de la inversión pública; presentar y sustentar la documentación normativa que rige el proceso de presentación y análisis técnico de los proyectos; informar sobre la programación del componente de capacitación. Todas estas actividades han dado como resultado la sensibilización de 530 funcionarios, entre técnicos y directivos responsables del área de inversión pública del nivel central.

La nueva forma de conducir el proceso de inversión pública, ha sido transmitida también a nivel provincial. Para ello se han realizado jornadas de trabajo con los directores de planificación provincial del MEF. Se tiene a la fecha a 11 directores de planificación provincial, debidamente sensibilizados y capacitados con el fin de facilitar la asistencia técnica sobre el SINIP.

Estrategia de capacitación

La actividad de capacitación está dividida en tres niveles: básico, intermedio y avanzado.

Nivel básico

Está dirigido especialmente a satisfacer los requerimientos de capacitación del funcionario público del ámbito provincial. Este nivel es atendido por un programa de educación no formal, mediante seminarios-talleres de aplicación que buscan habilitar a los participantes en el manejo de una metodología general de proyectos de inversión pública (identificación, formulación, evaluación, seguimiento y control de proyectos).

Las vivencias que se producen en este nivel de capacitación, han tenido el apoyo académico del Instituto Centroamericano de administración Pública (ICAP), que han permitido habilitar a 200 funcionarios públicos a escala provincial, de los cuales 141 tienen conocimientos y destrezas en las actividades de identificación, formulación y evaluación, y 59 en la temática de gerencia de proyectos.

Nivel intermedio

El curso está dirigido a profesionales pertenecientes a instituciones nacionales y provinciales. Es atendido también, por un programa de educación no formal, mediante seminarios-talleres de aplicación bajo el concepto de “aprender haciendo” que buscan habilitar a los participantes en el manejo de una metodología general de proyectos de inversión pública (identificación, formulación, evaluación seguimiento y control de proyectos).

Los participantes recibieron un conjunto de material didáctico de soporte dependiendo de la temática que se estuviera impartiendo: formulación y evaluación de proyectos, administración y control de la ejecución, y programación de inversiones. Además, se han entregado algunas herramientas informáticas como el PROM, para elaborar y evaluar proyectos y el Microsoft Project para la gerencia de la ejecución de proyectos.

Como resultado de los seminario-talleres de este nivel, se han capacitado 256 funcionarios, de los cuales el 20% pertenece al Ministerio de Economía y Finanzas.

La modalidad del “aprender haciendo” se ha reflejado en 25 documentos de proyectos al nivel de perfil presentados y sustentados en el desarrollo de eventos de formulación y evaluación, y en 15 manuales o diseños administrativos que se elaboraron en los cursos de administración, control y seguimiento.

Nivel avanzado

Este nivel se ha desarrollado bajo un programa formal de postgrado en formulación, evaluación y gestión de proyectos, mediante un convenio con la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), y un contrato de provisión de servicios para el fortalecimiento del postgrado en formulación y evaluación socioeconómica de proyectos con el ICAP, con el fin de garantizar un carácter más selectivo en los capacitados y un lenguaje de mayor rigor en la metodología.

El programa consta de 13 cursos estructurados en cinco cursos básicos o contextuales del ámbito estatal, económico, social, político y gerencial. Ocho cursos de especialización en el área de identificación, formulación, evaluación y gerencia, más el trabajo final para un total de 20 créditos. Tiene una intensidad de 11 meses con dedicación de medio tiempo.

La primera promoción concluyó en el mes de diciembre del año 2000, cuyo resultado fue un total de 20 especialistas en el campo de la formulación, evaluación y gestión de proyectos de inversión de 13 instituciones estatales. La segunda promoción concluirá también en el mes de diciembre del 2001, con un total de 25 egresados en la misma especialidad distribuidos en 14 instituciones públicas para un total de 45 funcionarios capacitados en las dos promociones.

Banco de proyectos

El Banco de Proyectos es un sistema computarizado de apoyo al SINIP, por lo tanto sus principales usuarios son las instituciones que forman parte del SINIP. El Banco de Proyectos permitirá manejar un enorme volumen de información generado para el análisis y discusión de proyectos que se realizan a través del SINIP.

Por otra parte, se constituirá un medio lograr la normalización del SINIP. En ello se destaca la creación de un código único para los proyectos, normas para asignar nombres a los proyectos y un sistema de clasificación sectorial y subsectorial de la inversión.

El sistema se inició operativamente en 1998, a un costo estimado de B/250,0 miles a ser desarrollado en un año, luego de concluir el diseño lógico del Banco de Proyectos en marzo de 1999, se trabajó en la metodología de evaluación y se llamó a licitación pública para la contratación ese mismo año.

A partir del año 2002 se espera esté en marcha el Banco de Proyectos a través de un desarrollo de Base de Datos en tecnología de Web, mediante una Intranet que espera cubra todo el país. Entre sus principales objetivos están:

- Crear una Base de Datos única central de proyectos de inversión a escala nacional, provincial y municipal
- Realizar una labor permanente de apoyo al Sistema Nacional de Inversiones Públicas
- Mejorar y actualizar la organización y normalización del Sistema Nacional de Inversiones Públicas
- Lograr análisis tanto a escala agregada como específico con los cuales se pueda mejorar la toma de decisión de todas las instancias que participan en el proceso de inversión pública
- Permitir análisis de los proyectos de inversión en lo que respecta a la inversión realizada durante los estados de preinversión e inversión

Todos los años el Banco de Proyecto deberá estar concatenado al proceso de difusión, de manera tal que se garantice la actualización en cuanto a su uso y operación del mismo

Criterios generales del análisis técnico-económico

A continuación se describe una síntesis del análisis que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas a los proyectos y estudios en sus distintas etapas para ser incorporados al Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

En el caso de los estudios básicos, estudios al nivel de perfil y prefactibilidad existen puntos de análisis comunes, dependiendo de las características específicas del estudio. En general, si un estudio de preinversión postula a financiamiento por primera vez, el análisis sigue la siguiente secuencia:

- Revisión del documento de proyecto conteniendo los antecedentes que se presentan adjunto con los formularios de la ficha IBP y términos de referencia específicos, con el fin de tener una visión general de los objetivos y metas del estudio
- Verificación de su coherencia con las políticas globales, sectoriales e institucionales
- Recopilación de antecedentes relacionados con el estudio y verificación que no existan duplicidades parciales o totales del mismo
- Revisión de costos del estudio, tanto costo por actividad como del personal requerido u asociados a la administración y supervisión del mismo

Para los estudios iniciados con anterioridad al año presupuestario al que postulan (estudios de arrastre), los principales aspectos que se analizan son los siguientes:

- Recopilación de antecedentes enviados en años anteriores (formularios de la ficha IBP, anexos, estudios básicos, perfil, prefactibilidad o etapas ya realizadas del estudio)
- Comprobación que los objetivos, etapas y metas del estudio no hayan cambiado
- Verificación que los fundamentos técnicos y económicos que justifique el estudio aun se encuentren vigentes
- Comparación de los resultados parciales con las estimaciones preliminares que motivaron su recomendación (justificación de continuidad del estudio)
- Revisión de costos del estudio, tanto costo por actividad como del personal requerido u asociados a la administración y supervisión del mismo.

En el caso de proyectos que postulan pro primera vez a ejecución debe existir un estudio de preinversión que lo respalde, que puede ser perfil, prefactibilidad o factibilidad. Cualquiera sea el nivel de estudio, los aspectos principales que deben ser revisados son:

- Metodología utilizada, por ahora se utiliza la de mínimo costo según sea el caso, posteriormente será la que recomiende el Ministerio de Economía y Finanzas
- Definición correcta del proyecto; principalmente diagnóstico, situación actual y situación con proyecto
- Localización y tamaño del proyecto
- Revisión de costos de inversión y operación. Respecto a los costos de inversión se debe tener especial cuidado en la revisión de los costos unitarios utilizados
- Análisis del financiamiento de la inversión y operación del proyecto.
- Para los proyectos de arrastre, se realizan las siguiente actividades:
- Recopilación de los antecedentes enviados en años anteriores
- Verificación de la permanencia de los objetivos, metas y etapas de ejecución del proyecto
- Comprobación del estado de avance del proyecto de acuerdo al programa original mediante la revisión de la ejecución física financiera, plan de desarrollo y cronogramas de actividades. En caso de existir divergencias, se deben analizar las causas que las originan.

Generalmente durante este periodo de análisis existe una continua interacción entre el Ministerio de Economía y Finanzas y las instituciones interesadas en postular a proyectos de ejecución, con el fin de conocer todos los antecedentes pertinentes antes de emitir una recomendación. Este proceso se lleva a cabo entre los meses abril y junio, de forma tal que permita a las instituciones incluir los proyectos recomendados positivos en sus respectivos anteproyectos de presupuestos.

Como resultado de este análisis el Ministerio de Economía y Finanzas elabora un informe de “Resultados de Análisis Técnico Económico”. Dicho informe se presenta en un documento el cual incluye análisis de las carteras de proyectos tanto agregada como a escala pormenorizado, institucional, sectorial, provincial, etc. Este informe es remitido a la Dirección de Presupuesto de la Nación con copias a las instituciones interesadas. El mismo incluye también información de la recomendación respecto a la conveniencia de ejecutar cada uno de los proyectos, así como las observaciones de índole técnico económicas.

Torre de control

Como complemento al desarrollo del Sistema de Inversión Pública y la necesidad de establecer un proceso que permita de una manera fácil, confiable y accesible desde cualquier punto, contar con resultados concretos del gasto inherentes a la medición del impacto de los programas de inversión, se está diseñando el proyecto denominado **Torre de Control**, que tiene como objetivo establecer la infraestructura tecnológica de información y comunicación, normas y procedimientos, estructura organizacional y capacitación, que garantice la dinamización de los proyectos de inversión pública. A través de la creación de la plataforma aplicativa, se almacenará, monitoreará y analizará, tanto la información de ejecución financiera de los proyectos del estado así como la ejecución física de los mismos.

Para lograr la masificación del alcance de esta información, tanto para su consulta como para su generación, se ha concebido un ambiente web que sirva de alojamiento para el aplicativo. En otras palabras, el interfaz de usuario estará constituido por páginas web con conectividad directa a un manejador de base de datos confiable, robusto y escalable, donde se almacenará y recopilará la información.

La principal meta de este proyecto es lograr un aplicativo que sirva como centro directo de información sobre la ejecución tanto financiera como física de cada proyecto que está llevando a cabo el Estado, de manera tal, que todas las personas involucradas en la toma de decisiones, e inclusive los ciudadanos mismos, podrán estar al día en el avance de los proyectos que les incumben. La accesibilidad a la información permitirá identificar los cuellos de botella, definir prioridades y evaluar rendimientos tanto de recursos como de personal en los procesos administrativos del Estado.

Relación con otros proyectos

La Torre de Control mantendrá relación directa con aplicativos de varios departamentos o instituciones que actualmente cuentan con una plataforma informática que almacena gran parte de la información presupuestaria y financiera del país, por lo que la Torre de Control se establecerá con la habilidad de intercambiar información, recopilarla y combinarla con la ejecución física de los proyectos del Estado, lo cual logrará visualizar de manera completa, la situación de cada proyecto.

Entre los proyectos con los cuales se relacionará la Torre de Control se encuentran:

- Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA): este aplicativo almacena toda la información de la ejecución financiera de cada proyecto que maneja el Estado.
- Sistema de Presupuesto (Dirección de Presupuesto de la Nación): este sistema maneja el presupuesto del Estado y cuenta con un proceso que se alimenta del SIAFPA para mantener actualizada la gestión presupuestaria sobre todo de las inversiones públicas.
- Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP): supervisa y analiza la formulación de los proyectos del Estado. Una vez los proyectos se aprueban en el Presupuesto, el SINIP se encarga de dar seguimiento físico; no obstante, el SINIP no cuenta con información completa, por lo que la Torre de Control brindará estos elementos.

- Organismos internacionales: diversos organismos internacionales son entes ejecutores de proyectos financiados con aportes del Estado y cuentan con sistemas de información que pueden convertirse en proveedores de esa información.

Metodología a utilizar

Se utilizará una metodología basada en el “Microsoft Solution Framework” altamente eficiente, enfocado a la creación de aplicaciones empresariales de misión crítica y alto rendimiento. La disciplina del desarrollo se ha definido bajo los estándares del Microsoft Windows DNA (Distributed Internetwork Architecture), arquitectura de diseño en “N” capas para lograr un alto nivel de confiabilidad, disponibilidad y eficiencia de la aplicación.

Módulos del sistema

Se han planificado los siguientes módulos:

Módulo de seguimiento

El sistema permite dar seguimiento, tanto físico como financiero de cada proyecto. La información del seguimiento físico es provista por personas de las instituciones mismas por medio de páginas web. La información fiscal es alimentada de los sistemas del SIAFPA y presupuesto entre otros.

Módulo de formulación

Este módulo permite a las instituciones crear en el sistema los proyectos y solicitar financiamiento.

Módulo de análisis

Para permitir a las instituciones discutir con el SINIP los proyectos y al SINIP analizarlos.

Módulo de reportes

Permite hacer consultas al sistema por medio de páginas web que van construyendo el reporte en forma dinámica.

Consideraciones finales

Entre los factores que han coadyuvado al desarrollo del Sistema de Inversiones Públicas, podemos mencionar:

- Estrategias de desarrollo sustentadas en planes de gobierno, a través de las cuales se orienta el proceso de planificación a largo, mediano y corto plazo.
- Organización institucional de tipo funcional, centralizada a nivel institucional y desconcentrada territorialmente, que permite compatibilizar las decisiones de inversión entre los distintos niveles de gobierno y de administración.
- Apoyo técnico y económico de instituciones financieras internacionales para el mejoramiento y modernización de los procesos de planificación y seminario internacional programación de inversiones.
- Directrices a través de manuales, normas y procedimientos que estandarizan la presentación y evaluación de proyectos.

Los mecanismos en proceso de implementación, permitirán contar con herramientas de gestión que permita a todos los niveles de la vida nacional, conocer sobre el resultado del accionar del Estado y los beneficios directos que han mejorado la calidad de vida de la población.

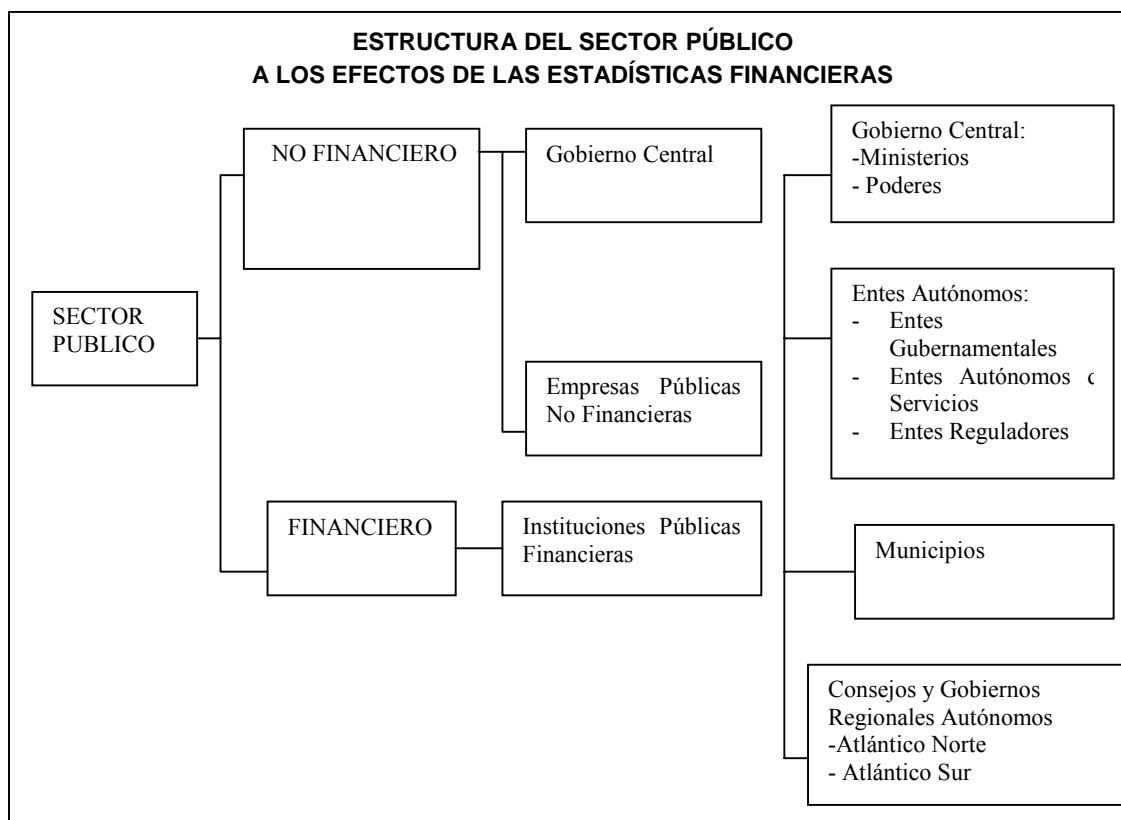
Presentación del sistema de inversiones públicas de Nicaragua

1. Aspectos generales

1.1 Descripción de la organización de la administración pública

Las operaciones de producción de servicios e inversión se realizan dentro un marco, el cual presentamos a continuación.

Cuadro 1
LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NICARAGUENSE



Para el manejo de sus cuentas financieras el sector público nicaragüense está organizado en sector público financiero y no financiero, de acuerdo al siguiente detalle:

El Sector público no financiero, comprende los organismos de la administración gubernamental y las empresas plenamente estatales o con participación mayoritaria del estado, en el patrimonio o en su gestión:

- a) Gobierno Central, constituido por los Poderes Legislativo, Judicial, Electoral, Ejecutivo (Presidencia y Ministerios), órganos de naturaleza autónoma Contraloría General de la República, Procuraduría General de Justicia, y Procuraduría de los Derechos Humanos.
- b) Entes autónomos, conformado por las instituciones autónomas gubernamentales, de servicio e instituciones reguladoras de servicios.
- c) Municipios (gobiernos municipales)
- d) Consejos y gobiernos regionales autónomos, Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Consejo Regional Autónomo Atlántico Sur.

e) Empresas públicas no financieras, comprende las empresas estatales de servicios públicos.

El sector público financiero, lo constituyen los bancos, instituciones de seguros, instituciones de ahorro y crédito para consumo, para viviendas, etc. De naturaleza estatal o con participación mayoritaria de intereses del Estado.

I Sector público no financiero

A. Gobierno general

A.1 Gobierno central

Ministerios y poderes

- Asamblea Nacional
- Corte Suprema de Justicia
- Consejo Supremo Electoral
- Contraloría General de la República
- Presidencia de la República
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación Cultura y Deportes
- Ministerio del Trabajo
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de Fomento Industria y Comercio
- Ministerio de Transporte e Infraestructura
- Ministerio Agropecuario y Forestal
- Ministerio de Relaciones Exterior
- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Gobernación
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
- Ministerio de la Familia
- Procuraduría General de Justicia
- Procuraduría de Derechos Humanos

A.2 Entes autónomos

Entes gubernamentales

- Instituto Nicaragüense de la Juventud y del Deportes
- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)
- Instituto Nicaragüense de Cultura
- Instituto de la Mujer (INIM)
- Instituto Nicaragüense de Pequeña y Mediana Empresa

Entes autónomos de servicio

- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)
- Instituto de Prevención Social Militar (IPSM)
- Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano (ISS-DH)
- Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)
- Instituto de Desarrollo Rural (IDR)
- Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Instituto Nacional Forestal (INAFOR)
- Instituto Nacional Tecnológico (INATEC)
- Instituto Tecnológico Nacional (INTECNA)
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
- Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC)
- Instituto Nicaragüense de Turismo (INTUR)
- Dirección General de Ingresos
- Dirección General de Servicios Aduaneros
- Universidades
- Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN)
- Universidad Centroamericana (UCA)
- Universidad Nacional Agraria (UNA)
- Universidad Nacional de Ingeniería (UNI)
- Universidad Politécnica (UPOLI)
- Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN)
- Bluefields Indian Caribbean University BICU
- Escuela de Agricultura y Ganadería Estelí y Rivas

Entes reguladores

- Instituto de Telecomunicaciones y Correos
- Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)
- Instituto Nicaragüense de Energía (INE)

A.3 Municipios (147)*Consejos y gobiernos regionales autónomos*

- Atlántico norte
- Atlántico Sur

B *Empresas públicas no financieras*

- Petrolera de Nicaragua (PETRONIC)
- Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL)
- Empresa de Correos de Nicaragua
- Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ENACAL)
- Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL)
- Empresa Nacional de Aeropuertos
- Lotería Nacional
- Corporación de Empresas Regionales (CERC)
- Radio Nicaragua
- Canal 6 de Televisión
- Empresa Nacional de Puertos (ENAP)
- Empresa Nacional de Abastecimiento (ENABAS)
- Corporación Nacional del Pueblo (CORNAP)

II Sector público financiero

Instituciones públicas financieras

- Banco Central de Nicaragua (BCN)
- Banco Nicaragüense de Industria y Comercio (BANIC)
- Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI)
- Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER)
- Banco de la Vivienda de Nicaragua (BAVINIC)¹

1.2 Entorno legal

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) fue autorizado por un acuerdo del gabinete económico del 10 de diciembre de 1992 denominado “Proceso para la Formulación, Ejecución y Seguimiento del Programa de Inversión Pública”. Este acuerdo crea a la Dirección General de Inversiones Públicas (DGIP) como coordinadora del sistema y bajo la tutela del Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE).

El acuerdo de gabinete constituyó el marco de ordenamiento de la inversión pública, mediante la descripción de funciones de las instituciones claves involucradas y la creación del Comité Técnico de Inversiones (CTI), coordinado por la Dirección General de Inversiones Públicas (DGIP), con la participación del Ministerio de Finanzas (actualmente Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Banco Central de Nicaragua y el Ministerio de Cooperación Externa; desde entonces la DGIP viene desarrollando un proceso de fortalecimiento y creando las bases del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

El MEDE posteriormente se reestructuró como Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), convirtiéndose en un ministerio sectorial, razón por la cual no podía retener la tutela de la DGIP. Con la implementación de la Ley 290 y su 1: en la Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Se crea el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural, entrara en vigencia cuando se apruebe la ley que determine sus funciones, artículo 48 de la ley 290.

Reglamento: la Ley de Organización, Competencia, Procedimiento del poder Ejecutivo, en septiembre de 1998 la DGIP pasa a ser parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia. (SETEC), esto significó un cambio sustantivo en la situación institucional, ya que puso en una mejor posición para la coordinación de la inversión pública y más cercano a la toma de decisiones del Gobierno Central.

El posicionamiento de la Dirección General de Inversiones Públicas (DGIP) bajo la Secretaría Técnica de la Presidencia ha elevado el rol de administrador/coordinador a un nivel superior al de las instituciones participantes, confiriendo a la DGIP una fuerza de consulta y consultoría que nunca hubiera alcanzado a nivel de dirección ministerial. El nivel de respuesta y coordinación alcanzado ha permitido ampliar la capacidad de exigencia y compromiso con los ministerios. En el presente año, el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo N°.61-2001 de creación, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), donde se establecen sus objetivos, cobertura e instrumentos, incluyendo el Programa de Inversiones Públicas (PIP) y el Banco de Proyecto. Se establece así mismo, la Unidad de Inversiones Públicas (UIP) como el órgano coordinador del sistema o sea la antigua DGIP.

2. El sistema nicaraguense de inversión pública (SNIP)

2.1 Marco conceptual y funcional

2.1.1 Definición general

Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) es el conjunto ordenado de disposiciones legales, normas, marco institucional, metodologías, procedimientos, actividades interrelacionadas y coordinadas que orientan y racionalizan el proceso de asignación y ejecución eficiente de los recursos de inversión pública; contando con un instrumento de información denominado Banco de Proyectos; y para el cumplimiento de sus objetivos con un mínimo de tres subsistemas que son los siguientes:

- a) Subsistema de preinversión
- b) Subsistema de programación
- c) Subsistema de seguimiento y evaluación ex-post

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas está definido en el Decreto como un organismo administrativo, coordinador interinstitucional, de naturaleza jurídica asesora, consultiva, control previo y sucesivo de programas y proyectos de inversiones públicas del Estado y sus instituciones, entes autónomos, descentralizados, municipalidades y todas aquellas instituciones o empresas que reciben fondos provenientes del sector público o en las que el Estado tenga participación accionaria.

2.1.2 Objetivo

El objetivo principal del SNIP es racionalizar los procesos de identificación, formulación, evaluación, selección, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos y estudios básicos que constituyen el programa anual y multianual de inversiones públicas. Específicamente persigue:

a) Abarcar en su integridad el proceso de inversión pública a través del cual los proyectos de inversión pública vayan evolucionando en su ciclo de vida, desde su identificación hasta que entran en operación, en un flujo permanente de proyectos y estudios básicos, incorporados al Banco de Proyectos, con distintos grados de elaboración, de manera que continuamente se esté identificando, formulando, evaluando, priorizando, programando, ejecutando y dando seguimiento a proyectos de inversión pública más rentables desde el punto de vista económico, social y ambiental; de forma que estos contribuyan a incrementar el bienestar de la población y el potencial de crecimiento integral del país.

b) Preparar el programa de inversiones públicas anual y multianual en base a la política, planes y programa económico y social del país; los objetivos nacionales y sectoriales del Gobierno y las necesidades básicas de la población, compatibilizando los recursos disponibles, en estrecha

relación y coordinación con los sistemas: programación financiera, presupuestaria, deuda externa, cooperación externa, protección ambiental, ordenamiento territorial, Contraloría y otros sistemas de la administración pública dentro de los objetivos del SNIP.

c) Garantizar que los recursos internos, externos y contrapartida fiscal, para la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública sean asignados y usados de forma oportuna y eficiente.

d) Garantizar el desarrollo de programas de capacitación a funcionarios públicos, en todos los niveles, sobre los aspectos conceptuales y operativos necesarios para apoyar la implementación, puesta en marcha y operación permanente del SNIP.

2.1.3 Organización

Para la consecución de los fines y objetivos del SNIP se constituyen los siguientes órganos:

- 1) La Unidad de Inversiones Públicas, es el órgano rector del SNIP a lo interno de la SETEC, que servirá de enlace y coordinación con las instituciones que conforman el SNIP. Podrá denominarse abreviadamente UIP.
- 2) El Comité Técnico de Inversiones, que abreviadamente podrá denominarse CTI, será un cuerpo técnico de apoyo al SNIP, integrado por un representante de las dependencias siguientes: La SETEC a través de la UIP, quien lo preside; del Banco Central, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Serán nombrados por los respectivos ministros o presidentes de dichas instituciones, al más alto nivel técnico que corresponda, quienes no podrán delegar su participación en el CTI, salvo en casos excepcionales.
- 3) La Unidad Sectorial de Inversiones Públicas, órgano sectorial de apoyo al SNIP a nivel institucional, que abreviadamente podrá denominarse USIP, y es parte de la estructura orgánica de la institución sectorial que administra los proyectos.
- 4) La Unidad Coordinadora Territorial de Inversiones Públicas, órgano territorial de apoyo al SNIP a nivel departamental, que abreviadamente podrá denominarse UTIP, la cual dependerá de la UIP y se coordinará con las Secretarías Departamentales de Gobierno. Las UTIPs se organizarán en la medida que el desarrollo del SNIP lo requiera.
- 5) La Unidad Ejecutora de Proyectos, órgano de ejecución de los proyectos a nivel institucional, que abreviadamente podrá denominarse UEP. Funcionará en coordinación con las unidades sectoriales y las instituciones que administran los proyectos.

2.1.4 Funciones

Las principales funciones de las entidades participantes en el SNIP se indican a continuación:

2.1.4.1 Secretaría Técnica de la Presidencia

La Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, para cumplir los objetivos del SNIP, tendrá las siguientes funciones:

- 1) Formular y proponer la política de la inversión pública.
- 2) Velar por la consistencia de la inversión pública con el gasto corriente, y de éstos con las políticas, planes y programas del país, en un ámbito de corto, mediano y largo plazo.
- 3) Dar seguimiento al proceso de inversión pública en coordinación con el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría (SIGFA) y al gasto público en general, sobre una base de proyecciones plurianual, en coordinación con las diversas instancias del sector público.

- 4) Proponer el Programa Anual de Inversiones Públicas (PIP) como parte del PIP Plurianual para consideración del Gabinete Económico de Gobierno, y su posterior inclusión en el Presupuesto General de la República.
- 5) Proponer las normas que rigen al SNIP y el funcionamiento del CTI.

2.1.4.2 *La Unidad de Inversión Pública*

La Unidad de Inversión Pública, para cumplir con los objetivos del SNIP, tendrá las siguientes funciones:

- 1). Formular y proponer las normas administrativas operativas, metodológicas, guías, pautas y procedimientos que deberán cumplir todos los programas y proyectos de inversión pública que sean sometidos para su aprobación.
- 2). Establecer las normas, criterios y procedimientos para la elaboración del Programa de Inversiones Públicas anual y plurianual.
- 3) Integrar sus metodologías y sistemas de información al SIGFA.
- 4) Orientar el proceso de identificación, aprobación y financiamiento de la inversión pública que realizan las instituciones sobre una base de programación plurianual.
- 5) Analizar los programas y proyectos que sean sometidos al PIP y emitir recomendaciones técnicas para consideración del CTI.
- 6) Recomendar la selección de programas y proyectos de inversión pública que conformarán el PIP, acordes con la programación económica y fiscal a largo plazo de la nación.
- 7) Analizar las implicancias de carácter económicas financieras de los programas y proyectos de inversión pública sobre el gasto público en general, los gastos recurrentes en particular, e informar a la SETEC.
- 8) Dar seguimiento a la ejecución del Programa Anual y Plurianual de Inversión Pública en coordinación con el SIGFA e informar al CTI.
- 9) Administrar un sistema de información, de acceso público, sobre el Programa de Inversión Pública y emitir informes periódicos de ejecución y resultados.
- 10) Desarrollar programas de capacitación a funcionarios públicos en formulación, evaluación de proyectos, en gestión administrativa de proyectos y otras materias afines para asegurar la eficiencia del proceso de inversión pública.
- 11) Coordinar con el INIFOM y las municipalidades las acciones necesarias para lograr una gestión eficiente de la inversión pública, y orientar para que ésta se enmarque dentro de una estrategia nacional.

2.1.4.3 *Comité Técnico de Inversiones*

El Comité Técnico de Inversiones, para cumplir con los objetivos del SNIP, tendrá las siguientes funciones:

- 1) Evaluar la consistencia de los programas y proyectos sometidos por las instituciones públicas al Presupuesto Nacional con las proyecciones presupuestarias de ingresos y gastos y la disponibilidad prevista de recursos externos.
- 2) Ratificar y/o modificar la recomendación técnica de los proyectos emitida por los especialistas de la UIP y elevar a consideración de la SETEC la propuesta del Programa Anual y Plurianual de Inversiones Públicas.

- 3) Revisar los reportes de seguimiento físico y financiero de los programas y proyectos en ejecución.
- 4) Recomendar evaluaciones intermedias y evaluaciones ex post para grupos seleccionados de programas y proyectos e informar a la SETEC.

