

N° 124

**Los SNIP de América Latina y el Caribe: Historia,
evolución y lecciones aprendidas.**

**Eduardo Contreras – Fernando Cartes – Juan Francisco
Pacheco- Julio de 2010.**

DOCUMENTOS DE TRABAJO
Serie Gestión

Los SNIP de América Latina y el Caribe: Historia, evolución y lecciones aprendidas.

**Eduardo Contreras - Fernando Cartes – Juan Francisco Pacheco
Julio de 2010¹.**

¹ Resultados preliminares de una investigación que ha contado con la valiosa colaboración de César Avendaño, Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile y de Jessica Cuadros Ingeniero Comercial de la Universidad de Santiago y experta en asuntos económicos de ILPES.

1.-Introducción:

Este documento nos otorga una breve sinopsis sobre los resultados obtenidos en la primera etapa de elaboración del Estudio de análisis comparativo entre los Sistemas Nacionales de Inversión Pública que está siendo desarrollado para ILPES-CEPAL.

Una síntesis de esta primera etapa se presentó en octubre de 2009 en Lima Perú, con ocasión del seminario “Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009”, el que contó con la participación de autoridades políticas, funcionarios y profesionales de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de Chile, Colombia, Brasil, Argentina, México, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Bolivia, República Dominicana, entre otros, además de Organismos Multilaterales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, FIDA, y otras Agencias de Cooperación y Organismos Internacionales como la UE, USAID, AECI, KFW, JICA, CTB, COSUDE, PNUD, FAO, GTZ, IICA y CEPAL.

También se contó con la participación de diversas autoridades peruanas tanto del Congreso de la República, Ministerios y Entidades Públicas, Gobiernos Regionales, Gobiernos locales y miembros organizados de la Sociedad Civil (ONGs, organizaciones sociales, gremios empresariales, medios de comunicación particularmente vinculados al área de economía y finanzas, etc.).

2.-Breve reseña histórica de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIPs).

Las bases en que se sustentan los actuales Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) datan de muchos años atrás, cuando un grupo de países inició sus esfuerzos, en los años setenta, a través de la creación de sistemas nacionales de proyectos, mientras que otro grupo de países, en los años ochenta, siguió elaborando estas bases a partir de la implementación de bancos de proyectos, los cuales fueron básicamente concebidos como sistemas de información.

Estos esfuerzos se enmarcan principalmente en una perspectiva de mejorar la asignación, eficiencia y calidad en el uso de los recursos públicos de Inversión (es el caso de Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y Panamá) y de reestructuración de la administración financiera del Estado (aquí están Argentina y República Dominicana).

Desde entonces y hasta ahora, el proceso de implantación de los SNIPs ha sido esencialmente gradual. En este contexto, han habido grandes avances pero también surgieron retrocesos. En este último caso, se encuentran Argentina y Costa Rica los que

estuvieron entre los pioneros. También en el caso de Uruguay, hay avances parciales y retrocesos.

El caso Argentino se puede explicar debido a la implementación de un sistema de inversiones que no funcionó adecuadamente y a problemas estructurales y metodológicos que impidieron su institucionalización. Actualmente Argentina se encuentra en un periodo de consolidación de un nuevo sistema de inversión pública. Costa Rica por su parte, implantó un sistema de proyectos en la década de los 70 pero debió atravesar una serie de problemas funcionales e institucionales entre los años 80 y los años 90.

También se puede mencionar el caso de Ecuador que le otorgó, a mediados de los años 90, un fuerte impulso al SNIP apoyado principalmente por la GTZ y el BID, pero luego su funcionamiento no operó en forma continua. Algo similar ha ocurrido con el sistema de inversión en Uruguay.

Los esfuerzos graduales, por decirlo de alguna manera, hacia la implantación e institucionalización de sistemas de inversión corresponden a Bolivia, Colombia, Chile y El Salvador. En el caso de Bolivia este proceso ha venido ocurriendo a través de la programación de la inversión, la administración financiera integrada y la planificación participativa. En Colombia el proceso ha sido a partir del desarrollo de bancos de proyectos para los distintos niveles del gobierno nacional y subnacional². Mientras que en el caso de Chile el SNIP que existía desde la década de los 80, se complementó en los años 90 en el marco de la modernización de la administración pública, con la implementación de una gestión por resultados. En El Salvador, la generación de una cultura de proyectos a través de una capacitación intensiva habría sido el factor clave en la búsqueda de la consolidación de su sistema de inversión pública.

En síntesis, los SNIP en Latinoamérica han atravesado durante casi cuatro décadas un proceso de implementación gradual que considera importantes éxitos, pero donde también se lamentan serios retrocesos.

3.-Objetivos de los SNIP.

² Informe de relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas. La Habana. Cuba. Serie Seminarios y Conferencias Ilpes-Cepal. N°5. Noviembre de 2000.

El objetivo fundamental de los sistemas nacionales de inversión pública es racionalizar los procesos de identificación, formulación, evaluación, selección, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos y estudios básicos. Con esto, orientan y racionalizan el proceso de asignación y ejecución eficiente de recursos de inversión pública a través de un conjunto de normas legales, marco institucional, metodologías, procedimientos y actividades interrelacionadas y coordinadas.

Podemos considerar que el proceso de inversión pública es un conjunto de etapas sucesivas, en las que se incluyen:

- **La formulación del proyecto que es el desarrollo secuencial de la preinversión, que incluye el diagnóstico y el análisis de opciones alternativas.**
- **Un análisis técnico económico a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad que respalde la formulación del proyecto y desarrolle su evaluación, ya sea desde un punto de vista social o privado.**
- **La priorización según su compatibilidad con las políticas nacionales o sectoriales y/u otros criterios.**
- **La asignación de recursos por parte del Ministerio de Economía, Finanzas o Hacienda.**
- **El seguimiento físico financiero para monitorear la adecuada utilización de los recursos, además del cumplimiento de metas físicas e identificación de medidas correctivas.**
- **La evaluación ex post desde una perspectiva más amplia, identificando aspectos de éxito y de fracaso.**

La Coordinación y los SNIP.

La coordinación intra e interinstitucional potencia la vinculación de procesos y busca la integración más efectiva de: planificación, programación de inversiones, selección y priorización de proyectos, presupuestación y asignación de recursos.

Los SNIP están y han estado integrados o vinculados con varios sistemas de información públicos, entre los que podemos destacar:

- **Sistema presupuestario: en el anteproyecto del presupuesto que realiza cada entidad hay un componente relacionado con los proyectos de inversión que deben estar avalados y/o contar con su conformidad antes de ser incluidos.**

- **Sistemas integrados de administración financiera:** a través de este sistema se vincula con los subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad gubernamental, crédito público, administración de bienes y contratación administrativa, en la medida que es una herramienta relacionada con la asignación y ejecución de recursos del Estado.
- **Programación financiera del Banco Central:** desde que se indica/proyecta el financiamiento interno considerado y la disponibilidad de recursos externos, como también otros parámetros macro económicos.
- **Manejo de la deuda externa** desde que se define y se lleva el control del endeudamiento externo.
- **Crédito público:** proporciona el techo de endeudamiento consistente con la capacidad de pago del país. Su vinculación implica coordinar el proceso de inversión pública con su financiamiento, lo que a su vez permite formular políticas de inversión y endeudamiento coordinadamente al compatibilizar el programa de necesidades con fuentes de financiamiento. Podría utilizar a los SNIP como mecanismo para estrechar la vinculación con la cooperación internacional.
- **Cooperación externa:** maneja asistencia externa de los donantes y es clave en términos de su influencia sobre la capacidad de absorción del país y del mejoramiento de la asignación de recursos.
- **Contraloría:** controla la administración pública y fiscaliza los bienes y recursos del Estado. Por ejemplo, en Guatemala el Sistema de Auditoría Gubernamental evalúa los resultados de las operaciones de inversión y determina las responsabilidades sobre las decisiones adoptadas por las autoridades de las instituciones.
- **Gestión ambiental:** armonía y compatibilidad con objetivos ambientales.
- **Ordenamiento territorial** en la medida en que los SNIP puedan constituirse en mecanismo para promover presupuestos departamentalizados, asignar los recursos geográficamente en función de criterios de pobreza, déficits, nivel de desarrollo y otros indicadores.
- **Sistemas nacionales de evaluación de las acciones gubernamentales:** los SNIP son foco natural de atención de estos sistemas y más aún, una evaluación adecuada y oportuna, complementada por una efectiva retroalimentación de los procesos, contribuyen a legitimar, institucionalizar y consolidar los SNIP.
- **Seguimiento de la ejecución** para determinar cumplimiento de objetivos, metas y resultados de tipo físico, financiero, administrativo y cualitativo. Este se lleva a cabo en las instancias ejecutoras, en las Secretarías de Planificación y en el Ministerio de Finanzas.

4.-Los SNIP en Latinoamérica y El Caribe hace una década

Hace aproximadamente 10 años atrás se podían observar cuatro grupos de países, en función del grado de desarrollo de sus sistemas nacionales de inversión pública³, teníamos la siguiente agrupación:

- **Países con SNIPs en proceso de diseño (o rediseño):** Argentina, Venezuela, Ecuador, Perú, y México
- **Países con SNIPs recientemente implementados:** El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia.
- **Países en funcionamiento pero aún en etapa de desarrollo:** Honduras, Panamá, Costa Rica y República Dominicana
- **Países con experiencia más avanzada y una mayor consolidación:** Colombia y Chile.

La clasificación anterior, se basa en parte en la data de los SNIPs avalados por las normativas que los respaldan, y en parte en el conocimiento directo que los autores poseen de la realidad de estos sistemas en cada país. Al respecto se incluye un resumen de las disposiciones legales de respaldo, para algunos de estos países.

³ Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de planificación. Compendio de experiencias exitosas. La Habana. Cuba. Serie Seminarios y Conferencias Ilpes-Cepal. N° 8. Mayo de 2001

PAIS	MARCO LEGAL
COSTA RICA	Constitución Política de la República artículo 121, inciso 15 Le confiere a la Asamblea Legislativa aprobar o rechazar los empréstitos o convenios que se relacionan con el crédito público. Además el Reglamento Interno de ésta en su capítulo VII artículos 33 y 39 señala los requisitos de presentación de cualquier solicitud de contratación de crédito a la Asamblea, así como también el procedimiento de análisis y aprobación. Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974 Confiere a MIDEPLAN una serie de potestades en materia de inversión pública a partir de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en este sentido, le corresponde velar porque los programas de inversión pública sean compatibles con las previsiones y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Estipula que la aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando éstos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieran aval del Estado, será otorgada por MIDEPLAN. Ley N° 8131 de Administración Financiera del Estado Establece la facultad del Ministerio de Hacienda en materia de negociación de crédito externo, ya que es el único con capacidad legal de endeudamiento, gestión y control de la deuda pública de la administración central. Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria N° 6821 de octubre de 1982 y ratificado en el artículo N° 21 de la nueva Ley N° 813 Se establece que para efectos de ordenamiento presupuestario del Sector Público, existe un órgano denominado Autoridad Presupuestaria al que le corresponde formular las directrices de la política presupuestaria incluyendo la de inversión. Ley N° 7010 Artículo 7° Señala que ninguna institución pública del sector descentralizado, 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 sin la autorización previa del proyecto por parte de Mideplan, así como el dictamen favorable del banco central y la autorización de la Autoridad Presupuestaria. Por su parte, los artículos 8°, 9°, 10° y 11° de esta misma ley, establecen los lineamientos respecto de las obligaciones y restricciones en lo referente a la contratación de crédito externo. Decreto N° 20922 H-MIDEPLAN del 15 de enero de 1992 Señala que toda negociación de contratación de crédito externo debe contar con la aprobación de MIDEPLAN. Decreto N° 20581 del 12 de agosto de 1992 Establece en su artículo 10° que Mideplan deberá autorizar el inicio de trámites y aprobación de proyectos de inversión. Ley N° 7762 del 14 de abril de 1998 Establece 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.
EL SALVADOR	Decreto legislativo N° 516 Ley orgánica de administración financiera del Estado Mediante el Decreto Legislativo N° 172 de 1997 se modifica esta Ley incorporando todo el proceso de inversión pública al Ministerio de Hacienda, pasando a ser parte integrante del Subsistema de Crédito Público. En materia de instrumentos y normativa relacionados con el subsistema de inversión y crédito público se encuentran: - 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 de procedimientos de la Dirección general de inversión y crédito público". - Elementos metodológicos en el proceso de negociación o renegociación de la deuda pública externa.

PAIS	MARCO LEGAL
GUATEMALA	Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto N° 114-97. 12 de Diciembre de 1997. En su artículo 14 establece las funciones de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Dentro de estas se encuentran presentes: - Diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la preinversión. - Dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión e informar al Presidente de la República. - Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial. - Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente, la política de preinversión. En su artículo 35 establece como una de las funciones del Ministerio de Finanzas Públicas definir, con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyecto de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa. Ley Orgánica del Presupuesto En su artículo 9 refuerza la coordinación en el proceso presupuestario público que debe existir entre SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas. En el artículo 47, respecto de los informes de Gestión, las municipalidades deben presentar presupuestos de ingresos y gastos aprobados, información de la ejecución física y financiera de su gestión presupuestaria al Ministerio de Finanzas Públicas, Congreso de la República, Contraloría General de Cuentas, y en el caso de inversión pública además se debe informar a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Normas e Instrucciones del Sistema Nacional de Inversión Pública. Ejercicio Fiscal 2003. Establece principalmente orientaciones de la inversión pública y prioridades de gobierno año 2003, instrucciones generales para el proceso de la inversión pública y requisitos específicos de información.
HONDURAS	Decreto Legislativo N° 218-96 de diciembre de 1996 Este decreto reforma la Ley de Administración Pública, confiriéndose a la Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) las funciones de programación de las inversiones públicas. Disposiciones Generales de Presupuesto desde el año 2000 En su Título III de la Inversión Pública, Artículo N° 32 y 33, se adelanta en la funcionalidad y obligatoriedad del Banco Integrado de Proyectos y la normativa del Sistema de Inversión del Sector Público (SISPU).
AÍS	MARCO LEGAL
NICARAGUA	Decreto N° 61 del 2001 Establece la Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas. El presente decreto tiene por objeto establecer las normas administrativas para la organización del funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, que abreviadamente se denominará SNIP. Asimismo, en su artículo 16, establece la creación del Banco de Proyectos, el que tendrá funciones de un registro público de proyectos y será administrado por la Unidad Integrada de Proyectos (UIP). Decreto N° 83-2003. Decreto de funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
PANAMÁ	Resuelto ministerial 003 de septiembre de 1996 Reestructura la Dirección de Planificación Económica y Social para crear la Dirección de análisis económico e inversiones públicas. Decreto Ley N° 97 del 21 de diciembre de 1998 Crea el Ministerio de Economía y Finanzas, asignándole funciones en materia de economía, inversiones públicas y desarrollo social. Una de sus funciones es la de programar las inversiones públicas. 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. Se crea la Dirección de Planificación y Políticas Públicas bajo la cual quedan adscritas la Dirección de Programación de Inversiones y la Secretaría Técnica del Fondo de Preinversión, entre otras. Decreto Ejecutivo N° 148 del 11 de diciembre del 2001 Otorga respaldo legal, claro y específico al definir en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, establece sus objetivos y funciones de su entidad rectora (Dirección de Programación de Inversiones, Ministerio de Economía y Finanzas). También crea la unidad de sistemas de información; unidad de capacitación, metodología y normas, unidad de programación y seguimiento de inversiones, coordinación general, y dos jefaturas. Resuelto Ministerial N° 131, de noviembre de 1999 Establece las funciones que desarrolla de la Dirección de Programación de Inversiones.

Fuente: CEPAL, Serie manuales N° 34: "Los Sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado". Edgar Ortigón y Juan Francisco Pacheco. 2004.

A continuación, se presenta en forma resumida y comparativa los principales aspectos que conforman los sistemas de inversión pública en Argentina, México, Brasil (sus estados federales) y Venezuela.

PAÍS	MARCO LEGAL
ARGENTINA	El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es creado por la Ley N° 24.354 promulgada el 22/8/1994. El Decreto Reglamentario N° 720 del 22/5/95 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 público como órgano responsable del SNIP y crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN). Las Resoluciones de la Secretaría de Política Económica N° 12, 13 y 14 de 2001, establecen mejores bases para el funcionamiento del sistema de información sobre proyectos y brinda lineamientos metodológicos rigurosos para la elaboración de estudios de factibilidad económica de proyectos de inversión pública.

PAÍS	MARCO LEGAL
MÉXICO	En México la Inversión Pública no posee un texto legal específico, sin embargo existe normativa al respecto de la cual se desprenden lineamientos para su funcionamiento: “Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de Septiembre de 2002. Sección II. Programas y proyectos de inversión Art. 84: Establece que las dependencias deberán elaborar anualmente un documento de planeación, que identifique los programas y proyectos de inversión en proceso y a realizarse en años futuros. En este documento se debe acreditar que dichos programas y proyectos de inversión guardan congruencia con los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de él se desprendan y que se apegan a la normatividad aplicable Este documento debe enviarse a la Unidad de Inversiones. Art. 85: Establece que la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión se integrará con los proyectos que cuenten con Análisis Costo y Beneficio correspondiente. El análisis costo y beneficio del programa o proyecto de inversión deberá mostrar que éste es susceptible de generar, por sí mismo, beneficios netos positivos bajo supuestos razonables, independientemente de cuál sea la fuente de los recursos con los que se financie dicho programa o proyecto. Además determina que las dependencias podrán solicitar a la Unidad de Inversiones la actualización de la Cartera. Art. 86: establece que para efectos de la inclusión de los programas y proyectos de inversión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), las dependencias deberán elaborar el análisis costo y beneficio de los nuevos programas y proyectos de inversión, así como de aquellos cuyo alcance se modifique. Art.87: la unidad de inversiones podrá solicitar a las dependencias información adicional. Las dependencias deberán comunicar mediante oficio a la Unidad de Inversiones las modificaciones en el alcance y las cancelaciones de los programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera. La unidad de inversiones podrá negar o cancelar el registro en la Cartera de Programas y proyectos de inversión si considera que este no cumple con los lineamientos establecidos. Art. 89: Establece que la Unidad de Inversiones emitirá lineamientos para: I. La determinación de los requerimientos de información que deberá contener el documento de planeación. II. La elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión. III. Los formatos que se utilizarán para el registro en cartera y para integrar los programas y proyectos de inversión al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. IV. Los requisitos que deberán cumplir quienes dictaminen sobre el análisis de evaluación de los proyectos de inversión. V. Los criterios generales a que se sujetará la emisión del dictamen sobre el análisis de evaluación de los proyectos de inversión. Art. 90: la Unidad de Inversiones difundirá, mediante la página electrónica de la Subsecretaría de Egresos, la cartera de programas y proyectos de inversión y los análisis costo y beneficio de aquellos autorizados en el Presupuesto de Egresos. Art. 91: las dependencias deberán informar a la Secretaría sobre el desarrollo de los programas y proyectos de inversión, mediante el sistema de información, incluyendo la comparación de los beneficios considerados en el análisis costo y beneficio con base en el cual se les asignaron los recursos, con aquellos efectivamente generados, así como sus avances físicos y financieros. Sección III: Oficios de inversión Art.92: el gasto de inversión destinado a realizar obras públicas u otros programas y proyectos de inversión o la adquisición de bienes de capital se autoriza mediante los documentos presupuestarios.

PAÍS	MARCO LEGAL
VENEZUELA	Ley Orgánica de Planificación / Artículo 18 (Gaceta extraordinaria No.5.554 del 13-nov-200), en la cual se establece como competencias del Ministerio de Planificación y Desarrollo las siguientes: “..... <i>Elaborar, coordinar y hacer seguimiento del Plan nacional de Desarrollo, del Plan Operativo Anual nacional, del Plan de Inversiones Públicas, del Plan nacional de Desarrollo Institucional y del Plan nacional de Desarrollo Regional</i>” Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central Nº 253, (Gaceta Oficial Nº 36.775 de fecha 30/08/1999). La creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo responde a la necesidad de lograr una adecuada coordinación general de las actividades que desarrolla el estado en los campos económico, social, territorial e institucional. La planificación como actividad pretende introducir una visión racional del proyecto nacional para lograr la mayor satisfacción de las necesidades de los habitantes. Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional, (fecha de creación: 09/11/1999), se establecen como competencias fundamentales de este Despacho: “.....participar en la formulación de políticas y lineamientos para la planificación del Desarrollo Regional, la ordenación del territorio y la protección del ambiente, coordinar la formulación de la política nacional en materia de inversión pública, de acuerdo a las prioridades establecidas por el ejecutivo nacional y orientar las inversiones públicas en los estados y municipios; elaborar y hacer seguimiento del Plan de Inversiones Públicas..... Identificar las fuentes de financiamiento del Plan de Inversiones..... Determinar conjuntamente con los entes públicos involucrados, los programas de inversiones públicas que serán incluidos en el proyecto de Ley para la contratación, ejecución de operaciones de crédito público, participar en la formulación del presupuesto nacional para orientar la distribución de la Inversión Pública, participar en la promoción de inversiones del sector privado y estimular su compatibilidad y complementariedad con los planes de Inversión Pública”. Funciones de la Dirección General de Planificación de Inversiones para el Desarrollo Regional en el ámbito del control y seguimiento de proyectos con financiamiento público. • Realizar la coordinación y seguimiento de los entes ejecutores de programas e instrumentos de inversión y demás actividades que fortalezcan el desarrollo regional. • Coordinar los proyectos de inversión pública multilateral, bilateral y cooperación técnica internacional destinados a fortalecer el desarrollo regional. • Participar en la formulación de estrategias para el financiamiento del Plan de Inversiones. • Analizar e inventariar los programas y proyectos de la inversión pública. Normas para la inclusión de proyectos de inversión pública. Decreto 2.850 (Gaceta Oficial Nº 35.187 de fecha 6 de abril de 1993). • Artículo 3: Se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública • Artículo 4: El órgano rector del Sistema de Inversión Pública es la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República • Artículo 7: A los fines de realizar el seguimiento del volumen y orientación del proceso de Inversión Pública, los organismos sujetos a las disposiciones de este Decreto deberán enviar..... la relación del estado físico financiera de sus programas y proyectos de Inversión Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. • Artículo 8 y 9: Las modificaciones a los programas y proyectos de Inversión Pública y las solicitudes de financiamiento para éstos deben ser presentadas ante la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.....
BRASIL	• Constitución de la República Federativa de Brasil, establece los instrumentos de planificación nacional. • Ley de Directrices Presupuestarias: (LDP) se elabora anualmente, estableciendo las reglas generales para la elaboración del Presupuesto del año siguiente. Comprende las metas y prioridades de la administración federal, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero siguiente. Así mismo, orienta la elaboración de la ley anual de presupuesto, dispone sobre las alteraciones en la legislación tributaria y establece las políticas de aplicación de las agencias financieras oficiales de fomento. • Ley de Presupuesto Anual (LPA): la LPA para la Unión, Estados, distrito federal y municipios se elabora en atención a las directrices y prioridades establecidas en la Ley de Directrices Presupuestarias.

Fuente: CEPAL, Serie manuales Nº 40: “Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia”, . Edgar Ortégón y Juan Francisco Pacheco. 2005.

Algunos de los problemas y desafíos que se visualizaban hace una década eran los siguientes:

- 1. Escasa articulación con prioridades nacionales y otros sectores complementarios. Generalmente no había una instancia superior que observe la consistencia de los proyectos de inversión con el plan nacional y menos la eventual sinergia o complementariedad que pueda haber entre proyectos de distintos sectores. Solamente Colombia explicita que su sistema debe incorporar proyectos que se enmarquen en el plan nacional de desarrollo.**
- 2. Creciente dificultad de retener personal capacitado. En razón de un problema de remuneraciones (baja remuneración en comparación con el sector privado) y de alta rotación del personal, especialmente en los niveles descentralizados.**
- 3. No existían sistemas formales de seguimiento físico ni financiero. El seguimiento financiero se hacía generalmente a través de los sistemas integrados de administración financiera y era básicamente de naturaleza de ejecución presupuestaria.**
- 4. Avance insuficiente en el desarrollo de sistemas de evaluación ex post. Existían dificultades para establecer las líneas base para la evaluación del impacto de los proyectos o programas públicos, tampoco había un sistema adecuado de indicadores sociales⁴.**
- 5. Había una escasa incorporación de Gobierno electrónico. El uso de Internet como plataforma de operación de los Sistemas o como facilitador para la simplificación de trámites, consultas, adquisiciones y firma digital. Una década atrás este apoyo era muy inicial en la mayoría de los países analizados.**
- 6. Transparencia. Se requerían mayores niveles de acceso por parte de la ciudadanía a la cartera de proyectos, con sus características en cuanto a objetivos, localización, montos, plazos, fuentes de financiación, avance de la ejecución y responsables. Para avanzar en esta materia era preciso elaborar programas de conectividad entre sistemas de información.**

⁴ Sin embargo, la efectividad de un sistema de evaluación ex post depende de la utilización de sus resultados y cómo estos permiten modificar la acción de las políticas. Para ello, existen algunos prerequisites tales como credibilidad, independencia, temporalidad y compromiso para extraer lecciones de la comparación entre la evaluación que se realiza ex ante y la evaluación realizada ex post, e incorporarlas en la formulación, evaluación y seguimiento de futuros proyectos o programas.

7. **Articulación público –privada.** Este aspecto era más bien incipiente puesto que no había claridad en cómo debía hacerse y si era conveniente o no llevarla a cabo. En síntesis, era una tarea por desarrollar.
8. **Poca articulación Intersectorial e interinstitucional.** se veían dificultades expresadas en duplicaciones que implicaban ineficiencias y tensiones debido a las competencias entre los organismos y la fragmentación de la información.

5.-Los SNIP en Latinoamérica y el Caribe hoy

5.1. Una clasificación tentativa.

En la actualidad el estado de la situación de los SNIP en Latinoamérica es aun heterogéneo . Así, según las condiciones propias de sus desarrollos podrían agruparse en tres estados principales: refundación, consolidación-profundización y estabilidad-ajustes.

En estado de refundación.

Está caracterizado por la inexistencia o abandono en algún momento de los SNIP, lo que puede estar vinculado a una etapa de reflujo en la planificación y enfoques de menor estado en la región. De esta manera encontramos países intentando recuperar sus SNIP. Esto implica evidentemente un retraso con respecto a otros países que lo han venido desarrollando en forma continua. Lo que también se expresa en cuestiones que van desde el establecimiento de nuevos Marcos Conceptuales Generales de los SNIP hasta los procesos y procedimientos administrativos que estos deberían seguir para un adecuado funcionamiento de acuerdo a las estructuras propias de cada país. Casos conocidos directamente por ILPES y en los cuales se han estado otorgando asistencias técnicas son los de Ecuador, Costa Rica, y República Dominicana

En estado de consolidación.

Entendemos que hay un grupo de países que han estado en la búsqueda de la consolidación de sus sistemas. En estos casos se reconoce que han habido avances importantes y que han contado con gran apoyo político en esta materia, como los casos de Guatemala y Nicaragua. Estos países, cuentan con estructuras para propiciar una mayor participación ciudadana a través de Consejos de desarrollo, con algún nivel de decisión y por medio de Consejos de poder ciudadano respectivamente. Ambos países tienen iniciativas de seguimiento físico y financiero y evaluación ex post simple. Esto significa un importante avance respecto de la conformación de los SNIP.

Por otra parte, en el caso de Perú, éste cuenta con una estructura y normativa sólida cuya data es de 8 años. A pesar de su comparativamente menor experiencia, es a la fecha uno de los más desarrollados. Además cuenta con instrumentos de participación ciudadana,

componentes de evaluación y capacitación, y oficinas de planificación a niveles territoriales. En este grupo también se puede clasificar el caso de México.

El caso de Argentina es especialmente interesante respecto de los demás países, ya que es un país federal y esto incide en el manejo de los recursos destinados para la inversión. Una estimación de la distribución de los recursos de inversión pública señala que estos se dividen en tres tercios. El primero de ellos se decide directamente en el nivel central de la administración del Estado. El segundo tercio se decide directamente en los niveles subnacionales-provinciales. Mientras que el tercer tercio corresponde a transferencias de capital desde el nivel central hacia el nivel provincial mediante convenios con determinados Ministerios y sectores. En Argentina, tienen importantes avances metodológicos en lo referido a la Evaluación ex post de impacto, además de un alto nivel de ejecución presupuestaria.

En etapa de estabilidad.

Este es el caso de Colombia y Chile, siendo estos casos, de los más antiguos y estables sistemas de la región. Han ido incorporando nuevas tareas a los SNIP, en el caso colombiano, éste destaca por incorporar modalidades de descentralización en la asignación de recursos hasta el nivel local, además de tener un sistema de rendición de cuentas, y estar avanzando en temas de Transparencia. En el caso chileno el establecimiento de la Ley de Transparencia abre una oportunidad para mejorar el sistema. En este sentido en la formulación y presentación de iniciativas de inversión se debe contemplar la participación ciudadana, la que es considerada un elemento clave en la aprobación técnica de los proyectos. Esta situación se fortaleció al recibir apoyo político expresado en un instructivo presidencial emitido en agosto de 2008. Ambos países, a su vez, han estado reformulando sus SNIPs en diferentes áreas y aspectos, como por ejemplo en el desarrollo de una nueva generación del Banco Integrado de Proyectos, específicamente en el caso de Chile.

5.2.- Cómo lograron enfrentar los SNIP los retos y dificultades que atravesaban hace una década.

Este punto resume un diagnóstico basado en la experiencia de los autores, a través de diversas asesorías y capacitaciones en las que han participado como consultores de Ilpes-Cepal, y se basa también en entrevistas realizadas durante los meses de Septiembre y Octubre de 2009, a siete directivos de Sistemas Nacionales de Inversión Pública: Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y México.

La pauta general de las entrevistas realizadas se incluye en el Anexo 1 de este documento. Las principales conclusiones fueron:

1. Escasa articulación de los proyectos prioridades nacionales y/o con otros sectores complementarios. Hay avances y principalmente en cuanto a que se respetan las prioridades nacionales, salvo el caso de Argentina, que debido a su estructura federal, cobran gran importancia las autonomías provinciales. En casi todos los SNIP se ha incorporado la variable de consistencia entre los proyectos y las políticas sectoriales. Aún cuando hay avances, persisten ciertas brechas, como la coparticipación en la discusión presupuestaria. Pero falta una instancia superior que observe la consistencia entre los proyectos de inversión de los diversos sectores con el plan nacional y la eventual sinergia entre los proyectos de distintos sectores. Como señalamos anteriormente, la ausencia de esta instancia superior que vele por la articulación con las prioridades nacionales, no ha impedido que surgan algunos intentos de evaluación de políticas.
2. Creciente dificultad de tener y retener personal capacitado. Todos los SNIP actualmente están abocados a desarrollar acciones permanentes tendientes a mejorar las capacidades de los funcionarios, sin embargo esto implica un riesgo de perderlos una vez capacitados una vez que las remuneraciones en otros sectores son más altas. Las mayores dificultades se han concentrado en los niveles locales. Se está aplicando un sistema diferenciado de capacitaciones, el cual está diseñado para satisfacer las necesidades a niveles básicos, intermedios y avanzados. Otro problema que subsiste en el tiempo es el fenómeno de una alta rotación de profesionales, lo que afecta la continuidad del trabajo en materias de formulación y seguimiento de proyectos. Tal vez la sugerencia de introducir elementos relacionados con salarios y factores motivadores como esquema de incentivos pueda aminorar este fenómeno. En general los SNIP estudiados contemplan programas de capacitación operando y existe conciencia de su importancia como un proceso continuo para crear y mantener una masa crítica en el sistema.
3. No existen en la mayoría de los países sistemas formales de seguimiento físico y/o financiero. Sabemos que como instrumento de trabajo resultaría ser un factor de gran avance, considerando que en casi todos los países existen normativas y procesos que permiten llevar adelante un cierto seguimiento, ya no sólo financiero sino que también físico, podemos entonces suponer que esto seguirá un buen camino. Esta labor se realiza principalmente vía banco de proyectos utilizando plataformas web. En general los nuevos diseños de los SNIP estarían incluyendo este aspecto y los existentes también lo están incorporando.
4. La política tradicional, en la mayoría de los países cuyos directores fueron entrevistados, durante las crisis económicas más recientes (en particular la Subprime) ha consistido fundamentalmente en recortar los programas de inversión y posponer proyectos. Aunque hay persistencia de esta política anti inversión, hay

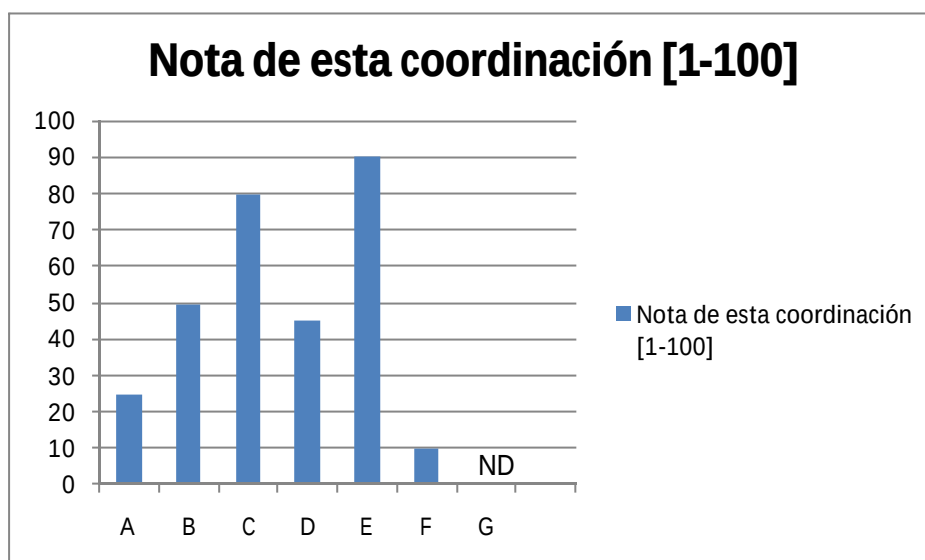
ejemplos con resultados positivos que se escapan, como Chile y Colombia con planes especiales de inversión para amortiguar los efectos de la crisis, los que constituyen medidas anticíclicas.