2.1.4.4 Unidades Sectoriales de Inversión Pública (USIP)

- a) Identificar sus proyectos, y estudios básicos de acuerdo con los lineamientos anuales de inversiones públicas.
- b) Formular y evaluar los proyectos a nivel de perfil básico o avanzado, de acuerdo a las pautas metodológicas emitidas por la UIP.
- c) Presentar a consideración de MARENA los proyectos que requieran un permiso ambiental de acuerdo a la ley.
- d) Presentar a consideración de la UIP los proyectos y estudios básicos con el objeto de obtener el dictamen técnico de acuerdo a la guía de procedimientos emitida por la UIP.
- e) Preparar una lista priorizada de proyectos y estudios básicos a ser considerados para su inclusión en el Programa Anual de Inversiones Públicas de acuerdo con lineamientos anuales de inversión pública.
- f) Preparar una lista priorizada de proyectos y estudios básicos para considerar su inclusión en el Programa Multianual de Inversiones Públicas de acuerdo con los lineamientos anuales de inversión pública.
- g) Proporcionar a la UIP la información sobre proyectos y estudios básicos requeridos para mantener el Banco de Proyectos actualizado de acuerdo a las guías de procedimientos emitidas por la UIP.
- h) Elaborar la programación del año presupuestario (cronograma de ejecución física y desembolsos financieros) en coordinación con la Unidad Ejecutora de Proyectos UEP, posterior a la aprobación del PIP.
- i) Remitir a la UIP detalle de las condiciones previas al primer desembolso, posterior a la firma de los convenios de financiamiento.
- j) Remitir periódicamente el informe de progreso del PIP institucional, según lo especificado en la guía de procedimientos emitida por la UIP.
- k) Efectuar evaluación periódicamente a los proyectos en ejecución, para tomar medidas correctivas en función de los procesos que se necesiten reorientar.
- l) Remitir, cuando el caso lo amerite, informes alertivos, a fin de informar problemas graves que afectan el componente y/o el proyecto en su totalidad.
- m) Realizar visitas conjuntas periódicamente al sitio del proyecto.
- n) Elaborar el informe de cierre del proyecto, dos meses después de finalizada la fase de inversión.
- o) Definir términos de referencia para la realización de la evaluación ex-post.

2.2 Instrumentos

Los principales instrumentos del SNIP, los cuales se mencionan a continuación, incluyen:

- a) Lineamientos anuales de inversión pública
- b) Permiso ambiental de MARENA

- c) Dictamen técnico
- d) Programa de inversiones públicas anual
- e) Programa de inversiones públicas multianual
- f) Pautas metodológicas
- g) Guías de procedimientos, formularios e instructivos
- h) Banco de Proyectos
- i) Ley y reglamento de inversiones públicas

2.2.1 Lineamientos anuales de inversión pública

Es el instrumento del SNIP que contiene los parámetros claves a ser usados en la formulación y evaluación de los proyectos y estudios básicos; orienta a las entidades participantes en el SNIP sobre cómo priorizar y presentar sus propuestas de proyectos y estudios básicos para su inclusión dentro del programa de inversiones públicas anual y multianual, así como en presupuesto general de la república. Contiene además una guía para la preparación del programa de inversiones públicas multianual.

2.2.2 Permiso ambiental del MARENA

Es el instrumento consistente en documento otorgado a solicitud del proponente de un proyecto por la autoridad competente de MARENA; certificando que desde el punto de vista de protección ambiental, el proyecto se puede ejecutar, bajo el condicionamiento de la Ley N°217 denominada Ley general del ambiente y los recursos naturales, publicada en la Gaceta N°105 del 6 de junio de 1996 y su Reglamento Decreto N°9-96, publicado en la Gaceta, diario oficial N°163 del 29 de Agosto de 1996; y el Decreto N°45-94, publicada en la Gaceta, diario oficial N°203 del 31 de octubre de 1994.

2.2.3 Dictamen técnico

Es el instrumento clave para racionalizar la inversión pública, consiste en la resolución o pronunciamiento formal que emite la Unidad de Inversiones Públicas (UIP), sobre todos los proyectos y estudios básicos que formulan para su ejecución las instituciones que de conformidad con el decreto de creación del SNIP integran el SNIP; los que requerirán del dictamen técnico de la UIP, al igual que para acceder a financiamiento de estudios avanzados de prefactibilidad y/o prefactibilidad, para lo cual la UIP evaluará si el proyecto o estudio básico es consistente con la política, planes y programa económico y social del país; los objetivos nacionales y sectoriales del Gobierno; con las necesidades básicas de la población, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP); los lineamientos anuales de inversión pública; si el proyecto o estudio básico ha seguido para su formulación las pautas metodológicas, guías de procedimientos, formularios e instructivos emitidos por la UIP para este propósito; y las normas y procedimientos establecidos por el SNIP y las leyes del país; si es rentable desde el punto de vista económico, social y ambiental; si es la alternativa de costo mínimo; y si el proyecto es sostenible desde el punto de vista fiscal, financiero e institucional.

La opinión técnica puede ser positiva o negativa. Ningún proyecto o estudio básico puede obtener financiamiento (ya sea presupuestario o fondos externos disponibles al Gobierno) sin un dictamen técnico positivo.

2.2.4 Programa de inversiones públicas anual

Es el instrumento consistente en el conjunto de proyectos y estudios básicos de inversión pública en ejecución y nuevos; o los que se encuentren en estado de estudios avanzados de prefactibilidad o factibilidad, con dictamen técnico positivo que estén de acuerdo a lineamientos anuales de la inversión pública a ser ejecutados durante un año presupuestario dado.

2.2.5 Programa de inversiones públicas multianual

Es el instrumento consistente en el conjunto de proyectos, estudios básicos de inversión pública o que se encuentren en estado de estudios avanzados de prefactibilidad o factibilidad; en ejecución o que se planean ser ejecutados dentro de los próximos tres años; los que deben estar de acuerdo a los lineamientos anuales de la inversión pública.

El programa es actualizado cada año de forma periódica.

2.2.6 Pautas metodológicas

Es el instrumento del SNIP diseñado para guiar a las instituciones integrantes el SNIP, en la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos y estudios básicos, debiéndolas utilizar en las siguientes áreas:

- a) Preinversión (pautas generales y por tipo de proyectos)
- b) Seguimiento y evaluación ex-post

Las pautas metodológicas de la UIP, tienen como propósito proporcionar a los encargados de tomar decisiones las herramientas metodológicas, para que los proyectos y estudios básicos a ejecutar, estén sustentados técnicamente basados en la “mejor práctica” de métodos de formulación y evaluación en una economía social de mercado.

Ellos se basan en la estimación de costos y beneficios “con” y “sin” el proyecto para determinar si éstos cumplen con los criterios de rentabilidad económica y social y así como la viabilidad ambiental. Las externalidades más importantes (particularmente impactos ambientales), deben ser incluidos en los cálculos de costo/beneficio. Los “precios sociales” o parámetros de evaluación de proyectos serán usados para estimar los costos/beneficios económico-social de los proyectos o programas formulados que opten a recursos tanto para preinversión como inversión. Además, los proyectos o programas deben ser factibles desde el punto de vista financiero, fiscal e institucional para asegurar su sostenibilidad.

Para los proyectos cuyos beneficios sean difíciles de estimar, las pautas metodológicas de la UIP requerirán el uso de técnicas de evaluación sobre el costo-mínimo o costo - efectividad.

Dada la importancia de los aspectos ambientales en la evaluación de proyectos y estudios básicos; se han incorporado los aspectos ambientales al documento “Pautas Metodológicas de Preinversión” que será emitido por la UIP. Estas pautas muestran los principales elementos de la formulación y evaluación de proyectos; lo que incluye la valoración económica de los impactos ambientales que se insertan en la evaluación económica.

MARENA y la UIP revisarán procedimientos y requerimientos ambientales para hacer factible la operación eficiente del SNIP.

Las pautas de seguimiento y evaluación ex-post emitidas por la DGIP, tienen como propósito proporcionar a los responsables de tomar decisiones y a los administradores de proyectos, elementos para desarrollar e implementar sistemas útiles para el seguimiento y evaluación de proyectos durante y después de la ejecución, así como desarrollar un seguimiento de gestión y orientación basado en un proceso dinámico y evolutivo. Están orientadas para el seguimiento a proyectos de inversión pública e incorporan los elementos principales para el seguimiento y evaluación de los proyectos financiados por Organismos Financieros y países cooperantes.

2.2.7 Guías de procedimientos, formularios e instructivos

Las guías de procedimientos, formularios, manuales e instructivos para todas las fases del ciclo de vida de proyectos de inversión pública, serán emitidos por la DGIP de la siguiente manera:

- Guías de procedimientos para la preinversión, programación y ejecución:

- a) Guía de procedimientos de preinversión
- b) Guía de procedimientos del seguimiento y evaluación ex-post
- Formularios, manuales e instructivos para la preinversión, programación y ejecución:
 - a) Manual de administración del banco de proyectos
 - b) Manual de usuarios del banco de proyectos
- Formulario e instructivo de incorporación de proyectos al Programa de Inversiones Públicas Anual.

2.2.8 Banco de proyectos

Es el instrumento del SNIP consistente en un sistema computarizado de información sobre proyectos y estudios básicos que tiene como objetivo fundamental apoyar la toma de decisiones de gestión de la inversión pública; abarcando desde la fase de preinversión hasta la etapa de evaluación ex-post; es uno de los instrumentos en que se apoya el SNIP. Todas las entidades participantes del SNIP y las que autorice la UIP estarán interconectados con el Banco de Proyectos.

Facilita el manejo de un gran volumen de información que se genera en el proceso de identificación, formulación, evaluación, programación, ejecución, seguimiento y operación de los proyectos y estudios básicos de inversión pública. Estandariza toda esta información para facilitar el proceso de toma de decisiones sobre asignación de recursos. El Banco de Proyectos está al servicio de todas las entidades integrantes y participantes en el SNIP y las autoridades del Estado.

El banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas es un sistema en desarrollo permanente y se ha venido modernizando para aprovechar las nuevas tecnologías y mantener su facilidad de uso y manejo de la información de proyectos de inversión pública ejecutados por las instituciones del Gobierno de Nicaragua. El sistema funciona actualmente en ambiente Windows con bases de datos Microsoft Jet Engine. Se prevé una próxima migración de la base de datos central a un motor de mayor potencia para el manejo de la información en la UIP.

La implementación de nuevos requerimientos en el software del Banco de Proyectos está bajo control de la UIP, contando con el código fuente y el diseño del sistema para tal fin. La UIP cuenta con personal de línea en el área de informática y además se realizan contrataciones temporales en los casos que es requerido. Existen actualmente alrededor de un centenar de instalaciones del Banco de Proyectos en diferentes entidades gubernamentales entre instituciones inversionistas, globalistas, unidades ejecutoras de proyectos y delegaciones de gobierno departamentales.

En el marco de esta modernización tecnológica del Banco de Proyectos, se está concluyendo el proceso de establecimiento de un sitio Web del SNIP en el cual se podrá contar con información actualizada del Banco de Proyectos en el internet de manera rápida y ágil, así como también otra información de interés en materia de inversión pública. El sitio estará concluido a finales del presente mes de octubre 2001.

Sin embargo, se prevé la integración de algunos módulos nuevos (indicadores) en esta versión Web, los cuales aun están pendientes de ser totalmente conceptualizados y deberán retomarse en el próximo año 2002.

2.2.8.1 Principales características

El Banco de Proyectos es una herramienta de apoyo al SNIP que se ha consolidado hasta la fecha como un sistema de ingreso, consulta, actualización y administración de los proyectos de inversión pública. El sistema permite la consulta y registro de información de los proyectos por pantalla y la generación de una gama muy amplia de reportes.

Este sistema permite a los usuarios encargados del área de inversiones públicas de una institución, hacer el ingreso de la ficha del proyecto, realizar de forma automatizada sus programaciones anuales y llevar un seguimiento de la ejecución de estos proyectos.

2.2.8.2 *Usuarios del sistema*

El Banco de Proyectos es un sistema de información utilizado a nivel de las diferentes instituciones del Gobierno de la República, tanto sectoriales como globalistas. La información registrada para cada uno de los proyectos es alimentada directamente por las instituciones ejecutoras de dichos proyectos, las cuales cuentan con instalaciones locales del software del Banco de Proyectos.

La Unidad de Inversiones Públicas (UIP) centraliza la información de todos los Bancos de Proyectos de cada una de las instituciones en la base de datos central del Banco de Proyectos SNIP que opera en la red local (Windows NT) de la UIP. Este Banco de Proyectos SNIP es entonces instalado en otras entidades gubernamentales incluyendo las Secretarías Departamentales de Gobierno, el BCN, MHCP, Vicepresidencia, Contraloría, Asamblea Nacional, MARENA, Secretaría de Cooperación Externa, etc.

El Banco de Proyectos cuenta con una serie de opciones en su pantalla principal que permiten seleccionar un conjunto de proyectos de acuerdo a toda una gama de criterios, además de opciones de importación y exportación de información que son las que se utilizan para compartir y actualizar información entre diferentes bancos de proyectos.

Información que se maneja

El banco de proyectos maneja amplia información acerca de los proyectos de inversión pública. Los tópicos de información que se almacena en el sistema se mencionan a continuación.

Información general

La ficha única de cada proyecto contiene una serie de datos básicos:

- Nombre del proyecto
- Objetivos
- Código SNIP
- Descripción y Aspectos operativos
- Fecha de inicio y finalización
- Beneficios
- Institución ejecutora
- Justificación
- Sector de destino económico
- Responsables
- Costo total (C\$)
- Etapas
- Costo total (US \$)
- Logros y Problemática en la ejecución
- Otros datos para uso de la DGIP

- Impacto Ambiental
- Documentos asociados
- Situación del proyecto

Impacto ambiental

Los proyectos de inversión deberán cumplir con los requerimientos de la legislación ambiental vigente, clasificando el nivel de impacto ambiental.

Responsables del proyecto

En esta sección se registran los nombres de las unidades y personas responsables del proyecto, en su fase de formulación, de ejecución y de seguimiento y control. En cada caso, registre el nombre del funcionario responsable, la unidad que asumirá cada función y las respectivas direcciones, teléfonos, fax y e-mail.

Situación de la ejecución

En esta pantalla se registra información de resumen por año sobre los principales logros, las causas que generan incumplimiento en la ejecución del proyecto (problemática) y cualquier otro comentario que se considere relevante acerca de la ejecución del proyecto.

Datos de empleo

El sistema además almacena información de la generación de empleo de los proyectos registrados. Es posible programar los estimados de generación de empleo en los años del proyecto y luego dar seguimiento a los mismos.

Datos financieros

Se registra información de las fuentes que financian los proyectos de inversión pública. Se almacena además de la fuente de financiamiento, la modalidad del mismo (que puede ser préstamo o donación y en algunos casos no aplica (por ejemplo recursos propios), el estado del financiamiento y los montos en córdobas y dólares.

Es posible programar anualmente la utilización de los fondos para cada una de las fuentes de financiamiento tanto la totalidad de la fuente como con un desglose en renglones presupuestarios.

Además es posible realizar la programación de la ejecución y realizar el seguimiento de la programación tanto por fuente de financiamiento como por renglón presupuestario (detallado para cada fuente).

Costos por rubros

En esta sección se registran los montos globales y anuales por rubros específicos del proyecto, los cuales pueden ser indicados o definidos según las particularidades de cada proyecto.

Cada institución identifica los rubros apropiados a su proyecto (en general, la programación del proyecto en el convenio ya identifica estos rubros), los que registrarán tanto para la programación global como para el seguimiento de la ejecución.

Indicadores

En esta sección de la ficha se registra una selección de indicadores de resultados clasificados por destino económico según el tipo de proyecto de que se trate, a fin de obtener una estimación de los beneficios que generará el proyecto. Se trata de indicadores de resultado debidamente estandarizados, cuya agregación permitirá cuantificar el impacto del Programa de Inversión Pública sobre las metas y prioridades

Vinculación con otros sistemas de la gestión pública

Para apoyar las operaciones de producción de bienes y servicios, el Estado se organiza institucionalmente y en forma programática, y a través de lo que se denominan sistemas verticales que reflejan la función de producción de cada uno de los servicios destinados a atender las necesidades de la población en materia de educación, salud, seguridad, justicia, entre otros, así como para cumplir las funciones de regulación de la actuación de los agentes económicos.

Asimismo, el Estado cuenta con una estructura organizacional y con un conjunto de sistemas, llamados horizontales, que conforman la administración gubernamental y que cruzan a toda la organización gubernamental ya que su operación permite la marcha de las organizaciones y que están destinados a facilitar el cumplimiento de las funciones de producción.

Siendo el SNIP, un sistema horizontal que cruza toda la estructura organizacional del Estado, debe coordinar e interrelacionarse con otros sistemas horizontales para complementarse en y durante el desarrollo de las funciones de producción de bienes y servicios estatales.

El SNIP tiene estrecha relación entre otros con los siguientes sistemas:

- a) Sistema de programación financiera
- b) Sistema de presupuesto
- c) Sistema de manejo de la deuda externa
- d) Sistema de cooperación externa
- e) Sistema de contraloría
- f) Sistema Integrado de Gestión Financiera y Control y Auditoría Gubernamental (SIGFA)
- g) Sistema nacional de gestión ambiental
- h) Sistema de ordenamiento territorial

Sistema de programación financiera

El Banco Central de Nicaragua es responsable de la formulación de la programación financiera anual del país. Esta programación establece varias metas y limitantes macroeconómicas tales como, el crecimiento en crédito interno a la economía y el sector público. Esto afecta la cantidad de financiamiento interno disponible para el presupuesto en general, y la inversión pública en particular. A su vez, la programación financiera es influida por la disponibilidad proyectada de recursos externos. El programa de inversión pública anual proporcionará a las autoridades monetarias la información sobre los desembolsos externos esperados para inversión. El Banco Central de Nicaragua indicará los límites en cuanto al endeudamiento interno y otros parámetros macrofinancieros necesarios para la elaboración del Programa de inversiones públicas anual y multianual.

Sistema de presupuesto

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es responsable de la preparación del presupuesto general de la República, detallando la cantidad de recursos disponibles para financiar los gastos recurrentes y gastos de capital e inversión en recursos humanos sobre las bases de estimaciones de ingresos corrientes y de capital y desembolsos de crédito interno y externo. Durante el proceso de preparación del presupuesto, el MHCP en cooperación con el BCN y la Secretaría Técnica de la Presidencia a través del SNIP determinarán la cantidad disponible de recursos internos para financiar el programa de inversión pública anual.

La UIP y la Dirección General de Presupuesto del MHCP (DGP), cooperarán estrechamente para desarrollar el subsistema de seguimiento para asegurarse que los proyectos son financiados de manera oportuna y alcanzan sus metas físicas y financieras de ejecución.

En la primera semana del mes de Junio de cada año la Dirección General de Presupuesto del MHCP, deberá remitir a la UIP, las cifras indicativas de los techos destinados a las inversiones públicas del año presupuestario; así como la información sobre los desembolsos hechos a los proyectos incluidos en el programa de inversiones públicas anual.

Sistema de manejo de la deuda externa

Este sistema es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en cooperación con el BCN y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Secretaría de Cooperación Externa, ayuda a definir la política de la deuda externa y lleva control del endeudamiento externo del país. Dado que la inversión pública es financiada en su mayoría por recursos externos, se establece un estrecho enlace entre este sistema y los subsistemas de programación y seguimiento del SNIP. El modelo macroeconómico del SNIP establece esta relación.

Sistema de la cooperación externa

Este sistema que está bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Secretaría de cooperación Externa, maneja la asistencia técnica recibida por parte de los donantes. Este apoyo debe estar estrechamente enlazado a la implementación de proyectos de inversión pública y la elaboración de estudios básicos. La cooperación técnica es un instrumento clave para ayudar a mejorar la capacidad absorptiva del país y mejorar la asignación y uso de recursos públicos.

Sistema de contraloría

Este Sistema esta bajo responsabilidad de la contraloría, consiste en un sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado, que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales, la gestión del presupuesto general de la República, el control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas y privadas con participación de capital público. Las instituciones integrantes del SNIP, están en el deber de colaborar cristalinamente en todas las actividades requeridas dentro de la competencia de la Contraloría General de la República.

Sistema integrado de gestión financiera y control y auditoría (SIGFA)

Los subsistemas del SNIP estarán directamente relacionados con importantes componentes del SIGFA, tales como: la programación de la operación del sector público, presupuesto, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, contabilidad pública, y auditoría. El SNIP trabajará estrechamente con el SIGFA para asegurarse que los dos sistemas sean desarrollados de manera coordinada y compatible.

Sistema nacional de gestión ambiental

Está bajo la responsabilidad de MARENA en coordinación con la UIP en relación al SNIP, por medio de un conjunto ordenado de disposiciones legales, normas, marco institucional, metodologías, procedimientos y actividades interrelacionadas y coordinadas, para alcanzar la máxima armonía posible entre los proyectos de inversión pública con el medio ambiente.

Consideraciones finales

Fortaleza

Las grandes fuerzas del SNIP son: las instituciones que se han creado para preparar y llevar a cabo el PIP, particularmente la UIP, el personal de la UIP, en los ministerios y otras instituciones que han adquirido una buena comprensión del funcionamiento del SNIP y su importancia para el logro de las metas económicas y sociales del país, las metodologías y procedimientos que se han desarrollado para el SNIP para asegurar que los mejores proyectos y programas de inversión pública

sean seleccionados, el Banco de Proyectos que proporciona un marco capaz de proporcionar información extensa sobre los proyectos para apoyar la toma de decisiones que se hacen en la inversión pública, la fuerte cultura de entrenamiento, la relación de trabajo estrecha entre el SNIP y MHCP en la preparación del PIP anual para su inclusión en el presupuesto anual.

Debilidades

Las debilidades actuales principales del SNIP son: la falta de cobertura de cantidades importantes de proyectos financiados externamente, la débil implementación de los mecanismos para coordinar la ayuda externa que es la fuerza motriz detrás de los proyectos de la inversión pública, el fracaso de muchas instituciones públicas en proporcionar la información requerida sobre los proyectos en una forma oportuna, la falta de énfasis en el PIP a plazo medio y el enfoque casi exclusivo en tomar decisiones sobre el gasto anual, la falta de estrategias sectoriales para la inversión pública (salvo para carreteras, agua y saneamiento), el hecho de que no tome plenamente en cuenta las implicaciones de las inversiones públicas para los gastos operativos y de mantenimiento continuos, la falta de recursos asignados a la UIP para análisis, evaluaciones y capacitación.

Oportunidades y desafíos

Por quizás primera vez, la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) provee una gran parte de una estrategia global para el SNIP. El hecho que se ha diseñado en cooperación con instituciones financieras internacionales y donantes debe darle una legitimidad y respaldo que creará la oportunidad para que el SNIP coordine la ayuda internacional, la cual siempre ha sido la fuerza principal del PIP y asegurar que se usa de la mejor manera para promover las metas de desarrollo económico y social del país. Las instituciones financieras internacionales y los donantes también deben apoyar el SNIP análisis y la evaluación de los proyectos y programas bajo el ERCERP, tanto proporcionando apoyo financiero como insistiendo en el buen análisis. Esto proporcionará la oportunidad de mejorar la calidad de análisis y la evaluación de los proyectos y programas. Además, el hecho que el ERCERP se ha desarrollado a través de un proceso amplio de consultas dirigido por el CONPES debe darle el PIP una legitimidad doméstica mayor que proporciona la oportunidad de asegurar el apoyo más amplio del público por la formulación e implementación del PIP.

El primer desafío será el de coordinar exitosamente el proceso de la planificación de inversión pública y colocar toda la inversión del sector público en el SNIP asegurando de que las inversiones fuertes planeadas de acuerdo con la ERCERP estén sujetas a todas las disciplinas del SNIP. Una vez que se realice esto el próximo desafío será asegurar que los proyectos y programas incluidos en la ERCERP son los mejores y los cuales contribuirán más a lograr sus metas y objetivos. Responder a este desafío involucrará definir claramente las tareas de todos los participantes en el proceso del SNIP; coordinar exitosamente el proceso, aplicar y refinar todas las herramientas y procedimientos que se han desarrollado de acuerdo con el SNIP.

Sistema nacional de inversión pública en Guatemala

Gobierno de la República de Guatemala

I. Marco General

1. División político-administrativa

De conformidad con la Constitución Política de la República, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo; el idioma oficial es el español y forman parte de su patrimonio cultural 22 lenguas nativas.

El territorio se divide en 22 departamentos y éstos a la vez en municipios, que son instituciones autónomas; actualmente en el país hay 331 municipios.

La ley de regionalización en vigencia, estableció la conformación de 8 regiones de desarrollo del país, cada una de las cuales está constituida por uno o más departamentos con características geográficas, sociales y económicas similares.

2. Organización de la administración pública

Guatemala delega su soberanía en los organismos legislativo, ejecutivo y judicial, no existe subordinación entre los mismos. La función de administración recae básicamente en el organismo ejecutivo.

El organismo ejecutivo se encuentra conformado por ministerios de Estado, secretarías de la Presidencia y entidades descentralizadas y autónomas.

En la actualidad los ministerios de Estado son los siguientes:

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
- Ministerio de Cultura y Deportes
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Energía y Minas
- Ministerio de Finanzas Públicas
- Ministerio de Gobernación
- Ministerio de la Defensa Nacional
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

Adicionalmente, con el propósito de agilizar la ejecución de la inversión a nivel nacional se crearon los fondos sociales, tales como el Fondo de Inversión Social(FIS), el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo de Desarrollo Indígena (FODIGUA), que operan de manera descentralizada. Sin embargo, existen otros fondos que operan como dependencias de los

Ministerios o Secretarías de Estado, tal es el caso del Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), el Fondo de Solidaridad para Desarrollo Comunitario (FSDC), Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente (FOGUAMA), entre otros.

Existen, además, dos órganos que desempeñan funciones de control político, siendo estos la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral.

Adicionalmente, existen seis entidades que desempeñan funciones de control jurídico administrativo, a saber:

- Contraloría General de Cuentas
- Corte de Constitucionalidad
- Instituto de la Defensa Pública Penal
- Ministerio Público
- Procuraduría General de la Nación
- Registro General de la Propiedad.

En el nivel local existen las municipalidades, que constituyen los gobiernos de los municipios del país, que de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República son entidades autónomas.

3. Interacción del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema de Gestión Pública

3.1. Con los sistemas de apoyo a la función de planificación

El Sistema Nacional de Inversión Pública, interactúa con otros sistemas que apoyan la función de planificación.

3.1.1 Sistema de indicadores socioeconómicos

La disponibilidad de indicadores económicos y sociales actualizados y confiables es de suma utilidad, pues contribuye a tener una visión realista de los problemas socioeconómicos que afectan al país, lo que constituye el punto de partida para el diseño de estrategias y planes de mediano y largo plazo y programas de inversión pública.

Este sistema contempla un conjunto de indicadores actualizados y confiables, cuyo seguimiento y continuidad permite conocer la evolución de los planes, programas y el impacto socioeconómico de los proyectos, a efecto de orientar las decisiones en esta materia. Adicionalmente, el sistema permite analizar y medir el impacto de las medidas de la política económica y de los resultados de las políticas sociales definidas.

Este sistema le proporciona al SNIP los insumos para definir las variables que permiten proyectar las inversiones y elaborar las matrices de priorización.

3.1.2 Sistema de proyecciones macroeconómicas

La formulación de escenarios macroeconómicos proporciona el marco general para la programación de mediano plazo, por ello el sistema de proyecciones macroeconómicas adquiere especial importancia en la elaboración del programa de inversión pública.

En este sentido, la información contenida en el sistema, específicamente lo relacionado con la programación financiera, permite en función de la disponibilidad de recursos internos y de la capacidad de endeudamiento externo, plantear diversos escenarios que permiten definir un programa de inversiones públicas realista.

3.1.3 Sistema nacional de información geográfica (SIG)

Este sistema recopila información geográfica integrada del país (estadística, económica, cultural u otra) proveniente de diferentes entidades que la generan y sirve de apoyo al SNIP en la generación de reportes georeferenciados de seguimiento de proyectos, a nivel local, municipal, departamental, regional o nacional.

Este insumo asociado con otros indicadores permite focalizar la inversión en los lugares que muestran mayores carencias y menores índices de desarrollo humano.

3.2 Relación del SNIP con otros sistemas de la gestión pública

El SNIP se complementa con la información procesada en otros sistemas de la gestión pública. Los sistemas siguientes son normados por la institución competente.

3.2.1 Sistema de formulación presupuesto

El SNIP se relaciona con el sistema de presupuesto en los siguientes procesos:

Formulación del presupuesto de inversión pública: al órgano rector del sistema de presupuesto le corresponde, en función de las prioridades de Gobierno, fijar los límites presupuestarios, mientras que la estimación de la programación anual de la inversión pública, a través del Programa de Inversiones Públicas (PIP), compete al órgano rector del SNIP. Con la programación sugerida, el sistema de presupuesto incorpora la asignación de los recursos para reinversión e inversión en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, distribuidos institucionalmente y de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

El seguimiento a la ejecución: incluye el seguimiento físico, financiero, administrativo y cualitativo. En el tiempo, el seguimiento del PIP tiene un horizonte multianual, mientras que presupuestariamente es anual. El seguimiento a la ejecución de los proyectos corresponde en primer término a los ejecutores y paralelamente hay seguimiento de SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas. El análisis de la información de seguimiento es particularmente importante para determinar el cumplimiento de objetivos, metas y productos.

3.2.2 Sistema de contabilidad

El Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), registra el movimiento contable de la ejecución del presupuesto de inversiones, lo que incluye gastos efectuados con recursos internos (tesorería) y los efectuados con recursos de origen externo.

Esta información dinámica, es compartida con el SNIP, lo que permite efectuar un seguimiento integral a la ejecución financiera del PIP y tener otra fuente de información comparativa.

3.2.3 Sistema de tesorería

La programación del flujo de caja para la ejecución del presupuesto es responsabilidad de la Tesorería Nacional. Para el SNIP es importante tener garantizada la disponibilidad de recursos para la ejecución de los proyectos según lo programado, información que será consultada a través de este sistema. A la vez la consolidación de la programación de la ejecución del SNIP es un elemento base para la fijación de cuotas por la Tesorería.

3.2.4 Sistema de crédito público

La Comisión de Crédito Público, dirigida por el Ministerio de Finanzas e integrada por el Banco de Guatemala y SEGEPLAN, define la política de crédito en el marco de los acuerdos establecidos en las negociaciones con los organismos internacionales de financiamiento, grados de concesionalidad, techos de endeudamiento, etc.

Uno de los objetivos principales del Sistema de Crédito es velar por el uso eficaz y eficiente del crédito a través del desembolso oportuno de los recursos contratados y reducir al mínimo el gasto en que se incurre por el concepto de comisiones de compromiso e intereses por mora.

Concretadas las etapas de gestión y negociación de financiamiento externo, la información correspondiente alimentará al Sistema de Crédito Público, para el registro de la deuda y la posterior administración de la misma.

El Sistema de Crédito Público le proporciona al SNIP los límites de endeudamiento coherentes con la capacidad de pago del país, así como información sobre el registro de los desembolsos.

3.2.5 Administración de bienes y servicios

Las instituciones de inversión pública deben realizar sus operaciones de contratación de las adquisiciones de bienes y servicios, así como los procesos de programación, recepción, almacenamiento y contabilización bajo la normativa establecida por el sistema de Administración de Bienes y Servicios.