- 5. Incorporación de Gobierno electrónico.** Hay avances en el uso de tecnologías de información. Se ha generalizado el uso de Internet como plataforma de operación de los Sistemas de Inversión Pública. Sin embargo persisten problemas de desarticulación de los distintos sistemas informáticos, y de falta de interactividad de los usuarios con los sistemas. En este aspecto se observa un avance importante, con bancos de proyectos on-line y en algunos casos con información geo-referenciada de proyectos (caso de Guatemala), así como el uso de TIC's en los temas de adquisiciones públicas. Es necesario profundizar más adelante en los resultados objetivos que ha generado este avance y cómo utilizar la información disponible resultante para el mejoramiento de los procesos, sobretudo en la etapa de inversión.
- 6. Transparencia.** Este tema ha tenido un avance a través de la información publicada y disponible en los sitios web, sin embargo aun existen remanentes de información no disponible para todo público. También se ha avanzado en materia de rendición de cuentas a organismos del Estado como por ejemplo los informes al poder legislativo en el caso de República Dominicana y de Chile. Mención especial merece Colombia y su rendición de cuentas públicas a la nación a través de distintos mecanismos.
- 7. Evaluación ex post.** Los avances en esta materia han sido relativamente modestos siendo implementada por algunos países en sus sistemas (Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua y México) donde mayoritariamente se aplica una evaluación ex post de tipo simple. Cabe mencionar los interesantes avances que ha hecho Argentina y Colombia en este aspecto, principalmente en lo que respecta al desarrollo de metodologías de evaluación ex post de impacto. Por otra parte, en Chile se realiza una evaluación de programas cuyos resultados se comunican al congreso. Sin embargo todavía sigue pendiente en la mayoría de los casos, la evaluación respecto a que si dichos resultados son utilizados en la toma de decisiones (por ejemplo respecto al mejoramiento del proceso de evaluación ex ante).
- 8. Articulación Público-Privada.** En este campo hay avances pero la situación en la región es bastante heterogénea. Algunos sistemas (Argentina, Chile, Colombia, y México a modo de ejemplo) han desarrollado mecanismos complejos de tipo concesiones, mientras que en otros países se está en una etapa exploratoria y muchas veces vinculada a la actuación de entidades sectoriales. Los mecanismos utilizados son de carácter específico y delimitados utilitariamente, aun no existen estrategias de articulación de carácter más estratégico y de largo plazo, en particular aquellas acciones que tengan relación con el desarrollo productivo. En este sentido

la articulación está más bien delimitada a las grandes empresas o a inversionistas privados, no existiendo aún una vinculación con pequeños inversionistas, es decir con la pequeña y mediana empresa. La vinculación a niveles subnacionales no cuenta con el énfasis requerido debido a su importancia en los procesos de descentralización y consolidación institucional del Estado a nivel subnacional.

En términos cuantitativos, consultados respecto a la calificación que le pondrían (en escala de 1 a 7) para la Coordinación de la inversión pública y la privada para una muestra de 7 países, los Directivos de los SNIPs entrevistados durante los meses de septiembre y octubre de 2009, nos entregaron las respuestas que se resumen en el siguiente gráfico.

Coordinación de la inversión pública y la privada en muestra de 7 países



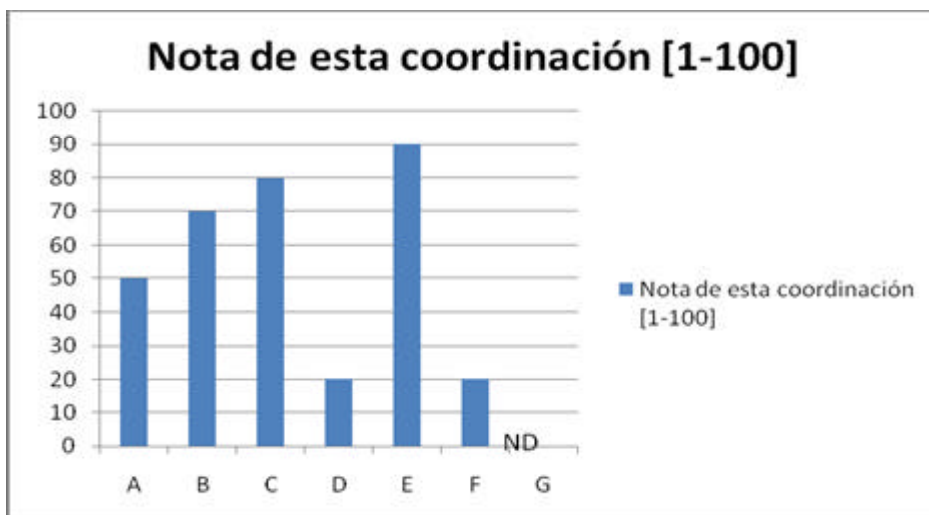
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

Como dato adicional al respecto, se tiene el siguiente ranking de comparación de condiciones para la inversión público – privada en Latinoamérica:

RANK	PAIS	PUNTAJE	RANK	PAIS	PUNTAJE
1	CHILE	64.3	11	HONDURAS	23.7
2	PERÚ	58.9	12	TRINIDAD & T.	22.9
3	BRASIL	57.8	13	PARAGUAY	22.3
4	MÉXICO	47.5	14	ARGENTINA	21.9
5	COSTA RICA	45.1	15	PANAMÁ	21.0
6	COLOMBIA	39.1	16	GUATEMALA	18.0
7	URUGUAY	27.3	17	ECUADOR	14.5
8	REP. DOMIN.	25.2	18	NICARAGUA	10.0
9	JAMAICA	25.1	19	VENEZUELA	7.1
10	EL SALVADOR	23.9			

Fuente: BID/Fondo Multilateral de Inversiones/EIU

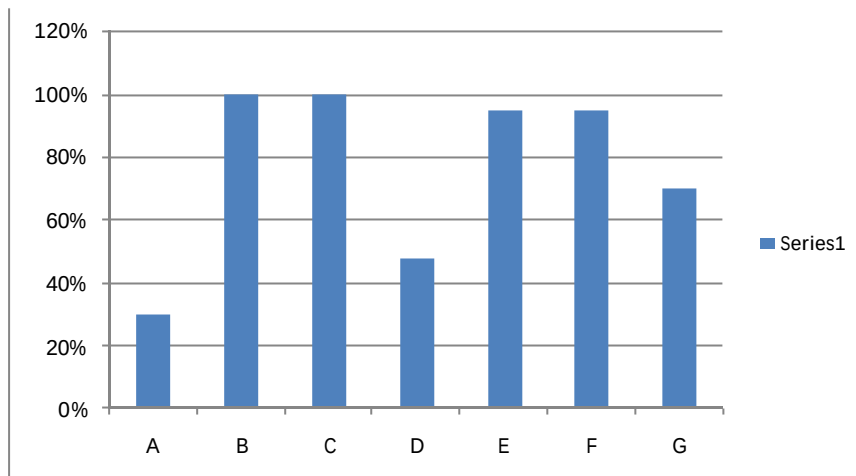
9. Articulación Intersectorial e interinstitucional. En esta materia se ven dificultades expresadas en duplicaciones las que implican ineficiencias. Este elemento es de bajo desarrollo y queda explicitado en la falta de acuerdos de mediano plazo en cuanto a la programación de inversiones, donde se rescata la intersectorialidad. Tampoco se aprecia que los compromisos estén reflejados presupuestalmente. En las entrevistas ya mencionadas, esta coordinación fue calificada con las notas que se resumen en el siguiente gráfico:



Información adicional de los SNIPs hoy.

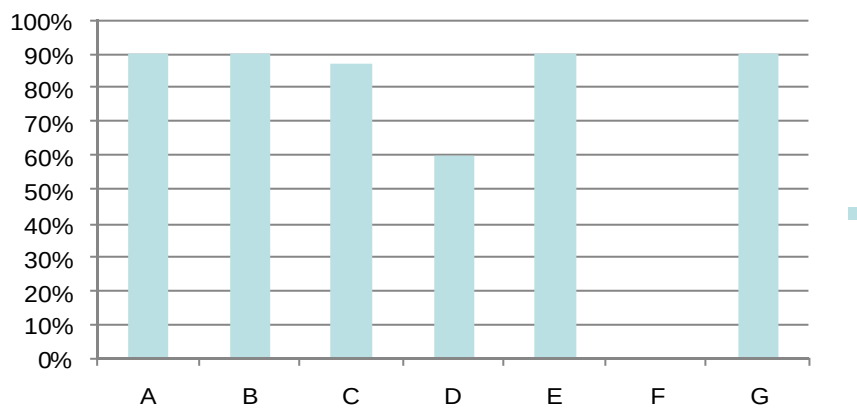
Los siguientes gráficos muestran las brechas en materia de efectividad de los SNIPs analizados en las entrevistas.

Porcentaje de la inversión pública sometida a análisis técnico – económico en muestra de 7 países



Fuente: Elaboración Propia a partir de entrevistas

Porcentaje de Ejecución de la inversión pública en muestra de 7 países



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

6.-Una mirada más específica a la situación actual de algunos sistemas:

En el ya mencionado Seminario realizado en Lima a partir del 15 de octubre de 2009, "II Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública -SNIP- de América Latina y el Caribe 2009", en el que participaron destacados expertos internacionales, máximos directivos de los sistemas de inversión pública de los SNIP de Chile, Colombia, Brasil,

Argentina, México, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Bolivia y República Dominicana, se realizaron presentaciones que dieron cuenta de la realidad de los sistemas de esos países. La síntesis que se presenta a continuación, recoge en parte esas presentaciones, y se basa también en las ya mencionadas entrevistas realizadas durante los meses de Septiembre y Octubre de 2009, a siete directivos de Sistemas Nacionales de Inversión de América Latina.

6.1.-SNIP de México.

6.1.1.-Introducción:

La Unidad de Inversiones está ubicada en el área administrativa al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, la cual cumple las siguientes funciones:

Integra y administra la Cartera de inversiones (Banco de Proyectos).

Analiza la rentabilidad socioeconómica de los proyectos de inversión

Norma, autoriza y evalúa los proyectos.

Integra el tomo correspondiente a los PPI del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuenta con personal especializado en los diferentes sectores con una formación académica multidisciplinaria

Cuenta con el apoyo del Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación de Proyectos, que brinda la asesoría necesaria.

Cabe destacar que el 70% del gasto de inversión se somete a la revisión y evaluación de la Unidad de Inversiones.

Las entidades de la Administración Pública Federal deberán solicitar el registro en la Cartera de:

Los Programas y Proyectos de Inversión (PPI) que ejecuten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

Los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo

Los Proyectos de Prestación de Servicios

Los PPI apoyados a través de fideicomisos públicos

El gasto de inversión que así determine la SHCP

Cabe destacar que sólo los programas y proyectos de inversión registrados en la cartera se podrán incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos. No se podrán emitir los oficios de liberación de inversión si un proyecto no cuenta con registro o no está vigente la clave de registro.

El Proceso de Registro está sistematizado y gracias a ello se ha logrado facilitar el intercambio de información, reduciendo el tiempo de respuesta.

El sistema se denomina “Modulo Integral de Programas y Proyectos de Inversión”. (MIPPI)

Todo el proceso de registro de un proyecto de inversión se realiza electrónicamente, no hay necesidad de entrega de documentación ni papeleo.

Contiene todos los programas y proyectos de inversión que son financiados con recursos fiscales y de fideicomisos públicos

El MIPPI está dividido en las siguientes funcionalidades:

Gestión de programas y proyectos de inversión

Seguimiento del ejercicio

Seguimiento de rentabilidad

Consultas avanzadas de información

En cuanto a los plazos. Una vez presentada la solicitud de registro en la Cartera o de modificación al alcance, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá en máximo 20 días hábiles:

- ✓ **Registrar los Programas y Proyectos de Inversión mediante la asignación de la clave o, en el caso de modificación, la actualización de la información;**
- ✓ **Solicitar información adicional o, en su caso, que se precise la que se recibió;**
- ✓ **Rechazar la solicitud de registro, o modificación al proyecto.**

6.1.2.-Mecanismos de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo.

De acuerdo a la entrevista realizada al señor Carlos Moraño, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “El marco jurídico mexicano prevé sistemas de planeación que articulen las acciones de gobierno con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Las acciones de las diferentes áreas del Gobierno Federal deben guardar congruencia con dicho Plan, esto incluye a los proyectos de inversión. Entonces, a nivel federal, serán las dependencias o entidades de la Administración Pública las que definen las prioridades territoriales, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y a los Planes Sectoriales”.

En cuanto a la coordinación con las estrategias sectoriales “la Ley en México establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben contar con un

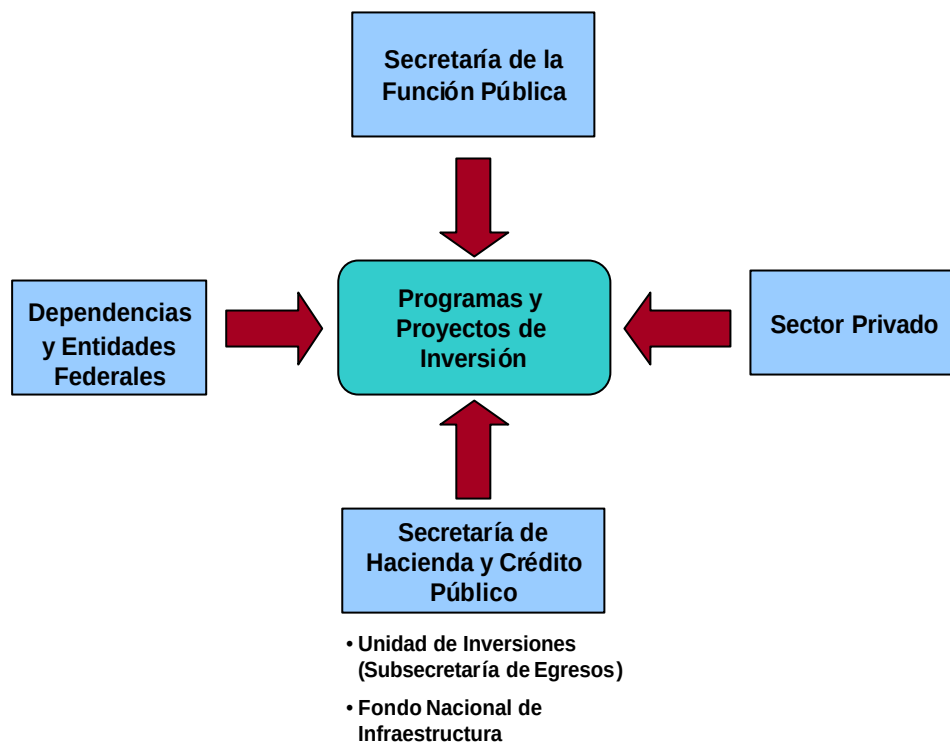
“Mecanismo de Planeación de las Inversiones”. En este documento se definen los objetivos, estrategias y prioridades de corto, mediano y largo plazo en materia de inversión, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales que de él se desprendan; así como en aquellos documentos de análisis, prospectiva, planes de negocios o programas multianuales, que de manera normal o recurrente elaboran”. Se desprende de lo anterior, que la coordinación se debería establecer en la medida que las instituciones actúen coordinadamente según el Plan Nacional.

6.1.3.-Mecanismos de coordinación entre la inversión pública y la inversión privada.

De acuerdo al señor Moraño: “El gobierno Mexicano ha puesto mucho énfasis en la oportunidad que representa la coordinación con el sector privado para la provisión de diferentes servicios y obras de infraestructura.

Existen diferentes esquemas legales que permiten y propician la participación de la inversión privada: entre ellos podemos citar a los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), FIDEICOMISOS con el objeto de fomentar proyectos en un sector, como pueden ser los proyectos de infraestructura, y el esquema para los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo en el sector eléctrico. En 2008 fue creado el Fondo Nacional de Infraestructura, cuyo fin es la promoción de proyectos de infraestructura en los que participe el sector privado”.

En línea con esta visión, la organización del Estado en el SNIP mexicano se conceptualiza de acuerdo al siguiente esquema.



Fuente: Presentación Sistema de Inversión. MÉXICO Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

6.1.4.-Mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales

El Gobierno Mexicano ha generado instrumentos de coordinación entre diferentes sectores que intervienen en la generación de infraestructura. Uno de ellos es el Gabinete de Infraestructura, foro en el que la Presidencia de la República convoca a los Secretarios de Estado para analizar diferentes temas de coyuntura en la agenda de infraestructura del país

Asimismo, existe la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, órgano colegiado en el que se encuentran representadas las dependencias que tienen la más amplia relación con el desarrollo de infraestructura en el país. En este foro se revisan los Mecanismos de Planeación de las dependencias y de promueve un uso más eficiente del gasto de inversión.

6.1.5.-Mecanismos de participación ciudadana.

De acuerdo al señor Moraño “Los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de planeación se abren durante la generación de los planes de desarrollo sexenales. El Gobierno organiza foros de consulta en los cuales se busca incorporar la opinión de la gente, las organizaciones empresariales, los gremios de profesionales, etc. de forma que el Plan Nacional de Desarrollo sea un instrumento democrático”.

6.1.6.-Normativa

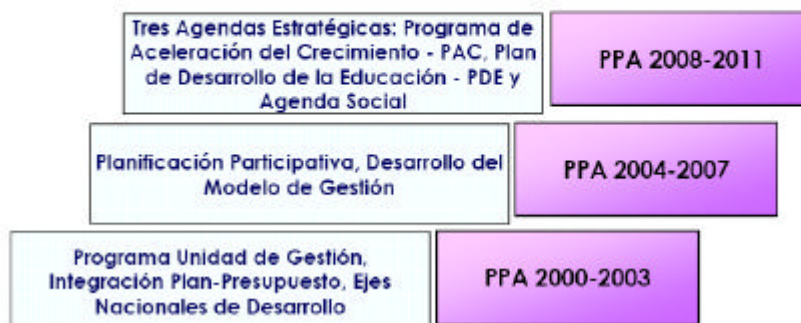
La normativa del Sistema de Inversiones no presenta conflictos y los “Lineamientos” que deben seguir las dependencias para realizar sus evaluaciones Costo Beneficio han sido recientemente revisados y actualizados de forma que se mantengan vigentes.

6.2.-SNIP de Brasil.

6.2.1.-Introducción:

Dentro de los hitos importantes en Brasil, está la institución de los planes plurianuales (PPA), establecidos en la Constitución de 1988. Estos PPA fijan el marco dentro de los que se generan las inversiones públicas, dando por lo tanto el contexto para las coordinaciones sectoriales y territoriales.

Planificación Pública en el Brasil



Fuente: Presentación del Ministerio de Planeamiento de Brasil en el Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

Dentro de los hitos posteriores, destaca la planificación participativa en los PPA establecida durante el período 2004 – 2007.

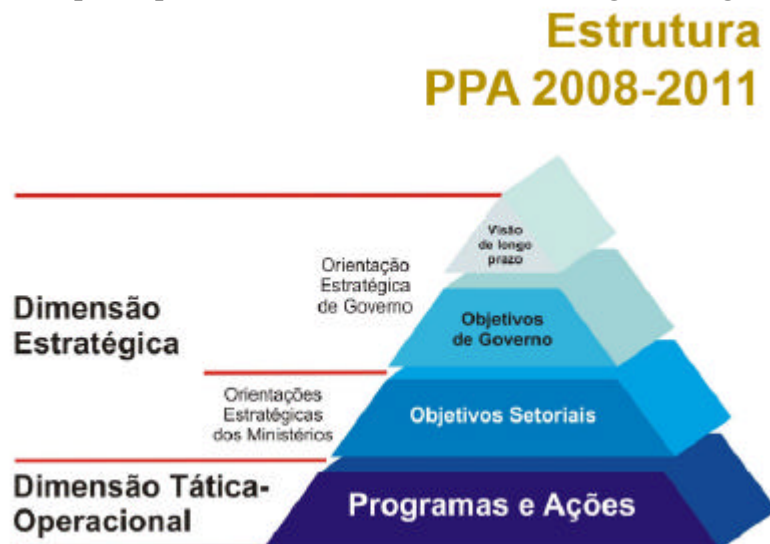
Los PPA a su vez, se enmarcan en la planificación estratégica de largo plazo y condicionan - en el corto plazo- los planes anuales. De forma esquemática:



Fuente: Presentación del Ministerio de Planeamiento de Brasil en el Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

6.2.2.-Mecanismos de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo.

Como ya se indicó en el punto anterior, esta coordinación se da a través del Plan Plurianual (PPA). En lo que respecta a la coordinación sectorial, la siguiente figura ilustra la idea:



Fuente: Presentación del Ministerio de Planeamiento de Brasil en el Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

Más recientemente la coordinación sectorial se da también a través del PAC que se describe en el punto siguiente.

6.2.3.-Mecanismos de coordinación entre la inversión pública y la inversión privada.

De la presentación del Ministerio de Planeamiento, se puede deducir que existe una coordinación actualmente, al menos en torno al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que constituye una prioridad estratégica del trienio 2007-2010.

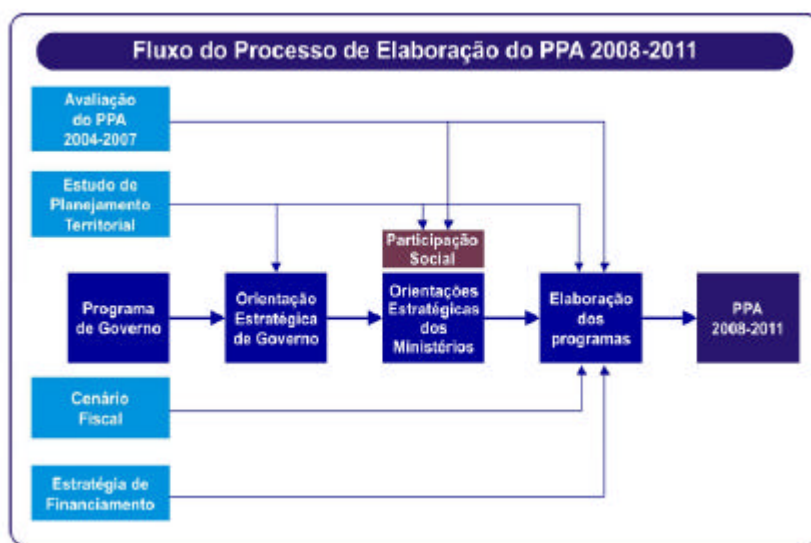
Para el PAC se establece el funcionamiento de un Comité Gestor de Ministros, del cual dependen grupos ejecutivos y “salas de situación” que abarcan sectores como ferrocarriles, puertos, aeropuertos, recursos hídricos, vivienda, saneamiento, metro, energía, petróleo y combustibles, siendo algunos de esto mayoritariamente de inversión pública y otros de inversión privada.

6.2.4.-Mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales

Nuevamente, los mecanismo de coordinación se dan en el ámbito de los Planes Plurianuales y más recientemente con el PAC.

6.2.5.-Mecanismos de participación ciudadana.

Se considera dentro del proceso de elaboración del Plan Plurianual. Específicamente en relación al establecimiento de las orientaciones estratégicas de los Ministerios, según se puede apreciar en el siguiente esquema:



Fuente: Presentación del Ministerio de Planeamiento de Brasil en el Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

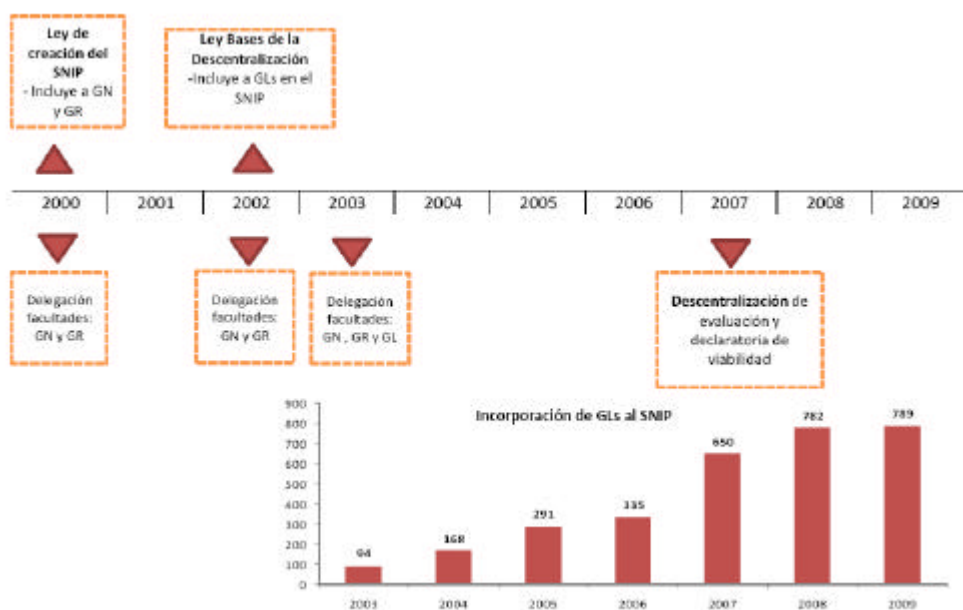
6.3.-SNIP de Perú.

6.3.1.-Introducción:

De acuerdo a la presentación de Roger Díaz Alarcón, el SNIP peruano, en una visión más actual de los SNIPs, debe tender a seleccionar proyectos dirigidos a resolver problemas específicos de la población, que además deben ser sostenibles y socialmente rentables, para lo cual debe darse que dichos Proyectos obedezcan a estrategias y políticas públicas :

Lo anterior, fija la necesidad de una coordinación de proyectos con estrategias.

Los principales hitos en los 9 años de existencia del SNIP peruano se describen en el siguiente esquema



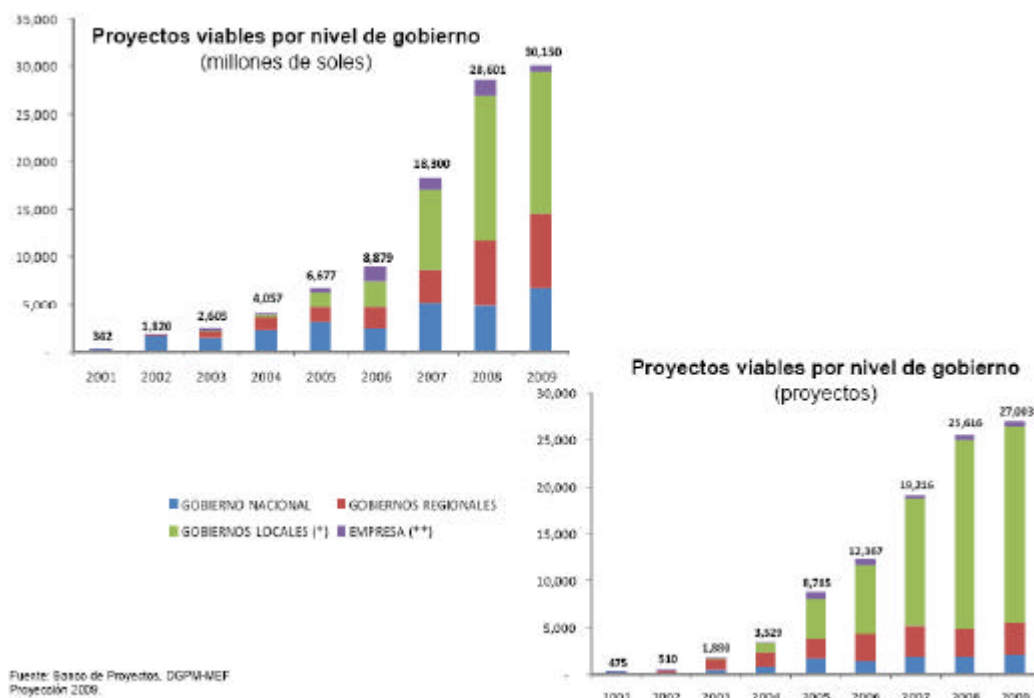
Fuente:

Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Perú en el Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

En el esquema anterior, GN designa el Gobierno Nacional, GR el Gobierno Regional y GL el local.

En cuanto a cobertura, en el año 2009, a nivel nacional el SNIP incorporó un 80% de la inversión pública (un 20% fue exonerado), a nivel regional se consideró un 97% de la inversión, y a nivel local un 76% del presupuesto.

La cartera de proyectos recomendados ha aumentado sostenidamente desde la creación del SNIP, según se recoge en las siguientes estadísticas:



6.3.2.-Mecanismos de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo.

Uno de los desafíos planteados (según lo presentado por el señor Roger Díaz) es el fortalecer la orientación estratégica de la inversión pública. Para dimensionar los desafíos de coordinación a escala territorial, cabe señalar que la inversión pública Regional peruana creció 263% entre el 2004 y el 2008, pasando de 758 a 2 751 millones de nuevos soles. En la dimensión sectorial, estas inversiones se han generado en las llamadas funciones prioritarias: Transporte, Agraria, Salud, Saneamiento y Educación.

Una visión externa (positiva por cierto) de la coordinación de la inversión pública con los gobiernos regionales, es la de la cooperación japonesa (JICA) que señala que en el SNIP peruano se da un diálogo frecuente con los sectores y gobiernos regionales. No obstante, como se señalará en los puntos siguientes las coordinaciones a nivel de instituciones no están exentas de dificultades, y en particular en la formulación o conceptualización de los proyectos se tiende a operar con visiones más bien aisladas.

6.3.3.-Mecanismos de coordinación entre la inversión pública y la inversión privada.

De acuerdo a nuestra experiencia en los cursos de Preparación y Evaluación de Proyectos dictados por Ilpes con la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas, hay mucho por avanzar en este aspecto. Por ejemplo, desde la formulación se tiende a dar excesiva importancia a las atribuciones de la institución que debiese liderar el proyecto, por sobre la efectividad en la solución propuesta al problema planteado. Esta lógica que podríamos llamar de “compartimientos estancos” o de “islas”, impide visualizar las sinergias y complementariedades de la acción conjunta con agentes económicos privados.

6.3.4.-Mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales

Por la misma razón explicada en el punto anterior, la lógica de islas (instituciones aisladas autárquicamente formulando proyectos) dificulta la coordinación institucional, de la misma forma que dificulta la complementación con la inversión privada.

A modo de ejemplo, en la presentación: “Inversión Pública regional en el marco de la descentralización” de César Villanueva Arévalo, junto con destacar logros como el crecimiento en 263% de la inversión pública regional en 4 años con incrementos importantes de eficiencia en la inversión, se señala como un reto del proceso las fallas de coordinación (Ordenamiento territorial, coordinación de Inversiones nacionales versus Regionales, la definición de Competencias de los niveles nacional, sub nacional, local, sectorial, etc.)

6.3.5.-Mecanismos de participación ciudadana.

Perú tiene un marco normativo que a diferencia de otros países de América del Sur otorga un conjunto muy amplio de derechos de control y participación ciudadanos. Por ejemplo, la revocatoria de autoridades municipales está contemplada sólo en Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú.

La Constitución consagra los derechos a la participación y vigilancia ciudadana en sus artículos 2° y 31°. Además el presupuesto participativo está contemplado en el artículo 199° al igual que la rendición de cuentas. El país cuenta con la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento: es el único país de América Latina junto con República Dominicana que tiene presupuestos participativos obligatorios a nivel municipal. Es obligatorio convocar al proceso del presupuesto participativo: si un alcalde no convoca a este proceso puede ser denunciado ante la Contraloría y también penalmente por delito de abuso de autoridad y delito de omisión de actos funcionales.

La existencia de un marco legal facilita sin duda la construcción de una cultura participativa. Frente a otros países Perú presenta una ventaja.

6.3.6.-Normativa

Luego de los cambios a la normativa del SNIP desarrollados en el año 2007, impulsando la descentralización, se percibe estabilidad y coherencia entre normativa y funciones del Sistema

6.4.-SNIP de Chile.

6.4.1.-Introducción:

A principios de los 90s, el SNIP de Chile había alcanzado un nivel de desarrollo que permitía que el grueso de la inversión pública anual, fuera sujeto de un análisis apoyado en una serie de metodologías de evaluación social y en un fuerte esfuerzo de capacitación al interior del sector público, con el concurso importante de Universidades y consultoras especializadas. El SNIP se llegó a convertir en una suerte de producto de exportación no tradicional, con múltiples asesorías de profesionales chilenos que contribuyeron a la formación de sistemas similares en países latinoamericanos como Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y otros.

A nuestro juicio existe un amplio consenso en que el sistema ha sido (con todas las deficiencias que aún pueda tener) un aporte a la mejora en la asignación de recursos. Las fortalezas del sistema han permitido que hoy exista un proceso estructurado de toma de decisiones sobre proyectos y programas, con niveles importantes de transparencia en la gestión pública de proyectos, en la medida que vía Internet la ciudadanía puede acceder a información sobre las iniciativas de inversión pública, los resultados de sus evaluaciones ex ante y alguna información sobre la ejecución del gasto real. A modo de ejemplo: si se ha decidido ejecutar un proyecto que tenía reparos desde el punto de vista técnico económico, esto se puede observar a través del “BIP de Consultas” , de forma que cualquier ciudadano con acceso a Internet puede conocer el costo de una mala decisión de inversión.

Ahora bien, muchos de los profesionales y académicos relacionados con el SNIP de Chile, consideran que con la transformación de ODEPLAN (la antigua oficina asesora de la presidencia) en Ministerio en 1990, se debilitó considerablemente la gestión por parte del Departamento de Inversiones, en parte por la nueva estructura de relaciones entre dicho Departamento y sus contrapartes que son las unidades ejecutoras de proyectos⁵, y en parte por la falta de recursos que permitieran mantener el nivel de excelencia de la función, lo que

⁵ Que ha significado que analistas de inversiones que dependen de un Jefe de Departamento de una División, deben tener como contrapartes en la discusiones de presupuestos, a Jefes de Divisiones o incluso Subsecretarios.

a su vez requiere una planta relativamente estable de profesionales especializados en el tema.

A lo anterior debe agregarse las nuevas demandas sobre el Sistema planteadas por los nuevos desafíos inherentes al proceso de transición a la democracia, es decir a partir del año 1990: la descentralización de decisiones y recursos, la participación ciudadana, el desarrollo de estrategias regionales, la incorporación de criterios de sustentabilidad ambiental, las demandas por mayor equidad social, de género, etc. Todas estas nuevas demandas se fueron tratando de incorporar, no siempre respondiendo a un diseño razonado, sino más bien respondiendo a las contingencias.

Todo lo anterior ha resultado en una serie de deficiencias que se sintetizan muy bien en los Términos de Referencia de este estudio (resumen): A continuación se enumeran algunas de las características que presenta el sistema de evaluación en Chile utilizando ejemplos concretos:

- De Mideplan dependen varias entidades que definen políticas para grupos vulnerables pero que también ejecutan programas. De esta manera de Mideplan dependen entidades “gastadoras” y “evaluadoras” lo cual puede generar conflictos y falta de independencia en la evaluación de los proyectos.
- Otra situación se relaciona con los problemas que se pueden generar por el hecho de que la evaluación de programas e instituciones dependa de la Dirección de Presupuestos (Dipres). (El Ministerio de Hacienda y la Dipres son responsables de asignar los recursos, función que debiese estar separada de la evaluación técnica).
- Además están la gran cantidad de auto evaluaciones que realizan los Ministerios sectoriales de programas que ellos mismos diseñan e implementan. Por otra parte, se plantea que en los sectores las evaluaciones son de mala calidad porque hay problemas de capacidades técnicas, lo que repercute en contrapartes débiles.
- En el caso de las regiones sucede que los proyectos del FNDR los decide el CORE que es presidido por el intendente quien a su vez es el responsable último del sistema de evaluación de proyectos en la región. En otras palabras, el responsable de asignar es el responsable de evaluar.
- Existe una cantidad creciente de proyectos y programas que no se evalúan y que se asignan por prioridad presidencial (denominados PP en el banco integrado de proyectos)”.