3.2.6 Control gubernamental

El Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG) evalúa los resultados de las operaciones de inversión realizadas a través del SNIP y determina responsabilidades sobre las decisiones de inversión adoptadas por las autoridades de las instituciones.

II. El sistema nacional de inversión pública

1. Antecedentes

Hace poco más de una década, Guatemala incursionó en el campo de los sistemas de información de la inversión pública, como una forma alternativa de facilitar y optimizar el trabajo y de disponer de información para la toma de decisiones.

En 1989 con el propósito de dar seguimiento a la inversión pública, orientada principalmente a las operaciones financieras internacionales, la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos, hoy Dirección de Crédito Público, del Ministerio de Finanzas Públicas, con el apoyo técnico del PNUD, diseñó y desarrolló el Sistema de Seguimiento de Proyectos (SEGUI).

A mediados de los años noventa, con la asistencia técnica de la Agencia Alemana de Cooperación la SEGEPLAN realizó esfuerzos que permitieron establecer las bases conceptuales para el diseño y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). De esa experiencia, se obtuvo significativos logros, entre los que se puede mencionar la creación de un fondo (en fideicomiso) para financiar estudios y diseños; el arraigo de la importancia de la preparación de un Programa de Inversiones Públicas -PIP-, como orientador de la asignación de recursos presupuestarios y la operación de un sistema de información de proyectos conocido como SINISEP.

Con el afán de mejorar la eficiencia en el sistema de información de proyectos, en 1997, la SEGEPLAN sustituyó el SINISEP por el Sistema de Información Integral (SII), que surgió como respuesta a las necesidades de información y su oportunidad, de esa cuenta se constituyó en un instrumento de apoyo a la toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la coordinación del proceso de planificación y programación de la inversión.

En 1998, se hizo evidente la necesidad de diseñar y poner en marcha un Sistema Nacional de Inversión Pública, técnicamente sustentado en un marco conceptual y con una organización funcional y operativa adecuadamente definida. En este nuevo esfuerzo la SEGEPLAN contó con el respaldo del Ministerio de Finanzas Públicas, a través del Proyecto SIAF-SAG. Para el proceso de formulación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, del ejercicio fiscal 2002, se logra iniciar el proceso de implementación del SNIP, mediante la definición de la normativa de inversión

que las instituciones de Gobierno deberían observar en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto de inversión.

2. Marco conceptual

Se entiende por Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que tienen por objetivo, en el contexto de un Estado moderno, ordenar el proceso de la inversión pública, para poder concretar las opciones de inversión más rentables económica y/o socialmente, considerando los lineamientos de la política de Gobierno. Es un instrumento de gestión que permita transformar las iniciativas de inversión en proyectos concretos, que funciona considerando el ciclo de vida del proyecto.

El SNIP opera en el marco de las políticas macroeconómicas, sectoriales y regionales definidas en el plan de desarrollo, las cuales sirven de marco referencial para la selección y priorización de proyectos. De esta forma, el SNIP canaliza sus esfuerzos a la formulación y actualización de un Programa de Inversiones Públicas (PIP) multianual, que proporciona al sistema presupuestario la información necesaria para la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos del Estado en materia de inversión y a la vez, orienta la negociación de la cooperación internacional en función de las prioridades de desarrollo.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

El principal objetivo del SNIP es concretar las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social atendiendo los lineamientos de la política de Gobierno.

3.2 Objetivos específicos

- Desarrollar, difundir y capacitar sobre procedimientos metodológicos, normas e instructivos uniformes para la formulación, evaluación, análisis técnico económico, ejecución y seguimiento de las iniciativas de inversión.
- Conformar y mantener actualizada una cartera de proyectos de inversión que considere las fases de preinversión, ejecución y operación, con el propósito de apoyar la toma de decisiones en la gestión de la inversión.
- Apoyar una eficiente asignación y administración de los recursos de inversión mediante el establecimiento de procedimientos y criterios que eviten la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.
- Apoyar la selección, priorización y jerarquización de programas y proyectos de inversión que conforman los programas de inversión del Gobierno, mediante la preparación y formulación del PIP.
- Efectuar seguimiento al avance del PIP, a su ejecución anual, particularmente los proyectos que lo integran y proponer medidas para impulsar y mejorar su ejecución.
- Asegurar la disponibilidad de información confiable y oportuna para la toma de decisiones.
- Proponer anualmente los proyectos y programas con informe favorable de SEGEPLAN a incorporarse en el presupuesto anual del Estado, siguiendo para ello las directrices y límites del gasto de inversión, establecidos por el órgano rector del sistema presupuestario.
- Disponer de carteras de proyectos de inversión con dictamen favorable, con las cuales el país negocie su financiamiento con organismos bilaterales y multilaterales.

- Definir las responsabilidades institucionales de los entes participantes en el proceso de inversión pública.
- Integrar el SNIP con los otros sistemas que conforman el sistema de gestión pública.

4. Organización del sistema

4.1 Modelo funcional

El SNIP opera dentro de una organización que apoya la descentralización, en la que participan e interactúan todos los organismos sectoriales y regionales que promueven y ejecutan proyectos de inversión pública. Está diseñado para apturar los requerimientos de inversión desde la base, partiendo de una tipificación de proyectos locales, departamentales, regionales y nacionales.

El mayor involucramiento de la sociedad civil en la identificación de sus necesidades, problemas y carencias y la promoción de proyectos que den respuesta a los mismos, establece las bases para fundamentar el proceso de descentralización de las inversiones públicas. Estos procesos participativos expresan con mayor precisión las necesidades del grupo social objetivo. Debe tenerse en cuenta que los procesos participativos deben estar orientados a darle cumplimiento a los planes y programas de desarrollo nacionales y regionales, promoviendo con ello de manera integral el desarrollo del país.

Desde el punto de vista funcional el sistema, destacan tres funciones básicas:

- **Decisión:** en este nivel se toman decisiones y se priorizan los proyectos de inversión a realizar, con base a los informes favorables emitidos por la SEGEPLAN. La función de decisión reside en el poder ejecutivo, a través del Presidente de la República y los Ministros de Estado (que a la vez son los rectores sectoriales), en el Sistema de Consejos de Desarrollo a través de sus presidentes regionales y departamentales (gobernadores) y en los Concejos Municipales, a través de los alcaldes. Sin embargo, es importante resaltar que el Ministerio de Finanzas Públicas y la SEGEPLAN son las que tienen a su cargo la parte normativa del sistema, es decir, son las que dictan las normas, instrucciones, procesos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para todo el proceso de la inversión pública. Los ministerios tienen a su cargo dictar las políticas del sector y toma las decisiones en materia de inversión, definiendo hacia donde debe dirigirse la inversión en función de los lineamientos de política establecidos. Se ubica también en esta función el Congreso de la República, que es el órgano que por mandato constitucional, aprueba en definitiva el presupuesto del Estado.
- **Gestión:** es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación y evaluación de proyectos, su ejecución y puesta en marcha. La función de gestión es efectuada por las dependencias del Gobierno Central, entidades descentralizadas, consejos de desarrollo y municipalidades.
- **Coordinación y asesoría:** Esta función recae en SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas, consiste en administrar los instrumentos del sistema, en emitir informes sobre la viabilidad técnico-económica de los proyectos de inversión nuevos y de arrastre, que sometan anualmente a su consideración las instituciones del sector público.

En el proceso de la inversión, interactúan SEGEPLAN con el Ministerio de Finanzas Públicas como entes rectores del SNIP y del SIAF respectivamente y las unidades técnicas de planificación institucional, lo que asegurará la operatividad del sistema, la fluidez de la información y la homogeneidad de criterios para la toma de decisiones.

4.2 Modelo operativo

Este modelo presenta en forma dinámica, la ruta que deben seguir las iniciativas de inversión dentro del sistema, estableciéndose las instancias, los niveles y las relaciones que deben existir entre éstos para asegurar la plena consistencia de la inversión pública. Ya se indicó que el sistema tiende a favorecer la descentralización y de esa cuenta, el modelo está organizado para capturar los requerimientos desde la comunidad, de ahí que el sistema opera en dos ejes transversales, uno sectorial y el otro territorial.

4.2.1 Esquema sectorial

La Ley del Organismo Ejecutivo instituye los rectores sectoriales, de donde deben emanar las políticas, normativa e instrucciones para el funcionamiento de cada sector; esto significa que toda iniciativa de inversión correspondiente a un sector, independientemente de su origen, debe ser avalada y aprobada por el órgano rector sectorial, lo que evitará la desorganización y discrecionalidad. Los beneficios de ordenar el proceso de inversión sectorial son muchos, pero puede resumirse en los siguientes: a) desarrollo ordenado y coherente; b) utilización eficiente y eficaz de los recursos del sector público; c) coordinación efectiva de la inversión que realizan las diversas instituciones en torno al sector, aunque sean instituciones no dependientes del ministerio rector sectorial; d) previsión efectiva de los gastos recurrentes al entrar en operación el proyecto de inversión que se ha ejecutado; y e) fortalecimiento sectorial.

4.2.2 Esquema regional

En este esquema es donde la sociedad civil tiene su mayor expresión. El SNIP funciona bajo el mismo esquema determinado en la Ley de Consejos de Desarrollo.

Las políticas y objetivos de desarrollo específicos para cada región la dará el Consejo Regional del Desarrollo. Aquí es importante destacar que las políticas y objetivos de desarrollo regionales deben armonizarse con la políticas sectoriales, de tal manera que la inversión se focalice en las áreas prioritarias, dando respuesta a las necesidades más urgentes de la población.

No debe perderse de vista que toda iniciativa de inversión aunque nazca bajo el esquema regional o territorial, pertenece necesariamente a uno o varios sectores y por consiguiente, deberá ser canalizada, coordinada y aprobada por el órgano rector sectorial.

En el esquema regional, dada la estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo, se distingue cuatro niveles:

5. Aspectos legales

El Sistema Nacional de Inversión Pública, como toda acción del gobierno, se enmarca en preceptos constitucionales para su legitimidad. El sistema se apoya en varios artículos constitucionales de carácter general, a saber:

Artículo 118. Principios del régimen económico

Establece entre otras, las siguientes obligaciones al Estado:

- Orientar la economía nacional
- Complementar la iniciativa y actividad privada

En el entendido de que la forma más concreta de complementar la actividad y producción privada es a través de la inversión pública, que resulta ser un incentivo y un orientador para el logro de los fines del Estado.

Artículo 119. Obligaciones del Estado

- Promover el desarrollo económico de la nación

- Promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa; e impulsar activamente el desarrollo ordenado y eficiente

Entre las leyes de carácter secundario que apoyan el funcionamiento del sistema está la Ley del Organismo Ejecutivo, la que en su articulado establece lo siguiente:

Artículo 14. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

b) Diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión;

Artículo 35. Ministerio de Finanzas Públicas

o) Definir, con base en la política económica y social de gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa.

Los artículos anteriores se ven reforzados por algunas disposiciones complementarias, tal el caso del artículo 1. literal b), c) y d); artículo 8; 9 literal f); 12; 15; 47; 62 literal k), todos de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Además existen varias normas de carácter reglamentario que desarrollan la normativa en materia de inversión.

6. Estandarización de las principales variables del proceso y el ciclo de vida del proyecto

Teniendo presente que uno de los objetivos centrales del SNIP, es ordenar las inversiones públicas, se establecieron los conceptos y definiciones básicas en dicho tema, generando de esta forma la homogeneidad de los mismos. A través de los procesos de difusión y capacitación la SEGEPLAN logrará la socialización de la terminología que deberá utilizarse a partir de la implementación del sistema. Para efectos del SNIP se definieron dos tipos de proyectos, los que son consistentes con la terminología utilizada por el SIAF:

- Proyecto que forma capital fijo: es el que genera o modifica bienes-formación bruta de capital fijo- (Ej.: carreteras, escuelas, hospitales, sistemas de agua potable, etc.). Se materializa generalmente en una obra física.
- Proyecto que no forma capital fijo: no generan ni rehabilita bienes de capital fijo, su propósito es incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generar beneficios. Entre éstos se pueden mencionar los proyectos de asistencia técnica, asistencia crediticia, organización, capacitación, fortalecimiento institucional, investigación y otras de similar naturaleza.

7. El proceso de inversión pública

El proceso de la inversión pública es el conjunto de actividades y tareas destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, tanto de aquellos que provienen del ahorro interno como de los que son obtenidos por la vía de donaciones y endeudamiento interno y externo.

En el proceso de la inversión pública es posible distinguir las siguientes actividades: identificación, formulación, evaluación, análisis técnico y económico, priorización, programación y asignación de recursos, ejecución, seguimiento físico y financiero, operación y evaluación ex-post.

A raíz de la existencia de una necesidad insatisfecha, resulta la primera actividad del proceso de inversión que se inicia con la idea, es decir la identificación del proyecto y consiste en precisar el problema. En el planteamiento y análisis del problema corresponde definir la necesidad que se pretende satisfacer o se trata de resolver. De éste análisis, se precisará el bien que se desea construir o el servicio que se pretende prestar. En esta instancia es posible adoptar diversas decisiones, tales

como abandonarla, postergar su estudio o profundizar en éste. De ahí que la aprobación de una iniciativa de inversión se hace por etapas, y hasta agotar satisfactoriamente la anterior puede aprobarse la siguiente y en esa medida se asignarán los recursos de presupuesto.

Si la decisión es continuar, se realiza la **formulación** del proyecto que consiste en el desarrollo secuencial de las etapas de preinversión asociadas a la toma de decisiones, con la finalidad que durante dicho proceso se aporten elementos de juicio técnico-económicos que permitan conocer la conveniencia y factibilidad de llevar a cabo la idea del proyecto.

Paralelamente se estará **evaluando** cada una de las etapas del proceso, analizando la viabilidad técnica de las alternativas propuestas, descartando las que no son factibles técnica y económicamente, profundizando en las alternativas consideradas más convenientes para que finalmente se estudie la alternativa viable con la cual se ejecutará el proyecto. Las actividades de identificación, formulación y evaluación serán responsabilidad de las instituciones postulantes o rectores sectoriales.

Evaluada la alternativa por los entes sectoriales, se realizará el **análisis técnico económico**, que consiste en revisar el documento de proyecto que respalda la formulación del proyecto, que puede ser perfil, prefactibilidad o factibilidad.

Cualquiera que sea el nivel de estudio, los aspectos a analizar son: la metodología utilizada, la definición correcta del proyecto, el estudio de las alternativas presentadas, análisis de costos de inversión y operación y el financiamiento. Adicionalmente se debe analizar si el proyecto es compatible con las políticas sectoriales. Como resultado de este análisis se elabora el informe que contiene la recomendación respecto a la conveniencia de ejecutar el proyecto, así como las observaciones de índole técnico-económico, según corresponda.

Si el proyecto obtuvo un informe favorable, se realiza la **priorización** que consiste en determinar si el proyecto puede ser seleccionado e incluido en *el PIP*. Esta selección se realiza aplicando criterios sectoriales, regionales y nacionales, de tal forma que el proyecto finalmente seleccionado cumpla con las prioridades de Gobierno. Las actividades de análisis técnico-económico y la conformación del PIP son realizadas por SEGEPLAN. El propósito de estas actividades es orientar el proceso de asignación de recursos con las iniciativas de inversión más rentables, de acuerdo al costo de oportunidad de los recursos públicos.

Integrado y analizado el PIP (que contiene la programación de las inversiones públicas), se constituye en la base para el proceso de **asignación de recursos**, función que es responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas, rector del Sistema de Presupuesto. La SEGEPLAN propone los montos a ser considerados en el anteproyecto de presupuesto y finalmente la Dirección Técnica del Presupuesto asigna los recursos para la **ejecución** del proyecto, actividad realizada por las unidades ejecutoras y que consiste en concretar físicamente lo planificado en la formulación del proyecto.

En el transcurso de la ejecución se debe emprender el **seguimiento físico y financiero** con el propósito de verificar la adecuada utilización de los recursos financieros y que las metas físicas se cumplan de acuerdo a los cronogramas de ejecución previamente establecidos. En esta actividad pueden identificarse problemas que obstaculicen la ejecución del proyecto, de ser así, deberán tomarse las medidas correctivas administrativas. Esta responsabilidad es de las instituciones que ejecutan el proyecto. Es oportuno indicar que el seguimiento a la ejecución de los proyectos que conforman el PIP es responsabilidad compartida de SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas.

Concluida la etapa de ejecución, el proyecto entra en operación, es decir inicia el funcionamiento del bien o servicio que satisficará la necesidad identificada o prevista al inicio del proceso. Esta actividad es realizada por la unidad designada para operar el proyecto.

Finalmente y para concluir el proceso se realizará la evaluación ex-post, que pretende examinar al proyecto desde una perspectiva más amplia, intentando determinar las razones de éxito

o fracaso, con el objeto de replicar las experiencias exitosas en el futuro y de evitar los problemas presentados. Adicionalmente, debe proporcionar información sobre la eficacia y efectividad del proyecto en el cumplimiento de los objetivos trazados en su diseño, a través del informe de término del proyecto. En relación a las responsabilidades de esta actividad, se consideran por un lado, a la unidad ejecutora del proyecto como responsable directa por los resultados obtenidos y por otro, a SEGEPLAN, como encargada de analizar la información y verificar que se haya ejecutado el mismo proyecto que se aprobó originalmente, y de medir el impacto en los indicadores y las estrategias de desarrollo.

8. Los componentes del SNIP

La estructura del sistema se fundamenta en cuatro pilares básicos que son: a) las normas e instrucciones, b) la capacitación, c) las metodologías y d) el sistema de Información.

8.1 Normas e instrucciones del SNIP

Conjunto de procedimientos que anualmente se trasladan a todo el sector público con el objetivo de regular y ordenar el proceso de la inversión pública, cualquiera sea la etapa del ciclo de vida de la iniciativa de inversión, para la cual se desee solicitar recursos.

A través de la definición y aplicación de normas e instrucciones se pretende:

- Orientar y ordenar el proceso de la inversión pública hacia las oportunidades de inversión más rentables, basadas en criterios de rentabilidad social.
- Establecer con mucha claridad los procedimientos que se utilizarán durante el proceso presupuestario, en materia de formulación y evaluación de las iniciativas de inversión.
- Señalar el procedimiento que se aplicará durante el desarrollo del proceso presupuestario, en materia de análisis técnico y económico de las iniciativas de inversión.
- Fijar una fecha de presentación de las iniciativas de inversión a SEGEPLAN.
- Establecer la cobertura institucional en el tema de la inversión.
- Definir el procedimiento que se utilizará para darle el seguimiento físico y financiero a las iniciativas de inversión.

8.2 La capacitación y difusión del SNIP

Para efectos de comprender el papel que juega la capacitación dentro del proceso de institucionalización y consolidación del SNIP, se hace necesario partir de los conceptos de capacitación y difusión.

La **capacitación** se define como la acción destinada a preparar a las personas con la finalidad de habilitarlos para realizar una actividad determinada; y la **difusión** como la acción orientada a divulgar o preparar ciertas ideas, normas, instructivos o información con la finalidad de apoyar el desarrollo de una actividad determinada¹.

De ahí que el propósito de este proceso es constituir o fortalecer la capacidad institucional y humana, con la finalidad de crear y mejorar el proceso de formulación y evaluación de proyectos de todo el sector público.

La institucionalización del sistema apunta a: i) crear una cultura de proyectos, que permita mejorar el proceso de inversión pública; ii) poner en práctica las metodologías específicas de formulación y evaluación de proyectos; iii) contribuir a establecer criterios de homogeneidad que permitan normar la formulación y evaluación de proyectos para disponer de elementos o bases de comparación comunes al analizar las diferentes alternativas de solución para un determinado problema; iv) contribuir con elementos teóricos al proceso de toma de decisiones; v) contribuir a

mejorar las carteras de proyectos en preinversión; y, vi) garantizar la sostenibilidad al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En cuanto a su estructura, el plan de capacitación está sustentado, en ejes temáticos relacionados con la programación de las inversiones y el presupuesto, centrandose en el adecuado manejo del ciclo del proyecto, con especial énfasis en lo que se refiere al proceso de la preinversión.

8.2.1 Metodología de Capacitación

Toda la capacitación se sustentará en el marco de un sistema docente de carácter teórico-práctico a efecto de que se enmarque en una metodología de aprender haciendo, y con el propósito básico de que todo el producto del sistema de aprendizaje genere un valor agregado con utilidad práctica, por ejemplo, todos los proyectos que se formulen dentro del proceso de capacitación ya sea a niveles de perfil, prefactibilidad o factibilidad, deberán pasar a ser un insumo para el banco de proyectos dentro del módulo de la preinversión.

8.3 Metodologías de formulación y evaluación de proyectos

Es una herramienta de diseño y análisis que contribuye a guiar la toma de decisiones sobre la mejor alternativa que se debe ejecutar, permitiendo con ello, optimizar la utilización de los recursos de inversión al comparar los beneficios y los costos asociados a un proyecto durante su ciclo de vida.

Tiene como objetivo comparar los beneficios y los costos asociados a un proyecto y se caracteriza por:

- Ser una herramienta que permite la formulación y evaluación de proyectos, que permita recopilar, crear y analizar en forma sistemática un conjunto de antecedentes económicos y técnicos que permitan juzgar cualitativa y cuantitativamente las ventajas y desventajas de asignar recursos a una determinada iniciativa de inversión.
- Ser el instrumento que permite determinar la alternativa rentable y desechar aquellas que no lo son.
- Ser el insumo que provee información para el análisis de las alternativas de inversión.
- Ser la plataforma sobre la cual debe fundamentarse el proceso de capacitación del SNIP.

8.3.1 Tipos de metodologías y contenidos

Existen dos tipos de metodologías de formulación y evaluación de proyectos, la general y las específicas. La metodología general corresponde a la de mínimo costo, es decir, se analizan las alternativas de solución al problema detectado y se escoge aquella que representa el menor costo y que además, garantice la obtención de los beneficios. Esto implica la existencia de un presupuesto detallado, es decir la desagregación de todas las partidas, componentes o actividades identificadas en el cronograma de actividades, identificando cantidades y precios unitarios, los que deben estar avalados o certificados por medio de las respectivas cotizaciones.

Las metodologías específicas se diferencian básicamente en la forma de medir y cuantificar los beneficios. En la práctica, por ejemplo: i) en los proyectos sociales no resulta fácil medir los beneficios, por lo tanto, se parte del supuesto de que todos estos proyectos son socialmente rentables, por lo que estos proyectos se evalúan bajo el criterio de costo-eficiencia, por ejemplo en el sector salud se deberán calcular indicadores de rentabilidad como “Costo Anual Equivalente” (CAE) o “Costo de Operación Adicional”; para el sector educación, el indicador de rentabilidad a calcular será “Costo de Inversión por Alumno”.

En lo que se refiere a proyectos productivos o de infraestructura, sus beneficios serán cuantificados a través de indicadores que permitan calcular directamente su costo-beneficio. Por

ejemplo, en los proyectos relacionados con el transporte se utilizarán indicadores de rentabilidad como VAN, TIR (privado y social) y momento óptimo; los proyectos de riesgo procesarán indicadores de rentabilidad como VAN Y TIR (social, privada) y la tasa de descuento privada.

8.3.2 Estructura

Para el Sistema Nacional de Inversión Pública, la aplicación de las metodologías para formulación y evaluación de proyectos implicará al menos el desarrollo de los siguientes elementos, por parte de la institución presentadora o formuladora de la iniciativa de inversión.

- a) Identificación y definición del problema.
- b) Diagnóstico de la situación actual
 - Área de influencia
 - Población
 - Oferta/demanda
 - Balance
 - Proyección de la demanda
 - Balance con demanda proyectada
- c) Identificación, definición y selección de alternativas, incluida la optimización de la situación base.

¿tamaño óptimo?

- d) Evaluación del Proyecto. Tipos: General y Específica
 - General: costo mínimo, específica
 - Costo/eficiencia-costo/beneficio, según corresponda
 - Análisis de sensibilidad
- e) Antecedentes de respaldo de la información
 - Presupuesto
 - Cronograma
 - Planos
 - Compromisos
 - Certificados
 - Programas arquitectónicos
 - Listados de equipamiento
 - Otros, dependiendo del sector
- f) Resumen, conclusiones y recomendaciones

8.3.3 Participación de los Ministerios

En este proceso, los ministerios jugarán un rol importante como entes rectores sectoriales, ya que la SEGEPLAN necesitará disponer y tener acceso a toda una batería de información, que el sector tiene la obligación de generar y además mantener actualizada.

Esto significa un fuerte fortalecimiento institucional de los ministerios, sus unidades de planificación y su nivel central y regional, manteniendo una interacción muy coordinada para crear

y actualizar periódicamente la información particular de cada sector, por ejemplo: la matrícula actualizada en el ámbito escolar, las proyecciones de crecimiento de la población escolar, los pacientes atendidos por puesto de salud, las mediciones de tránsito, los cuales son algunos de los parámetros de información que deberán tener actualizados para apoyar el proceso de adecuación de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos que deberá desarrollar la SEGEPLAN en el mediano plazo.

8.4 El sistema de información del SNIP

La tendencia actual de la administración pública es optimizar la gestión y la prestación de los servicios públicos, para ello debe apoyarse en instrumentos sistematizados y automatizados. La información ha adquirido cada día mayor relevancia, sobre todo en cuanto a su calidad y oportunidad, por esta razón, en el campo de la inversión pública se requiere también que ella reúna y cumpla los mismos requisitos, para poder apoyar la toma de decisiones.

Debido a que la información sobre proyectos es variada y especializada, es necesario disponer de un instrumento que la registre, clasifique y organice, de tal forma que se convierta en un medio que favorezca y apoye el desarrollo del proceso en cada una de sus etapas de manera efectiva y además eficiente.

El sistema de información, es la herramienta computacional del SNIP que captura y procesa información actualizada de las iniciativas de inversión, en función del ciclo de vida, para apoyar la toma de decisiones.

Este sistema funciona sobre la base de un proceso ordenado y dinámico, que opera en forma descentralizada en los diferentes niveles de la administración pública, que tiene definidos los procedimientos, mecanismos, flujos de información y acciones para capturar y producir información oportuna, relevante y actualizada en función del ciclo del proyecto, permitiendo a la vez adoptar y ejecutar las acciones y medidas correctivas necesarias para el óptimo desarrollo de los mismos.

El objetivo primordial del sistema es mantener un banco (inventario) de proyectos en las distintas etapas del proceso de inversión, asegurando la disponibilidad de información confiable y oportuna para apoyar la toma de decisiones.

Asimismo facilitará mantener una cartera de proyectos formulados, evaluados y priorizados para que el país pueda negociar eficientemente la cooperación internacional; la integración del Programa de Inversiones Públicas; la determinación de los requerimientos de financiamiento y la asignación de recursos para los proyectos de inversión pública; el seguimiento físico y financiero de iniciativas de inversión; la estimación de los gastos recurrentes que genera la inversión.

El Sistema informático ofrece múltiples facilidades para apoyar al SNIP, es decir el sistema informático se convierte en la herramienta básica que registra los movimiento que se producen en torno al proceso de las inversiones públicas.

Entre éstas se puede mencionar:

- Elimina tramitación burocrática y en papel y mejora la comunicación de los ejecutores con los entes centrales del sistema
- Apoya el proceso de estandarización de las variables del proceso de inversión
- Apoya la programación de las inversiones y el proceso presupuestario en general
- Registra en forma ordenada los flujos de información de las iniciativas de inversión
- Apoya el seguimiento del proceso de transformación de ideas en proyectos realizables

- Facilita la generación de información agregada, estadística y geográfica a las diferentes instancias para la toma de decisiones. Facilita la transferencia de requisitos, metodología, instrucciones e información sobre el mismo proceso.

En el sistema de información de proyectos puede distinguirse dos niveles de usuarios. Los primeros son los que están directamente involucrados en la producción de la información, adquiriendo roles específicos, dependiendo del nivel en que actúen. El segundo nivel de usuarios está constituido por todos los que emplean y se sirven de la información que genera el sistema.

El sistema recopilará información sobre *variables*, tal el caso de la identificación y descripción del proyecto, información de la programación y avance físico y financiero, un resumen cualitativo de la situación actual del proyecto así como sobre el avance de los resultados obtenidos, que servirá de base para la toma de decisiones o acciones a seguir, sobre la programación de la inversión.

La experiencia ha demostrado que para que un sistema de seguimiento sea aceptado y utilizado por la administración pública, éste debe ser de fácil manejo y flexible. Asimismo, la información requerida en el mismo debe ser de utilidad para los niveles técnicos, ejecutivos, gerenciales y políticos.

8.4.1 Estructura del sistema de información.

El sistema está conformado por un conjunto de módulos que permiten dar seguimiento al ciclo de vida del proyecto en el proceso de inversión pública, cualquiera que sea su fase o etapa en que se encuentre.

Los módulos girarán en torno a las grandes tareas que realizará el SNIP, tal el caso de la identificación de las iniciativas de inversión y el análisis y autorizaciones para obtener financiamiento; el seguimiento a las distintas fases del proyecto; la priorización de la inversión; el financiamiento (interno y externo); la construcción de escenarios; y el módulo reportes gerenciales, entre los que se encuentra el Programa de Inversiones Públicas (PIP).

La *institucionalización y sostenibilidad* del sistema tiene condicionantes que deben ser consideradas, entre las cuales puede mencionarse: i) la voluntad y apoyo político, para institucionalizar el uso como herramienta única en la gestión de la inversión, ii) mantenimiento informático permanente, que permita su óptimo funcionamiento y la adecuación a las necesidades de los usuarios; iii) diseño e implementación de un programa de capacitación permanente que responda a las necesidades de los diferentes niveles de usuarios; y, iv) la obligatoriedad de la actualización de la información contenida en el sistema, con un adecuado control de calidad.

III. Consideraciones finales

1. Factores coadyuvantes y resultados obtenidos

Durante el año 2001 se puso en marcha el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con el propósito de superar las debilidades que presenta el proceso de inversión pública en el país, así como para potenciar los instrumentos de planificación y programación de las inversiones y apoyar a la vez, una mejor y más eficiente asignación de los recursos de inversión.

La necesidad de ordenar el proceso de inversión pública, de transparentar y optimizar el uso de los recursos se constituyeron en elementos favorables para el proceso de implantación del SNIP. De ahí que las autoridades de Gobierno, tanto del organismo ejecutivo como del legislativo, conscientes de la importancia de impulsar un sistema que permitiera por un lado ordenar el proceso de la inversión pública, y por otro concretar las opciones de inversión más rentables económica y/o socialmente, considerando los lineamientos de la política gubernamental, decidieron apoyar e impulsar este esfuerzo.

En respuesta a los requerimientos mínimos establecidos por el SNIP, las instituciones públicas remitieron a la SEGEPLAN 5,357 documentos de proyectos nuevos y de arrastre para su correspondiente evaluación técnica, a efecto de incorporar en el presupuesto 2002 proyectos cuya ejecución esté sustentada técnica y económicamente.

Una vez evaluados los proyectos y considerando la limitación de los recursos se llevó a cabo un proceso de priorización de proyectos, en el cual se consideraron criterios que permitían medir el impacto que las iniciativas de inversión tendrían en las prioridades de Gobierno, definiéndose para el efecto, variables regionales, sectoriales y el resultado de la evaluación técnica.