6.4.2.-Mecanismos de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo.

Según la entrevista sostenida con Nancy Whittle, Jefa del Departamento de Inversiones. “La coordinación con las estrategias territoriales es una condición que se encuentra en las normativas, por ende cada proyecto debe estar asociado a alguna política sectorial. Otro tipo de instrumento para coordinar es el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), el que corresponde a Concejos que a nivel regional discuten y priorizan sus carteras.

Por otra parte el proceso de discusión presupuestaria es una instancia en la que se reúne el Gobierno Regional e invita a todos los actores relevantes de la inversión en su región para acordar la inversión en la región. Y por último están los Convenios de Programación que son acuerdos plurianuales intersectoriales de inversión a nivel regional. Sin embargo este último instrumento no tiene la fuerza legal para hacer cumplir los acuerdos que se toman”

No obstante, las coordinaciones no siempre se dan en la práctica. En el artículo “Propuesta de una Institucionalidad para el Sistema de Evaluación del Gobierno” de Eduardo Contreras y Juan Francisco Pacheco, se señala como un desafío la coherencia de los proyectos con las estrategias sectoriales e intersectoriales, en los casos en que dichas estrategias existan, y que en los casos en que dichas estrategias no existan deberían abordarse seriamente los diseños de dichas estrategias.

Lo anterior da cuenta de un diagnóstico que se podría resumir en que la coordinación entre proyectos y estrategias (ya sea territoriales o sectoriales) aún debe mejorar mucho .

6.4.3.-Mecanismos de coordinación entre la inversión pública y la inversión privada.

En el mismo trabajo de Contreras y Pacheco, se indica la necesidad del SNIP chileno de establecer mecanismos formales que posibiliten la complementación de la inversión pública con la privada. Esta coordinación debe abarcar todos los sectores, no sólo el área de concesiones que es el área en la que actualmente se da con más fuerza esa coordinación.

Aparte del tema de Concesiones, está la Ley de financiamiento urbana compartida, donde hay financiamiento público-privado. También existen algunas iniciativas CORFO que se han impulsado, por ejemplo, desarrollo de parques industriales, y también en el caso del área productiva donde CORFO está interesada en el desarrollo de inversiones. Por otra parte, como criterio para el área de infraestructura dentro de la inversión pública, de alguna forma el Estado busca financiar ciertas inversiones que favorezcan el desarrollo de los proyectos productivos privados.

6.4.4.-Mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales

En ese sentido, según declara la propia institución (SNIP.mideplan.cl) dentro de los desafíos actuales del Sistema Nacional de Inversiones, uno de los que se deberían superar en lo inmediato es la articulación de proyectos, programas y políticas. El hecho de que esté planteado como desafío, muestra deficiencias en la coordinación entre estrategias y proyectos, y entre instituciones involucradas en proyectos intersectoriales.

6.4.5.-Mecanismos de participación ciudadana

De acuerdo a Nancy Whittle, Jefa del Departamento de Inversiones de Mideplan “en la actualidad está siendo exigible dentro del proceso de formulación de proyectos, a nivel preinversional. Si bien la ciudadanía participa y esta participación es obligatoria, no es obligatorio que lo que pidieron los ciudadanos se materialice, pero hay que dar cuenta del por qué no se acogió lo propuesto por la ciudadanía. El panorama de participación ha ido evolucionando y mejorando. Se espera que la participación influya más en la formulación del proyecto, que recoja esa brecha y que se haga el proyecto que sirva mejor a la comunidad”.

En materia de entrega de información, si bien el BIP Consultas, entrega información sobre las etapas de pre inversión, es necesario mejorar la transparencia de la información para la ciudadanía, incorporando todas las iniciativas de inversión al BIP (a modo de ejemplo los proyectos de concesiones y la inversión en programas que hoy no son ingresados con fichas de estadísticas básicas) e incorporando sistemáticamente información de resultados y evaluaciones ex post en todos los sectores .

6.4.6.-Normativa

De acuerdo a las autoridades del SNIP. Hay un tema concreto a normar respecto al rol de MIDEPLAN en el proceso de análisis de proyecto, el cual debe mantener su rol técnico y no estar sujeto a presiones políticas de ciertas autoridades de relevancia, especialmente a nivel regional, en el cual los senadores, diputados, alcaldes e intendentes tienen mucho poder relativo y en algunos casos presionan a los analistas para que den recomendaciones técnicas a proyectos que no siempre cumplen con los requerimientos o estándares.

Si bien en las entrevistas del resto de los países no se refieren a este punto, pensamos que es razonable suponer que este problema no es exclusivo de Chile

6.5.-SNIP de Guatemala

6.5.1.-Introducción:

El Sistema Nacional de Planificación de Guatemala consiste en la articulación de los procesos de planificación sectorial central, con los procesos municipales de planificación y de ordenamiento territorial, a través de las instancias de planificación desconcentrada del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Esta articulación de procesos, se complementa con la coordinación de la Cooperación Internacional y la inclusión de actores claves de la sociedad civil organizada e iniciativas privadas.

El diagnóstico de la inversión pública en Guatemala previo al SNIP era el siguiente:

- **Inexistencia de unidades de planificación sectorial, territorial e institucional**
- **Inexistencia de planificación del desarrollo**
- **Los proyectos no estaban fundamentados en planes y programas de desarrollo al no existir unidades de planificación sectorial y territorial**
- **Postulación de proyectos discrecionalmente por la inexistencia de normas**
- **Los requerimientos de financiamiento únicamente eran respaldados con nombres y cifras, sin evaluación técnica de cada propuesta**
- **El MINFIN (Ministerio de Finanzas) procesaba solicitudes con criterios de distribución institucional.**
- **Preeminencia de un enfoque financiero en la formulación del presupuesto (ausencia de la vinculación plan-presupuesto)**
- **Alta concentración del gasto y de las decisiones en el nivel central**
- **Ausencia de cultura para formular proyectos técnicamente viables**
- **No había proceso de inversión definido que contemplara la evaluación ex ante, durante y ex post de los proyectos**
- **Baja ejecución del gasto**
- **Inexistencia de cartera de proyectos evaluada**
- **Duplicación de proyectos:**
 - **proyectos divididos en etapas**
 - **proyectos aprobados cuyos recursos son transferidos**
- **Incorporación de proyectos:**
 - **en el Ministerio de Finanzas**
 - **en el Congreso de la República**
- **Transferencias: Sustitución de proyectos con asignación de recursos**
- **Reducción a las asignaciones presupuestarias solicitadas, para dar cabida a otros programas y proyectos.**
- **Transferencias de capital a través de asignaciones globales (no se conocen los proyectos que incluyen).**

En este sentido, la labor de SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación) en materia de formulación del presupuesto de inversión pública es:

- **Elaborar conjuntamente con el MINFIN, la estrategia de formulación del presupuesto y las normas de formulación presupuestaria en materia de inversión**
- **Entregar orientaciones de política para la formulación del presupuesto.**
- **Elaborar las normas del SNIP para proyectos de inversión pública**
- **Entregar capacitación y asistencia técnica a la unidades ejecutoras y consejos de desarrollo en formulación de proyectos**
- **Evaluación técnica de proyectos**
- **Con base en las políticas públicas y planes y programas del gobierno, priorizar los proyectos previo a la formulación del Programa de Inversiones Públicas (PIP)**
- **Formular el Programa de Inversiones Públicas y enviarlo al MINFIN antes del 15 de junio de cada año**
- **Dar seguimiento físico y financiero a la inversión pública**

La definición del SNIP en Guatemala es: conjunto de normas, instrucciones, procedimientos y herramientas que tienen por objeto ordenar el proceso de la inversión pública, para poder concretar las opciones de inversión más rentable económica y socialmente, considerando los lineamientos de la política pública.

Los objetivos del SNIP son:

- **Ordenar, racionalizar y mejorar la calidad de la inversión pública.**
- **Disponer de carteras de proyectos, técnicamente formulados y evaluados.**
- **Vincular la planificación del desarrollo con los presupuestos públicos.**
- **Fundamentar la negociación eficaz de la cooperación internacional**
- **Propiciar la transparencia y la auditoria social**

ENTORNO DEL SNIP



De acuerdo a Luis Catalán, para el presupuesto 2010, el 48% de las iniciativas de inversión pública es analizada técnica y económicamente por el SNIP y el resto (52%), obtiene financiamiento directo del Gobierno sin requerir recomendación técnica y económica.

Del total de iniciativas analizadas por el SNIP aproximadamente el 67% se analiza en forma descentralizada, desconcentrada, en las oficinas departamentales (El departamento es una instancia intermedia de administración entre el nivel central y el municipio), aunque en monto de dinero representa como el 30% del total de la inversión que es sometida a análisis técnico y económico del SNIP.

6.5.2.-Mecanismos de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo.

De acuerdo con la entrevista realizada al Sr. Luis Catalán, en Guatemala han existido esfuerzos dispersos para coordinar proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo y recién a partir del año 2009 se comenzó con un ejercicio a nivel nacional para implementar todo un sistema nacional de planificación que involucra la parte territorial. Este año, 2010 se están trabajando cabalmente los planes en el ámbito municipal y en el ámbito

departamental, para que la propuesta de inversión del año entrante surja de las iniciativas que se originen en estos ejercicios de planificación.

La siguiente figura muestra esquemáticamente el Sistema Nacional de Planificación que se está implementando.



En Mayo 2009 se lanzó el Sistema Nacional de Planificación (SNP). Sus funciones son:

- Ordenar y promover la planificación, en forma participativa y articulada a nivel geográfico.
- Articular la planificación institucional con la planificación sectorial en los ámbitos regionales, departamentales y municipales.
- Coordinar entre el nivel central y los niveles locales: Reactivación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.



6.5.3.-Mecanismos de coordinación entre la inversión pública y la inversión privada.

De acuerdo con el Sr. Luis Catalán esta coordinación es muy baja. No hay mecanismos formales para la participación privada en infraestructura pública y las inversiones que realiza el sector público están fuertemente orientadas a cubrir necesidades básicas como salud, educación e infraestructura de carreteras.

La Ley en Guatemala no contempla el mecanismo de concesiones de obras públicas a privados. Hace un tiempo se analizó la posibilidad de implementar la modalidad de financiamiento diseño y construcción, el cual consistía en que la entidad que se adjudicaba el proyecto ponía el financiamiento para la etapa de diseño y construcción, y al momento de entregar la carretera terminada el Estado le pagaba al privado. Sin embargo no se implementó y hasta ahora, es el Gobierno el que cubre el financiamiento de los proyectos.

6.5.4.-Mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales

De acuerdo a la entrevista realizada al Sr. Luis Catalán, existe una muy baja coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales. Existen instancias de coordinación de alto nivel (reuniones de gabinete de gobierno o en el gabinete social); sin embargo, esta coordinación no se traduce en acciones concretas a nivel

operativo. Uno de los aspectos que afecta negativamente esta coordinación es la débil planificación que existe. Cada sector tiene su propia línea de desarrollo y programática.

6.5.5.-Mecanismos de participación ciudadana.

El sistema de Consejos de Desarrollo está diseñado para propiciar la participación de la población organizada. En estos consejos se reconoce la representación de la sociedad civil a través de diferentes actores: representantes de partidos políticos, de ONGs, de las cámaras de industria o comercio (en el sector productivo).

En estos Consejos es donde se deciden los proyectos con fondos departamentales. Este fondo (aproximadamente 13% de la inversión pública) tiene la característica que los proyectos deben surgir de la comunidad, o sea, hay participación ciudadana tanto en la identificación de los proyectos como en la decisión de cuales se van a incorporar. Sin embargo, hay un elemento político que distorsiona un poco este proceso, ya que el Congreso de la República tiene la facultad de aprobar, rechazar o modificar el presupuesto, y es en esa instancia donde a veces se producen modificaciones a lo planteado por la comunidad.

6.5.6.-Normativa

La normativa del Sistema de Inversiones le entrega atribuciones legales para la participación del ente rector (SEGEPLAN) en el proceso presupuestario. El Artículo 14, literal b), que establece la responsabilidad de diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Inversión Pública y en el literal d) se indica que la SEGEPLAN conjuntamente con el MINFIN, deben elaborar los procedimientos para coordinar planes y proyectos anuales y multianuales con los correspondientes presupuestos. El literal e), manda a que conjuntamente con el MINFIN, se elabore el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual y el literal h), que establece que la SEGEPLAN es responsable de coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública, a nivel sectorial y territorial. Sin embargo hay problemas, ya que puesto que no tienen ley de inversión pública se afecta el grado de cumplimiento de las metas y planes de las inversiones, lo anterior debido a que no cuentan con algún tipo de poder coercitivo para hacerlo.

6.6.-SNIP de Nicaragua

6.6.1.-Introducción:

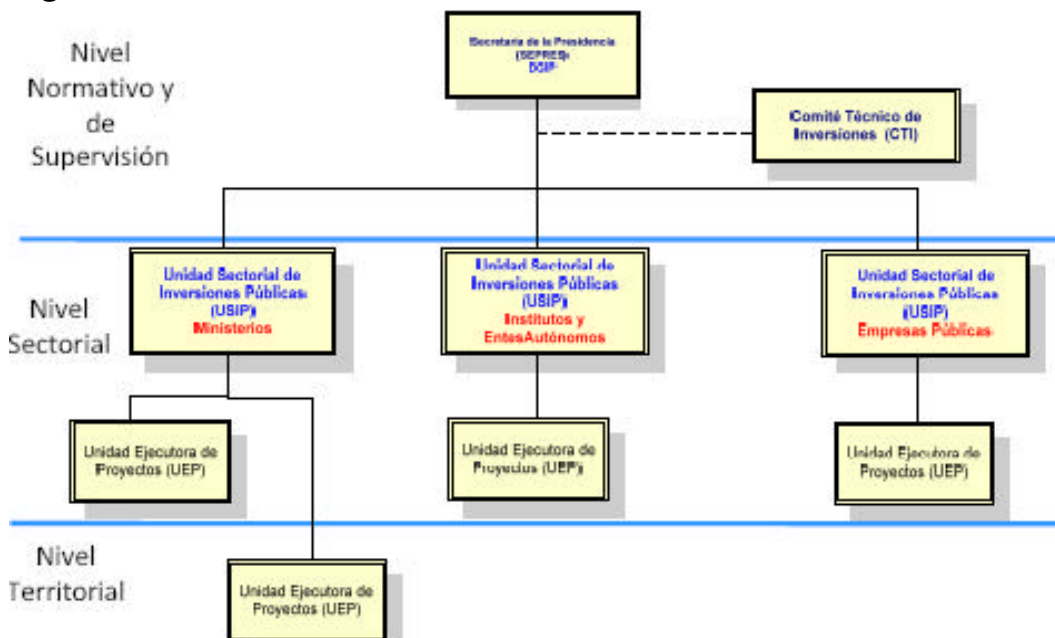
De acuerdo a lo señalado por la Sra. Ivania Portocarrero, la formulación y la evaluación de proyectos son guiadas por metodologías y asistencia técnica del SNIP. La Ley de Administración Financiera y Ley de Deuda Pública establecen que los proyectos deben tener

una certificación técnica antes de su incorporación al PGR (Ley de Administración Financiera y Ley de Deuda Pública)

El Ministerio de Hacienda y el SNIP definen la política presupuestaria para inversión y niveles de gasto por institución. Con este referente, la institución prioriza sus proyectos de acuerdo a sus planes y políticas sectoriales y al marco presupuestario de mediano plazo.

El Programa de Inversiones Públicas se analiza y se consolida en la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), rector del SNIP, adscrita a la Presidencia.

Organización del SNIP



Desde la puesta en vigencia de la Ley de Administración Financiera, en el año 2007, se ha establecido que la totalidad de las iniciativas de inversión de las instituciones y de los sectores deben tener una aprobación o aval técnico. Esta Ley también creó la Dirección de Preinversión, que es la entidad responsable de la certificación técnica y de dar asistencia técnica a las instituciones.

Las instituciones no pueden gestionar recursos o acceder a los fondos del tesoro público si es que no cuentan con este aval técnico. Esta disposición ha permitido que en los ejercicios presupuestarios 2008 y 2009, se ha logrado casi un 100% de las iniciativas de inversión con análisis técnico. Este análisis técnico es realizado por el órgano rector de inversiones a nivel central, sin participación de las regiones, provincias y comunas.