Conformado el banco inicial de proyectos, se trasladó a la Dirección Técnica de Presupuesto, a manera de proporcionar dicha información clasificada por institución responsable y especificados los proyectos aprobados, los pendientes por tener observaciones de forma y los rechazados con observaciones de fondo; que permitiera orientar la asignación de recursos de inversión en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para el año 2002.

En este sentido, la puesta en operación del SNIP demandó un amplio esfuerzo de coordinación entre la SEGEPLAN y el MINFIN, especialmente con la Dirección Técnica del Presupuesto, así como con el resto de instituciones del sector público a través de procesos de difusión y capacitación acerca del Sistema y la normativa para la inclusión de proyectos en los presupuestos institucionales. Este proceso estuvo orientado principalmente a consejos de desarrollo, instituciones centralizadas y descentralizadas, incluyendo fondos sociales.

Entre las actividades realizadas es importante destacar que en esta oportunidad se desarrollaron reuniones sectoriales, mediante las cuales se buscaba promover la función coordinadora de los Ministerios o instituciones de Estado, como entes rectores, e impulsar la eficiencia de la inversión evitando duplicidad de esfuerzos. Con esta actividad se logró la identificación de proyectos de arrastre; proyectos programados en más de una institución en el año 2001 y la programación de proyectos para el 2002, que constituye el listado de proyectos priorizados de acuerdo a criterios definidos por el ente sectorial.

Adicionalmente, fue importante la coordinación entre la SEGEPLAN y la DTP al momento de discutir los requerimientos presupuestarios de las instituciones del sector público y de los Consejos de Desarrollo, pues ello permitió una mejor asignación de los recursos de inversión en función de las prioridades establecidas por el Gobierno y las instituciones responsables atendiendo criterios técnicos que garantizaran la eficiente ejecución de los recursos asignados.

En resumen, se puede afirmar que los resultados alcanzados en este primer ejercicio de implantación del SNIP, son:

- Inicio del ordenamiento del proceso de la inversión pública.
- Cada proyecto presentado al SNIP cuenta con un documento técnico evaluado.
- Se conformó un banco de proyectos en el que se registraron 5,357 iniciativas de inversión.
- El Ministerio de Finanzas Públicas dispuso de un banco inicial de proyectos, que sirvió de base para la asignación de recursos de inversión en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2002.

2. Principales limitaciones

Entre las principales limitaciones encontradas en este primer ejercicio destacan:

- La baja capacidad institucional para la formulación de proyectos, por lo que se hizo necesario realizar más de una jornada de evaluación, de tal manera que las instituciones

tuvieran la oportunidad de mejorar sus documentos y aumentar las posibilidades de incluir sus iniciativas de inversión en el proyecto de presupuesto 2002.

- El proceso de difusión de las normas del SNIP fue paralelo a la difusión de las normas de formulación del proyecto de presupuesto 2002, por lo que las instituciones se concentraron en la programación de sus iniciativas de inversión para dicho año, quedando marginada la programación multianual.
- No todas las instituciones se involucraron en el proceso de implementación, de esa cuenta, los fondos sociales no cumplieron con los requisitos establecidos, y algunos se involucraron al final de ejercicio en el desarrollo de las reuniones de coordinación sectorial, lo cual provocó contratiempos en su incorporación al SNIP. Asimismo, las municipalidades, por su autonomía y la tradición de operar con absoluta independencia operativa y funcional, no se incorporaron al proceso, no obstante existir el precepto constitucional que las obliga, entre otras, a mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado (Artículo 134). Con el fin de asegurar su incorporación progresiva en los próximos ejercicios, se prevé hacerlo en la medida en que se vaya implementando el SIAF en las municipalidades.
- A pesar del apoyo de las más altas autoridades de Gobierno, aun persistieron casos en los que se incluyeron en el proyecto de presupuesto de inversión, iniciativas que no cumplieron con los requisitos del SNIP, sin embargo se logró el acuerdo institucional para que en lo que resta del año se incorporen al SNIP y previa aprobación de SEGEPLAN, la DTP autorice los desembolsos correspondientes.

Anexo II: Memoria del seminario-taller sobre “Experiencias de los sistemas de inversiones públicas en Bolivia, Chile, Colombia y México – (Managua, Nicaragua, 6 al 8 de septiembre de 2000)

**Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría
Técnica de la Presidencia de Nicaragua**

I Seminario taller

La Secretaría Técnica de la Presidencia ha desarrollado una serie de talleres con el fin de prepararse adecuadamente para enfrentar los cambios necesarios para mejorar el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, en los cuales se invitaron los directores de inversiones públicas de Bolivia, Chile, Colombia y México para abarcar aspectos institucionales en materia de inversiones públicas.

A. Objetivo

El objetivo del taller consiste en recoger un conjunto de experiencias de países de América Latina sobre diferentes aspectos de los Sistemas de Inversiones Públicas, a fin de determinar las necesidades y las acciones para mejorar el marco institucional y de organización del Sistema Nacional de Inversiones Públicas en Nicaragua al nivel central, departamental y municipal.

Este objetivo se ha logrado formando un grupo de trabajo, integrado por las instituciones del Gobierno Central y los Entes Autónomos, el cual se ha reunido con los directores de inversión pública de América Latina. De la misma manera, se ha brindado la oportunidad para confrontar las experiencias desarrolladas en Nicaragua con las experiencias de los países representados. Se analizaron las experiencias acerca de aspectos legales e institucionales, así como las prácticas y conocimientos en el manejo de sistemas de inversiones públicas. Se espera que todo ello contribuya a aumentar la eficiencia y coordinación del sistema.

B. Organización

El evento ha sido organizado de una manera informal y dinámica con el objetivo de abrir la posibilidad de contribución al mayor número de participantes, alrededor de temas definidos durante la sesión de apertura. A tal fin, el seminario ha sido estructurado en tres sesiones con una agenda predeterminada que facilitaría la participación en mesas de trabajo donde los participantes pudieran interactuar entre los invitados y entre ellos mismos. Al concluirse el trabajo con los invitados, personas seleccionadas anticipadamente recogieron las respuestas y los comentarios en un documento y una presentación que se expuso al plenario.

Durante la primera sesión, realizada el día 6 de Septiembre, los participantes definieron y desarrollaron los principales temas que se pretendía articular con los invitados durante los siguientes días. Al finalizar el día, se prepararon cuatro grupos de trabajo concentrados en los temas escogidos. Cada grupo contaba con participantes de diferentes instituciones con una concentración a según del tema. Además, los secretarios de los grupos resumieron las preguntas de una manera sistemática. Toda la información fue plasmada en una hoja que se entregó a los invitados ante del inicio de las sesiones para permitirle tener una perspectiva de los argumentos que iban a enfrentar.

La segunda sesión se realizó el día 7 de septiembre en el Salón Rigoberto Cabezas. Los invitados expusieron brevemente acerca de los sistemas de sus respectivos país evidenciando las características saliente, creando un marco de referencia para todo los participantes acerca de las realidades de estos cuatros países. Al finalizar las presentaciones, se pasó al trabajo en grupo. La dinámica del trabajo se desarrolló alrededor de cuatro mesas en donde cada uno de los invitados tuvo la oportunidad de intercambiar información y sus experiencias con grupos de 15 a 23 participantes alrededor de los diferentes temas.

C. Participación

El Gobierno de Nicaragua, a través de los funcionarios de las diferentes instituciones, ha participado masivamente en este evento que ha significado una apertura y una confrontación crítica de las instituciones involucradas en el proceso de formulación y toma de decisión en el programa de inversiones públicas.

La participación de los miembros del Comité Técnico de Inversión del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, es decir representantes de la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), del Ministerio de Hacienda (MHCP), del Banco Central (BCN), de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SREC), y la participación de representantes de las principales instituciones del estado ha contribuido a enriquecer el debate.

En total, durante los tres días, han participado más de noventa personas entre los invitados, el personal de la SETEC y de la DGIP y los funcionarios públicos.

D. Temas identificados

Los temas inicialmente identificados, se abordaron durante las sesiones del grupo de trabajo de una forma más integrada con el objetivo de permitir una más amplia perspectiva de las experiencias en los países representados desarrollando alrededor de la problemática institucional del Sistema

Nacional de Inversiones Públicas de Nicaragua un enfrentamiento crítico con el objetivo de mejorar el marco legal y de operaciones actual.

El contenido de las sesiones se ha desarrollado alrededor de los siguientes temas:

- Marco Legal y Estructura Organizativa
- Sistema de Información y Seguimiento
- Proceso y Elaboración del Programa de Inversiones Públicas
- Descentralización y Participación de la Sociedad Civil

E. Resultados esperados

El resultado principal del grupo de trabajo se ha concretizado en la recomendación de actividades para desarrollar el Sistema Nacional de Inversiones Públicas dentro de un marco legal e institucional definido, que permita una programación y un seguimiento adecuado. Cada sesión ha producido resultados que serán analizados y resumidos para producir un documento de referencia con el fin de desarrollar metas y objetivos para el sistema de inversiones, y un plan de trabajo para la Secretaría Técnica de la Presidencia con el objetivo de definir el marco legal, institucional y la organización del Sistema Nacional de Inversiones Públicas a la luz de las necesidades y los cambios analizados.

II Temas desarrollados

- Marco Legal y Estructura Organizativa
- Sistema de Información y Seguimiento
- Proceso y Elaboración del Programa de Inversiones Públicas
- Descentralización y Participación de la Sociedad Civil

III Marco legal y estructura organizativa

A. Introducción

1. Participantes

Cargo	Nombre	Institución
Coordinadora:	Lic. Margarita Rodríguez	AGIP
Secretaría:	Lic. Martha Prado	DGIP
Relator:	Ing. Pedro Arteaga	BCN
Participantes:	Lic. Danilo Guevara	MINREX
	Ing. Norma Elena Aragón	FISE
	Lic. Nidia Dávila	INIM
	Lic. Azucena Baltodano	MECD
	Lic. Sergio Altamirano	MIGOB
	Ing. Karla Arguello	INVUR
	Lic. Ana Yazmín Miranda	MINREX
	Lic. Carlos Trejos	DGIP
	Lic. Aleyda García	Asamblea Nacional
	Ing. Ronald Gómez	INIFORM
	Lic. Ninet Montes	MARENA
	Ing. Sonia Rizo	MTI
	Arq. Patricia Reyes	MECD
	Ing. Mario Palacios	MTI
	Lic. Pedro Abarca	INIFOM

2. Preguntas

1. ¿Cuál es marco legal bajo el cual opera el Sistema Nacional de Inversiones Públicas?
2. ¿Cuales fueron los procesos que les llevaron a la creación y aplicación de la ley de inversiones?
3. ¿Cómo definen el concepto de inversiones públicas?
4. ¿Cuál es el campo de acción y a quienes incluyen la ley de inversiones públicas?
5. ¿Porque los ONGs no están incluidos en la ley de inversiones?
6. ¿Si la ley no incluye a los ONGs, que mecanismos utilizan para conocer ese nivel de inversiones?
7. ¿Cuales son los mecanismos que utilizaron para que los organismos internacionales se apeguen a la ley de inversiones?
8. ¿Cuál es la legalidad de la instancia responsable de las inversiones?
9. ¿Estructura del sistema nacional de inversiones públicas, en sus respectivos países (fortalezas, debilidades)?
10. ¿Que otras estructuras organizativas de apoyo a las inversiones existen en cada uno de los países?
11. ¿ Que instituciones se involucran a nivel del gobierno en la asignación de recursos?
12. ¿ Existe standardización sobre la instancia especifica que debe formular y dar seguimiento al programa de inversiones en cada ministerio. (ej. División de Planificación)?
13. ¿Cuál es la estructura que tienen los gobiernos locales y su relación con el gobierno central?

B. Resumen

1 Bolivia

El sistema nacional de inversiones de Bolivia está coordinado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Hacienda y son ellos los que fijan los techos para inversión. El marco legal sobre el que opera este sistema se concretiza en 1990 mediante la aprobación de la Ley de Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental donde se ratifica el sistema nacional de inversiones como ordenador del proceso de gestión de la inversión pública, luego mediante la resolución suprema de 1996 se aprueban las Normas Básicas y en 1997 se aprueba el Reglamento Básico de Operaciones del SNIP, Reglamento Básico del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN), Reglamento Básico de Preinversión y Resoluciones Biministeriales para las metodologías. El tiempo de preparación, aprobación y aplicación del marco legal inició desde 1980 hasta en 1997 en que se aprobaron los reglamentos básicos, actualmente se están revisando las normativas.

De acuerdo a todas las normativas y reglamentos establecidos, todas las entidades públicas deben elaborar sus presupuestos de inversión sobre la base de los proyectos de inversión que cuentan con financiamiento asegurado. El Vice-ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo es el encargado de verificar el cumplimiento de las normas del SNIP y luego remite el anteproyecto del presupuesto de Inversión Pública la Vice-ministerio de Presupuesto y Contaduría para su agregación final.

El ámbito de aplicación del marco legal abarca a todas las instituciones que ejecutan proyectos con recursos públicos. Además existe un registro de las Organizaciones no gubernamentales pero a nivel informativo.

2. Chile

Uno de los sistemas más avanzados, en términos de logros, es el de Chile, en el cual el ordenamiento de las inversiones se inició sin el respaldo de un marco legal a través de un proceso de convencimiento a las instituciones e instancias de gobierno de la necesidad de coordinar y normar las inversiones, hasta formar un Sistema de Inversiones con un respaldo legal bien fundamentado, un sistema de información centralizado y en línea para todos las instituciones participantes, asimismo el personal es altamente capacitado a través de programas anuales de adiestramiento. Los logros del Sistema de Inversiones de Chile son analizados y asimilados con el apoyo del Ministerio de Planificación y Cooperación que brinda asistencia técnica básica a países como Panamá, Ecuador, Perú y atiende de 8 a 10 misiones anuales que llegan a Chile para conocer los procesos y el sistema de información utilizados para la formulación y selección de los programas de inversiones.

La función de análisis técnico-económico de los proyectos de inversión está radicada en MIDEPLAN, tanto desde el punto de vista del establecimiento del conjunto de normas, procedimientos y metodologías de preparación y evaluación de proyectos, como del análisis, revisión y recomendación técnica correspondiente a cada uno de ellos. La función de formulación, presentación y evaluación de los proyectos radica en las entidades inversionistas, es decir, en aquellos ministerios y servicios que desean realizar inversiones con recursos públicos.

Las leyes que respaldan el Sistema Nacional de Inversiones son la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado que establece que los estudios de preinversión y los proyectos de inversión deberán contar con informe del organismo de planificación nacional o regional en su caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad, la Ley de creación del MIDEPLAN como una Secretaría de Estado, las instrucciones para ejecución de la Ley de Presupuesto del Sector Público que anualmente entrega la Dirección de Presupuesto donde establece que la incorporación de nuevos estudios y proyectos de inversión requiere necesariamente y en forma previa a la solicitud de asignación de recursos, contar con financiamiento y la evaluación e informe favorable del MIDEPLAN, el Oficio Circular de la Dirección de Presupuesto también establece que la información tanto financiera como física, se canalizará a través del Banco Integrado de Proyectos.

3. Colombia

A mediados de la década de los 80's el Departamento Nacional de Planeación (DNP) suscribió un convenio con la OEA para adelantar estudios relativos a la inversión pública, concluyendo en la necesidad de ordenar el manejo de los recursos públicos dedicados a la inversión en un Sistema integrador basado en Bancos de Proyectos. A raíz de este estudio, se firmaron acuerdos de cooperación, a principios de la década de los 90, entre el DNP, el BID y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) para crear el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos. Este sistema se desarrollaría en dos niveles: el nacional y el territorial e incluía los componentes Procedimental, Metodológico, Capacitación y Sistemas. En el componente metodológico se generaron metodologías sencillas que facilitan la gestión de la inversión pública nacional enfocada a resolver problemas y satisfacer necesidades regionales y locales. El Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública incluía el proyecto Implantación del Banco Nacional de Proyectos de Inversión Pública (BPIN), correspondiendo al nivel nacional.

El primer esfuerzo a nivel legal respecto al Sistema de Inversiones Públicas se concreta en la Ley 38 de 1989 Normativa del Presupuesto General de la Nación, la Constitución de 1991 donde se establece que el Plan de Inversiones se establecerá mediante ley que tendrá prelación sobre las demás, en el decreto reglamentario de la operación del Bpin, decreto 841 de 1990, Ley 179 de 1994 Registro en el Banco de Proyectos para la ejecución, ley orgánica del Sistema Nacional de Planeación, Ley 152 de 1994, normativa vigente decreto 111 de 1996 (involucra Establecimientos Públicos o entidades del sector central, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta), y en la resolución expedida por el DNP para reglamentar los procesos de calificación de viabilidad de los proyectos de inversión pública formulados por entidades nacionales, resolución 5345 de 1993.

El sistema de inversiones de Colombia registra las inversiones que son ejecutadas con recursos de origen público con el fin de incrementar la capacidad de producción y la productividad en términos de infraestructura física, económica y social y con recursos de funcionamiento, los gastos operativos para la etapa de operación de los proyectos. La responsabilidad sobre la viabilidad de los proyectos es de los Ministerios sectoriales y existe descentralización en la formulación y ejecución de los proyectos.

Cada una de las instituciones y ministerios sectoriales tienen una oficina de planeación que es el canal de comunicación con el DNP.

Las ONG's pueden acceder a los recursos de la nación, a través de convenios con las entidades públicas y se sujetarán los proyectos que se realicen, a los mismos parámetros que se dan para los demás financiados con recursos de la nación. Las donaciones y contrapartidas de crédito externo, así como los créditos, son referenciados como fuentes financiadoras en la Ley de Presupuesto; sus montos son estipulados con el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Sistema Nacional de Inversiones incluye los siguientes sistemas: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), Sistema de Crédito Público, Sistema Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (SINAGEP), Sistema Tributario y Fiscal y Sistema de Cooperación Técnica Internacional. En este gran sistema se propende por cubrir el 100% de las entidades nacionales en el SIIF y debe existir comunicación vertical y horizontal entre los bancos de proyectos del orden nacional y territorial, como parte del SINAGEP.

Luego que se ha elaborado la propuesta de la distribución de los recursos de inversión entre el DNP y los Ministerios en el Plan Operativo Anual de Inversiones, este es presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que allí se elabore en Anteproyecto de Ley de Presupuesto que será presentado al Congreso para su aprobación.

Los entes territoriales son autónomos en el manejo de sus finanzas, pero deben invertir en salud y educación las transferencias de la nación. Pueden recurrir al presupuesto de la nación, a través de entidades del orden nacional.

4. México

El sistema de inversiones de México está normado por una serie de leyes y decretos que inician con la Constitución Política de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Ley General de Deuda Pública, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal y Oficios circulares. El tiempo de preparación y aprobación de estas leyes les ha llevado aproximadamente siete años y actualmente se encuentran en proceso de revisión algunas de ellas.

La Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda, es la responsable de conformar la cartera de proyectos de la federación, una vez que han sido dictaminados y verificados su congruencia con el Programa Sectorial y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Por ser una República Federal reúne Estados Libres y Soberanos, éstos desarrollan su propia Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en consultas con sus municipios y se somete a la aprobación de las respectivas legislaturas estatales. Cada estado de la federación tiene total libertad para organizar su sistema de inversión estatal.

En cada Secretaría de Estado del Gobierno Federal, existe un Oficial Mayor que es el responsable del gasto federal de dicha dependencia. Los proyectos de inversión de esa dependencia, como el resto de su gasto, están sujetos a la normatividad en materia de gasto público federal, dentro de cuyas disposiciones se incluyen las relativas a que los proyectos productivos con montos mayores a los 70.0 millones de pesos deben ser dictaminados por la Unidad de Inversiones para su inclusión en el proyecto de presupuesto federal, independientemente de que cualquier proyecto de inversión con montos menores o no productivo, debe ser evaluado por la propia dependencia y bajo su responsabilidad

5. Consideraciones

El Sistema de Inversiones Públicas en países como Chile, Colombia, Bolivia y México está normado por una serie de leyes, decretos y estatutos establecidos y definidos, mediante el cual opera. La formulación, aprobación e implementación de dichas leyes ha tenido un proceso largo y dificultoso, marcando el hecho de ser un proceso en continua evolución. En algunos países como Chile el proceso se lleva desde hace 30 años en los cuales el marco legal y las normas y procedimientos han ido mejorándose y ajustándose a la realidad política y económica del país, hasta lograr un sistema coordinado y reglamentado que permite solamente el financiamiento de proyectos que hayan sido analizados previamente.

El sistema de inversiones públicas de los países considerados registra las inversiones que son ejecutadas con recursos de origen público y que están dirigidos a incrementar, mejorar ó reponer las existencias de capital físico y de recursos humanos. En general, los sistemas han tenido un proceso de descentralización que les ha permitido llegar a los territorios con inversiones en las cuales participa la sociedad civil como en la formulación de proyectos que vienen a mejorar el nivel de vida de cada uno de los municipios, sin embargo en la realidad no ha sido siempre factible poder coordinar las actividades a nivel descentralizado. Esto es el caso de Colombia, cuyo proceso de descentralización ha sido tan fuerte y rápido que hoy, en algunos casos, se requiere de un mayor control a nivel nacional sobre las actividades que realizan los municipios.

El ámbito de aplicación de los Sistemas de Inversiones Públicas incluye a las instituciones del gobierno central (ejecutivo, judicial, electoral y legislativo cuando necesario), entes autónomos y empresas estatales que hacen uso de recursos públicos o que reciban transferencias para la ejecución de proyectos. Sin embargo en ninguno de los países se lleva un control de la ejecución de inversiones por parte de las Organizaciones No Gubernamentales ya que se consideran inversiones privadas. Una excepción es la de Bolivia que lleva registro parcial de las ONG's y elabora un Directorio Nacional, el cual es entregado a las ONG's para motivarlos a entregar información sobre las actividades que están realizando en el país.

Las leyes que norman actualmente los sistemas de inversiones públicas establecen claramente las responsabilidades de cada una de las entidades del gobierno que intervienen en el proceso de formulación de los programas de inversiones, adjudicando la principal responsabilidad de los proyectos a las instituciones ejecutoras.

Las instituciones deben garantizar que los proyectos propuestos sean analizados previamente para conocer su viabilidad y los organismos de planificación solamente se encargan de supervisar que las normas establecidas en el marco legal sean cumplidas para que el financiamiento de estos proyectos sea autorizado, dejando la responsabilidad a las entidades que formulan y presentan los proyectos. En Chile, a excepción de los otros países, se hace un análisis más exhaustivo sobre la calidad de los proyectos y la institución que planifica toma la responsabilidad de los proyectos.

La estructura organizativa establecida en estos países cambia sustancialmente. En particular, la institución que se encarga de inversiones en Bolivia y México depende del Ministerio de Hacienda, mientras que en casos como Chile y Colombia son una entidad separada del Ministerio de Hacienda y se encuentran al mismo nivel de los ministerios. Estas entidades constan de una estructura central y en algunos casos como el de Chile cuentan con Secretarías Regionales. Esta estructura ha permitido una descentralización de las funciones de inversión, desde la identificación y formulación hasta el seguimiento. El nivel central se encarga de elaborar las normativas, metodologías, procesos y supervisión de los mismos. En el caso de Colombia tienen estructuras en el ámbito municipal y al nivel central. En todos los países analizados, las instituciones sectoriales cuentan con una oficina de inversiones que son el canal de comunicación con los niveles centrales.

Referente a la definición de los techos presupuestarios, todos los países coinciden en que es el Ministerio de Hacienda quien asigna los techos, pero existe diferentes niveles de coordinación con el Banco Central, Cooperación Externa y Organismos de Planeación y la sociedad civil para hacer coherente la asignación de los recursos en base a las políticas y planes de desarrollo de los gobiernos.

C. Matriz

Pregunta	Bolivia	Chile	Colombia	México
¿Bajo que marco legal operan?	Ley de Sistemas de Admin. Financiera y Control Gubernamental. Normas Básicas del SNIP. Reglamentos Básicos de Operación, SISIN y Preinversión. Reglamentos Específicos del SNIP.	Ley de Administración Financiera del Estado. Ley de MIDEPLAN Ley de Presupuesto del Sector Público. Ley de Gobiernos Regionales. Oficio Circular DIPRES.	Estatuto Normativo del Presupuesto Gral. de la Nación. Constitución Ley 179/94, registro en BPIN. Ley 225/94 Modificaciones a la Ley de Estatuto. Norma Vigente, Decreto 111/96	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Orgánica de la Admón. Pública Federal. Ley General de Planeación. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento. Ley General de Deuda Pública. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Manual de Normas Presupuestarias para la AdmIn Pública Federal. Oficios Circulares
¿Tiempo de preparación, aprobación y aplicación del marco legal?	1980 - 1997	Aproximadamente 30 años.	1989 –19964 años de preparación del documento de ley y 4 años para ser aprobado por el Congreso.	1993 – 2000
¿Definición de Inversión Pública?	Todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para prestación de servicios o producción de bienes.	Uso de recursos públicos que permiten mantener y/o aumentar el stock de capital del país en bienes y servicios y recursos humanos	Inversiones que realiza el estado para incrementar la capacidad de producción y la productividad en términos de infraestructura física y económica	Erogaciones de las dependencias del sector central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas y en general a todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

Pregunta	Continuación			
	Bolivia	Chile	Colombia	México
¿Ámbito de Acción del marco legal?	Todas las inversiones que utilizan recursos públicos. Existe un registro nacional de ONG'S pero no se da seguimiento a la ejecución de sus proyectos.	Todas las inversiones que utilizan recursos públicos. No existe registro de ONG'S y no se da seguimiento a sus proyectos.	Todas las inversiones que utilizan recursos públicos. No existe registro de ONG'S y no se da seguimiento a sus proyectos.	Todas las inversiones que utilizan recursos públicos federales. No existe registro de ONG'S y no se da seguimiento a sus proyectos.
¿Responsabilidad Legal y viabilidad de los proyectos?	Instituciones ejecutoras	Las instituciones ejecutoras son responsables de la ejecución, el MIDEPLAN es quien autoriza y hace los dictámenes.	Instituciones ejecutoras y Ministerios sectoriales	Instituciones ejecutoras del gasto. Existe una ley que dice que las instituciones no pueden iniciar proyectos que no han sido evaluados. La Unidad de Inversiones de la S.H.C.P. solamente dictamina la evaluación de proyectos productivos con montos mayores a los \$70.0 millones de pesos o sea 7 millones de dólares.
¿Estructura Organizativa?	Parte del Ministerio de Hacienda como un Vice – ministerio, cuentan con un personal de 20 personas.	Subordinado a la presidencia como un ministerio más y tiene 13 Secretarías Regionales con 7 ó 10 personas cada una y 28 personas a nivel central que elabora las normativas, procesos, metodologías y supervisión de las mismas.	Subordinado a la presidencia. El Departamento Nacional de Planeación tiene nivel de Ministerio. La Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas cuenta con aprox 40 personas. El SINERGIA (Sistema de Evaluación del Plan de Desarrollo por Resultados) cuenta con 12 ó 15 personas. Cada ministerio tiene una oficina de planeación que es el canal de comunicación con el DNP, que no están creadas en las leyes del SNIP, sino en los decretos creadores de los ministerios.	Forma parte de la Secretaría de Hacienda como una Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales que propone las normas, lineamientos generales, criterios de dictaminación y evaluación de la cartera de programas y proyectos de inversión. En cada Secretaría de Estado hay un Oficial Mayor responsable del gasto y, en consecuencia, de las inversiones.
¿Instituciones involucradas al momento de definir techos presupuestarios para inversión?	Ministerio de Hacienda.	Ministerio de Hacienda.	Ministerio de Hacienda, Banco de la República y Departamento Nacional de Planeación, Consejo Superior de Política Fiscal.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público. H. Cámara de Diputados.

D. Hallazgos

- El grado de responsabilidad de las instituciones involucradas en el desarrollo de los proyectos.
- Asignación de techo presupuestario para el nivel de inversiones.
- Normas de priorización de los proyectos a ejecutar según status del proyecto

E. Recomendaciones

- Presentar un proyecto de ley que rija el SNIP ante la Asamblea Nacional.
- La ley debe de incluir al SNIP como un ministerio de planificación incluyendo a Cooperación Externa.
- El Ministerio de Hacienda, Planificación y Banco Central deben de ser los responsables en la asignación de recursos de acuerdo a la política de Gobierno.
- Definir claramente el concepto de Inversión.
- Definir claramente el grado de responsabilidad del SNIP en los proyectos a ejecutar.

F. Comentarios del plenario

- Es importante institucionalizar el SNIP, su cobertura y que obligaciones hay de las Instituciones que forman parte del mismo.
- El SNIP actualmente está amparado solamente en un Acuerdo de Gabinete de Diciembre 92, donde se crea el Comité Técnico de Inversiones y la Dirección General de Inversiones Públicas. Se está preparando borrador de decreto. Además en el Artículo 56 de las Normas de Ejecución y Control Presupuestario de la Ley de Presupuesto.
- La representación del MTI sugiere que la responsabilidad de asignar los techos presupuestarios sea sólo del Ministerio de Hacienda ya que tiene la facultad de gestionar los recursos externos y hacer el balance de ingresos y egresos. Asimismo sugiere que la dirección del SNIP esté ubicada en dicho Ministerio.
- La representación de Chile expresó su experiencia sobre su estructura organizativa actual y anterior, hoy están como un Ministerio de Planificación, antes estaban como una Secretaría de la Presidencia, de acuerdo a su experiencia ellos están por volver a ser Secretaría y la parte de Cooperación Externa está en la Cancillería con la correspondiente coordinación con el MIDEPLAN.

IV Sistema de información y seguimiento

A. Introducción

1. Participantes

Cargo	Nombre	Institución
Coordinador :	Ing. Gladys Simpson	DGIP/SETEC
Secretarias:	Lic. Lourdes Payan	DGIP/SETEC
	LIC. NORMA ELLIS	DGIP/SETEC
Relator:	Ing. José Roque	ENACAL
	Lic. Zoila Herrera	INETER
	Lic. Lorena Mercado	INETER
	Ing. Álvaro Alvarado	MINSA
	Ing. Richard Montiel	ENACAL
	Ing. Gabriel Celeverty	MHCP
	Lic. Yadira Espinoza	INIM
	Lic. Marta Lorena Rivas	INIM
	Lic. Rebeca Padilla	MECD
	Lic. Agnes Magaña	DGIP/SETEC
	Lic. Lourdes Payán	DGIP/SETEC

2. Preguntas

a) Preguntas de Sistemas de Información:

- 1- ¿Qué Tecnología y/o Sistemas de Información utilizan cómo apoyo al SNIP?
- 2- ¿Qué importancia tiene el Banco de Proyectos en el SNIP?
- 3- ¿Qué requisitos debe cumplir un proyecto para ingresar al Banco de Proyectos?
- 4- ¿Quiénes registran la información en el Banco de Proyectos.
- 5- ¿Quiénes tienen acceso a la información del Banco de Proyectos y cómo se provee este acceso?
- 6- ¿Varían los requerimientos de información registrada en el Banco de Proyectos de acuerdo al tipo de proyectos o es información estandarizada?
- 7- ¿Qué tipo de interacción existe entre el Banco de Proyectos y otros sistemas de información del Gobierno?

b) Preguntas de Seguimiento:

- 8- ¿Cuáles son los mecanismos de verificación y quienes participan en él?
- 9- ¿Qué medidas existen para evitar la sub ejecución financiera de proyectos en algunas instituciones y sus medidas correctivas?
- 10-¿Cómo miden en sus países el impacto económico y social del sistema nacional de inversiones públicas?
- 11-¿Qué tipo de indicadores utilizan para la evaluación de los proyectos?

- 12-¿Cuáles son los indicadores más importantes de seguimiento y evaluación en sus países?
- 13-Diferencia entre el seguimiento y control de proyectos productivos y proyectos sociales?
- 14-¿Cuáles son las principales limitaciones en el seguimiento y como superarlas?
- 15-¿Cuál es la estructura organizativa y atribuciones de las unidades de seguimiento?
- 16-¿En qué etapas de proceso inversionista evalúan los programas y/o proyectos?
- 17-¿Existe integración del seguimiento físico-financiero y de que manera lo ejecutan?
- 18-¿A quien le corresponde realizar el seguimiento físico y financiero:
 - ¿Instituciones ejecutoras?
 - ¿Instituciones globalistas?
 - ¿En conjunto y de qué manera lo hacen?
- 19-¿Existen en sus países planes de desarrollo de mediano plazo, para las inversiones públicas y si son respetados por los Gobiernos de turno?
- 20-En las etapas de evaluación, quienes participan (Gobiernos, Institución ejecutora, Organismos Externo y Sociedad Civil) y en qué momento?

B. Resumen

1. Bolivia

En el caso de Bolivia, el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN), Banco de Proyectos, ha sido implementado en la mayoría de los gobiernos municipales para el registro y control de la información de sus proyectos, con el objetivo de lograr la conformación de una base de datos que incorpore los proyectos ejecutados tanto por el Gobierno Nacional como los gobiernos locales. Esto se corresponde con los grandes avances logrados por este país en materia de descentralización. Otro de los aspectos relevantes de esta experiencia es que la integración del Banco de Proyectos con el sistema de control presupuestario es completa, lo cual es en parte debido a que el SNIP está manejado directamente por el Ministerio de Hacienda.

En Bolivia el seguimiento a los proyectos de inversión es responsabilidad de las auditorías de las entidades públicas y la Contraloría General de la República. El Viceministerio de Inversiones Públicas y Financiamiento Externo (VIPFE) no tiene como actividad rutinaria la visita in situ a los proyectos, pero realizan trimestralmente una evaluación de las inversiones y en aquellos proyectos donde ven un rezago, llaman a la máxima autoridad de la institución y se reúnen, analizan el problema y contribuyen a solucionarlo en conjunto.

Cada institución debe hacer su reglamento operativo y designar ciertas tareas y como ejecutarlas. El sistema de gerencia que utiliza Bolivia está constituido por formularios que llena cada institución, el financiero mediante los costos y lo físico mediante tiempos de ejecución. Existe deficiencia en el establecimiento de indicadores para el seguimiento, aunque éstos deben estar definidos durante la etapa de preparación del proyecto.

2. Chile

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) cuenta con un Banco Integrado de Proyectos que opera totalmente en línea a través de una red que conecta a todos los ministerios y entidades gubernamentales, así como sus delegaciones regionales, lo cual facilita los flujos de información entre las distintas entidades involucradas en el proceso inversionista. Por otro lado, el

Banco Integrado de Proyectos tiene una cobertura de todos los proyectos que son ejecutados por el sector público, y ningún proyecto accede a recursos si no está previamente registrado en el sistema.

La función principal del MIDEPLAN y de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) es realizar análisis técnico-económico de los proyectos de inversión, basados en las normas, procedimientos y metodologías de preparación y evaluación de proyectos que las entidades inversionistas deben de seguir. El sistema de gerencia esta constituido por los formularios que llena cada institución, el financiero mediante los costos y el físico mediante los tiempos de ejecución.

La implementación de la evaluación ex-post de las inversiones en Chile se encuentra en una etapa incipiente, sin embargo cuentan con metodologías destinadas para este fin. El MIDEPLAN recolecta la información a través de registros de seguimiento que funciona en el sistema del banco de proyectos.

El seguimiento a los proyectos tanto físico como financiero es responsabilidad de las instituciones ejecutoras y de la Contraloría General de la República. MIDEPLAN recibe información sobre la ejecución de los proyectos de forma mensual, analizan la información y de no estar satisfechos con los resultados, realizan las recomendaciones pertinentes y/o convocan a reunión con las autoridades de las entidades públicas para su solución.

La visita a proyectos no es una actividad rutinaria de MIDEPLAN, pero en casos excepcionales efectúan visitas a los proyectos más importantes conformando comités específico, dado que carecen de personal suficiente para la verificación in situ de los proyectos de inversión. En Chile el nivel de ejecución de las inversiones es alto concentrándose en el último trimestre del año.

El impacto de los proyectos lo miden a través del cumplimiento de las metas previstas y con los indicadores verificables, pese a las limitaciones en el establecimiento de los mismos. En cada etapa de la vida de los programas y proyectos efectúan recomendaciones que deben ser tomadas en consideración para continuar a la siguiente etapa.

3. Colombia

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) cuenta con diferentes herramientas de apoyo al Sistema de Inversión Pública. Una de ellas es el BPIN (Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional) a través del cual se maneja la información de programación de los proyectos y una ficha única de acuerdo a las metodologías del Banco. Además, se cuenta con un sistema para la evaluación anual de la gestión de las entidades públicas en cuanto a la administración y ejecución de los proyectos, denominado Sinergia mediante el cual se elabora un informe anual para verificar el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo. Los indicadores que se utilizan en esta herramienta para evaluar el avance en el cumplimiento de objetivos del Plan de Desarrollo, son concertados con las entidades ejecutoras y ministerios. Los indicadores utilizados para realizar el seguimiento de proyectos son aquellos inmersos en las metodologías de presentación de proyectos, y son relacionados con el tema financiero.

También existe un sistema de control de proyectos, llamado Sistema de Seguimiento y Evaluación a Proyectos de Inversión, SSEPI, que funciona en paralelo al BPIN y es utilizado por buena parte de las municipalidades para el control de los proyectos. Este sistema cuenta con un modulo de seguimiento físico-financiero que permite efectuar dicho seguimiento por parte de las entidades ejecutoras. Actualmente, el DNP está desarrollando nuevas opciones que ampliará la funcionalidad del BPIN, integrando el manejo y seguimiento de indicadores y el registro de costos unitarios estándar para las obras de inversión en un Banco de Costos Prototipo.

No es función del Departamento Nacional de Planeación realizar seguimiento periódico a los proyectos, pero si reciben los informes de ejecución de los proyectos que proporcionan los ministerios, cuando el Departamento los solicita. Los ministerios y las entidades ejecutoras son los

que hacen el seguimiento periódico a los proyectos de inversión tanto físico como financiero. Para el seguimiento financiero utilizan el sistema integrado de información financiera SIIF que actualmente cubre 50 entidades públicas.

El Departamento Nacional de Planeación no cuenta con metodologías para el seguimiento, evaluación ex post y gerencia integral de programas y proyectos. Entre las funciones del Departamento no está como función la visita al sitio de proyectos, lo que se hace es determinar, si es del caso, visitas puntuales.

En Colombia se presenta un nivel de ejecución del gasto alta al final del año, pero es debido a que se concentra ese nivel de gasto fundamentalmente en el último trimestre del año.

Dentro de las limitaciones para efectuar un seguimiento físico (el presupuestal esta cubierto por el mencionado SIIF), es la falta de información y flujo de la existente. Igualmente se requiere de importantes recursos financieros para el desplazamiento de funcionarios de entidades y/o ministerios al sitio de adelanto de las obras o desarrollo de los servicios. Para solucionar estos problemas, se está trabajando en el diseño de un módulo de seguimiento que operará vía Internet mediante el cual municipios, departamento y entidades del orden nacional tendrán la posibilidad de medir periódicamente el avance físico-financiero, los avances en producto, gestión e impacto, así como en el ámbito financiero a través de indicadores y se dará oportunidad a instancias tales como comunidad, organismos fiscalizadores, entes territoriales, y organismos del nivel nacional de responder a preguntas abiertas sobre su impresión respecto al avance en la ejecución.

La evaluación se realiza ex-ante en la preparación del proyecto y se realizan evaluaciones a la ejecución, es decir se adelanta un seguimiento a los proyectos. El que un proyecto se enmarque dentro de las directrices del Plan de Desarrollo es un criterio para seleccionarlo dentro de aquellos que son viables para recibir recursos de la nación o de los gobiernos locales.

El proceso de evaluación comienza en la entidad ejecutora al elaborar el proyecto, luego este pasa a la instancia viabilizadora, que son los ministerios. Posteriormente en el DNP se adelanta un filtro técnico posterior a la viabilidad. Con esto se completan los requisitos para que los proyectos sean inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, Bpin. El seguimiento le compete a la entidad ejecutora aunque en cualquier momento pueden intervenir los organismos de control (Contraloría y Procuraduría). Dependiendo de las fuentes de financiación, algunos proyectos cuentan con una vigilancia al seguimiento por parte de grupos civiles, denominados Veedurías Ciudadanas.

4. México

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos programa el Presupuesto de Egresos en el cual va incorporado las inversiones.

Las instituciones ejecutoras no cuentan todavía con herramienta informática estandarizada para el registro y control de sus proyectos. Actualmente, la Unidad de Inversiones Públicas no cuenta con un sistema de información para manejar los proyectos de información pero está desarrollando un nuevo sistema que al implementarse, contará con una moderna base de datos de gran capacidad, que funcionará de manera integrada con el actual Sistema de Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda. Se puede considerar que esta situación ha sido en parte influenciada por el hecho que hasta principios del año que se comenzó a institucionalizar el uso de fuentes de información en medios electrónicos como información oficial.

Cada entidad pública es responsable del seguimiento de sus proyectos. Las dependencias y entidades informan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el desarrollo de los programas y proyectos de inversión. Esta información la proporcionan vía disquete en Excel o en Word y la Secretaría se encarga de cargarlo a ORACLE. El seguimiento y control de proyectos informan sobre de cada una de las etapas, licitación, construcción, operación y evaluación ex-post,

aunque en esta última no se han obtenidos avances considerables debido a la complejidad y poca experiencia al respecto.

La periodicidad de la información que remite las entidades públicas a la Secretaría de Hacienda es de forma mensual para algunos proyectos y trimestral para otros. El nivel oportunidad en el ejercicio del gasto en México no es la óptima.

C. Consideraciones

Los sistemas informativos para la inversión pública se están adecuando a tecnologías recientes para el manejo de la información encontrándose al momento en ambiente Microsoft Windows con diferentes niveles de desarrollo e integración con otros sistemas informativos de los gobiernos. El objetivo compartido por los cuatro países parece ser la integración con el sistema de preparación y control presupuestario. Además, se está dando valor legal a la información contenida en los Bancos de Proyectos en cuanto reflejan el universo de la inversión en el país.

La información llega a los Bancos de Proyectos en sus diferentes etapas, desde la fase de identificación hasta la etapa de factibilidad. Exceptuando el caso de México, en todas las experiencias analizadas son las instituciones ejecutoras de los proyectos las dueñas y responsables del registro de la información, para lo cual cuentan con acceso al Banco de Proyectos.

A pesar de esfuerzos, no existe un formato estándar para la recolección de la información pero si los Bancos de Proyectos registran los datos de una manera consistente. Este proceso permite en los diferentes países de utilizar la información como instrumento de negociación con las instituciones financiera o solamente como insumo para la elaboración del presupuesto. De consecuencia, el acceso a la información varía de país a país según el uso del sistema y el grado de desarrollo, se facilita la información a las entidades gubernamentales y en el caso de otras instituciones se entregan informe escritos.

Las organizaciones que administran los sistemas de inversiones adoptan diferentes sistemas de verificación de la información o se limitan a evaluar el cumplimiento de las normas para la elaboración y presentación de los proyectos. En general, existe una tendencia a medir los resultados e impacto de los proyectos en base a indicadores estándar durante la evaluación ex-ante. Asimismo, el seguimiento y control durante la ejecución se efectúa en los distintos niveles pero las responsabilidades no son centralizadas.

D. Matriz

Preguntas	Bolivia	Chile	Colombia	México
1. ¿Qué Tecnología y/o Sistemas de Información utilizan cómo apoyo al SNIP?	Ambiente Windows, base de datos Acces, no esta en redes Cada institución tiene el sistema, reporta la información trimestralmente	Utiliza sist. Unix, es un sist. de trabajo cerrado en intranet En estudio la posibilidad de emigrar a otra plataforma	3 sistemas de información independientes en Fox para Windows BPIN tiene módulos de: registro, y programación. De uso obligatorio para instituciones del Gobierno SSEPI: aplicación de uso opcional para los Gobiernos municipales control y seguimiento de proyectos a nivel territorial, Sinergia: Usado en el nivel central del SNIP permite la evaluación de resultados de la gestión	Tienen Base de datos Acces, Instalado solo en unidad de inversiones Central de Secretaría de Hacienda. Instituciones envían la información en disquete en Word o Excel en formato libre – no estandarizado. Están desarrollando nuevo sistema en Oracle que entrará a funcionar a finales del corriente año 2000.
2. ¿Qué importancia tiene el Banco de Proyectos en el SNIP?	Refleja todas las acciones de las inversiones. Es la fotografía del sist de inv.	Permite manejar una gran base de información en diferentes módulos. Existe rapidez de información entre instituciones Fue donde se normatizó el lenguaje para legalizar los proyectos. Maneja información estadística que sirve de base para elaboración de políticas	BPIN sirve para la formulación presupuestaria y está desarrollado de acuerdo a las metodologías del Sistema Nacional de Inversión. Sirve como fuente de información para múltiples usuarios de todas naturalezas.	Hasta hace un mes se da reconocimiento legal a la información que no esté en papel por lo cual la información del Banco de Proyectos era complementaria.
3. ¿Qué tipo de interacción existe entre el Banco de Proyectos y otros sistemas de información del Gobierno?	Desarrollo con Hacienda cuenta única, operaran en línea, c/institución registrará sus gastos	Están trabajando en el ensamblaje	BPIN alimenta directamente SIIF (Sistema control presupuestario)	Actualmente ninguno, pero el nuevo sistema ORACLE usara clave presupuestaria

Preguntas	Continuación			
	Bolivia	Chile	Colombia	México
4. Qué requisitos debe cumplir un proyecto para ingresar al Banco de Proyectos?	Llenar formulario Contar con dictamen de la máxima autoridad	Entra al sist. de inv. Cuando la institución envíe formalmente al MIDEPLAN identificando a que proceso presupuestario corresponde. Ingresa al banco de proy. desde nivel de idea	Debe llenar los formularios de acuerdo a la metodología de BPIN, cada institución tiene instalado el sistema y puede registrar sus proyectos.	Resumen del proyecto en una hoja en distintos niveles de definición desde idea hasta que se efectúa el dictamen definitivo. El impacto ambiental es un supuesto de evaluación. Debe cumplir con todas las leyes establecidas para tal fin
5. Quiénes registran la información en el Banco de Proyectos.	Las instituciones ejecutoras	Las instituciones ejecutoras	Las instituciones ejecutoras y los ministerios	Las instituciones ejecutoras envían formato libre no operan el sistema.
6. ¿Quiénes tienen acceso a la información del Banco de Proyectos y cómo se provee este acceso?	La institución o persona interesada lo solicita por escrito	Opera en línea con las instituciones. Cada usuario tiene acceso con claves para cada campo. MIDEPLAN solo tiene clave para el campo de recomendaciones. Tienen bases paralelas y link con contraloría y hacienda	Las instituciones sectoriales registran en el Banco y envían a nivel central mediante disquete o por correo electrónico. La información es solicitada por todos los usuarios de diferentes entidades y se entregan informes escritos o en archivos planos vía disquete o email.	Tienen acceso unidades de inversiones, entidades interesadas solicitan la información se les entrega en disquete o impreso
7. Varían los requerimientos de información registrada en el Banco de Proyectos de acuerdo al tipo de proyectos o es información estandarizada?		En general se requiere que sea estandarizada, aplican costo eficiencia y costo beneficio. Existen 3 fichas estandarizadas: estudios básicos, programas y proyectos	Existen 21 metodologías específicas que tienen en común la teoría de proyectos. Pero existe una única ficha de registro estandarizada para todos los proyectos en el BPIN.	NO tienen ficha estandarizada. Verifican que las metas físicas sean relevantes y compatibles con la rentabilidad del proyecto pero son en formato libre.

Preguntas	Continuación			
	Bolivia	Chile	Colombia	México
8. ¿Cuáles son los mecanismos de verificación y quienes participan en él?	Verificación del SNIP es que cumpla con las normas establecidas, el seguimiento lo verifica cada institución. La visita a proyectos no es actividad rutinaria	A través de inspectores técnicos. A fin de año contraloría emite un consolidado de ejecución física financiera. Aunque sea de arrastre tiene que pasar por el sist. de inversiones y anualmente solicita el saldo de proyecto	Utilizando Sinergia lo efectúa anualmente para verificar el cumplimiento de las metas, y como encajan los proyectos de cada institución en su función y en la estrategia y política del gobierno.	En distintos ámbitos y niveles. Existe un sistema integral de información operando por comité técnico : Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría, Banco de México, Relaciones exteriores. Existen 2 instancias de verificación: Informe que hacienda presenta a cámaras de diputados y la Contraloría responsable de avance de obras. Para proyectos grandes forman comités específicos
9. ¿Cómo miden en sus países el impacto económico y social del sistema nacional de inversiones públicas?	No lo efectúan		A través de Sinergia anualmente, y se está desarrollando nuevo modulo de medición de indicadores de acuerdo a los períodos indicados por las instituciones (bimestral, semestral, etc.)	Conforme las metas previstas
10. ¿Qué tipo de indicadores utilizan para la evaluación de los proyectos?	Se efectúa evaluación financiera y evaluación socio económico	La función es pronunciarse antes de y no después de	De acuerdo al tipo de proyectos se desarrollara un nuevo modulo.	TIR – TIRSVAN – VANS
11. ¿Cuáles son los indicadores más importantes de seguimiento y evaluación en sus países?			Actualmente están desarrollando este módulo de indicadores para llevar un mejor control y seguimiento.	Depende del tipo de proyecto.
12. ¿Diferencia entre el seguimiento y control de proyectos productivos y proyectos sociales?	Sólo ejecutan proyectos sociales el resto de proyectos lo ejecutan a través de empresas privadas	Los dos son de impacto, las normas son iguales para ambos	Esta es una atribución de las unidades ejecutoras.	Utilizan diferente metodología pero en esencia el control y seguimiento es igual para todos

Preguntas	Continuación			
	Bolivia	Chile	Colombia	México
13. ¿Cuáles son las principales limitaciones en el seguimiento y como superarlas?	Existe deficiencia en el establecimiento de indicadores para seguimiento. Desconocimiento de la metodología para efectuar el seguimiento y falta de capacitación	La principal limitante es disponer de suficiente personal para efectuar el control en el terreno	Se carece de un buen seguimiento de los indicadores, pero se espera superarlas con el nuevo módulo que permitirá medir los indicadores según el proyecto con la periodicidad que convenga en cada caso.	Falta de información y falta de consenso en la elaboración de metas
14. ¿Cuál es la estructura organizativa y atribuciones de las unidades de seguimiento?	El seguimiento lo hace cada entidad ejecutora	Corresponde a Hacienda y al Ministerio del interior a través de la sub Secretaría. De desarrollo regional en coordinación con el nivel central de cada ministerio.	Las instituciones ejecutoras y los organismos de control son las que controlan el seguimiento.	El seguimiento lo hace cada entidad ejecutora
15. ¿ En qué etapas de proceso inversionista evalúan los programas y/o proyectos?	En cualquiera de las etapas y es responsabilidad de las instituciones	En cada una de las etapas efectúan recomendaciones	Mediante Sistema Sinergia efectúan evaluaciones de la gestión de manera anual. Respecto a programas y proyectos, se realiza en la preparación y durante su ejecución.	No han avanzado en la evaluación ex post, solo efectúan evaluación ex antes.
16. ¿Existe integración del seguimiento físico-financiero y de que manera lo ejecutan?	El sistema de gerencia esta constituido por los formularios que llena cada institución, el financiero mediante los costos y el físico mediante los tiempos de ejecución	MIDEPLAN no lo hace, las instituciones ejecutoras son las encargadas.	Lo hacen las instituciones ejecutoras.	La evaluación financiera y física están interrelacionadas, el seguimiento financiero mediante el número de contratos y el físico mediante avance de obras.

Preguntas	Continuación			
	Bolivia	Chile	Colombia	México
17. ¿A quién le corresponde realizar el seguimiento físico y financiero: Instituciones ejecutoras?. ¿Instituciones globalistas en conjunto. Y de qué manera lo hacen?			Instituciones ejecutoras y lo realizan según las visitas y medición de indicadores establecidos.	
18. ¿Existen en sus países planes de desarrollo de mediano plazo, para las inversiones públicas y si son respetados por los Gobiernos de turno?			El que los proyectos respondan a los lineamientos de los Planes de Desarrollo, es un criterio para seleccionarlos a ser financiados con recursos públicos.	
19. ¿En las etapas de evaluación, quienes participan (Gobiernos, Institución ejecutora, Organismos Externo y Sociedad Civil) y en que momento?		Participa el M Hacienda, la unidad ejecutora y MIDEPLAN de acuerdo a sus roles dentro del proceso inversionista	La primera instancia evaluadora es la entidad ejecutora, al momento de preparar el proyecto; luego se realiza una evaluación con el fin de otorgar viabilidad en los Ministerios. Luego, en las Direcciones Técnica del DNP se adelanta un control posterior de viabilidad. El seguimiento en la etapa de ejecución lo realiza la entidad ejecutora, pueden participar los organismos de control y cuando se creen, las veedurías ciudadanas, constituidas por grupos de ciudadanos.	La realiza el gobierno y la unidad ejecutora. La sociedad civil participa indirectamente

E. Hallazgos

2. Chile

- Ningún proyecto puede recibir recursos si no está en el SNIP y por tanto registrado en el BIP
- Ingreso de proyectos desde el nivel de idea y aprobación de proyectos fase por fase
- Acceso a Banco de Proyectos con permisos por usuario
- Diferente ficha según tipología
- Estudios básicos
- Programas
- Proyectos
- Manejan la misma clave presupuestaria que Hacienda para los proyectos

2 Bolivia

- Desarrollo de software interno ha permitido flexibilidad y reducción de costos de mantenimiento.
- Enlace con sistema presupuestario
- Información publicada en Página Web con actualización trimestral

3 Colombia

- Sistema de Evaluación de Resultados
- 21 metodologías específicas
- Banco de Proyectos Territoriales
- Banco de Proyectos Territoriales
- Con el nuevo sistema financiero SIIF la información del BPIN es alimentada automáticamente.

4 México

- Desarrollo de nuevo sistema en ORACLE vendrá a fortalecer SNIP
- Flexibilidad en las metas de cada sector para sus proyectos
- Apoyo de sistema financiero del gobierno, disponible a diferentes entidades involucradas (Cámara de diputados, contraloría, etc)

F. Recomendaciones

- Ampliar cobertura del Banco de Proyectos
- Registro de Proyectos ejecutados directamente por las Alcaldías Municipales
- Evitar duplicación de esfuerzos
- Mayor Disponibilidad de Información del Banco de Proyectos para que los Ministerios, Entidades y Alcaldías puedan tener acceso a todo el Banco sin posibilidad de modificar la información

- SNIP de cada país no tiene como función primordial realizar seguimiento a los programas y proyectos.
- Lo realizan las instituciones sectoriales
- El estado ejecuta solo proyectos sociales
- 75% inversión del sector privado
- Gobierno Subsidia proyectos de infraestructura vía impuesto
- Seguimiento basado en informes que cada institución envía
- En algunos países el SNIP realiza recomendaciones en cada etapa
- Efectuar Dictamen Técnico por Etapa
- Que DGIP realice verificaciones in situ a proyectos relevantes con Apoyo de Secretarías Departamentales

V. Proceso y elaboración del programa de inversiones públicas

A Introducción

1. Participantes

Cargo	Nombre	Institución
Coordinadora:	Lic. Yamileth Bejarano	DGIP
Secretaria:	Lic. Azucena Mendoza Mejia	MHCP
Relator:	Lic. Anamaria Cerulli	MINSA
Participantes:	Lic. Lastenia Torrez	MTI
	Lic. Yamileth Gutierrez	MTI
	Lic. Ma. De Los Angeles Lopez	FISE
	Lic. Patricia Reyes Areas	MECD
	Lic. Thelma Gonzalez Ponce	RAAN
	Lic. Noel Melendez Aguirre	INTA
	Lic. Omara Sequeira	MIFAMILIA
	Lic. Martha Lorena Rivas	INIM
	Lic. Alberto Solorzano	MIGOB
	Lic. Elizabeth Espinoza	SAS
	Lic. Eva Acevedo	IDR
	Lic. Kerry Sacasa	MIFIC
	Lic. Noel Somarriba	INIFOM
Lic. Manuel Ulloa	DEFENSA	

2. Preguntas

a *Planificación del desarrollo de inversiones públicas*

- 1 Cuáles son sus Métodos, Procesos y Procedimientos para la Formulación del Programa de Inversión Pública?
- 2 Cómo se Articula la Política de Inversión Pública con la Política de Desarrollo del País?
- 3 Existe Planificación de las Inversiones previo a la Formulación del PIP y Cómo se Desarrolla?
- 4 Cómo solucionan en sus PIP Anuales los Déficit de Recursos del Tesoro?
- 5 Cómo formulan el plan de financiamiento anual y plurianual?
- 6 Coordinación interinstitucional
- 7 Qué mecanismos aseguran el Flujo de Información Interinstitucional?
- 8 Existen Normativas de Coordinación Interinstitucional?
- 9 Cómo se da la coordinación entre las entidades de Gobierno encargadas de:
 - 10 Gestión de Financiamiento
 - 11 Desembolso de Recursos
 - 12 Autoridades Monetarias y Fiscales.
- 13 Existen instancias de Coordinación del Poder Ejecutivo con las autoridades territoriales?
- 14 Criterios de Priorización
- 15 Cuáles los mecanismos y metodológicas para la elaboración de los criterios de priorización?
- 16 ¿Quién o quiénes son los responsables de determinar los criterios de priorización del PIP?
- 17 ¿Cómo se incorporan en los criterios de priorización los distintos intereses de los actores (Gobierno Central, bog. Municipal, ong. Soc. Civil, medio ambiente, ministerios, entes, etc.?)
- 18 ¿Cómo se incorporan en los criterios de priorización los distintos intereses de los actores (Gob. Central, Gob. Municipal, ong. Soc. Civil, medio ambiente, ministerios, entes, etc.?)
- 19 ¿Cómo regular y dar legitimidad (carácter legal) a los criterios de priorización?
- 20 ¿Cómo lograr que las autoridades competentes (ministerios y directores) respeten los criterios de priorización establecidos independientemente de los constantes cambios de directores, ministros, etc.?
- 21 ¿Qué mecanismos de coordinación de implementan entre las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y municipales.
- 22 Son siempre aplicables los criterios costo-beneficio y costo eficiencia para priorizar proyectos.

B Resumen

1. Bolivia

De acuerdo a la Constitución Política de Bolivia cada gobierno tiene la obligación de presentar un Plan General de Desarrollo económico y social en cuanto asuma el poder. El plan establece las directrices principales de la política de desarrollo del gobierno dentro de las cuales los ministerios desarrollan planes de desarrollo sectorial. Paralelamente las prefecturas elaboraran sus planes de desarrollo departamentales vinculados al Plan General de Desarrollo. En cuanto a los municipios, debido a la amplia autonomía de la cual gozan, ellos elaboran planes de desarrollo municipal que no necesariamente están vinculados al Plan General de Desarrollo económico y social.

Existe una política nacional de compensación por medio de la cual el gobierno central transfiere recursos para el sector salud, educación, saneamiento básico y electrificación rural directamente a los municipios proporcionalmente al índice de pobreza. En el caso de los municipios con un índice de pobreza muy alto las transferencias son más altas mientras que los municipios con mayores recaudaciones, reciben transferencias de recursos vía crédito. Esta modalidad se ha desarrollado para compensar la disparidad que se crea en la distribución de los recursos entre los diferentes municipios.

De consecuencia, el vinculo se establece a través del Fondo de Compensación por medio del cual el gobierno transfiere recursos para financiar actividades según la orientación del Plan General de Desarrollo económico y social. De tal manera, el gobierno central puede orientar la asignación de los recursos de los gobiernos municipales. En la practica, cuando el gobierno municipal asigna un 10% o 15 % de sus recursos a un sector, entonces el gobierno central contribuye con un 70% u 80% de la inversión, orientando la inversión en los municipios de esta manera.

En 1994 se promulgó la Ley N. 1551 de Participación Popular, la cual amplía las competencias de los Gobiernos Municipales y transfiere recursos de la Administración Central a los Gobiernos Municipales para su administración. Estos recursos son asignados en base al 20% de los ingresos nacionales por IVA. En 1995 se promulgó la Ley N. 1654 de Descentralización Administrativa, la cual amplía las competencias de las Administraciones Departamentales y transfiere recursos de la Administración Central a las Prefecturas de Departamento para su administración. Estos recursos son asignados en base al 25% de los ingresos derivados del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (EIHD).

En general, el Gobierno de Bolivia asigna un 50% de los recursos del tesoro a las inversiones en el sector social, entre el 28% y 30% al sector infraestructura y transporte. Estos índices se utilizan para distribuir los recursos a nivel institucional y son las mismas entidades que definen los proyectos que van a ejecutar y establecen las prioridades.

La formulación del Presupuesto se desarrolla a nivel de municipio, departamento y gobierno central. Durante el mes de septiembre de cada año, el MHCP elabora proyecciones de los ingresos para el año presupuestal a nivel global y departamental. Una vez que se fijan estos techos, el Viceministerio del Presupuesto y Contaduría Pública junto con el Vice-Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo notifica a los responsables en las prefecturas departamentales los techos presupuestarios bajo el cual deberán formular el presupuesto de inversión. Posteriormente, se asignan techos para fondos de contraparte con recursos del tesoro a los ministerios de acuerdo a los programas que estén ejecutando, tomando en cuenta las políticas de desarrollo del gobierno.

La Ley de Descentralización que establece que el 25% de los impuestos por venta de hidrocarburos es distribuidos entre los departamentos y a los municipios el 20% de los recursos recaudados por impuestos al valor agregado distribuidos por población.

Una vez que las entidades elaboran su anteproyecto de presupuesto lo remiten al Vice-Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo que formula el Anteproyecto de Presupuesto de Inversión Pública General de la Nación. La propuesta es remitida al Vice-Ministerio del Presupuesto y Contaduría Pública para ser agregado al Presupuesto General de la Nación, que posteriormente es remitida al Consejo Nacional de Políticas Económicas y al Gabinete Económico. Una vez aprobado por el Poder Ejecutivo, el Anteproyecto del Presupuesto General de la Nación es remitido al Poder Legislativo para su aprobación en el mes de diciembre.

Las normas que rigen el sistema nacional de inversiones establecen que todas las instituciones del sector público deben cumplir estas normas. El Vice-Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo también realiza la tarea de gestión de los recursos externos por encargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Todos los proyectos están registrados en el Banco de Proyectos.