El Banco de Proyectos en Nicaragua es el registro único de los proyectos de inversión pública. Este sistema está integrado por tres subsistemas:

- **El Sistema de Preinversión:** Herramienta que sistematiza e informatiza el flujo de trabajo entre la Dirección de Preinversión de la DGIP y todas las instituciones del SNIP, de manera de hacer más eficiente, verificable y respaldado el proceso de gestión y obtención del aval técnico.
- **El Sistema de Programación:** Herramienta que centraliza la formulación del Programa de Inversiones Públicas anual y plurianual, permitiendo su consolidación al proyecto de ley de presupuesto mediante un enlace electrónico con el sistema de formulación presupuestaria.
- **El Sistema de Seguimiento:** Se diseñó como una herramienta gerencial para la ejecución física y financiera. De manera que le sirva a los ejecutores y no sólo para cargar información para la DGIP. Tiene un sistema de semáforos, en el que se mide el avance físico y se indican los retrasos en la ejecución de la cartera de proyectos (entrega información por contratista). La ejecución del presupuesto tradicionalmente era de 85%, pero el año pasado una vez implementado el sistema, se llegó a 90% pues hubo información que fue utilizada para detectar los atrasos que se iban produciendo.
- Una herramienta para gerenciar la ejecución física y financiera de los proyectos de inversión, basada en la programación contractual, que permite medir el avance porcentual de la obra en términos físico-financieros con respecto a la programación, facilitando a los tomadores de decisión la identificación de causas de los desvíos para tomar acciones que mejoren la ejecución.

6.6.2.-Mecanismos de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo.

Existen consideraciones de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales, pero las más relevantes son las sectoriales.

Dentro del proceso de revisión técnica de los proyectos se incluye una etapa en la que se determina si dicha iniciativa se encuentra alineada o es coherente con la planificación estratégica de las instituciones y si dicha estrategia corresponde al plan de desarrollo del territorio.

El principal tipo de articulación que se produce es el lineamiento de las iniciativas a directrices institucionales/sectoriales y luego territoriales. Finalmente se analiza el proyecto como unidad micro para la cual existen varias metodologías de evaluación (transporte, eléctrico, productivo, etc.).

6.6.3.-Mecanismos de coordinación entre la inversión pública y la inversión privada.

No hay mecanismos formales de coordinación entre la inversión pública y la privada. Las inversiones públicas son desarrolladas a partir de los lineamientos sectoriales e institucionales y estas inversiones sirven como insumo para los inversionistas privados quienes pueden orientar sus carteras o sus decisiones de inversión en función de las iniciativas que el estado llevará a cabo.

La coordinación también produce que el Estado desarrolle inversiones de infraestructura básica (como por ejemplo urbanizar el territorio) que le permitan al sector privado llevar a cabo inversiones de tipo productivo.

Por lo general los esfuerzos de concertación tienen que ver con obras públicas, fomento productivo, turismo, etc. Es decir, las coordinaciones que se producen son a nivel sectorial.

6.6.4.-Mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales

De acuerdo a lo señalado por la Sra. Ivania Portocarrero, existe coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales, la cual se ha concertado por medio de programas de inversión que tienen lógicas de integración entre sectores.

Por ejemplo, el préstamo del BID “Apoyo a la implementación del plan nacional de desarrollo” contempla recursos para carreteras, desarrollo turístico y apoyo productivo.

6.6.5.-Mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana a nivel territorial se da a partir de los Consejos de Poder Ciudadano que discuten los presupuestos Municipales de inversión. En el caso de los proyectos que se ejecutan a nivel central, se considera una instancia de discusión y participación de la ciudadanía mediante reuniones entre estos consejos y los Ministros de los sectores con objeto de discutir las prioridades de la comunidad.

La participación ciudadana se realiza principalmente a nivel de Preinversión. El mecanismo de participación corresponde principalmente a reuniones entre el Consejo de Poder Ciudadano (que representa a las personas) y los Ministros de los distintos sectores.

6.6.6.-Normativa

De acuerdo con lo señalado por la Sra. Ivana Portacarrero, con la puesta en marcha de la ley de administración financiera fue posible eliminar cualquier tipo de dualidad, problema o inconveniente respecto de los roles de las distintas instituciones en el proceso de inversión (ministerio de Hacienda, SNIP, etc.)

La publicación de la Ley de Administración Financiera y la Ley de Deudas Públicas son un importante apoyo al funcionamiento del SNIP, ya que con ellas se asegura que no es posible transferir recursos o conseguir préstamos si es que no se cuenta con la aprobación técnica que entrega el ente rector de inversiones.

6.7.-SNIP de Colombia

6.7.1.-Introducción:

La situación identificada o diagnóstico inicial es que el manejo de la información asociado al ciclo de la inversión estaba desarticulado, existían varios instrumentos computacionales, procedimientos repetitivos y conceptos amplios, no vinculantes.

Por otra parte, la unidad operativa de la inversión (proyecto) se manejaba con sesgo presupuestal, restando su potencial como instrumento para el desarrollo. Esto se reflejaba en “Proyectos” permanentes en el presupuesto, proyectos sin metas definidas y solicitudes de recursos que desbordan las capacidades de las entidades.

El Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) es un sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas.

El Proyecto SUIFP fue desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, con la colaboración de USAID, Banco Mundial y BID. El proyecto se inició en Mayo de 2007. Estructuralmente el sistema se divide en cuatro módulos:

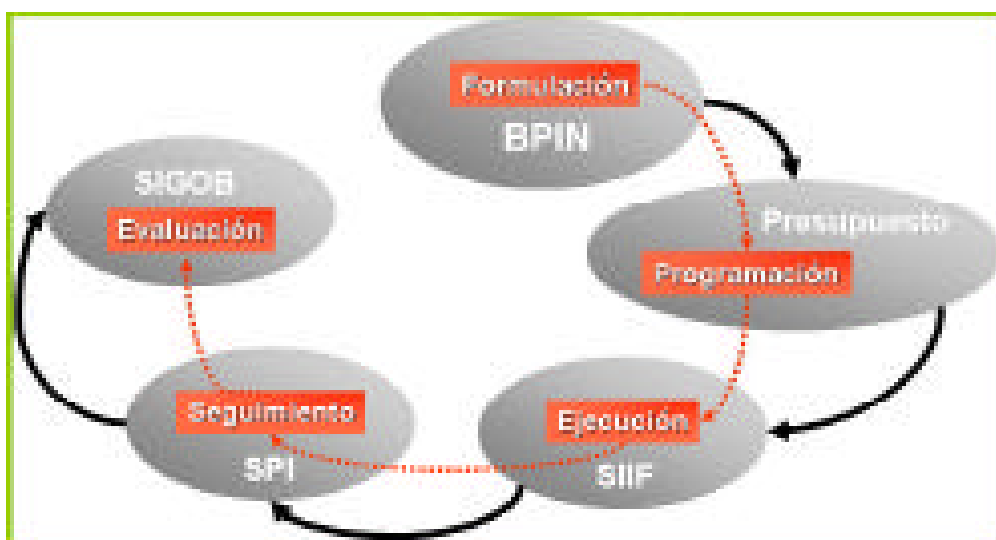
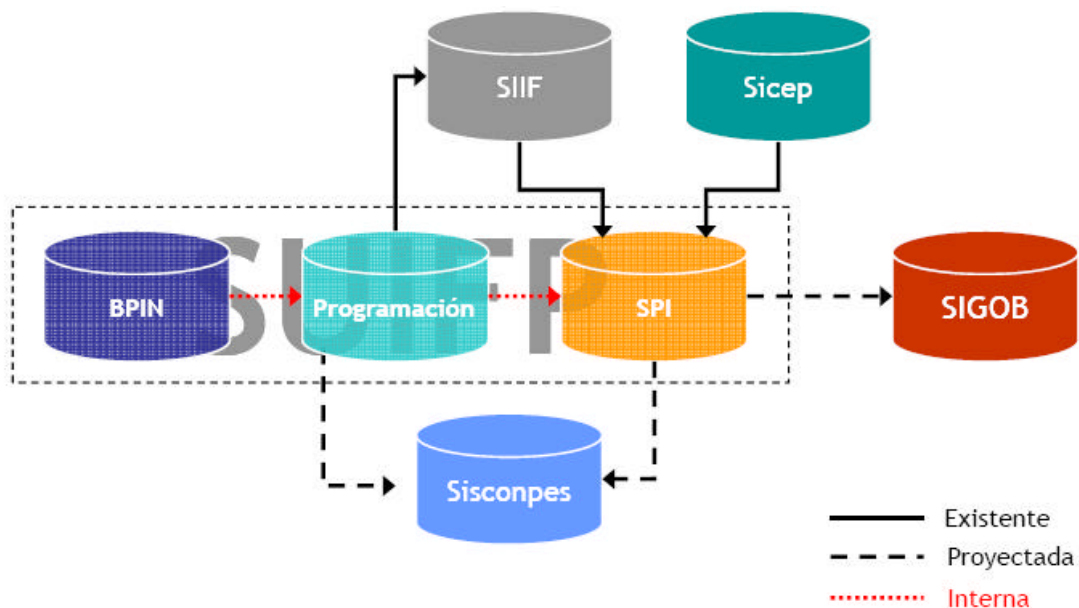
- **Formulación (BPIN):** Está centrado en capturar la información requerida para que un proyecto concurse por recursos públicos. El producto central son proyectos registrados.
- **Programación:** Está centrado en asignar los recursos a los proyectos, los productos centrales son el POAI y el Presupuesto General de la Nación
- **Ejecución:** Centrado en administrar los recursos asignados a los proyectos. El producto central son los trámites presupuestales.
- **Seguimiento (SPI):** Está centrado en monitorear el comportamiento mensual de cada proyecto. Su producto central es el seguimiento mensual. Este módulo cuenta con:
 - Interfase con el SIIF(Sistema Integrado de Información Financiera),
 - Información actualizada mensualmente
 - Resúmenes ejecutivos de los proyectos
 - Seguimiento físico articulado con el financiero
 - Información sectorial, regional y transversal de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN).
 - Aval del Consejo de Ministros

En el desarrollo e implementación del sistema se ha considerado la articulación con los sistemas de información existentes y el acceso en Web.

Se rediseñó el módulo de captura de información del BPIN, de esta forma el sistema permite rescatar el concepto proyecto y su horizonte de evaluación por encima de la idea de vigencias.

En la nueva herramienta se llevó a cabo el proceso de registro o actualización de 1.346 proyectos, a partir de los cuales se realizó el POAI para la vigencia 2010

En este módulo el sistema cuenta con 1.049 usuarios, entre formuladores y demás personas encargadas de emitir los diferentes conceptos asociados al registro del proyecto.



De acuerdo a lo que señala en la entrevista realizada al Sr. Diego Dorado, el 100% de las iniciativas contemplan análisis técnico-económico-ambiental-institucional. Los proyectos son analizados en el BIP previo aprobación de viabilidad.

A nivel nacional el 100% de las inversiones se someten a análisis, mientras que a nivel subnacional también debería ocurrir que el 100% de las inversiones tuviesen análisis, sin embargo el SNIP no controla este hecho puesto que es parte de las competencias subnacionales.

6.7.2.-Mecanismos de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo.

Existen mecanismos de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales. Los Departamentos y Municipios son autónomos en la definición de su plan de desarrollo y por ende ellos deben monitorear cómo articulan sus inversiones en función de sus prioridades de desarrollo. Sin embargo, el SNIP tiene un sistema de indicadores territoriales sobre la ejecución del plan de desarrollo a nivel Departamental.

En el caso de la coordinación entre proyectos y estrategias sectoriales, existen partidas de recursos sectoriales que son transadas con los niveles subnacionales. De hecho en el proceso de descentralización existe una serie de recursos que no pueden ser canalizados directamente a nivel nacional sino que deben ser canalizados mediante convenios entre sectores y los distintos niveles territoriales. En este sentido, el nivel nacional estimula la competencia a nivel territorial por el acceso a recursos en materias que son de prioridad para el desarrollo, según las definiciones nacionales.

A nivel subnacional hay coordinación a nivel sectorial e intersectorial.

6.7.3.-Mecanismos de coordinación entre la inversión pública y la inversión privada.

De acuerdo a lo señalado por el Sr. Diego Dorado, hay una buena coordinación entre la inversión pública y privada, la cual mejora en forma continua. Se debe destacar que el objetivo también es conseguir una articulación pública-privada efectiva en el sentido de que se realicen las inversiones que estén alineadas con las definiciones respecto del rol que éstas deben cumplir en el desarrollo del país y en función de aquello definir el nivel o grado de participación del sector privado.

Hace más de 10 años que en Colombia se ha implementado el sistema de Concesión de Obras Públicas. Otro claro ejemplo de esta articulación tiene que ver las medidas anti cíclicas que implementó el Gobierno Colombiano para paliar la crisis económica.

Los mecanismos de articulación son variados y van desde las instancias de coordinación más tradicionales como inversiones públicas tendientes a generar condiciones mínimas de urbanización en el territorio para luego incentivar a los inversionistas privados a instalarse en los terrenos urbanizados por el Estado, hasta mecanismos más complejos y sofisticados como los sistemas de concesiones y las políticas productivas de origen mixto.

6.7.4.-Mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales

En escala de 1 a 100 ¿qué nota le pondría al nivel de coordinación actualmente existente entre los distintos sectores en materia de inversión pública?

De acuerdo a lo planteado por el Sr. Diego Dorado, el nivel de coordinación alcanzado entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales es buena, tomando en consideración que es un modelo nuevo y que el país está comenzando a aprender.

Existen articulaciones intersectoriales, las que se conocen como políticas transversales. Estas políticas transversales fijan trabajos mancomunados entre distintos sectores con objeto de llevar a cabo proyectos claves para el desarrollo del país en materias que hacen converger a más de un sector, como por ejemplo: “Red juntos” (análogo al Sistema de Protección Social de Chile), “Políticas de Ciencia y Tecnología”, “Políticas en TICs”.

6.7.5.-Mecanismos de participación ciudadana.

Existen variados esquemas de participación de la ciudadanía:

- **Rendición de cuentas a la ciudadanía:** Se presentan resultados al Presidente de la República cada semana, cada mes y hay una rendición de cuentas del Gobierno al Congreso una vez al año. También hay procesos de auto evaluación interna, de manera continua, al igual que un monitoreo externo de las unidades de control.
- **Sistema de información, opinión y seguimiento de las inversiones:** Existe un sistema abierto a la ciudadanía en el cual se pueden realizar observaciones a las obras que se están ejecutando. Además hay una nítida y estrecha participación de la ciudadanía a la hora de definir y diseñar las inversiones que serán desarrolladas, principalmente a nivel de Preinversión.
- **Existen normas de participación ciudadana, de hecho la Constitución define que el sistema de planeación colombiano es participativo.**

6.7.6.-Normativa

El riesgo de presentar problemas institucionales aún existe, pero se ha avanzado en la dirección de mejorar las relaciones al interior de la Dirección Nacional de Planeación. Por ejemplo, han existido algunos problemas intrainstitucionales de la DNP entre la División de Inversión y Finanzas Públicas, y la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Este problema fue resuelto al asumir el cargo de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

quién encabezó el proyecto SUIP o Sistema Unificado de Inversiones Públicas, lo que se traduce en un enroque entre ambas instituciones.

6.8.-SNIP de República Dominicana

6.8.1.-Introducción:

De acuerdo a lo expresado por el Sr. Miguel Hernández, República Dominicana estuvo durante 35 años con una ley que creaba el sistema nacional de planificación, pero recién en el 2000 se dictó el reglamento. A partir de 2005 se crea un nuevo marco legal y se hace reingeniería y fortalecimiento institucional, lo cual da inicio a la transición hacia un nuevo modelo de gestión pública.

El diagnóstico inicial era el siguiente:

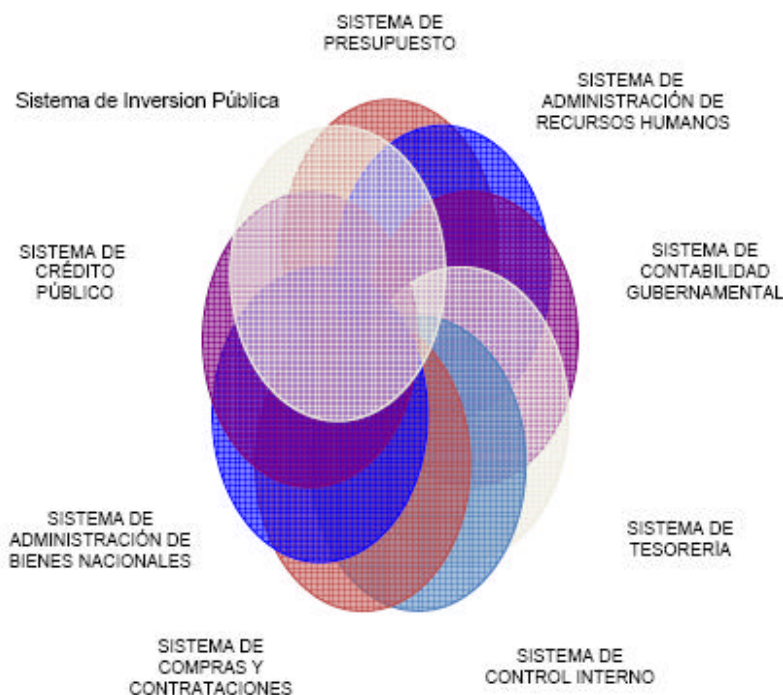
- **Inexistentes mecanismos de vinculación con la sociedad civil**
- **Deficiente coordinación Interinstitucional entre las organizaciones del sector público**
- **Desvinculación entre los procesos de Planificación y Presupuesto**
- **Inexistencia de prácticas de gestión por objetivos**
- **Carencia de lineamientos de Desarrollo Nacional en el proceso de toma de decisiones.**
- **Modelo de gestión caracterizado por una excesiva centralización.**
- **Inexistentes mecanismos de asignación de prioridades en el territorio**
- **Limitados procesos sistemáticos de direccionamiento estratégico.**

El SNPIP es el ámbito en que se definen los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión en las instituciones públicas. Lo conforma el conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social.

Los elementos conceptuales implícitos en la reforma de los sistemas transversales son los siguientes:

- **Reinstalar la Planificación sobre nuevas bases:**
- **Direccionamiento Estratégico**

- Que el presupuesto nacional se constituya en la expresión de las políticas públicas definidas en la planificación global.
- Que la planificación global se constituya en el marco de referencia para la política presupuestaria del sector público
- El alineamiento entre el presupuesto Institucional y los resultados: Que los presupuestos institucionales sean la expresión de sus procesos inherentes productivos públicos (Producción publica / Resultados / Impactos)
- Instalar gradualmente los procesos de evaluación de desempeño institucional, a través de los convenios por desempeño publico
- Promover e instalar procesos sistemáticos de evaluación de las políticas públicas
- Incorporar una visión íter-sistémica en la administración Financiera.

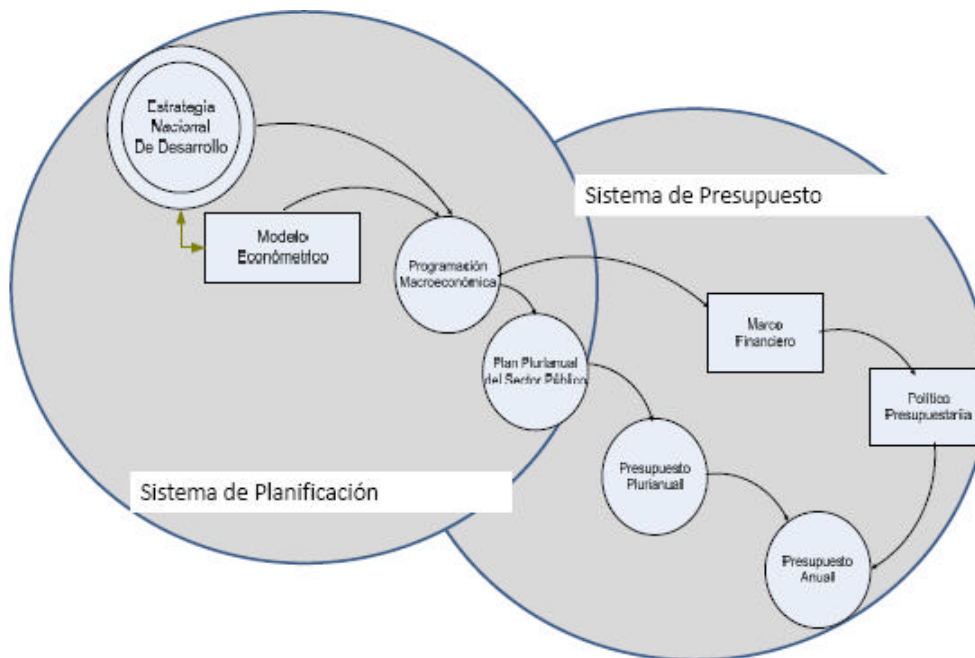


Se han implementado nuevas herramientas de gestión que vinculan la Planificación y el Presupuesto.

- Estrategia Nacional de Desarrollo ⇒ Marco Financiero del Presupuesto Plurianual (MFPP)

- **Plan Nacional Plurianual del Sector Presupuesto Público (PNPSP) ⇒ Presupuesto Plurianual del Sector Público (PPSP)**
- **Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública (PNPIP) ⇒ Programación Macroeconómica Anual.**
- **Planes Regionales ⇒ Política Presupuestaria Anual (PPA)**
- **Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales ⇒ Presupuesto Anual**

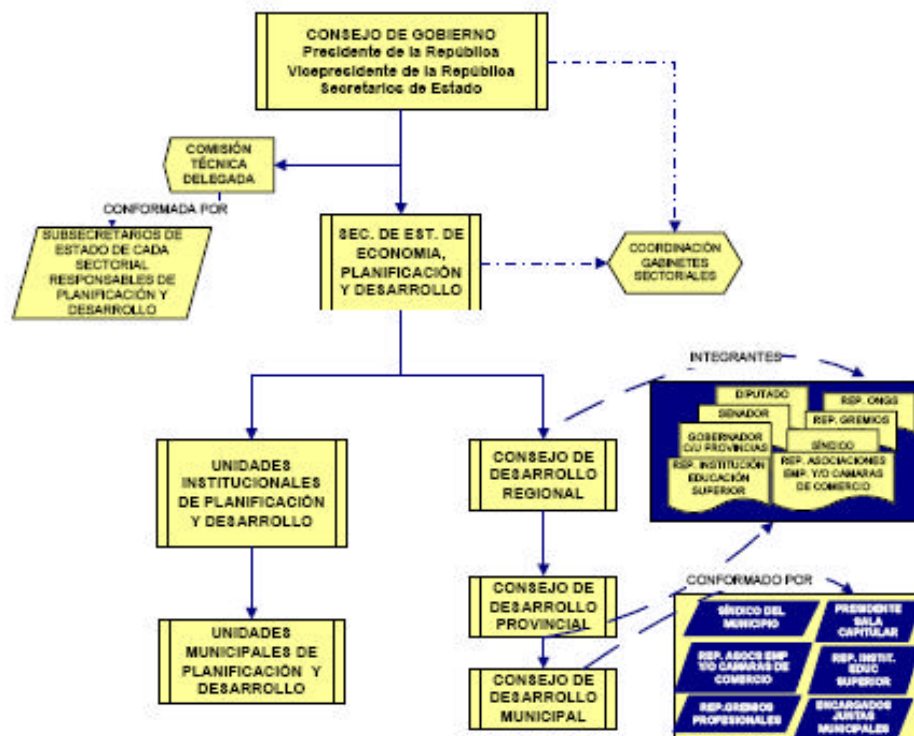
RELACIÓN ENTRE LAS FUNCIONES DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO



El ámbito de aplicación del SNPIP considera las siguientes instituciones:

- **El Gobierno Central:**
- **Las Instituciones descentralizadas y Autónomas no Financieras;**
- **Las Instituciones Públicas de la Seguridad Social;**
- **Las Empresas Públicas no Financieras;**
- **Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas Financieras**
- **Las Empresas Públicas Financieras; y**
- **Los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional**

ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN



Más del 90% de las inversiones del gobierno central son analizadas en el órgano rector. Todavía no se incorporan los niveles subnacionales, por lo que los municipios no participaban hasta el año 2009 del SNIP, los que se pretende incorporar durante este año 2010 (actualmente sólo ministerios de línea y empresas públicas).

6.8.2.-Mecanismos de coordinación entre proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo.

De acuerdo a lo señalado por el Sr. Miguel Hernández, el SNIP de República Dominicana tiene mecanismos establecidos en la Ley para la coordinación entre proyectos y estrategias territoriales y sectoriales de desarrollo, pero en la actualidad se está trabajando en la implementación de dichos mecanismos.

En la actualidad, en el SNIP, cada iniciativa de inversión debe estar asociada a una estrategia sectorial o directrices de desarrollo de algún Ministerio. El SNIP está estructurado en base a los objetivos estratégicos de los distintos sectores y en base a los ejes programáticos de las propuestas estratégicas de desarrollo nacional. Por lo tanto, existen

lineamientos que vinculan los proyectos y las estrategias sectoriales, así como también con las directrices nacionales.

Se considera la creación de una “Comisión Técnica Delegada” con los subsecretarios ministeriales de cada sector, lo cual permite articular a nivel estratégico las inversiones.

6.8.3.-Mecanismos de coordinación entre la inversión pública y la inversión privada.

En el SNIP de República Dominicana no hay aún una coordinación entre la inversión pública y privada, pero se está trabajando en esta articulación, principalmente en áreas como infraestructura y obras públicas.

6.8.4.-Mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en proyectos intersectoriales

Algunos sectores e instituciones públicas se coordinan y trabajan en conjunto, pero esto no es generalizado y no está siendo controlado aun por el nivel central. Se está en proceso de construcción de los mecanismos que permitan articular globalmente las inversiones de todos los sectores.

6.8.5.-Mecanismos de participación ciudadana.

Se han generado vínculos con la sociedad civil que comúnmente permiten tener retroalimentación entre los ciudadanos y la Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.

Se han generado mecanismos de formulación de proyectos que involucren a la sociedad.

También se han implementado instancias que permitan profundizar los vínculos de la sociedad civil con las iniciativas sectoriales como el caso de PRODEP (Proyecto para el desarrollo de la Educación Primaria) y los trabajos de gestión orientados a resultados.

En el marco de la Ley de Fomento de Organizaciones sin fines de lucro se generó un centro para el seguimiento y fomento de dichas organizaciones, que funciona en la Secretaría de economía, y que constituye un claro ejemplo de cómo se articula la sociedad civil y el sector público.

6.8.6.-Normativa

De acuerdo a lo señalado por el Sr. Miguel Hernández, existen problemas o dificultades generadas por la normativa, siendo los principales problemas los que se generan en la implementación del sistema, ya que la ley es muy amplia.

Por otra parte, la cultura organizacional no está aun preparada para asimilar todo el proceso de cambio del sistema, entonces la implementación se vuelve lenta y tortuosa, aunque se está avanzado en esta materia de manera sostenida.

7.-Retos Futuros.

En otro aspecto, también se pueden vislumbrar algunos retos del sistema público de inversión, con respecto a los procesos modernizadores de los estados de la región, en cuanto a la descentralización y a la participación ciudadana. También es posible reconocer fácilmente que los procesos de inversión pública han avanzado en éstos puntos, pero aún queda mucho por hacer, en especial en el punto de la intervención de la comunidad o la ciudadanía en las decisiones de inversión y asignación de recursos. Estos elementos quedan como tareas pendientes y desafíos en el proceso de mejora y modernización del sistema de inversión pública.

Respecto a la articulación de la política fiscal y la inversión pública, aún cuando los efectos positivos han sido demostrados, especialmente en cuanto a la movilización de recursos públicos para afrontar las crisis, consideramos que hay mucho por avanzar. Este nuevo escenario tendrá implicancias gravitantes sobre la toma de decisiones futuras en esta materia, pudiéndose modificar el comportamiento político y económico, desde la urgencia a un comportamiento de previsión. Al respecto, cabe esperar una continuidad de esta articulación, complementada con el monitoreo de los programas de asistencia para asegurar la calidad del gasto, y además establecer que los programas de inversión pública en general sean de una alta rentabilidad social y económica, independiente del ciclo económico en el cual están insertos.

En más detalle, la política tradicional durante la crisis ha consistido fundamentalmente en recortar los programas de inversión y posponer proyectos. Frente a este patrón de ajuste, el fortalecimiento y la revalorización de las carteras de proyectos registradas en los Sistemas ofrece la ventaja de racionalizar los ajustes y recortes. Al disponer de una cartera de proyectos sistematizada y estandarizada en las fases de preinversión, inversión y operación, los responsables del ajuste podrán desarrollar los llamados Fondos de Estabilización. Dichos

fondos se acumulan durante el auge y se desembolsan durante la crisis para favorecer en su conjunto a la estabilidad macroeconómica y a los agentes económicos. Este catastro de proyectos pasaría a ser una cartera anticíclica de proyectos con fundamentos de equidad y eficiencia durante períodos recesivos.

Por otro lado, se puede aseverar que la política, sobre todo en el manejo de crisis, tiene efectos positivos respecto de sus necesidades contingentes derivadas, permitiendo proteger, mediante una combinación de gasto corriente y de capital, a la población más afectada por ella. Esto implica un estado saludable del fisco, que permita generar paquetes de medidas contundentes en relación a contener los efectos de las crisis. Esto requerirá un SNIP más ágil, donde el analista de inversión pública centre su atención en carteras de proyectos y en su optimización, de tal manera que exista sincronía entre la decisión política y los resultados esperados.

Al respecto, se debe destacar el rol que juega la inversión pública en cualquier estrategia de desarrollo. La provisión de stock de capital público es una condición fundamental no sólo para garantizar las condiciones de rentabilidad productiva que permitan atraer el capital privado, sino que también para consolidar el sistema de protección social que es funcional a las condiciones de capital, de todo tipo, presentes en una sociedad. En este sentido, la creación de capital público social, físico y productivo permitirá no sólo mejorar los niveles de competitividad de los países, sino que alcanzar el desarrollo humano y social. Esto implica que se hace necesaria una mayor vinculación entre políticas-planes-presupuesto-inversión.

El que los precios de las materias primas de exportación, principales fuentes de divisas en nuestra región, sean en esencia volátiles implicaría la decisión de generar gastos perpetuos en la estabilización de dichos precios, disminuyendo la rentabilidad de este gasto con el tiempo, una vez considerado el costo de oportunidad. Al respecto, urge la necesidad de invertir en un cambio cualitativo basado en la diversificación de la matriz productiva para el desarrollo mediante la inversión pública. Sólo un incremento masivo del capital fijo bruto, acompañado de nuevas estrategias, permitirán hacer frente a la volatilidad propia de la región, con nuevas capacidades que permitan dar mayores grados de estabilidad económica y fiscal.

Es importante considerar una nueva visión de la inversión pública, en la cual el rol de la inversión pública debe seguir fortaleciéndose dentro de la estrategia de desarrollo del país, procurando monitorear su aporte a la calidad de la democracia en cuanto a su consolidación y gobernabilidad, sin descuidar los criterios técnicos y la sustentabilidad que debe regir al gasto público. Toda vez que la experiencia reciente obliga a que éstos sean más flexibles y tengan la capacidad de una mayor adaptación, más aun en momentos de crisis. Teniendo en cuenta que por su naturaleza, la inversión pública es un instrumento de política que juega un

papel en el corto y largo plazo, en una perspectiva de consolidación democrática y superación de la pobreza.

Las coordinaciones y articulaciones intersectoriales e interinstitucionales deben ser los desafíos más relevantes que enfrentan las instituciones públicas, en particular aquellas encargadas del desarrollo del país mediante la inversión pública. Un Estado actuando coordinadamente y en red, genera mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, toda vez que permiten complementar esfuerzos, evitar duplicaciones y disminuir tiempos de implementación, tal como lo demuestra el caso colombiano. Aquí la tarea parece ser la de incorporar nuevas formas de ver los SNIP y sus proyectos. Esto implica un enfoque más amplio, y por ende va más allá de la clásica mirada del “proyecto a proyecto”. Es necesario integrar a todos los actores que se interrelacionan, entendiéndolos como parte del sistema y no como actores ajenos a él. Se requiere profundizar en el desarrollo de acuerdos multisectoriales plurianuales, en los cuales cada sector comprometa su participación y los respectivos recursos necesarios para materializar dichos programas de inversión a mediano plazo.

Si bien el presupuesto del Estado puede ser fijo y depende de los ingresos a las arcas fiscales, la articulación entre entidades públicas y privadas permite ampliar el ámbito de los recursos para las iniciativas de inversión. El desafío está en lograr coordinar los intereses del sector privado con las prioridades y líneas estratégicas de desarrollo del sector público. Sin embargo, antes de coordinarse con el sector privado se requiere a lo menos de un sector público medianamente articulado y más fuerte institucionalmente tal como se menciona anteriormente. Un ejemplo de coordinación público-privado que resulta ser un mecanismo complejo de articulación pero que potencialmente puede generar importantes beneficios corresponde a los sistemas de concesiones que se han comenzado a llevar a cabo por distintos países de la región. Estos mecanismos han permitido acercar recursos extras, liberando las arcas fiscales y acelerando la ejecución de proyectos necesarios para el país, como puede visualizarse especialmente en el caso de Chile.

La articulación de los sistemas informáticos constituye otro reto importante para la gestión pública en general, pero en particular la gestión integrada entre los SNIP y otros sistemas informáticos de gestión financiera y de recursos del Estado. Sin los sistemas operando de manera coordinada y coherente, se vuelve muy cuesta arriba la gestión de las inversiones. Es por esto que se requiere de una nueva arquitectura tecnológica, que contemple un escenario de relaciones dinámicas entre distintos actores, ya sean del sector público, privado como también de la misma sociedad civil y ciudadanía.

En la actualidad resulta clave contar con estructuras normativas que den cuenta de los componentes dinámicos en torno a los cuales se debe llevar a cabo la gestión de los SNIP. Por lo tanto, tener marcos legales que permitan interactuar de manera ágil y flexible constituye un reto para los SNIP en los próximos años. Consideraciones normativas

orientadas a la burocracia y no hacia la gestión por resultados puede significar redundar en profundas ineficiencias para todo el sistema. En este sentido es importante relevar el caso de República Dominicana, el cual ha interiorizado estas consideraciones y mediante una nueva legislación ha dado un giro paradigmático de su gestión, pasando de la clásica burocracia hacia la gestión por resultados, lo que claramente demuestra el interés de esa nación por avanzar hacia sistemas modernos y dinámicos de gestión pública.

Para finalizar, es necesario considerar la relevancia de evaluar de manera cuantitativa y cualitativa, tanto antes como después, los efectos e impactos que produce la inversión pública. Los retos están puestos en avanzar hacia sistemas de evaluación fortalecidos no sólo en las etapas ex ante sino que también de manera ex post. En los próximos años no bastará con saber si los recursos fueron utilizados ajustándose a la ley y de manera transparente, sino que será la ciudadanía quien demande saber si los recursos invertidos en un cierto proyecto generaron o no algún tipo de impacto para la comunidad y en qué medida dichas iniciativas mejoraron la calidad de vida y fomentaron el desarrollo del país.

Bibliografía:

“Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de planificación. Compendio de experiencias exitosas”. La Habana Cuba. Serie Seminarios y Conferencias Ilpes-Cepal. N° 8. Mayo de 2001

“Informe de relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas”. La Habana. Cuba. Serie Seminarios y Conferencias Ilpes-Cepal. N°5. Noviembre de 2000.