Los Departamentos son responsables para la formulación y priorización de los proyectos que ejecutarán en base a las restricciones presupuestales. Los proyectos son formulados dentro del marco de los planes de desarrollo del gobierno. Por otro lado, los gobiernos municipales, debido a la autonomía, elaboran y priorizan sus proyectos a los cuales el gobierno le asigna los recursos. En cuanto a los ministerios, se les asigna un techo de recursos dentro de los cuales se hacen responsables de priorizar los proyectos sectoriales a ejecutar.

El Presupuesto General de la Nación integra información acerca del presupuesto de los ministerios y de los departamentos, incluyendo las transferencias a las municipalidades definidas por ley. El presupuesto a nivel municipal no está incluido por la autonomía y en cuanto cada municipio elabora y aprueba su propio presupuesto.

Los ministerios sectoriales emiten su criterio y priorización de los proyectos que requieren financiamiento que presentan al Ministerio de Hacienda que gestiona recursos externos a través del Vice-Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Cada institución es responsable de incluir en los costos del proyecto los gastos recurrentes, para que no se convierta en una carga para el estado porque es deficitario. Sin embargo, en los proyectos de agua potable la tarifa debe garantizar que cubra los gastos de operación y reposición, en electrificación rural existe un subsidio ya que los costos son muy altos para ser absorbidos por la tarifa.

En caso de emergencias, la Constitución Política del estado establece que el Poder Ejecutivo puede determinar una emergencia nacional y por esto, disponer del 1% del Presupuesto General de la Nación para cubrir los gastos de las emergencias. Este 1% se obtiene de recortar el presupuesto a todas las instituciones, sin incrementar el importe total del presupuesto aprobado.

Todos los proyectos que están registrados en el Banco de Proyectos, deben cumplir con los requisitos establecidos en las normas básicas del SNIP, ya que el Banco de Proyectos está sujeto a revisión por parte de la Contraloría.

1. Chile

En Chile, el Gobierno presenta un Líneas Estratégicas de Desarrollo dentro del cual debe de enmarcarse todo tipo de acción de las instituciones del Gobierno Central, además se han formulado políticas económicas que abarcan temas más amplios de problemáticas presupuestales y de planes de gobierno que rigen la formulación de programas y proyectos de inversión. El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) es responsable de normar y vigilar la viabilidad de los proyectos de inversiones, y cuenta con instancias de secretarías de planeación a nivel regional, y delegaciones provinciales. Todo proyecto público debe estar registrado en el banco de proyectos administrado por MIDEPLAN.

El Sistema Nacional de Inversiones (SIN), no cuenta con una Ley de Inversiones Públicas, sino que se rige por el conjunto de Leyes, Normativas y Oficios Circulares existentes en el país y

que respaldan el Sistema. El Sistema Nacional de Inversiones es administrado en forma conjunta por el Ministerio de Planificación y Cooperación y el Ministerio de Hacienda, y se rige a través de una estrecha coordinación inter-institucional con una disciplina y respeto de las responsabilidades para las diferentes instituciones.

La responsabilidad de la formulación y ejecución de los proyectos es totalmente descentralizada. Los proyectos son formulados a nivel local (municipal, departamental o en las instituciones sectoriales) y presentados a las diferentes estructuras de descentralización política existente en MIDEPLAN, quienes los analizan y aprueban técnicamente la viabilidad. Una vez recibida la viabilidad, son los sectores y/o instituciones formuladoras de proyectos que los priorizan para la postulación al presupuesto.

La priorización es proporcionada por las propias instituciones y los Consejos Regionales, tomando en cuenta los proyectos de arrastre, los que tienen compromisos firmados, y los nuevos, técnicamente avalados.

El Ministerio de Hacienda es responsable, dentro del marco macroeconómico, de la asignación de techos institucionales para el gasto corriente y el gasto de capital. El Ministerio de Hacienda solamente se le asignan recursos a los proyectos con valoración favorable de MIDEPLAN según el orden de prioridad proporcionado por las instituciones. Si el Ministerio recibiera proyectos que no hayan sido presentados o recibido el aval de MIDEPLAN, estos son enviados a MIDEPLAN para su revisión ante de su inclusión en el presupuesto.

El SIN constituye un instrumento de gestión para el gobierno y no sustituye al plan de desarrollo ni a otro instrumento de planificación. MIDEPLAN, valora y avala cualquier propuesta de proyecto, independiente del origen de su financiamiento (donación o préstamo), incluyendo propuesta de la Presidencia.

2. Colombia

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es la instancia que coordina las Inversiones. Por Ley se establece que es obligación de cada presidente presentar el Plan de Desarrollo en el que se definen los lineamientos y las prioridades sectoriales del país.

Los Planes de Desarrollo reflejan las necesidades municipales a través de los Consejos Nacionales de Planeación (figura que está a nivel de la Presidencia) y estos a su vez se dividen en Consejos Nacionales Territoriales de Planeación, a nivel de Departamento y Municipios y allí básicamente se congregan las representaciones gubernamentales y sociedad civil.

Existe una Ley de Planeación que define, que todo el Plan de Desarrollo Nacional debe recoger lo que venga de los Consejos Territoriales y Nacionales de Planeación y la misma habla de la concordancia que debe de existir entre los Planes de Desarrollo Municipales, Departamentales y Nacionales.

La Unidad Macroeconómica de Departamento Nacional de Planeación, DNP en coordinación con el Ministerio de Hacienda, el Consejo de Política Fiscal, y el Banco Central de la República definen el nivel de gasto público para el año presupuestal y una vez definido los compromisos para los gastos de funcionamiento y servicio a la deuda, por diferencia se determina el nivel de inversión.

El proceso de programación de las inversiones inicia aproximadamente un año antes de su aprobación. Los Ministerios o entidades adscritas a los Ministerios comienzan a formular los proyectos un año antes de que se elabore el anteproyecto de ley de presupuesto, usando la metodología avalada por el BNIP, y realizando una evaluación ex-ante. Al concluir la evaluación y registro en sus Bancos de Proyectos, pasan los proyectos a ser objeto de la emisión de viabilidad en los Ministerios a los cuales están adscritas las entidades y lo registran en su Banco de Proyectos; si la evaluación es positiva envían los proyectos a las unidades Técnicas del DNP a más tardar el 1ero. de enero del año en el que se prepara el Anteproyecto. Estas unidades revisan y otorgan un

concepto de control posterior de viabilidad reafirmando que el proyecto se enmarca dentro de los Planes de Desarrollo, tiene información coherente y costos ajustados. Esta unidad lo registra en el Banco de Proyectos del DNP que es donde oficialmente se consideran los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Una vez concluido con esta primera etapa del proceso, una cuota de inversión es comunicada a los Ministerios junto con los proyectos registrados. Posteriormente, los Ministerios presentarán una propuesta concreta a Planeación Nacional la cual elabora el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) para presentarlo al Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Hacienda, a su vez, compila los gastos de inversiones con los de funcionamiento y lo relativo al servicio a la deuda, para presentarlos al Congreso en un documento denominado Anteproyecto de Ley de Presupuesto, quien lo aprueba en Octubre de ese año. (Ejemplo: Se registran los proyectos en el Banco de Proyectos del DNP en el año 2000 para concursar por recursos del 2002 con fecha máxima de registro, el 1° de enero de 2001; en el 2001 se elabora el Plan Anual de Inversiones de 2002 teniendo en cuenta únicamente los proyectos que fueron registrados en el Bpin del DNP antes del 1° de enero de 2001. Este Plan se remite al Ministerio de Hacienda y allí se anexa el presupuesto de funcionamiento y lo programado para el pago de la deuda pública; una vez hecho esto, el documento se denomina Anteproyecto de Ley de Presupuesto; este documento es presentado al Congreso de la República para aprobación, con lo cual se logra la Ley de Presupuesto de 2002).

El análisis de Costos/Beneficios y Costo/Eficiencia no representan criterios de priorización para la selección de proyectos. No existe una metodología específica para priorizar los proyectos, mas bien se utiliza el concepto de arrastre como prioritario, o sea los proyectos de arrastre tienen una prioridad superior a los nuevos, los de vigencias futuras comprometidas y los que tiene compromisos de crédito externo, de donación. Solamente en el caso que exista un margen entre el total ya priorizado y los techos, entonces se toman en cuenta nuevos proyectos según las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, independientemente de que sean de muy alto o bajo beneficio. El Banco de Proyectos no selecciona, ni prioriza, tarea de responsabilidad de los Ministerios con sus entidades.

Normalmente, debido a los criterios de priorización utilizados en la práctica, existe un porcentaje bajo de nuevos proyectos que ingresan al Programa de Inversiones Públicas, debido a que siempre se da un rezago presupuestario, determinado por compromisos contraídos en base al presupuesto aprobado por el Congreso y no en base al programa anual de ingresos (Ingresos efectivos de la Nación), lo que limita el monto para las Inversiones.

Los gastos de operación (recurrentes) que generará un proyecto, deben ser incluido en el costo total del proyecto incluyendo los de mantenimiento o reparación que no se incluye en los costos de inversión, sino en los gastos de funcionamiento. Los gastos recurrentes se comunican a Hacienda y la parte de inversión la programa el Departamento de Nacional de Planeación; los gastos de funcionamiento deben ser programados con Hacienda en el momento que negocia el presupuesto de gasto de funcionamiento de los Ministerios o entidades ejecutoras, pero si este gasto de funcionamiento no puede soportar un incremento dado el techo determinado por entidad, en la práctica, estos gastos incorporan a los de Inversión.

Todo lo que va a ser estudiado para la conformación del Presupuesto General de la Nación por Ley, debe de estar incorporado en el Banco Nacional de Proyectos. El medio mas utilizado de comunicación entre los diferentes bancos de proyectos es vía disquete y es así como se asegura el flujo. Todo proyecto que no este registrado en el Banco, no forma parte del POAI, pero eso no implica que el Congreso, cuando este estudiando el Presupuesto General de la Nación pueda modificar este Ante-proyecto de Ley. Además, existe una Ley que establece que todo Proyecto a ser ejecutado con recursos del Presupuesto General de la Nación debe de estar registrado, no para programación, sino para ejecución.

Todas las entidades públicas pueden acceder a los recursos de las Instituciones Mutilaterales, Bilaterales o Proveedores, necesitando el aval técnico del Departamento Nacional de Planificación

para el proyecto, y luego del aval, pasa a Hacienda para ser autorizado. En general, Hacienda recoge la propuesta del Departamento Nacional de Planeación. Hacienda tomará en cuenta las principales variables macroeconómicas, el nivel máximo de endeudamiento del país, y la programación de los desembolsos.

En Colombia, en general, no se da duplicidad de proyectos por que básicamente las Instituciones formulan sus proyectos en base a sus funciones sectoriales, además, los Comités Funcionales ejercen una cierta forma de control, siendo Planeación Nacional (Unidad Técnica de Planeación) quién realiza reuniones con los Ministerios para evidenciar los programas y proyectos que ejecutaría. La relación con los Municipios es a través de las Gobernaciones o entidades del orden nacional con presencia regional.

Existe un Plan Nacional de Emergencia, que esta inmerso en el Presupuesto General de la Nación, como una contingencia.

El Plan Plurianual de Inversiones es elaborado en el DNP con el fin de conocer cómo se financiará el Plan de Desarrollo, incluyendo las proyecciones financieras.

El Programa Anual de Caja, PAC, es el mecanismo por medio del cual la Tesorería General de la Nación desembolsa los recursos. Este PAC es la programación que se plantea con el fin de otorgar los recursos, según la capacidad de gasto de la nación.

La normativa para todo lo relacionado con el presupuesto de inversión se puede leer en este informe en el capítulo Marco Legal y Estructura Administrativa; se resalta el Dto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto. Cabe anotar que no existe una normativa específica para señalar la obligatoriedad de involucrar criterios de priorización para conformar la Ley de Presupuesto, pero se tienen en cuenta, como se mencionó anteriormente, criterios básicos como proyectos en ejecución, compromisos de deuda externa, entre otros, en los Comités Funcionales o reuniones entre el DNP y los Ministerios. En estas reuniones se acuerda el Plan Operativo Anual de Inversiones, Plan que incluye la propuesta de inversión y que se convertirá en el Anteproyecto de Ley de Presupuesto cuando el Ministerio de Hacienda anexe la propuesta de gasto de los recursos destinados a funcionamiento y pago del servicio de la deuda.

3. México

Existe una Ley General de Planeación, la que exige que cada presidente presente un Plan Nacional de Desarrollo con vigencia igual que su mandato, del cual dependen diversos programas sectoriales específicos y acciones a realizarse que deben ser congruentes con dicho plan. Por Ley en México no debe existir un gasto que no sea cubierto con un ingreso, considerando dentro de esos ingresos al endeudamiento neto. La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de egresos. Ambas Cámaras (Diputados y Senadores) aprueban la Ley de Ingresos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, a través de la Subsecretaría de Egresos formula el Proyecto de Presupuesto de Egresos, en el cual se incorporan las inversiones. La Secretaria de Hacienda, establece techo presupuestarios, una vez que las Instituciones o Entidades a través de su Coordinadora Sectorial ha remitido su Programa Operativo Anual, que contempla sus gastos operativos y sus inversiones (Proyectos de arrastre y nuevos identificados por una clave asignada por la Unidad de Inversiones).

El proyecto de presupuesto se revisa en Hacienda y se consensúa el nivel general de gastos con otras entidades del Gobierno. Federal, estableciendo los parámetros previstos de política macroeconómica (Déficit, precio de petróleo, tasa de cambio, tipo de interés) y con base en estos acuerdos, se establece los techos de gastos generales para cada dependencia o entidad y se les comunica finalmente para que en ese techo de gastos, ingresen los proyectos que ellos decidan dejar. Este techo lo acuerdan la Secretaria de Hacienda en consenso con las instituciones después que ha presentado su POA. En general se plantean los mismos niveles del año anterior.

La Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda, es la responsable de conformar la cartera de proyectos y emitir su respectivo dictamen, siendo uno de los requisitos establecido por el reglamento interno de Hacienda, la verificación, en coordinación con la dependencia Coordinadora de Sector, que el proyecto remitido sea congruente con el Programa Sectorial y con el Plan Nacional de Desarrollo. Cada proyecto debe estar incluido en la cartera del sector público y ligado a la línea presupuestaria de gasto, a su vez cada entidad debe de elaborar su evaluación social o privada de conformidad con una guía metodológica emitida por la Unidad de Inversiones.

El proceso de inversiones inicia un año antes de la emisión del presupuesto de egresos de la federación y este contempla tres tipos de proyectos, a) nuevos, b) los que están proceso y requieren recursos para su continuación, c) proyectos clasificados como inversión no identificable – que corresponden programas generales.

La Unidad de Inversiones dictamina las evaluaciones de proyectos productivos cuyo monto en valor presente supera los 70 millones de pesos, excepto en el caso de proyectos de agua en el cual el monto mínimo es de 50 millones de pesos. El volumen de solicitudes de dictaminación de proyectos solicitado a la Unidad de Inversiones supera los 23 mil millones de dólares al año, pero solamente un parte logra financiamiento dentro del Presupuesto.

La priorización de proyectos de inversión, la realizan las instituciones o entidades conforme la estructura política que rige en México y deben tomar en cuenta el Plan Nacional. Hacienda dictamina la evaluación privada o social del proyecto y verifica que sea positivo. Cada institución determina sus prioridades pues ellas enfrentan su restricción presupuestaria de recursos escasos. No existe flexibilidad en la reasignación de un proyecto a otro, y cuando uno sufre incremento en sus costos, se hace reasignación de otros gastos, pero no se incrementa necesariamente el techo de la Institución.

No ha existido un Fondo de Emergencia para desastres, lo que ha significado recortes a los programas de inversión y proyectos nuevos para dar respuestas a esta problemática. Pero a partir de 1999, se creó un Fondo para la Prevención de Desastres Naturales al que se le asignan fondos en el Presupuesto. Estos fondos están sujetos a reglas de operación más rápidas y eficiente que otros mecanismos presupuestarios. Recientemente, la Unidad de Inversiones ha venido desarrollando las metodologías necesarias para incorporar el valor de la prevención de desastres en las evaluaciones de los proyectos, apoyando asimismo el esfuerzo de recopilación de información estadística para referencia y análisis.

C. Consideraciones

Por lo general, el proceso de elaboración del presupuesto se caracteriza por un cierto nivel de centralización alrededor del Ministerio de Hacienda. En particular, en México, la Secretaría de Hacienda juega un rol fundamental en cuanto la estructura político administrativa es de tipo federal y solamente financia proyectos de carácter federal, y cada estado tiene su proceso para la elaboración de su presupuesto.

El proceso de elaboración del presupuesto es fundamentalmente similar en los cuatro países analizados mientras que pueden variar sustancialmente los responsables y la distribución de las responsabilidades en las diferentes etapas del proceso.

La función presupuestaria sea del gasto corriente que la del gasto de capital está concentrada en el Ministerio de Hacienda que además de fijar techos globales e institucionales, de acuerdo a una política macroeconómica definida y a planes de desarrollo nacionales, puede entrar en el mérito de los proyectos dependiendo de la estructura político administrativa del sistema de inversiones.

El rol del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, cuando presente como tal, es fundamentalmente regulador del proceso y del nivel del contenido de los proyectos. La institución responsable del sistema norma y elabora metodologías para la formulación, ejecución y evaluación

de las inversiones, además jugando un rol de revisor de los procesos y, como en el caso de Chile, de auditor del contenido de los proyectos.

Las diferentes situaciones se caracterizan por un alto nivel de coordinación a pesar de la existencia de un marco legal bien definido pero con reglas claras y responsabilidades directamente atribuidas a instituciones claves.

C Matriz

<p>Planificación del Desarrollo de Inversiones Públicas</p>	<p>El proceso de formulación del Programa de Inversiones inicia en septiembre del año anterior cuando el Ministerio de Hacienda fija los ingresos para el presupuesto del siguiente año y concluye al final de año con la aprobación de la Ley de Presupuesto.</p> <p>La responsabilidad de coordinar el Programa de Inversiones es del viceministerio de inversión pública y financiamiento externo del Ministerio de Hacienda, a nivel de gobierno central y departamental.</p> <p>El ministerio de hacienda fija los ingresos para el año presupuestado y comunica a los departamentos sus techos para que cada departamento regional trabajen sus programas de acuerdo al mismo.</p> <p>El 50% de PI esta destinado al sector social, entre el 28% y 30% al sector infraestructura y transporte.</p>	<p>El proceso de formulación del Programa de Inversiones inicia con el primer mes del año anterior al año presupuestario y concluye al final de año con la aprobación de la Ley de Presupuesto para el año siguiente.</p> <p>La responsabilidad de coordinar el Programa de Inversiones es del Ministerio de Planeación el cual cuenta con instancias de planeación a nivel regional y delegaciones provinciales.</p> <p>Los proyectos son formulados a nivel local (no por el ministerio de planeación).</p> <p>Solamente se asignan recursos financieros a proyectos con recomendación favorable del MIDEPLAN.</p> <p>El SIN no cuenta con una ley propia de inversiones, pero si se rigen por un conjunto de leyes, normativas y oficios circulares que legitimizan el sistema.</p> <p>La constitución establece la obligatoriedad de presentar un plan de gobierno que contenga las estrategias de desarrollo de país el cual sirve de insumo a la DGIP como instrumento de planificación.</p>	<p>El proceso de formulación del Programa de Inversiones inicia durante el año anterior al año del proceso de formulación del presupuesto del año siguiente, con la evaluación de los proyectos por parte de la entidad responsable del proyecto y concluye al final de año con la aprobación de la Ley de Presupuesto para el año siguiente.</p> <p>Existe una Ley de Planeación que define, que todo el Plan de Desarrollo Nac. debe recoger lo que venga de los Consejos Territoriales y Nacionales de Planeación. Debe existir concordancia entre los Planes de Des. Municipales, Departamentales y Nacionales.</p> <p>La responsabilidad de coordinar el Programa de Inversiones es del Dpto. Nac. de Planeación y cuenta con el mismo nivel jerárquico del resto de ministerios.</p> <p>El Banco de Programas y Proyecto de Inversión Nacional del DNP ofrece 21 metodologías que rigen las inversiones.</p>	<p>El proceso de formulación del Programa de Inversiones inicia desde enero del año anterior al año presupuestado y concluye al final de año con la aprobación de la Ley de Presupuesto para el año siguiente.</p> <p>La responsabilidad de conformar la cartera de proyectos es de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico.</p> <p>El SHCP hace un análisis de balance fiscal en base a esto se establece los techos de inversión. El techo no se informa de previo a los ministerios.</p> <p>Por ley la cámara no puede aprobar gastos si no hay ingresos por lo tanto por lo que no debe existir déficit.</p> <p>Existe una ley general de planeación que obliga a cada gobierno a presentar un plan de desarrollo con vigencia igual a su mandato. De este plan se desprenden los programas sectoriales específicos.</p>
--	--	--	--	--

Preguntas	Continuación			
	Bolivia	Chile	Colombia	México
<p>Planificación del Desarrollo de Inversiones Públicas</p> <p>De acuerdo a estos índices se distribuyen los recursos y son las entidades las que establecen sus prioridades y los proyectos que van a ejecutar.</p> <p>El vice-ministerio de presupuesto y contaduría, junto con el vice-ministerio de inversión pública y financiamiento externo, notifica a los departamentos los techos presupuestarios bajo el cual van a formular su presupuesto de inversiones, siendo ellos lo que deciden que proyectos van a financiar.</p> <p>Cada institución es responsable de incluir en los costos del proyecto los gastos recurrentes, para que no se convierta en una carga para el estado porque es deficitario.</p> <p>Las normas que rigen el sistema nacional de inversiones establecen que todas las instituciones del sector público deben cumplir estas normas, las cuales obligan a que los proyectos estén registrados en el Banco de Proyectos.</p> <p>La Ley de descentralización que establece que el 25% de los impuestos por venta de hidrocarburos es distribuidos entre los departamentos y a los municipios el 20% de los recursos recaudados por</p>	<p>El SIN no sustituye al plan de desarrollo ni otro instrumento de planificación, pero si es un instrumento de gestión para el gobierno.</p> <p>El SIN se rige por políticas macroeconómicas y el marco presupuestario.</p> <p>La asignación de techos financieros para el Programa de Inversiones (PI) corresponde al Ministerio de Hacienda y solamente se le asignan recursos a los proyectos con valoración favorable de MIDEPLAN.</p> <p>Posterior a la formulación del PI se le informa a las instituciones de los techos designados.</p> <p>Los proyectos obligatoriamente deben inscribirse en el banco de proyectos.</p> <p>Los gastos recurrentes en que incurren los proyectos es responsabilidad de cada institución.</p> <p>El MIDEPLAN valorara y avala cualquier propuesta de proyectos independiente si es donación o crédito, incluyendo propuestas que vienen de la presidencia.</p>	<p>Los sectores presentan los proyectos a planeación el año antes de la elaboración del POAI, y los Ministerios los revisan para su viabilidad. En el DNP se efectúa un control posterior de viabilidad.</p> <p>Los techos para las inversiones se definen en conjunto con el Bco. de la Rep., Consejo de Política Fiscal, Consejo Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, tomando en cuenta las condiciones macroeconómicas.</p> <p>Los techos se les comunica a los Ministerios, se les entrega el listado de proyectos viabilizados y registrados para que seleccionen los proyectos de acuerdo a los techos establecidos.</p> <p>Tienen una ley que estable el plan de desarrollo, y es obligación para cada gobierno presentar su Plan de Desarrollo con vigencia de cuatro años y de él se definen los lineamientos y las prioridades sectoriales.</p> <p>Tienen rezagos presupuestario para el año siguiente originados por compromisos aprobados por el Congreso y no en base al programa anual de ingreso efectivo de la nación (Caja), lo que limita la entrada de proyectos nuevos.</p> <p>El plan de desembolsos esta</p>	<p>Cada proyecto debe ser congruente con el programa sectorial y el programa nacional de desarrollo.</p> <p>La unidad de inversiones de la Secretaría. de Hacienda debe dictaminar cada proyecto.</p> <p>Todo proyecto de inversión productiva cuya inversión en valor presente sea menor a 70 millones de pesos no requieren de dictamen.</p> <p>Cada proyecto debe estar incluido en la cartera del sector público y ligado a la línea presupuestaria de gasto.</p> <p>Cada entidad debe elaborar evaluación social o privada de conformidad a la guía metodológica emitida por la Unidad de Inversiones.</p> <p>Existen fondos restringidos a nivel municipal los cuales se orientan al sector social, el resto es libre de asignación por el municipio.</p> <p>No existe flexibilidad en la reasignación de recursos de un proyecto a otro. El techo presupuestario aprobado por institución no puede incrementarse.</p> <p>Cada entidad tiene la responsabilidad de la inversión y operación de un proyecto.</p>	

Preguntas	Continuación			
	Bolivia	Chile	Colombia	México
	<p>impuestos al valor agregado distribuidos por población.</p> <p>Existe una política nacional de compensación por medio de la cual el gobierno transfiere recursos a los municipios conforme a su índice de pobreza.</p> <p>La constitución obliga a cada gobierno a presentar su plan general de desarrollo económico y social. En base a este plan los ministerios elaboran su plan de desarrollo sectorial, paralelamente los departamentos elaboran sus planes de desarrollo vinculados al plan general del gobierno</p> <p>Los municipios son autónomos y elaboran voluntariamente su plan de desarrollo sustentado por la participación de las comunidades, proceso que esta respaldado por la ley de participación popular. Estos planes no están vinculados al Plan General de Desarrollo.</p> <p>El ministerio de desarrollo sostenible y planeación es el que desarrolla el plan nacional y apoya en la elaboración de los planes municipales, departamentales y sectoriales.</p> <p>La contraloría vigila que las normas de inversiones sean cumplidas, lo que reduce las presiones políticas.</p>		<p>proyectado conforme la proyección de ingresos.</p> <p>Cada institución tiene la responsabilidad de incorporar los gastos recurrentes dentro del costo del proyecto e informarlo al Ministerio de Hacienda para ser incorporados en el gasto de funcionamiento de la institución.</p> <p>Los proyectos obligatoriamente deben incorporados en el banco de proyectos para poder formar parte del POAI.</p>	

Preguntas	Continuación			
	Bolivia	Chile	Colombia	México
Coordinación Interinstitucional.	<p>El viceministerio de inversión publica se coordina directamente con el sector para valorar la importancia de cada proyecto dentro de sus planes de desarrollo, la desventaja es que algunos sectores no tienen un plan de desarrollo y no analizan bien los proyectos.</p> <p>Solamente el Ministerio de Hacienda a través del vice-ministerio de inversión pública y financiamiento externo, gestiona los recursos externos.</p> <p>Los ministerios sectoriales emiten su criterio y autorización de los proyectos que requieren de financiamiento externos y los remiten al vice-ministerio de inversión pública y financiamiento externo para su gestión.</p> <p>La capacitación está dirigida a cada ministerio de acuerdo a un diagnóstico previo del conocimiento de los instrumentos que rigen las inversiones.</p>	<p>El estado obliga a los ministerios a ceder un porcentaje de su presupuesto al fondo regional. A fin de garantizar las inversiones de acuerdo a las necesidades nacionales.</p> <p>Cada ministerio firma convenios de programación con las regiones lo que permite el desarrollo de las inversiones con visión de mediano plazo.</p> <p>Existe una descentralización territorial y funcional. La coordinación directa es con las regionales donde existen las Secretarías Regionales de planificación.</p> <p>Sólo asume la responsabilidad de los convenios externos el estado de Chile (Gobierno) a través del Ministerio de hacienda. Cabe mencionar que Chile desde hace algún tiempo no requiere de donaciones, tomando en cuenta el aumento en el incremento en sus ingresos per cápita.</p> <p>El PI independiente de la fuente asume todos los gastos y bajo las leyes de Chile.</p> <p>Se brinda capacitación de los instrumentos para la formulación de la Inversión, a las entidades involucradas en el proceso de formulación del Programa de Inversiones.</p>	<p>La gestión del financiamiento puede ser iniciada por los Ministerios y Entidades (previo aval técnico del proyecto por parte del DNP), finalmente el único autorizado a firmar compromisos en nombre gobierno es el Ministerio de Hacienda.</p> <p>Cada municipio tiene su propio banco de proyectos y sus normas, aprobadas por los Consejos o Asambleas, sin embargo tienen los lineamientos del banco diseñado por el DNP. El DNP trabaja directamente con los ministerios y departamentos y ocasionalmente con las entidades adscritas a los ministerios y con los municipios.</p> <p>El sistema esta descentralizado por mandato institucional.</p> <p>Existe capacitación de capacitadores.</p>	<p>Existe un estado federal que a su vez es dividido en estados y municipios. Los estados son soberanos.</p> <p>Por ley no puede existir comunicación directa con los municipios, la comunicación es solamente con los estados y los estados con los municipios.</p> <p>La gestión de financiamiento externo se hace únicamente a través de la Secretarías de Hacienda, sin embargo, los desembolsos se hacen directamente a la entidad ejecutora a través de algún banco de desarrollo.</p> <p>Capacitan y evalúan las capacitaciones.</p>

Preguntas	Continuación			
	Bolivia	Chile	Colombia	México
Criterios de Priorización	<p>No existe priorización a nivel central de proyectos de inversión.</p> <p>La priorización es a través de ministerio sectoriales y departamento, de acuerdo al plan de desarrollo. Los municipios por su autonomía priorizan sus proyectos, el gobierno solamente asigna los recursos.</p>	<p>Los gobiernos regionales y consejos regional priorizan y presentan los proyectos locales a las diferentes estructuras de descentralización política del país donde tiene presencia MIDEPLAN.</p> <p>Los criterios establecidos para priorización de proyectos a incluirse en el PIP son: proyectos de continuidad, con compromiso firmado y los nuevos técnicamente avalados.</p>	<p>El DNP no prioriza proyectos de inversión. La priorización es sectorial basada en el Plan de Desarrollo, proyectos de arrastre con compromiso, compromisos de contrapartida por crédito externo o cooperación técnica internacional, y si existe un sobrante se incorporan nuevos proyectos de acuerdo al Plan de Desarrollo.</p> <p>Las instancias que establecen los criterios de priorización son Consejo Nacional, Consejo Regional y Consejo Territorial, los Ministerios, departamentos y el DNP.</p>	<p>La Secretarías. de Hacienda no prioriza proyectos de inversión, es a través de los estados basada en el Plan de Desarrollo.</p> <p>La unidad de inversión dictamina cada proyecto tomando en cuenta la evaluación privada (TIR, VAN) y social.</p> <p>La priorización toma en cuenta tres tipos de proyectos: nuevos, en proceso y requieren recursos para su continuación y los clasificados como Inversión no identificable (que corresponden a programas generales: agua, electrificación).</p>
Otros	<p>La constitución política del estado establece que el poder ejecutivo puede determinar emergencia nacional y disponer del 1% del presupuesto general de</p> <p>La nación para atender emergencias. Este 1% se obtiene de recortar el presupuesto a todas las instituciones.</p> <p>El presupuesto general de la nación esta formado solamente por el presupuesto de los ministerios y departamentos. No incluye el presupuesto municipal.</p> <p>El presupuesto general de la nación solamente establece la cantidad de recursos que va a transferir por ley a los municipios.</p>	<p>No tiene plan de emergencia. En caso de emergencia se reasigna el presupuesto aprobado, se recortan fondos a los ministerios para crear un fondo de emergencia y se realizan estudios para la utilización de estos fondos.</p>	<p>En Colombia para la formulación del POAI, se toma en cuenta la definición de funciones de cada ministerio lo que garantiza que no exista duplicidad en la presentación de proyectos.</p> <p>Existe un Plan Nacional de Emergencia, que esta inmerso en el Presupuesto General de la Nación, como una contingencia.</p>	<p>A partir del 99, se creo un Fondo para Prevención de Desastres Naturales, al que se le asignan fondos en el Presupuesto, que están sujetos a reglas de operación más rápidas y eficiente que cualquier mecanismo presupuestario.</p>

D Hallazgos

- Heterogeneidad en el proceso de elaboración de los PIP en los países.
- Plan Nacional de Desarrollo obligatorio por Ley o Constitución que guía las prioridades sectoriales y locales, a excepción de Chile que se rige por una estrategia de desarrollo de largo plazo.
- Mayoría de los países realizan balance fiscal y asignan techos presupuestarios, que en algunos casos son informados a los sectores previo a la formulación del PI.
- Es responsabilidad de la institución incorporar el gasto recurrente en el costo total del proyecto.
- Registro obligatorio de todos los proyectos en el Banco de Proyectos nacional.
- Todos los países cuentan con mecanismos para reducir influencia política. (requisitos técnicos, balance fiscal y en algunos casos la contraloría)
- Evaluación y aval técnico de cada proyecto.
- El Ministerio de Hacienda, es el único autorizado por los gobiernos para adquirir compromisos de financiamiento externo.
- Todos los países incluyen programa de capacitación a las instituciones sobre las metodologías e instrumentos para la elaboración del PI.
- La entidad gubernamental responsable de coordinar el proceso de formulación del PI, no se coordina directamente con los Municipios.

E. Recomendaciones

- Crear una estructura de planificación e inversiones que fortalezca el PIP.
- Cada Gobierno obligatoriamente debe presentar un Plan de Desarrollo Nacional que genere marco estratégico para el PIP.
- El MHCP debe informar, previo a la formulación del PIP, el techo presupuestario sectorial que permita a cada instancia priorizar su cartera de acuerdo al techo y al Plan Nacional de Desarrollo y Sectorial,
- Cada institución tiene la responsabilidad de incorporar los gastos recurrentes en el costo total del proyecto, para que el MHCP emita un aval financiero que garantice la sostenibilidad del proyecto (operación del proyecto).
- Todo proyecto de inversión debe contar con aval técnico de la DGIP antes de ser incorporado al Banco de Proyectos.
- Todo proyecto de inversión debe responder al Plan Nacional de Desarrollo y contar con el aval técnico de la DGIP y el aval financiero para los gastos recurrentes del MHCP.
- Fortalecer el mecanismo que establece que el MHCP sea la única instancia que gestione financiamiento externo y previo a la aceptación de una donación debe emitirse un aval técnico por parte de la DGIP que garantice que sea de interés y beneficio del país.

F. Comentarios del plenario

- Cada institución debe realizar su gestión de recursos externos, para garantizar sus necesidades.

- Consideración referente a que la DGIP no debe formar parte del MHCP, sino como está actualmente ya que le permite tener ingerencia en las instituciones.
- No es conveniente que en una misma estructura del estado, se decida que hacer y con cuánto dinero se dispone, para garantizar la transparencia de las inversiones en la asignación de los recursos.

VI Descentralización y participación de la sociedad civil

A. Introducción

1 Participantes

Cargo	Nombre	Institución
Coordinador :	Lic. Ricardo Cruz	DGIP
Secretario:	Lic. Saul Valencia	DGIP
	Lic. Anita Aragón	INIFOM
Relator	Lic. Carlos Iván Hueck	INPYME
	Arq. Marvin Elías	INATEC
	Arq. Teresa Suazo	INIFOM
	Lic. Pedro Abarca	INIFOM
	Lic. Alberto Zapata	RAAS
	Lic. Saúl Valencia	DGIP
	Lic. Álvaro Montalvan	SETEC
	Lic. Carlos Iván Hueck	INPYME

2 Preguntas

1. ¿Cómo los planes de inversión nacional responden a las estrategias sectoriales de descentralización?
2. ¿Cómo se articula el banco de proyectos municipales con el banco de proyectos nacionales?
3. ¿Cómo se articula la demanda local con la asignación de recursos (sectorial y territorial)?
4. ¿Qué niveles de descentralización han alcanzado?
5. ¿Cuál ha sido la estrategia para la descentralización de los sistemas de inversión?
6. ¿Qué porcentajes de recursos se planifican de forma descentralizada (en los municipios)?
7. ¿De qué forma el gobierno nacional orienta la inversión pública a nivel local?
8. ¿Existen estructuras intermedias que faciliten la articulación de la inversión local con la sectorial?. ¿Cómo operan?.
9. ¿Cómo los planes de inversión nacional responden a la estrategia nacional de descentralización?
10. ¿Cómo participan la sociedad civil en la definición de las inversiones?
11. ¿Cómo se sustenta legalmente la descentralización?

B. Resumen

1. Bolivia

Bolivia es un estado descentralizado. Sus niveles Institucionales son Nacional, Departamental y Municipal. Al gobierno central le corresponde la tarea de establecer los instrumentos normativos que regulen los procesos de gestión en una administración descentralizada. Estos procesos están sustentados en la Ley No 1551 de Participación Popular y Ley No 1654 de Descentralización Administrativa. Con la Ley de Participación Popular se amplía las competencias de los Gobiernos Municipales y se transfieren recursos de la Administración Central para su administración por los Gobiernos Municipales (20% de los ingresos nacionales por IVA).

Con la Ley de Descentralización Administrativa se amplía las competencias de las administraciones departamentales y se transfieren recursos de la administración central para su administración por las Prefecturas de Departamento (25% del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados). El Organismo Rector del SNIP es el Ministerio de Hacienda a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), quien elabora un Programa de Inversión Pública (PIP) reducido, realista y compuesto por proyectos viables técnica, económica y financieramente.

Las Fuentes de financiamiento para la inversión pública son los recursos del Tesoro General de la Nación, Recursos Específicos de las Entidades Públicas y los Recursos externos. Todas las entidades públicas (Ministerios, Prefecturas y Municipios) están obligadas a proveer al Organismo Rector del SNIP de la información relativa a sus procesos de inversión en los plazos y formas establecidos mediante reglamentación específica. Sin embargo, solamente los 21 municipios más grandes envían la información de sus respectivos programas de inversión en diskette al Banco de Proyecto Nacional. La sociedad civil participa a través del Consejo Regional de Planificación.

2. Chile

El Sistema Nacional de Inversiones se fundamenta en la Ley de MIDEPLAN, Ley de Presupuesto del Sector Público, Ley de Gobiernos Regionales y Oficio Circular DIPRES. Además, el sistema se apoya en los lineamientos de gobierno para descentralizar territorial y funcionalmente el Sistema de Planificación de acuerdo a las capacidades territoriales, en cuanto no existe una Ley de Descentralización específica.

El Órgano Rector del Sistema de Inversión Pública es el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), como Secretaría de Estado quien, en coordinación con las Secretarías Regionales de Planificación (SERPLAC), facilita y supervisa la formulación de proyectos a postularse al Programa de Inversiones Públicas según criterios de viabilidad técnica, económica y financiera. La principal función de MIDEPLAN es establecer el conjunto de normas, procedimientos y metodologías de preparación y evaluación de proyectos que toda institución pública debe seguir, y velar por la aplicación de ellas. Las SERPLACs son responsables de la coordinación y análisis, revisión y recomendación técnica correspondiente a los proyectos regionales y municipales.

Las municipalidades, a través de los Alcaldes, presentan su programa anual de inversiones que puede ser aceptado, vetado o avalado por el Consejo Comunal y el Consejo Regional. Esta última instancia recibe los proyectos a través de la Ventanilla de Fondo Regional. Los proyectos son formulados por las municipalidades con el apoyo de las SERPLACs e incorporados al Banco de Proyecto para su revisión y el análisis técnico.

Los Ministerios sectoriales coordinan las políticas territoriales con el Consejo Regional, que es integrado por algunos concejales de los distintos municipios y delegados de los ministerios, para cofinanciar los proyectos en las regiones y los municipios.

En Chile, alrededor del 50% de los recursos de la inversión pública están descentralizado en las regiones a través de diferente instrumentos de financiamiento. Solamente 5 municipios generan suficiente recursos propios para financiar los proyectos municipales que formulan. Sin embargo, para los municipios que no generan recursos propios suficiente para financiar la inversión, el Estado financia los proyectos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, del Fondo Comunal Municipal y el Presupuesto Nacional que distribuye recursos por sectores de acuerdo con las prioridades nacionales.

3. Colombia

Según la Constitución de la República de 1991 y la Ley de Planeación 152 de 1994, Colombia es una república descentralizada a nivel territorial. Cada departamento y municipio elabora su plan de desarrollo en concordancia con el Plan Nacional de cada gobierno. El Plan Nacional lo elabora el Ejecutivo con participación del Consejo Nacional de Planeación compuesto por representantes de las instituciones del gobierno y la sociedad civil, quienes bajan las orientaciones a través de los Consejos Regionales de Planeación. Este Plan es la carta de navegación para la distribución de los recursos sectorial y regionalmente.

El Departamento Nacional de Planeación impulsa los Bancos de Programas y Proyectos de las entidades territoriales, formula y divulga las políticas, criterios e instrumentos de operación del Banco y proporciona a los territorios manuales metodológicos para formulación y evaluación ex ante de proyectos de inversión pública para que las entidades públicas nacionales y los organismos nacionales de régimen especial, puedan realizar ordenadamente los procesos de formulación y registro de proyectos, así como, la programación y ejecución presupuestaria de los recursos de inversión.

El 100% de los 1079 municipios que tiene Colombia tiene su Banco de Proyecto Territorial de Inversión. El Departamento de Planeación Nacional está trabajando en unificar los Bancos Territoriales y el Banco Nacional, en vista que la ficha del Banco Nacional es distinta a la de los Bancos Territoriales; ésta última contiene mayor información sobre los proyectos.

Los municipios son autónomos en priorizar y ejecutar sus proyectos de inversión. Cuando un municipio o gobernación está interesado en recurrir al Presupuesto General de la Nación presenta sus proyectos a través de los ministerios o entidades del orden nacional, quienes revisan, viabilizan y registran el proyecto en el Bancos de Proyecto Nacional a través de las unidades del DNP.

El Gobierno Nacional también transfiere recursos de asignaciones específicas a los entes territoriales, para cubrir necesidades de los sectores salud y educación; esta distribución se hace con base en una fórmula que tiene en cuenta variables tales como número de habitantes y Necesidades Básicas Insatisfechas. A través del Fondo Nacional de Regalías se financian proyectos de los departamentos y municipios, vinculados especialmente a los sectores minas, energía, construcción de vías y medio ambiente. El Fondo Nacional de Regalías proviene de ingresos por concepto de venta de exportación, carbón, níquel y esmeraldas, entre otros minerales.

4. México

México es una República Federal y por tal razón no existe una Ley de Descentralización. Desde el punto de vista administrativo, está conformada por 31 Estados libres y soberanos y más de 2000 municipios.

El Legislativo ha aprobado una Ley de Planeación que obliga al gobierno federal a formular un programa de desarrollo y programas sectoriales que deben ser congruentes con el Plan de Desarrollo Federal preparado por cada Presidente. Cada Secretaría de Estado elabora su propia cartera de proyectos de manera independiente. La cartera de proyectos de la Federación está constituida por proyectos productivos de impacto federal con montos superiores a los 70.0 millones de Pesos Mexicanos.

Las entidades del Gobierno Federal pueden presentar solicitud de financiamiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los primeros tres meses del año. La Subsecretaría de Egresos, a través de la Unidad de Inversiones y Desincorporación, dictamina la evaluación de los proyectos y emite un dictamen dentro de un período máximo de 20 días, recibida la solicitud.

El Gobierno Federal de México no ha propiamente desarrollado un sistema de inversión, más bien maneja una cartera de proyectos dentro del Presupuesto General, regulando las inversiones a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado, los proyectos reciben financiamiento a través de transferencias que efectúa la Secretaría de Hacienda a las entidades ejecutoras.

Los Estados y los Municipios pueden ejecutar proyectos financiados con recursos propios o de la Federación. Los Municipios reciben fondos federales a través de los Estados. Las transferencias de fondos federales hacia los Estados y los Municipios se efectúa en base a una fórmula que toma en cuenta indicadores de población y contribución a los ingresos federales entre otros.

La participación ciudadana a nivel federal se implementa a través de los diputados que recogen las propuestas de proyecto.

5. Consideraciones

De la experiencia de los cuatro países estudiados se desprende que la descentralización es un proceso complejo que requiere de la concurrencia de una multitud de variables para su funcionamiento y según cuanto sobresalió de las discusiones puede darse bajo diferentes aspectos como administrativa, económica y política. En general, el proceso y el nivel de descentralización está determinada por la Constitución y las leyes de cada país.

A través de la descentralización, el Gobierno Central concede autonomía para que las entidades territorialmente descentralizadas puedan administrar recursos propios, del presupuesto nacional y recursos proveniente de financiamiento externo. El Sistema Nacional de Inversiones Públicas es parte de esa realidad nacional y progresivamente en ámbito territorial.

La transferencia de autoridad y responsabilidad desde el nivel central a las entidades territorialmente descentralizadas ha sido más acelerada en Bolivia, Colombia y México que en Chile, donde el proceso de descentralización se está desarrollando basándose en las competencias de las entidades, según la capacidad institucional, la calidad de los recursos humanos y la capacidad de generación de recursos financieros propios.

La baja capacidad institucional y técnica de las entidades en los territorios crea serios problemas para la descentralización y más directamente impacta negativamente la capacidad de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión. A esta situación se agrega una fuerte pérdida de coherencia coyuntural entre las políticas nacionales y locales debido a las diferencias de los períodos de gobierno de las autoridades locales y nacionales, y los desequilibrios en las transferencias de recursos y responsabilidades.

El Gobierno Central juega un papel importante en el proceso de Descentralización como normador, facilitador y rector de las políticas nacionales que se apoya en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas para planificar y coordinar los procesos a través de los cuales se logran los objetivos de desarrollo. De los casos estudiados se deduce que no existen sistemas estándar para la descentralización y que la iniciativa local sufre reducciones significativas cuando el financiamiento depende del presupuesto del gobierno central.

Para regular los procesos de gestión en una administración descentralizada, los gobiernos se apoyan en instancias de planeación que definen el conjunto de normas, procedimientos y metodologías de preparación y evaluación de proyectos. En los territorios, estas instancias deberían ser las responsables de la coordinación, análisis, revisión y recomendación técnica correspondiente a los proyectos regionales y municipales. Los Ministerios y Municipios son los responsables de formular e ingresar a los Bancos de Proyectos Descentralizados con la información relativa a sus procesos de inversión en cuanto a plazos y formas. Además, es recomendable que se defina a través de leyes las responsabilidades de cada nivel y la negociación de las transferencias de recursos se haga sobre una base de asignaciones definidas.

C. Matriz

Preguntas	Bolivia	Chile	Colombia	México
¿Cómo los planes de inversión nacional responden a la estrategia nacional y sectorial descentralizada?	Los planes de inversión están ligados a la estrategia de descentralización del país, sustentados en las leyes: De participación popular. Descentralización administrativa	El programa de gobierno define en la dinámica de la economía, donde el rol del gobierno es un facilitador	La política de inversión se apoya en los planes de inversión municipales y estos fortalecen el plan de desarrollo nacional	Las inversiones son orientadas por el plan de desarrollo que implementa cada presidente las inversiones estatales se deben concordar con el plan federal.
¿Cómo se sustenta legalmente la descentralización, cual ha sido la estrategia utilizada para descentralizar los sistemas de inversiones y que niveles de descentralización han alcanzado?	Ley de descentralización administrativa, la estrategia ha sido otorgar instrumentos para asignar recursos y planificar sus inversiones, el nivel de descentralización es total.	No posee ley, posee lineamiento de gobierno para descentralizar gradualmente de acuerdo a las capacidades territoriales.	Existe un marco legal constituido que regula la descentralización la estrategia ha sido apoyo directo a los Municipios, creación y equipamiento de oficinas	Existe política de descentralización no hay ley, son super descentralizados administrativamente
¿Qué porcentaje de recursos se planifican para inversiones de forma descentralizada en los Municipios?	Municipios 20% del I.V.A.	A nivel Municipal muy poco, casi 1%.	Municipios 50% de la bolsa proveniente de Ingresos fiscales y recursos de K. Existe un fondo de regalías para Municipios productores y Municipios puertos y otros Munic. . Existe 1 formula	Existe una formula para asignar recursos de la federación a los estados. Los indicadores para esa formula son: población, ingresos, marginalidad, entre otros.
¿Existen estructuras intermedias que facilitan la articulación de la inversión local con la sectorial?	Ha creado Direcciones de Desarrollo Municipal para fortalecer los Municipios y Unidades descentralizadas del FIS y el FND.	MIDEPLAN, Consejos Regionales, Secretarías Regionales Sectoriales (SERPAC), Perfectos (Delegados Presidenciales), Consejo Municipal, Consejo Comunal.	Existen Secretarías del Consejo Nacional de Planeación, creadas por Ley.	Existen Unidades Intermedias. En algunos Estados hay representación de la federación.
¿Cómo participa la Sociedad Civil en la definición de las inversiones?	La sociedad civil participa a través del Consejo los Regional de Planificación.	La participación es poca debido a que el proceso de inversión es muy técnico.	Participa la sociedad civil organizada con personería jurídica	Participación de la Sociedad Civil es indirecta, los diputados recogen las propuestas de inversiones.
¿Cómo se articulan las bases de proyectos locales con el Banco de Proyecto Nacional (Central o Federal)?	Cada Municipio tiene su Banco de Proyectos, pero solo 21 Municipios lo incorporan al Banco de Proyec. Nac.	No existe Banco de Proyectos Municipal.	Solo el 50% de los Municipios tienen su Bco. De Proyecto, pero no hay ninguna vinculación con el banco de Proyectos a nivel regional.	Hay una cartera de proyectos federales que no esta articulada con los proyectos estatales.

D. Hallazgos

- Bolivia: El marco legal del Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Bolivia.
- Bolivia: La ley de Participación ciudadana de Bolivia que transfiere el 20% del IVA (IGV) a los Municipios.
- Bolivia: Ley de Hidrocarburos exige que el 25% sea asignado al Municipio(s) productor.
- Colombia: Los convenios de Inversión intermunicipal.
- La Estructura Orgánica del Sistema de Inversiones en Chile.

E. Recomendaciones

- Promover la introducción y aprobación del anteproyecto del SNIP.
- Promulgar una ley que permita la Transferencia de un porcentaje del IGV Nacional, para ser destinados a las inversiones en proyectos incluidos en el SNIP, para los Municipios.
- Promover una ley que permita la transferencia de un porcentaje de los fondos obtenidos por concesiones, para ser destinados a proyectos de inversión en los Municipios, siempre que esos proyectos estén incluidos dentro del programa SNIP.
- Fortalecer en el campo de la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión a las Secretarías Departamentales.

VII Conclusiones

A. Resumen general

Los participantes han considerado el evento un paso importante para desarrollar la identidad del Sistema Nacional de Inversiones Públicas en un contexto sin precedentes. La participación de los directores de inversiones públicas de países de Bolivia, Chile, Colombia y México ha sido considerada muy importante para obtener una perspectiva realista de la situación en la cual se encuentra el SNIP en Nicaragua. Los debates alrededor de los diferentes temas han suscitado interés, renovando el espíritu para continuar a contribuir al fortalecimiento y crecimiento del sistema pero con una visión más amplia.

Las discusiones alrededor de los temas escogidos han permitido a los invitados de analizar brevemente, en retrospectiva, el desarrollo de los sistemas en sus propios países confrontándolo con la realidad institucional de Nicaragua consiguiendo el resultado de evidenciar los problemas comunes que afectan el crecimiento y la aceptación de los SNIP en países en desarrollo. La realidad de un sistema de inversiones públicas es un proceso en constante evolución que necesita pausas y confrontaciones con realidades diferentes, más avanzada y en gestación, con el objetivo de aprender más rápidamente de los errores hechos y de los éxitos logrados.

La participación de los diferentes sectores del Gobierno ha permitido lograr objetivos inesperados adicionalmente a los que inicialmente se había propuesto el seminario como el renovado interés en el fortalecimiento del sistema. El tiempo disponible para las discusiones, no muy extenso, ha sido aprovechado al máximo. Las lecciones aprendidas en el desarrollo del SNIP en los cuatro países en las pasadas décadas han sido transmitidas en principios generales y anécdotas específicas, abarcando los temas definidos por los participantes mismos.

B. ¿Qué podemos concluir de las experiencias adquiridas?

En comparar la experiencia de Nicaragua con estos cuatro países podemos llegar a unas conclusiones sumarias que deberían guiar el desarrollo del sistema de inversiones sin perder el momento de continuar a confrontar experiencias con otros países para aprender y compartir los errores y los éxitos.

El primer resultado que se desprendió del evento apunta hacia el nivel de desarrollo del sistema que ha demostrado grandes avances desde su introducción pero aun falta especialmente en cuanto a la institucionalización, coordinación y participación al sistema. Solamente ahora, estamos iniciando a comprender el funcionamiento de un sistema de inversión dentro del contexto socioeconómico y cultural del país, para poder formular consideraciones y recomendaciones consistente con la realidad.

Estamos aprendiendo a compartir y participar con las instituciones sectoriales las responsabilidades de los errores y del éxito de la coordinación necesaria para lograr los objetivos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas pero aun falta tiempo y recursos para poder incorporarse al proceso de una forma eficiente y eficaz.

Además de los principios que se desprendieron del seminario, podemos contar con productos e ideas mas especifica como aporte al fortalecimiento del sistema de inversión en Nicaragua.

C. Resultados

Las discusiones alrededor de los temas escogidos ha permitido articular nuevas perspectivas para argumentos de importancia para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas en Nicaragua con particular relevancia para su institucionalización y fortalecimiento.

1. Revisión del decreto para las normas administrativas del SNIP

En años anteriores, se ha tratado de darle forma al Sistema Nacional de Inversiones Públicas bajo un marco legal apropiado sin lograr resultados concretos debidos a conjuntura política y a la poca claridad alrededor de los sistemas de inversiones. A través de diferentes consultorías se han producidos proyectos de ley y borradores de decretos para poder alcanzar la institucionalización del sistema. Documentos que han quedado tales a pesar de esfuerzos y compromisos por parte de organizaciones internacionales que han apoyado el sistema por la falta de una visión integrada de las problemáticas de inversión y deficiencias en cuanto a referencias temporales de las inversiones.

Basándose en los insumos directos ofrecidos por los cuatro invitados, se han revisado los documentos anteriormente producidos para elaborar dos distintas versiones de borradores de decretos que recogieron los principales pensamientos: uno, de mayor síntesis, que captura los principio normativos generales y las responsabilidades, delegando la definición de la operatividad al órgano de administración del sistema; y otro, de mayor amplitud, en el cual se definen la estructura, el rol y la responsabilidad de los participantes, agregando principios de operatividad para que el órgano de administración reglamente solamente algunos aspectos de ellos.

Reconociendo la funcionalidad del sistema y la necesidad de una ley para poder asentar de una manera más permanente su institucionalización, se ha optado para la redacción de un decreto para poder formalizar dentro un lapso de tiempo razonable el marco legal del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

Las dos alternativas presentan fortalezas y debilidades complementarias en cuanto la primera solución, de mayor flexibilidad, facilita la organización y operatividad del sistema delegando la reglamentación al órgano de administración que se responsabiliza del eficiente y eficaz funcionamiento del sistema ajustando y modificando las normas operativas de acuerdo a las necesidades, la conjuntura política y la realidad socioeconómica y territorial del país. La segunda,

de mayor trascendencia en cuanto establece ya responsabilidades, normas y funciones, deja claramente fijadas las reglas dentro del cual deberá enmarcarse el sistema, delegando solamente el desarrollo de instrumentos específicos para complementar la funcionalidad del mismo.

2. Propuesta de visitas para profundizar el conocimiento de otros sistemas de inversiones públicas

El contacto con realidades tan diferentes de Nicaragua ha permitido avanzar propuestas de establecer relaciones mas frecuentes y de una forma más formal para poder intercambiar y conocer en detalle otros sistemas de inversión pública. El seminario ha permitido identificar dos sistemas de los cuales Nicaragua beneficiaría en conocer de una manera profundizada el funcionamiento y el marco institucional. A tal propósito, con financiamiento del Banco Mundial, a finales del año se han visitado el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile y el Viceministerio de Inversiones Públicas y Financiamiento Externo de Bolivia.

Además, se está planeando visitar otros sistemas con características diferentes para poder comprender y aprender con el objetivo de mejorar y fortalecer el Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Nicaragua. En particular, se está identificando la posibilidad de visitar el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, el Ministerio de Hacienda de Guatemala y el Ministerio de Planeación de Costa Rica.

3. Propuesta de actualización del Programa de Fortalecimiento del SNIP 2001/2005

Desde la creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, varios organismos internacionales han venido soportando el desarrollo y fortalecimiento del sistema. El sistema necesita todavía alimentarse de esta ayuda para poder lograr su misión y a tal fin se ha estado diseñando un programa de largo plazo para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas en sus diferentes aspectos hasta los niveles municipales con el fin de apoyar el proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales.

El seminario ha aportado una copiosa cantidad de información acerca de otros sistemas de inversiones públicas que ha sido posible evaluar en su integridad el borrador de propuesta de fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, evidenciando las necesidades prioritarias como la capacitación y la coordinación inter-institucional. El documento está siendo actualizado además bajo las conclusiones de otras consultorías que han aportado una mayor claridad en las debilidades y fortalezas del sistema actual.

4. Propuesta de sistematización de seminarios talleres similares con frecuencia Regular

El éxito del seminario con la fecundidad de las discusiones alrededor de los principales temas ha generado preguntas alrededor de la motivación por la cual se ha organizado un evento similar solamente ahora. La necesidad de intercambiar información alrededor de los sistemas de inversiones se hace cada día más importante para los usuarios, los administradores y los coordinadores del sistema.

Los resultados obtenidos hacen factible la propuesta de sistematizar encuentros similares de una manera regular, iniciando por el istmo centroamericano donde las experiencias han sido heterogéneas resultando en sistema de inversión diferentes con marcos legales e institucionales diversos debido a las conjuntura política y socioeconómica.

D. Participantes

La participación masiva de funcionarios del Gobierno ha permitido promover los conceptos del SNIP de una manera participativa.

Lista de Participantes

Título	Nombres	Cargo	Institución
Licenciada	Leyda García	Asesora Económica	AN
Licenciada	Mayling Obregón	Directora Análisis Presupuesto	AN
Ingeniero	Pedro Arteaga	Gerencia Económica	BCN
Licenciado	Manuel Salvador Ulloa	Seguimiento de Proy.	DEFENSA
Licenciada	Agnes Magaña	Especialista Sectorial	DGIP
Licenciado	Carlos Trejos	Especialista Sectorial	DGIP
Ingeniera	Gladys Simpson	Directora de Informática	DGIP
Licenciada	Ivania Portocarrero	Directora General DGIP	DGIP
Licenciada	Lourdes Payan	Especialista Sectorial	DGIP
Doctor	Marco Montrone	Asesor Internacional	DGIP
Licenciada	Margarita Rodríguez	Directora de Programación	DGIP
Señora	Maritza Galo	Secretaria Ejecutiva	DGIP
Licenciada	Martha Lorena Prado	Especialista Sectorial	DGIP
Licenciada	Norma Ellis Hodgson	Especialista Sectorial	DGIP
Licenciado	Ricardo Cruz	Especialista Sectorial	DGIP
Licenciado	Saúl Valencia	Especialista Sectorial	DGIP
Licenciada	Yamileth Bejarano	Especialista Sectorial	DGIP
Ingeniero	José Roque	Gerente Económico	ENACAL
Ingeniero	Ricardo Montiel	Gerente Planificación	ENACAL
Licenciada	Ruth E. Miranda	Responsable Control Proyectos	ENEL
Licenciado	Joaquín Murillo	Coord. Invest. Desarrollo	FISE
Arquitecta	María de los Ángeles Pérez	Gerente de Planificación	FISE
Licenciada	Norma Aragón	Jefe de Finanzas	FISE
Licenciada	Eva Acevedo	Directora de Seguimiento	IDR
Ingeniero	José Miguel Rosales	Director De Ing. y Mantenimiento	INATEC
Ingeniero	Mario López	Gerente de Proyectos	INATEC
Arquitecto	Marvin Elías Neira	Director de Autoconstrucción	INATEC
Licenciado	Felix Zavala	Analista Presupuestario	INEC
Licenciada	María Luisa Gaitán	Asistente Evaluación Proyectos	INEC
Licenciada	Lorena Mercado Villareal	Analista Proyecto	INETER
Licenciada	Zoila Herrera	Director de Planificación y Proyectos	INETER
Ingeniera	Anita Aragón	Analista de Proyectos	INIFOM
Licenciado	Carlos Duarte	Secretario Comisión Sectorial Descentralización	INIFOM
Licenciado	Noel Somarriba	Coordinador de Proyecto PROTIERRA	INIFOM
Licenciado	Pedro Abarca	Asesor Comisión Sectorial Descentralización	INIFOM
Ingeniero	Ronald Gómez	Director de Proyectos	INIFOM

Continuación

Arquitecta	Teresa Suazo	Asis.Sub Direc. Ejecutiva	INIFOM
Licenciada	Amalia Frech	Directora Ejecutiva	INIM
Licenciada	Marta Lorena Rivas	Responsable Formulación Proyectos	INIM
Licenciada	Mercedes Lacayo	Responsable de Finanzas	INIM
Licenciada	Nidia Dávila	Responsable Capacitación	INIM
Licenciada	Yadira Espinoza	Especialista	INIM
Licenciado	Carlos Iván Hüeck	Director de Proyectos	INPYME
Profesora	Gloria María Larios	Colaboradora	INPYME
Licenciada	Claudia Urbina	Responsable De Seguimiento	INTA
Licenciada	Martha Herrera	Analista Direcc. Planificación	INTUR
Licenciada	Karla Argüello	Asistente	INVUR
Arquitecta	Maricruz Gross	Asistente Eval. De Proyectos	INVUR
Licenciado	Ricardo Silva	Director de Inversiones	MAGFOR
Ingeniera	Eliza Marengo	Analista SNIP	MARENA
Licenciada	Ninette Montes	Coord. Div. Gral. De Plan.	MARENA
Licenciada	Violeta Halleslevens	Responsable SNIP	MARENA
Licenciada	Azucena Baltodano	Directora Seguí. Y Evaluac.	MECD
Arquitecta	Patricia Reyes	Directora de Inversión	MECD
Licenciada	Rebeca Padilla	Especialista	MECD
Licenciada	Azucena Mendoza	Directora Área Técnica	MHCP
Ingeniero	Gabriel Celebertti	Analista Presupuestario	MHCP
Ingeniero	Roberto Largaespada	Jefe Dpto. Informático	MIFAMILIA
Licenciada	Omara Sequeira	Especialista	MIFAMILIA
Licenciado	Orlinton Mena	Dpto. Control y Seguimiento	MIFAMILIA
Licenciado	Kerry Sacasa	Coordinador de Proyectos	MIFIC
Arquitecto	Alberto Solórzano	Jefe Oficina de Planificación y Seguimiento	MIGOB
Licenciado	Sergio Altamirano	Formulador de Proyectos	MIGOB
Licenciada	Ana Jazmine Miranda	Oficial de Análisis y Estadísticas	MINREX
Licenciado	Danilo Guevara	Director de Análisis y Estadísticas	MINREX
Ingeniero	Álvaro Alvarado	Director Infraestructura	MINSA
Licenciada	Ana María Cerulli	Director Gral de Cooperación Externa e Inversión	MINSA
Licenciado	Félix Ruiz	Director Preinversión	MINSA
Licenciada	Yalta América	Especialista	MIT
Licenciada	Fátima Palacios	Analista	MTI
Licenciada	Lastenia Torres	Directora de Planificación Global	MTI
Ingeniero	Mario Palacios	Director General Planificación	MTI
Licenciada	Sonia Rizo	Directora Seguimiento	MTI
Licenciada	Yamilet Gutiérrez	Responsable Planes y Programas	MTI

Continuación			
Licenciada	Thelma González Ponce	Responsable Oficina de Apoyo	RAAN
Licenciado	Alberto Zapata	Director de Planificación	RAAS
Licenciado	Randolph Hodgson	Gobernador	RAAS
Licenciada	Elizabeth Espinoza	Direc.de Seguimiento y Evaluación de Proy.Soc.	SAS
Licenciado	Alvaro Montalván	Asesor para la Descentralización	SETEC
Licenciado	Eddy Jerez	Colaborador	SETEC
Licenciada	Hilda Harnack	Consultora	SETEC
Licenciado	José Luis Velázquez	Secretario General CONPES	SETEC
Licenciado	Manuel Obregón	Asistente Secretario	SETEC
Licenciado	Roberto Martínez	Asistente Técnico CONPES	SETEC
Licenciada	Michel Labbe	Consultora	SETEC
Licenciado	Alejandro Bolaños Davis	Facilitador del Evento SNIP	SETEC
Licenciada	Mirette Seireg	Co.-Facilitador Evento SNIP	SETEC

Anexo III: Síntesis sobre el seminario nacional de bancos de programas y proyectos (Bogotá, Colombia, diciembre, 2001)¹

Oswaldo Rodríguez¹

Los logros del seminario nacional de bancos de programas y proyectos

La Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, organizaron para el mes de diciembre de 2001, el primer encuentro nacional de Bancos de Programas y Proyectos de Inversión, donde se contó con la presencia de funcionarios de Planeación y de los Bancos de Programas y Proyectos de todos los municipios, distritos, departamentos y entidades del orden nacional del país².