“Propuesta de una Institucionalidad para el Sistema de Evaluación del Gobierno” de Eduardo Contreras y Juan Francisco Pacheco, publicado en “Un mejor estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma” trabajo desarrollado por el Consorcio para la reforma del estado.

“Los Sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado”. Edgar Ortégón y Juan Francisco Pacheco. CEPAL, Serie manuales N° 34. 2004.

““Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia”,”. Edgar Ortégón y Juan Francisco Pacheco. CEPAL, Serie manuales N° 40. 2005.

“Presentación Sistema de Inversión. MÉXICO” Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

“Presentación del Ministerio de Planeamiento de Brasil” Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

“Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú” Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

“Presentación del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile” Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 2009

Anexo 1: Pauta de Entrevista

Pregunta 1. Para comenzar, podría indicarnos ¿qué porcentaje del total del número de las iniciativas de inversión pública son sometidas a análisis técnico-económico en el SNIP?

¿Qué porcentaje del número de iniciativas de inversión obtienen financiamiento de manera directa, sin requerir recomendación técnica-económica del SNIP?

En caso de no contar con el dato exacto ¿Tiene usted una idea aproximada de lo que podrían ser esos porcentajes?

Pregunta 2. ¿Cuál es el porcentaje (número) de la Inversión Pública que se somete a análisis técnico-económico en el organismo rector del Sistema a nivel central versus el porcentaje (número) que se analiza en forma descentralizada en regiones, provincias o comunas?

En caso de no contar con el dato exacto ¿Tiene usted una idea aproximada de lo que podrían ser esos porcentajes?

Pregunta 3. ¿Cuál ha sido el porcentaje de ejecución del presupuesto inicial asignado, logrado en el último ejercicio presupuestario?

Pregunta 4. Dentro del proceso de análisis técnico económico de los proyectos o de manera previa a éste

SI	
NO	

¿Existen mecanismos institucionales formales y/o metodologías orientados a analizar la articulación de los proyectos con las estrategias territoriales de desarrollo?

En el caso que sea afirmativo ¿qué tipo de mecanismos o metodologías se utilizan?

Pregunta 5. Dentro del proceso de análisis técnico económico de los proyectos ¿Existen mecanismos institucionales formales y/o metodologías orientados a analizar la articulación de los proyectos con las estrategias sectoriales de desarrollo?

SI	
NO	

En el caso que sea afirmativo ¿qué tipo de mecanismos o metodologías se utilizan?

Pregunta 6. ¿Se han generado instancias o mecanismos de coordinación entre la inversión pública y la inversión privada?

SI	
NO	

En escala de 1 a 100 ¿qué nota le pondría al nivel de coordinación actualmente existente entre inversión pública e inversión privada?

En el caso que sea afirmativo ¿qué tipo de mecanismos o metodologías se utilizan?

Pregunta 7. ¿Se han generado instancias o mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas que se puedan ver involucradas en proyectos intersectoriales?

SI	
NO	

En escala de 1 a 100 ¿qué nota le pondría al nivel de coordinación actualmente existente entre los distintos sectores en materia de inversión pública?

En el caso que sea afirmativo ¿qué tipo de mecanismos o metodologías se utilizan?

Pregunta 8. ¿Se han generado instancias y mecanismos de participación ciudadana en alguna de las etapas del ciclo de los proyectos?

SI	
----	--

NO	
----	--

**¿Qué tipo y nivel de participación ciudadana se llevan a cabo?
¿en qué etapa del ciclo de vida del proyecto?**

Pregunta 9. ¿Cuenta el SNIP con un sistema de capacitación diferenciado según distintos niveles (Por ejemplo: Básico-Intermedio- Avanzado) para mejorar la capacidad de formulación y evaluación de proyectos?

SI	
NO	

¿Qué número de funcionarios públicos son capacitados anualmente? (De ser posible diferenciarlo según nivel de capacitación)

Pregunta 10. ¿Cuenta el SNIP con una Base de Datos de los Proyectos que ingresan al sistema? (Banco Integrado de Proyectos).

La información del Banco de Proyectos ¿Es totalmente o parcialmente pública? Si es en parte pública ¿Qué tipo de información es la que se hace pública?

Pregunta 11. El SNIP ¿enfrenta actualmente dificultades originadas en la normativa? Por ejemplo: carencia de legislación, contradicciones o ambivalencia de las mismas, dualidad de roles o incompatibilidad de éstos.

SI	
NO	

Pregunta 12. En el SNIP ¿existe algún sistema de Evaluación ex-post de las inversiones realizadas?

Pregunta 13. ¿Cuáles son los posibles factores que pueden explicar los buenos/malos resultados obtenidos en materias de inversión pública y del SNIP?

Centro de Gestión (CEGES)
Departamento de Ingeniería Industrial
Universidad de Chile

Serie Gestión

Nota: Copias individuales pueden pedirse a ceges@dii.uchile.cl

Note: Working papers are available by request at ceges@dii.uchile.cl

2001

- 29. Modelos de Negocios en Internet (Versión Preliminar)**
Oscar Barros V.
- 30. Sociotecnología: Construcción de Capital Social para el Tercer Milenio**
Carlos Vignolo F.
- 31. Capital Social, Cultura Organizativa y Transversalidad en la Gestión Pública**
Koldo Echebarria Ariznabarreta
- 32. Reforma del Estado, Modernización de la Gestión Pública y Construcción de Capital Social: El Caso Chileno (1994-2000)**
Álvaro V. Ramírez Alujas
- 33. Volver a los 17: Los Desafíos de la Gestión Política (Liderazgo, Capital Social y Creación de Valor Público: Conjeturas desde Chile)**
Sergio Spoerer H.

2002

- 34. Componentes de Lógica del Negocio desarrollados a partir de Patrones de Procesos**
Oscar Barros V.
- 35. Modelo de Diseño y Ejecución de Estrategias de Negocios**
Enrique Jofré R.
- 36. The Derivatives Markets in Latin America with an emphasis on Chile**
Viviana Fernández
- 37. How sensitive is volatility to exchange rate regimes?**
Viviana Fernández
- 38. Gobierno Corporativo en Chile después de la Ley de Opas**
Teodoro Wigodski S. y Franco Zúñiga G.
- 39. Desencadenando la Innovación en la Era de la Información y el Vértigo Nihilista**
Carlos Vignolo F.
- 40. La Formación de Directivos como Expansión de la Conciencia de Sí**
Carlos Vignolo F.
- 41. Segmenting shoppers according to their basket composition: implications for Cross-Category Management**
Máximo Bosch y Andrés Musalem

42. **Contra la Pobreza: Expresividad Social y Ética Pública**
Sergio Spoerer
43. **Negative Liquidity Premia and the Shape of the Term Structure of Interest Rates**
Viviana Fernández
- 2003**
44. **Evaluación de Prácticas de Gestión en la Cadena de Valor de Empresas Chilenas**
Oscar Barros, Samuel Varas y Richard Weber
45. **Estado e Impacto de las TIC en Empresas Chilenas**
Oscar Barros, Samuel Varas y Antonio Holgado
46. **Estudio de los Efectos de la Introducción de un Producto de Marca Propia en una Cadena de Retail**
Máximo Bosch, Ricardo Montoya y Rodrigo Inostroza
47. **Extreme Value Theory and Value at Risk**
Viviana Fernández
48. **Evaluación Multicriterio: aplicaciones para la Formulación de Proyectos de Infraestructura Deportiva**
Sara Arancibia, Eduardo Contreras, Sergio Mella, Pablo Torres y Ignacio Villablanca
49. **Los Productos Derivados en Chile y su Mecánica**
Luis Morales y Viviana Fernández
50. **El Desarrollo como un Proceso Conversacional de Construcción de Capital Social: Marco Teórico, una Propuesta Sociotecnológica y un Caso de Aplicación en la Región de Aysén**
Carlos Vignolo F., Christian Potocnjak y Alvaro Ramírez A.
51. **Extreme value theory: Value at risk and returns dependence around the world**
Viviana Fernández
52. **Parallel Replacement under Multifactor Productivity**
Máximo Bosch y Samuel Varas
53. **Extremal Dependence in Exchange Rate Markets**
Viviana Fernández
54. **Incertidumbre y Mecanismo Regulatorio Óptimo en los Servicios Básicos Chilenos**
Eduardo Contreras y Eduardo Saavedra
- 2004**
55. **The Credit Channel in an Emerging Economy**
Viviana Fernández
56. **Frameworks Derived from Business Process Patterns**
Oscar Barros y Samuel Varas

57. **The Capm and Value at Risk at Different Time Scales**
Viviana Fernández
58. **La Formación de Líderes Innovadores como Expansión de la Conciencia de Sí:
El Caso del Diplomado en Habilidades Directivas en la Región del Bío-Bío –
Chile**
Carlos Vignolo, Sergio Spoerer, Claudia Arratia y Sebastián Depolo
59. **Análisis Estratégico de la Industria Bancaria Chilena**
Teodoro Wigodski S. y Carla Torres de la Maza
60. **A Novel Approach to Joint Business and System Design**
Oscar Barros
61. **Los deberes del director de empresas y principales ejecutivos Administración
de crisis: navegando en medio de la tormenta.**
Teodoro Wigodski
62. **No más VAN: el Value at Risk (VaR) del VAN, una nueva metodología para
análisis de riesgo**
Eduardo Contreras y José Miguel Cruz
63. **Nuevas perspectivas en la formación de directivos: habilidades, tecnología y
aprendizaje**
Sergio Spoerer H. y Carlos Vignolo F.
64. **Time-Scale Decomposition of Price Transmission in International Markets**
Viviana Fernández
65. **Business Process Patterns and Frameworks: Reusing Knowledge in Process
Innovation**
Oscar Barros
66. **Análisis de Desempeño de las Categorías en un Supermercado Usando Data
Envelopment Analysis**
Máximo Bosch P., Marcel Goic F. y Pablo Bustos S.
67. **Risk Management in the Chilean Financial Market The VaR Revolution**
José Miguel Cruz

2005

68. **Externalizando el Diseño del Servicio Turístico en los Clientes: Teoría y un
Caso en Chile**
Carlos Vignolo Friz, Esteban Zárate Rojas, Andrea Martínez Rivera, Sergio
Celis Guzmán y Carlos Ramírez Correa
69. **La Medición de Faltantes en Góndola**
Máximo Bosch, Rafael Hilger y Ariel Schilkrut
70. **Diseño de un Instrumento de Estimación de Impacto para Eventos
Auspiciados por una Empresa Periodística**
Máximo Bosch P., Marcel Goic F. y Macarena Jara D.
71. **Programa de Formación en Ética para Gerentes y Directivos del Siglo XXI:
Análisis de las Mejores Prácticas Educativas**

- Yuli Hincapie y Teodoro Wigodski**
72. **Adjustment of the WACC with Subsidized Debt in the Presence of Corporate Taxes: the N-Period Case**
Ignacio Vélez-Pareja, Joseph Tham y Viviana Fernández
73. **Aplicación de Algoritmos Genéticos para el Mejoramiento del Proceso de Programación del Rodaje en la Industria del Cine Independiente**
Marcel Goic F. y Carlos Caballero V.
74. **Seguro de Responsabilidad de Directores y Ejecutivos para el Buen Gobierno Corporativo**
Teodoro Wigodski y Héctor H. Gaitán Peña
75. **Creatividad e Intuición: Interpretación desde el Mundo Empresarial**
Teodoro Wigodski
76. **La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. Balance y Propuestas de Futuro**
Mario Waissbluth
77. **La Tasa Social de Descuento en Chile**
Fernando Cartes, Eduardo Contreras y José Miguel Cruz
78. **Assessing an Active Induction and Teaming Up Program at the University of Chile**
Patricio Poblete, Carlos Vignolo, Sergio Celis, William Young y Carlos Albornoz
- 2006**
79. **Marco Institucional y trabas al Financiamiento a la Exploración y Mediana Minería en Chile**
Eduardo Contreras y Christian Moscoso
80. **Modelo de Pronóstico de Ventas.**
Viviana Fernández
81. **La Ingeniería de Negocios y Enterprise Architecture**
Óscar Barros V.
82. **El Valor Estratégico de la innovación en los Procesos de Negocios**
Oscar Barros V.
83. **Strategic Management of Clusters: The Case of the Chilean Salmon Industry**
Carlos Vignolo F., Gastón Held B., Juan Pablo Zanlungo M.
84. **Continuous Innovation Model for an Introductory Course to Industrial Engineering**
Carlos Vignolo, Sergio Celis , Ana Miriam Ramírez
85. **Bolsa de Productos y Bolsa Agrícola en Chile: un análisis desde la teoría de carteras**
Eduardo Contreras, Sebastián Salinas
- 2007**
86. **Arquitectura Y Diseño De Procesos De Negocios**

- Óscar Barros V.
87. **Personalizando la Atención del Cliente Digital**
Juan Velásquez S.
88. **¿En el país de las maravillas?: equipos de alta gerencia y cultura empresarial**
Sergio Spoerer
89. **Responsabilidad Social Empresarial: El Caso De Forestal Mininco S.A. y Comunidades Mapuches**
Teodoro Wigodski
90. **Business Processes Architecture And Design**
Óscar Barros V.
91. **Gestión Estratégica: Síntesis Integradora y Dilemas Abiertos**
Teodoro Wigodski
92. **Evaluación Multicriterio para Programas y Proyectos Públicos**
Eduardo Contreras, Juan Francisco Pacheco
93. **Gestión De Crisis: Nuevas Capacidades Para Un Mundo Complejo.**
Teodoro Wigodski
94. **Tres Años Del Sistema De Alta Dirección Pública En Chile: Balance Y Perspectivas**
Rossana Costa y Mario Waissbluth
95. **Ética En Las Organizaciones De Asistencia Sanitaria**
Teodoro Wigodski
- 2008**
96. **Caso Chispas: Lealtad debida en el directorio de una sociedad**
Teodoro Wigodski
97. **Caso Falabella – Almacenes París: Profesionalización de la Empresa Familiar**
Teodoro Wigodski
98. **Evaluación de inversiones bajo incertidumbre: teoría y aplicaciones a proyectos en Chile.**
Eduardo Contreras
99. **Sistemas Complejos Y Gestión Publica**
Mario Waissbluth
100. **Ingeniería de Negocios: Diseño Integrado de Negocios, Procesos y Aplicaciones TI. Primera Parte**
Oscar Barros
101. **Ingeniería de Negocios: Diseño Integrado de Negocios, Procesos y Aplicaciones TI. Segunda Parte**
Oscar Barros
102. **Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV): Una empresa chilena globalizada**
Teodoro Wigodski, Juan Rius, Eduardo Arcos
103. **Active learning as source of continuous innovation in courses**

- Carlos Vignolo, Sergio Celis, Indira Guggisberg
104. Learning to Start Starting by Learning
Carlos Vignolo, Sergio Celis
105. Ingeniería de Negocios: Diseño Integrado de Negocios, Procesos y Aplicaciones TI. Tercera Parte Óscar Barros V.
106. Caso: Concha y Toro S.A. Modelo de Internacionalización
Teodoro Wigodski S., Ariel Martínez G., René Sepúlveda L.
107. Calentamiento Global: Estrategia de acción
Teodoro Wigodski S.

2009

108. Decisiones Éticas en Tiempos de Crisis: El Caso del Rescate al Sistema Financiero y a la Industria Automotriz de EEUU
Teodoro Wigodski, Cristián Espinoza, Guido Silva
109. Gestión del Cambio en el Sector Público
Mario Waissbluth
110. La Industria del Salmón, el Virus ISA y la Transparencia en la Información al Mercado: Caso Multiexport
Teodoro Wigodski S., Pablo Herdener M.
111. Transformación de Conocimiento Tácito en Explícito, Una Revisión Crítica.
Eduardo Contreras
112. Explaining the Returns of Chilean Equities: Are All Markets Created Equal?
Gonzalo Maturana F.
113. “Ángeles y Demonios” en las Organizaciones: Notas para una Psico-Sociopatología de la Innovación.
Carlos Vignolo F.
114. La Gestión de Organizaciones y Programas Públicos en Chile.
Mario Waissbluth S., José Inostroza L., Eduardo Acuña F., César Avendaño A.
115. Propuesta de una Institucionalidad para el Sistema de Evaluación del Gobierno.
Eduardo Contreras, Juan Francisco Pacheco.

2010

116. ÁNGELES Y DEMONIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA CHILENA.
Carlos Vignolo, Álvaro Ramírez y Carlos Vergara.
117. Buscando Sentido
Teodoro Wigodski y Jacqueline Valenzuela
118. Enterprise and Process Architecture Patterns
Oscar Barros and Cristian Julio
119. Application of Enterprise And Process Architecture Patterns In Hospitals

- Oscar Barros and Cristian Julio
120. **Hospital Services Demand Forecasting and Management**
Oscar Barros¹, Richard Weber, Carlos Reveco, Eduardo Ferro and Cristian Julio
121. **Ingeniería de Negocios, Diseño Integrado de Negocios, Procesos y Aplicaciones TI. Segunda Parte. Versión 3.0**
Oscar Barros V.
122. **Regularidades en los Fallos de la Corte Suprema Sobre Libre Competencia¹**
Teodoro Wigodski Sirebrenik²
123. **Demand Forecasting and Capacity Planning for Hospitals.**
Oscar Barros¹, Richard Weber, Carlos Reveco, Eduardo Ferro and Cristian Julio.
124. **Los SNIP de América Latina y el Caribe: historia, evolución y lecciones aprendidas.**
Eduardo Contreras - Fernando Cartes – Juan Francisco Pacheco Julio de 2010¹.