Por ser este el primer encuentro, se trabajó en una agenda que permitiera enriquecer a los funcionarios asistentes en temas inherentes a la gestión de planeación, control y seguimiento de proyectos.

¹ Director de Inversión y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación de Colombia

² Anteriormente se había realizado, con el patrocinio del ILPES, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, la Corporación Andina de Fomento y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, el “Seminario internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina” en Santafé de Bogotá, del 24 al 25 de julio de 2000 (Publicación de las Naciones Unidas LC/L.1502-P; LC/IP/L.187; ISBN: 92-1-321805-2; Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2001. N° de venta: S.01.II.G.48; Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Este espacio permitió conocer y divulgar procesos exitosos en la consolidación de los Bancos.

Las experiencias del Departamento de Caldas y el Municipio de Medellín, mostraron la imperiosa necesidad de iniciar procesos que permitan mejorar en todo el territorio nacional, la capacidad de tomar decisiones en torno a la inversión pública.

El momento del seminario, coincidió con la discusión en el Congreso de la República de las modificaciones a la Ley 60, por lo mismo fue un tema presentado en el seminario y despertó el interés de los participantes.

Se dió a conocer toda la información inherente a la evolución y las perspectivas planteadas hacia el futuro de los recursos de inversión a través de la Comisión Nacional de Regalías, y a la posibilidad de obtener capacitación con el Proyecto de Capacitación Municipal, proyecto que ejecuta el Gobierno Colombiano con recursos de la Comunidad Económica Europea.

Se enfatizó en la necesidad de asumir y concretar las tareas específicas buscando fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación de las inversiones que continuamente se realizan con recursos del Fondo Nacional de Regalías a través del Proyecto de Interventoría de la Comisión Nacional de Regalías y el PNUD

Se analizó el rumbo que van a tener las actividades de Evaluación de la Gestión y Resultados del sector público colombiano, en lo referente a políticas y proyectos de inversión.

Se dieron a conocer las acciones y los esfuerzos realizados por el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, que deberán verse reflejados en un Sistema Nacional de Gestión de Proyectos de Inversión Pública, donde compete al DNP ser los protagonistas del desarrollo planeado, concertado y eficaz.

El Seminario Nacional de Bancos de Programas constituyó un paso para avanzar en el propósito de resolver interrogantes respecto a definir y concretar acciones específicas de los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión Pública.

Todos los temas tratados, revistieron interés y utilidad para los asistentes, entidades y personas que trabajan por mejorar la gestión que se realiza en el campo de la inversión pública.

El mayor éxito obtenido en el seminario fue haber logrado la asistencia de 220 entidades territoriales y 129 de entidades nacionales. La asistencia superó las expectativas el primer día de seminario ya que asistieron más de 800 funcionarios públicos y el segundo más de 600. Se logró llegar con este seminario a lugares donde difícilmente se accede con acciones de capacitación. El interés despertado en la administraciones territoriales permitió contar con funcionarios de Vichada, Chocó, Guaviare, La Guajira, del sur del Departamento de Bolívar, Guanía, Córdoba, entre otras.

Los recursos gestionados a través del PNUD-Comisión Nacional de Regalías, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comunidad Económica Europea (CEE) a través del Proyecto de capacitación municipal, permitió aunar esfuerzos con los recursos del Departamento Nacional de Planeación y el poder contar con la financiación de la publicación y divulgación de las memorias del evento. Este tipo de encuentros a nivel nacional, al igual que los de escala internacional, permiten dar seguimiento, evaluar e introducir los cambios necesarios a los Sistemas.

Anexo IV: Lista de participantes

Argentina

RUY DE VILLALOBOS

Director Nacional de Inversión Pública
Ministerio de Economía
Hipólito Irigoyen 250, CP 23050
Buenos Aires
Teléfono:(54-11) 4 3495702/3495562
Facsimil:(54-11) 4 3449576
E-mail: rdevilla@mecon.gov.ar

GRACIELA GUTMAN

Coordinadora del Area de Seguimiento y
Evaluación Ex-Post de Inversiones Públicas,
Dirección Nacional de Inversiones Públicas,
Secretaría de Políticas Económicas
Ministerio de Economía
Hipólito Irigoyen 250, CP 23050
Buenos Aires
Teléfono: (54-11) 4 3495702/3495562
Facsimil: (54-11) 4 3449576
E-mail: ggutman@mecon.gov.ar

SANTIAGO LEBEDINSKY

Coordinador del Area de Análisis de
Inversiones Públicas, Dirección Nacional de
Inversiones Públicas, Secretaría de Políticas
Económicas
Ministerio de Economía
Hipólito Irigoyen 250, CP 23050
Buenos Aires
Teléfono: (54-11) 4 3495702/349556
Facsimil: (54-11) 4 3449576

PATRICIO DALTON

Analista Sectorial de Inversión, Dirección
Nacional de Inversiones Públicas
Ministerio de Economía
Balcarce 186 piso 6, of.615/ B, Buenos Aires
Teléfono: (54-11) 4 349 5572
Facsimil: (54-11) 4 349 5576/36
E-mail: pdalto@mecon.gov.ar

SILVANA CAVALLARI

Analista Sectorial de Inversión, Dirección
Nacional de Inversiones Públicas
Ministerio de Economía
Balcarce 186 piso 6, of. 615 , Buenos Aires
Teléfono: (54-11) 4 349 5550
Facsimil: (54-11) 4 349 5576
E-mail: scaval@mecon.gov.ar

CARLOS TEJERINA

Coordinador Sistema Programación
Inversiones
Secretaría de Hacienda y Finanzas
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Av. De Mayo 525 of. 316
Buenos Aires
Teléfono: (54-11) 4 3315104
Facsimil: (54-11) 4 342 4782
E-mail: ctejerina@sinectis.com.ar

JUAN CARLOS ANGELOMÉ

Consultor del Sistema de Programación de
Inversiones y Creación de un Fondo de
Preinversión
Secretaría de Hacienda y Finanzas
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Av. de Mayo 525 of. 316, Buenos Aires
Teléfono: (54-11) 4 3315104
Facsimil: (54-11) 4 9923181
E-mail: angelome@trecc.com.ar

Bolivia

RODRIGO CASTRO

Director de Inversión Pública y
Financiamiento Externo
Vice-Ministerio de Inversión Pública y
Financiamiento externo
Edificio Palacio de Comunicaciones, Piso 11
La Paz
Teléfono: (591-2) 373 140/315 332/315 339
Facsimil: (591-2) 314 880
E-mail: rocastro@vipfe.gov.bo

IVÁN VIDAURRE

Jefe Unidad de Desarrollo del Sistema de
Nacional de Inversión Pública
Dirección General de Inversión Pública
Centro de Comunicaciones La Paz piso 15
La Paz
Teléfono: (591-2) 236 0084
Facsimil: (591-2) 239 2124
E-mail: ividaurre@vipfe.gov.bo

VIRGILIO RODRÍGUEZ

Consultor Regional
Dirección General de Inversión Pública
Edificio Palacio de Comunicaciones piso 11
La Paz
Teléfono: (591-2) 373 140
Facsimil: (591-2) 314 880
E-mail: vrogriguez@vipfe.gov.bo

Brasil

GUILHERME GOMES DIAS

Secretario Ejecutivo
Ministerio de Planificación Presupuesto y
Gestión
Explanada dos Ministerios Bloco K, Piso 6,
Gabinete CP 70040906, Brasilia
Teléfono: (55-61) 4294300
Facsimil: (55-61) 321 7745
E-mail: guilherme.dias@planejamento.gov.br

ANTONIO AMADO

Presidente del Consejo Deliberante de ASIP
Asociación Brasileña de Presupuesto Público
Edificio Palacio do Comércio Sala 801,
70.318-900, Brasilia
Teléfono: (061)224 2613
Facsimil: (061)225 1993
E-mail: aamado@abordo.com.br
abop@abop.org.br

Chile

ALEJANDRA KRAUSS

Ministra Ministerio de Planificación y
Cooperación
Ahumada 48, piso 7, Santiago
Teléfono: (56-2) 6751714
Facsimil: (56-2) 6721879
E-MAIL: VAYALA@MIDEPLAN.CL

JUAN CAVADA

Jefe División de Planificación, Estudios e
Inversión
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 7, Santiago
Teléfono: (56-2) 6751654
Facsimil: (56-2) 6722936
E-mail: jcavada@mideplan.cl

PILAR CONTRERAS

Jefa Departamento de Inversiones
División de Inversiones
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 7, Santiago
Teléfono: (56-2) 6751658
Facsimil: (56-2) 6722936
E-mail: pcontreras@mideplan.cl

JAIME SILVA

Asesor
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6, Santiago
Teléfono: (56-2) 6757721
Facsimil: (56-2) 6952049
E-mail: jsilva@mideplan.cl

OSCAR MAC-CLURE

Jefe Departamento de Estudios
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6, Santiago
Teléfono: (56-2) 6960886
Facsimil: (56-2) 6722936
E-MAIL: OCLURE@MIDEPLAN.CL

CECILIA GARRIDO

Analista de Inversiones
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6
Santiago
Teléfono: (56-2) 6751663
Facsimil: (56-2) 6952049
E-mail: cgarrido@mideplan.cl

MARCELA GONZÁLEZ

Analista de Inversiones
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6
Santiago
Teléfono: (56-2) 6751665
Facsimil: (56-2) 6952049
E-mail: mgonzalez@mideplan.cl

NOEMÍ HERRERA

Analista de Inversiones
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6
Santiago
Teléfono: (56-2) 6751684
Facsimil: (56-2) 6952049
E-mail: nherrera@mideplan.cl

DIEGO FIGUEROA

Analista de Estudios
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6, Santiago
Teléfono: (56-2) 6751683
Facsimil: (56-2) 6952049
E-mail: dfigueroa@mideplan.cl

DOMINGO CID

Coordinador Sistema BIP Inversiones
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6, Santiago
Teléfono: (56-2) 6817510
Facsimil: (56-2) 6887652
E-mail: deid@mideplan.cl

PAMELA VERA

Coordinadora Inversiones Sociales
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 7, Santiago
Teléfono: (56-2) 6751665
Facsimil: (56-2) 6952049
E-MAIL: PVERA@MIDEPLAN.CL

NANCY WHITTLE FINCH

Coordinadora Area Productiva
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6, Santiago
Teléfono: (56-2) 6751676
Facsimil: (56-2) 6952049
E-MAIL: NWHITTLE@MIDEPLAN.CL

ALEJANDRO LE FORT

Sectorialista Medio Ambiente
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6, Santiago
Teléfono: (56-2) 6751672
Facsimil: (56-2) 6952049
E-MAIL: ALEFORT@MIDEPLAN.CL

MÓNICA PARENTELLI

Sectorialista de Inversiones
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6, Santiago
Teléfono: (56-2) 6751667
Facsimil: (56-2) 6952049
E-MAIL: MPARENTELLI@MIDEPLAN.CL

MARÍA ISABEL KORNFELD

División Planes, Estudios e Inversión
Ministerio de Planificación y Cooperación
Ahumada 48, piso 6, Santiago
Teléfono: (56-2) 6751673
Facsimil: (56-2) 6952049
E-mail: mkornfeld@mideplan.cl

CARLOS TROMBEN

Gerente de Estudios
Cámara de Comercio de Santiago
Monjitas No. 392, 3er. Piso, Santiago
Teléfono: (56-2) 360 7015
Facsimil: (56-2) 633 3395
E-mail: ctromben@ccs.cl

ITALO GONZÁLEZ CERÓN

Analista Económico, Análisis y Estudios
Instituto Nacional de Estadísticas INE
Bulnes 418, Santiago
Teléfono: (56-2) 366 7554
Facsimil: (56-2) 366 7554
E-mail: italo.gonzalez@ine.cl

ALEJANDRA MONTERO

Jefa Departamento Regional
Secretaría Regional Ministerial VIII Región
Aníbal Pinto 442 piso 3, Concepción
Teléfono: (56-41) 741154
Facsimil: (56-41) 228840
E-mail: amontero@mideplan.cl

WALDO ZÚÑIGA

Coordinador de Inversiones
Secretaría Regional Ministerial VIII Región
Aníbal Pinto 442 piso 3, Concepción
Teléfono: (56-41) 230770
Facsimil: (56-41) 228840
E-mail: wzuniga@mideplan.cl

JUAN A. ANTIQUERAS

Jefe de Estudios
Secretaría Regional Ministerial de
Planificación y Coordinación XII Región
Punta Arenas
Teléfono: (56-61) 213089/247498
Facsimil: (56-61) 248981
E-MAIL: JANTIQUERA@MIDEPLAN.CL

FRANCISCO HERRERA

Profesional del Departamento Inversión y
Control Regional
Gobierno Regional de Tarapacá I Región
Av. Costanera 1098 Edificio Intendencia
Regional de Tarapacá, Arica
Teléfono: (56-58) 400765
Facsimil: (56-58) 400765
E-mail: fherrera@goretarapaca.gov.cl

JOSÉ SALOMÓN

Secretario Comunal de Planificación
Municipalidad de Los Andes
Esmeralda 247, Los Andes
Teléfono: (56-34) 421775
Facsímil: (56-34)
E-mail: dom2001@mixmail.com
andino9@mixmail.com

MAURICIO DE LA BARRA

Presidente
Ingeniería, Gestión y Negocios
Nueva Tajamar 481, torre norte oficina 603,
Las Condes, Santiago
Teléfono: (56-2) 2036940
Facsímil:(56-2) 2036940
E-mail: mdlabarra@manquehue.net

Colombia**OSVALDO ENRIQUE RODRÍGUEZ**

Director de Inversiones y Finanzas Públicas
Departamento Nacional de Planeación DNP
Calle 26, 13-19, Piso 11, Bogotá
Teléfono: (57-1) 596 0300
Facsímil: (57-1) 599 9529
E-mail: orodriguez@dnf.gov.co

Costa Rica**LUCRECIA RODRÍGUEZ**

Coordinadora del Area de Análisis de
Desarrollo del Ministerio de Planificación
Nacional
Ministerio de Planificación Nacional y
Política Económica
Calle 4 Avenidas 3-5 Edificio Alfa 1000,
Apartado Postal 10227, San José de Costa
Rica
Teléfono: (506) 224 4850
Facsímil: (506)281 2726
E-mail: lurodri@ns.mideplan.go.cr

Ecuador**ROSARIO VALLADARES**

Directora Ejecutiva
Oficina de Planificación de la Presidencia de
la República
Edificio Chimboraz , 2do.Piso Benalcazar y
Chile , Quito
Teléfono:(593-2) 951 213
Facsímil:593-2 580575
E-mail: valladaresr@presidencia.ec-gov.net

PABLO HUAYPATÍN

Coordinador de Inversión Pública
Subsecretaría de Inversión Pública,
Ministerio de Economía y Finanzas
Av. 10 de Agosto y J.Washington
Quito
Teléfono:(593-2) 256 6775/255 7488 ext.143
Facsímil:(593-2) 256 6775
E-mail: phg_99@yahoo.com

España**ANTONIO MANUEL LÓPEZ CORRAL**

Director Gral. de Programación Económica
Ministerio de Fomento
Paseo de la Castellana 67, CP 28071
Madrid
Teléfono:(34-91)-5978045
Facsímil:(34-91) 5978521
E-mail: acorral@mfom.es

Guatemala**RUBÉN AUGUSTO LEMUS DE LEÓN**

Subdirector Técnico de Presupuesto
Dirección Técnica del Presupuesto Ministerio
de Finanzas Públicas
8a.Av. Y 21 Calle Zona 1, Nivel 17 Edificio
MFP
Ciudad de Guatemala
Teléfono:(502) 230 1818
Facsímil:(502) 253 8380/253 2529
E-mail: rlemus@minfin.gob.gt

ARTURO MONTENEGRO

Secretario Ejecutivo
Secretaría Gral. de Planificación y
programación de la Presidencia
9a, calle 10-44 zona 01001
Ciudad de Guatemala
Teléfono: (502) 2380268
Facsímil: (502) 2533127
E-mail: amontene@segeplan.gob.gt

Honduras**HUGO CASTILLO ALDANA**

Viceministro de Crédito e Inversión Pública
Ministerio de Crédito e Inversión Pública
Sefin Tegucigalpa
Tegucigalpa
Teléfono: (504) 237 4537
Facsímil: (504)
E-mail: sscreine@hondutel.hn

JOSÉ FRANCISCO ESCOTO CRUZ
Coordinador Sistema de Inv. Pública (SISPU)
Ministerio de Crédito e Inversión Pública
Sefin Tegucigalpa, Tegucigalpa
Teléfono: (504) 220 6890
Facsimil: (504) 288 7716
E-mail: fscoto@hondudata.com
fescoto@sispu.hn

México

HÉCTOR SAAVEDRA
Director General Adjunto de Investigación,
Desarrollo Institucional y Enlace/Unidad de
Inversiones y de Desincorporación de
Entidades Paraestatales
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Constituyentes 1001 Edif. A. Piso 5, Colonia
Belén de Las Flores
Col. Alvaro Obregón, 01110 México D.F.
México D.F.
Teléfono: (525) 228-2112
Facsimil: (525) 228-4832
E-mail: hsaavedr@sse.gob.mx

FRANCISCO AMADOR RAMÍREZ
Gerente de Estudios Económicos
Banco Nacional de Obras y Servicios
Públicos, BANOBRAS
Tecoyotitla No.100 Col. Florida CP 01030
México D.F.
Teléfono: (52-555) 723 6026
Facsimil: (52-555) 723 6000 ext.2318
E-mail: famador@banobras.gob.mx

SERGIO RODRÍGUEZ
Director CEPEP/Estudios Económicos
Banco Nacional de Obras y Servicios
Públicos, BANOBRAS
Tecoyotitla No.100 Col. Florida CP 01030
México D.F.
Teléfono : (52-555) 723 6214
Facsimil: (52-555) 723 6000 ext.2318
E-mail: slrmedra@banobras.gob.mx

Paraguay

ELVIDIO GÓMEZ
Director
Dirección de Crédito Público
Viceministerio de Administración Financiera
Palma y Chile No.128 , Asunción
Teléfono: (595-21) 493 641
Facsimil: (595-21) 441 474
E-mail: agomez@hacienda.gov.py

FRANCISCO OGURA
Director Interino
Dirección de Política de Endeudamiento
Externo
Viceministerio de Administración Financiera
Edificio Ayfra piso 3, Presidente Franco
E/Ayolas, Asunción
Teléfono: (595-21) 448074
Facsimil: (595-21) 493 641
E-mail: fraogu@hacienda.gov.py

ARMANDO HERMOSILLA
Coordinador General del Programa de
Preinversión STP/BID
Programa de Preinversión 1143/OC-PR
Edificio Ayfra piso 3, Presidente Franco
E/Ayolas, Asunción
Teléfono: (595-21) 448074
Facsimil: (595-21) 446493
E-mail: ahermosilla@rids.gov.py

VÍCTOR PÁEZ
Coordinador Técnico STP
Fortalecimiento Institucional del Sistema de
Inversión Pública
Secretaría Técnica de Planificación
Edificio Ayfra piso 3, Presidente Franco
E/Ayolas, Asunción
Teléfono: (595-21) 450 422
Facsimil: (595-21) 497 510
E-mail: vapaez@rids.gov.py

JUAN CARLOS CHÁVEZ
Consultor en Sistema de Inversión Pública
Fortalecimiento Institucional del Sistema de
Inversión Pública
Secretaría Técnica de Planificación
Edificio Ayfra piso 3, Presidente Franco
E/Ayolas, Asunción
Teléfono: (595-21) 450 422
Facsimil: (595-21) 497 510
E-mail: vapaez@rids.gov.py

RICARDO OLMEDO
Técnico en Inversión Pública
Fortalecimiento Institucional Sistema de
Seguimiento de Metas Ministeriales
Secretaría Técnica de Planificación
Edificio Ayfra piso 3, Presidente Franco
E/Ayolas, Asunción
Teléfono: (595-21) 446 496
Facsimil: (595-21) 497 269
E-mail: rolmedo@rids.gov.py

Perú

CARLOS GIESECKE

Jefe de la Oficina de Inversiones
Ministerio de Economía y Finanzas
Jr. Junin 319, Lima
Teléfono: (51-1) 427 2253 /426 8837/428 1046
Facsimil: (51-1) 426 2613
E-mail: cgiesecke@mes.gob.pe

ROSSANA MOSTAJO GUARDIA

Consultora Internacional
ILPESS-UN
Forain 103- San Borja, Lima
Teléfono: (51-1) 435 7969
Facsimil: (51-1) 476 3380
E-mail: rmostajo@pcm.gob.pe

República Dominicana

JULIO MERETTE

Director de Inversión Pública y Banco de Proyectos
Oficina Nacional de Planificación
ONAPLAN
Edificio de Oficinas Gubernamentales,
Bloque B, 2do. piso
2da. Planta, Av. México, esq. 30 Delgado
Santo Domingo
Teléfono: (809) 2216031
Facsimil: (809) 2218627
E-mail: proyectos@onaplan.gov.do

Venezuela

GILBERTO BUENAÑO

Viceministro
Ministerio de Planificación y Desarrollo
Piso 26, Torre Oeste, Parque Central
Caracas
Teléfono: (58-212) 573 1819
Facsimil: (58-212) 573 6098
E-mail: mpdvireg@platino.gov.ve

Organismos Internacionales

Banco Interamericano de Desarrollo BID

GUSTAVO PEROCHENA

Especialista Sectorial Banco Interamericano de Desarrollo, Perú
Paseo de la Republica 3245 piso 13
Apartado Postal 270154, Lima
Teléfono: 51-1 215-7800 anexo 1512
Facsimil: 51-1 442-3466
E-mail: gustavoper@iadb.org

HERNANDO RODRÍGUEZ

Especialista Senior
Banco Interamericano de Desarrollo División COF/CCH
Av. Pedro de Valdivia 1093
Santiago
Teléfono: (56-2) 431 3700
Facsimil: (56-2) 431 3713
E-Mail: luisro@iadb.org

Oficina de Cooperación Alemana GTZ

JORGE RIVERA

ASESOR PRINCIPAL
GTZ Bolivia Proyecto de asesoramiento en estrategias y planificación
Edificio el Cóndor piso 15 of. 1501 calle Batallón Colorados, La Paz
Teléfono: 591-2-244 0676
Facsimil: 591-2-244 2601
E-mail: jrivera@mail.megalink.com

Organismos de las Naciones Unidas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Secretario Ejecutivo de la CEPAL
Avda. Dag Hammarskjöld S/N
Santiago
Teléfono: (56-2) 210 2554
Facsimil: (56-2) 208 1946
E-Mail: cries@eclac.cl

HUMBERTO CAMPODONICO

Asesor Regional
Div. de Recursos Naturales e Infraestructura
Avda. Dag Hammarskjold S/N, Santiago
Teléfono: (56-2) 210 2237
Facsimil: (56-2) 208 0252
E-Mail: hcampodónico@eclac.cl

**Instituto Latinoamericano y del
Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)**

FERNANDO SÁNCHEZ-ALBAVERA

Director
Dirección: Av. Dag Hammarskjold S/N
Vitacura – Santiago, Chile
Teléfono: (56-2) 210-2506
Facsimil: (56-2) 206 6104
E-Mail: fsánchez@eclac.cl

EDGAR ORTEGÓN

Director, Dirección de Proyectos y
Programación De Inversiones
Dirección: Av. Dag Hammarskjold S/N
Vitacura – Santiago, Chile
Teléfono: (56-2) 210-2626
Facsimil: (56-2) 2066104
E-Mail: eortegón@Eclac.cl

EDUARDO ALDUNATE

Experto
Dirección de Proyectos y Programación de
Inversiones
Dirección: Av. Dag Hammarskjold S/N –
Vitacura – Santiago, Chile
Teléfono: (56-2) 210-2626
Facsimil: (56-2) 2066104
E-Mail: ealdunate@eclac.cl

JUAN FRANCISCO PACHECO

Experto
Dirección de Proyectos y Programación de
Inversiones
Dirección: Av. Dag Hammarskjold S/N
Vitacura – Santiago, Chile
Teléfono: (56-2) 210-2626
Facsimil: (56-2) 2066104
E-Mail: jpacheco@eclac.cl

**Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
(PNUD)**

JORGE RAMOS

Oficial PNUD
Area de Gobernabilidad y Políticas del
Desarrollo
Apartado Postal 976, Casa de las Naciones
Unidas, Av. República de Panamá,
Col.Palmira, Tegucigalpa
Teléfono: (504) 220 1100
Facsimil: (504) 220-1100
E-Mail: Jorge.Ramos@undp.org



Serie

seminarios y conferencias

Números publicados

- 1 Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL, (LC/L.1369-P), N° de venta: S.00.II.G.59 (US\$ 10.00), 2000.
- 2 Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° de venta: S.00.II.G.88 (US\$ 10.00), 2000.
- 3 La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$ 10.00), 2000.
- 4 Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur. Informe del Seminario Regional (LC/L.1486-P), N° de venta: S.01.II.G.18 (US\$ 10.00), 2000.
- 5 Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta: S.01.II.G.73 (US\$ 10.00), 2001.
- 6 Informe de la relatoría del Seminario del alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1502-P; LC/IP/L.186), N° de venta: S.01.II.G.42 (US\$ 10.00), 2001.
- 7 Memorias del Seminario internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° de venta: S.01.II.G.48 (US\$ 10.00), 2001.
- 8 Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° de venta: S.01.II.G.85 (US\$ 10.00), 2001.
- 9 Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta: S.01.II.G.90 (US\$ 10.00), 2001.
- 10 La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta: S.01.II.G.102 (US\$ 10.00), 2001.
- 11 Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US\$ 10.00), 2001.
- 12 Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US\$ 10.00), 2001.
- 13 Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L.1642-P), N° de venta: S.01.II.G.180 (US\$ 10.00), 2001.
- 14 Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L.1624-P), N° de venta: S.01.II.G.168 (US\$ 10.00), 2001.
- 15 La migración internacional y el desarrollo en las Américas (en prensa)
- 16 Taller preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería/Memorias Caracas, Eduardo Chaparro.

- 17 Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo de 2002, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.1645-P), N° de venta: S.01.II.G.197 (US\$ 10.00), 2001.
- 18 Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas-Compendio General-, noviembre 2001, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, (LC/L.1645-P), N° de venta: S.01.II.G.197 (US\$ 10.00), 2002.

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- “Funciones básicas de la planificación”, cuaderno del ILPES 46, 2000 (LC/IP/G.126-P).
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de educación, Pamela Vera y Eduardo Aldunate (1995), (LC/IP/L.96/Rev.1)
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de salud, Pilar Contreras (1995), (LC/IP/L106)
- “Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P).
- “La reestructuración de los espacios nacionales” (LC/L.1418-P).
- “Coloquio Internacional sobre nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), Revista de la CEPAL, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Inflexiones recientes en el análisis prospectivo: exigencias actuales de mega ajustes”, Alfredo Costa-Filho, 1997, Prospectiva: Construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, Carlos De Mattos (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/L.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Repensando la planificación”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1993), XVI Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Brasilia, D.F., 24 y 25 de noviembre.
- “La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología”, Lars Ingelstam (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/G/1452), Santiago de Chile, abril.
- “La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación”, Harold Linstone (1978), Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile, abril.
- “Sobre teoría de las macroorganizaciones”, Carlos Matus (1994), *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Jorge Hernán Cárdenas Santa-María y William Zambrano Cetina (comps.), Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.
- “Prospectiva: construcción social de futuro”, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.) (1997) , Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- “Más allá del Consejo de Washington: una visión desde la CEPAL”, José Antonio Ocampo (1998), Revista de la Cepal N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- “Qué pistas hay en el futuro para la prospectiva estratégica?”, Assaad-Emile Saad (1997), Prospectiva: construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Cultura de empresa y planificación por escenarios. Una relación de coevolución”, Peter Schwartz y Kees Van der Heijden (1997), Prospectiva: construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas”, Aldo Solari y otros (1980), Cuaderno del ILPES N° 26, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Los estudios del futuro en América Latina”, Lourdes Yero (1997), Prospectiva: construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Sistema nacional de inversión pública: la otra cara de la reforma”, Vallejo César (1997) LC/IP/L.132.

- “Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas” LC./L.1501-P
- “Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos”, Mejía Francisco (1993), Cuaderno del ILPES N°.39, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Regulación, competencias y gestión descentralizada de los proyectos de vías, agua potable y saneamiento básico, educación y salud: el caso de Colombia”, González Edgar (1995) LC/IP/L.120
- “Seguimiento a la gestión institucional y evaluación de resultados sociales de los planes de inversión municipal-manual de indicadores”, Sarmiento Libardo (1995) LC/IP/L.111.

El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.

Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

Nombre:.....
Dirección:
Código postal y ciudad:
País:.....
Tel.: Fax: E.mail:.....

www: Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>