

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP's en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

ICAP*

DOCUMENTA LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA, SNIP's, EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA Y EL APOORTE DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, AL DESARROLLO DE UNA CULTURA DE GESTIÓN POR PROYECTOS, IDENTIFICANDO A SU VEZ, LOS DESAFÍOS PENDIENTES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; INVERSIÓN PÚBLICA; AMÉRICA CENTRAL; PANAMÁ; REPÚBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC INVESTMENT; CENTRAL AMERICA, PANAMA; DOMINICAN REPUBLIC

Introducción

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP's, han sido objeto de estudio de agencias como el Banco Mundial, BM, el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, como uno de los factores claves para la gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos, con el propósito de apoyar al crecimiento sano de las economías y la estabilidad de las sociedades.

En América Central, igual que en la mayoría de los países en proceso de desarrollo, los SNIP's han sido afectados en su organización y orientación por los cambios de modelos/enfoques en las agencias financieras globales. La narrativa aceptada señala a los años cincuenta y sesenta como un período de establecimiento y formalización de los procesos nacionales de planificación, apoyada por el modelo agro-exportador y luego por la necesidad de proveer servicios públicos ante la pérdida de valor del mismo modelo. Esta época de auge fue seguida por una fase en donde las instituciones realizaron muchas labores de planificación sin llegar a una operativización que permitiera el logro de resultados concretos, esta situación produjo durante la década de los ochenta la

* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico: info@icap.ac.cr

Recibido: 30 de noviembre del 2013.

Aceptado: 20 de junio del 2014.

adopción (o imposición) de medidas de descentralización, encogimiento y liberalización (privatización) de las labores del Estado, con resultados que ya son conocidos. Finalizando los años noventa se ha vuelto a revalorizar el papel de la inversión pública como motor para el crecimiento, con numerosos estudios y esfuerzos para actualizar a los SNIP's y otorgarles mayor protagonismo institucional.

Los fracasos del modelo de ajuste estructural muestran claramente la necesidad de contar con instituciones, servicios e inversiones públicas para apoyar al crecimiento sano y la estabilidad social. De igual forma, la historia señala la importancia de contar con sistemas bien administrados y orientados hacia el logro de resultados concretos. El mejoramiento de la organización y los procesos de inversión pública ahora es visto como una estrategia para apalancar el crecimiento y desarrollo de los países y los SNIP's son considerados una "herramienta fundamental para elevar la calidad de la inversión y mejorar los niveles de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público, todo lo anterior, en el marco de los desafíos de la sociedad del conocimiento, la crisis fiscal y las políticas de lucha contra la pobreza" (Ortegón y Pacheco, 5).

Desde su creación en 1954 como la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, hoy Instituto Centroamericano de Administración

Pública, ICAP, ha desempeñado un rol de apoyo para diferentes áreas de los SNIP's en la Región Centroamericana, desde programas de capacitación para fortalecer la capacidad de gestión de instituciones específicas a consultorías para diseñar e implementar aspectos centrales de la operación propia de los SNIP's.

El presente documento consiste de un breve resumen de la conceptualización, composición y funcionamiento de los SNIP's en América Central, seguido por un análisis del papel de los programas de formación del ICAP al apoyo de los sistemas durante diferentes períodos. Finalmente, se ofrece una visión de la labor del ICAP relacionado con temas claves para el fortalecimiento de los SNIP's de la Región.

Evolución y funcionamiento del SNIP en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana han experimentado líneas de evolución similares, iniciando los esfuerzos por ordenar y sistematizar los procesos de inversión pública durante la década de 1950-1960 y llevando a un crecimiento marcado de la institucionalidad durante 1960-1970. Durante el período mencionado la inversión pública fue enfocada prin-

principalmente en obras físicas de infraestructura pública (Schick, 15).

Sin embargo, las condiciones sociales y políticas, vinculadas con violencia, así como la falta de crecimiento económico y la adopción de políticas de ajuste estructural llevaron a una reducción drástica de la institucionalidad estatal para las inversiones públicas durante los años ochenta hasta finales de los noventa.

Aunque la narrativa aceptada condena al neoliberalismo por matar a los incipientes sistemas de inversión, es importante notar que algunos autores señalan fallas importantes en la institucionalidad básica desarrollada durante el período de posguerra. Durante ese tiempo, la mayoría de los fondos se colocaron utilizando instrumentos como Planes Nacionales de Desarrollo, PND, y Programas de Inversión Pública, PIP, con plazos relativamente cortos de planificación y que respondían fuertemente a intereses de donantes y promesas políticas, sin una articulación adecuada a los presupuestos anuales, ni a las necesidades reales, y en ausencia de procesos rigurosos de evaluación (Schick, 15), condiciones que contribuyeron a la búsqueda de un modelo alternativo enfatizando la eficiencia del sector privado en la asignación de los recursos.

Sin embargo, frente al notable fracaso del Consenso de Washington y la situación de crisis, los Estados de Centroamérica, con apoyo de la cooperación alemana y otras entidades, retomaron a la planificación

de la inversión pública como una herramienta para fortalecer la lucha contra la pobreza y el crecimiento sostenible de las economías de la región. Actualmente, las mismas agencias que antes apoyaron estrategias para dismantelar las estructuras del Estado reconocen a los SNIP's como un motor importante para el desarrollo de los países. Los criterios de juicio aplicados por estas agencias hoy en día son menos relacionados con la *cantidad* del gasto público y enfatizan la *calidad* de las inversiones.

Existe la preocupación, particularmente en el caso de América Latina, que una disminución en la inversión pública podría traer consecuencias negativas en términos del desarrollo adecuado de infraestructura, creando brechas que eventualmente serán un impedimento para el crecimiento económico y la estabilidad social. Una de las tendencias de análisis político-económico más actual avanzada por Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012) argumenta que la estabilidad económica y social depende del establecimiento y mantenimiento de instituciones que permiten mecanismos de distribución más equitativa de recursos y riqueza. Aunque la inversión pública no es, ni puede ser, el único mecanismo de distribución, cuenta entre los más importantes.

Un informe del FMI del 2004 explica que la disminución de inversión pública a través del tiempo no implica necesariamente impactos negativos para el desarrollo, pero sí

puede ser una señal de peligro para la estabilidad económica si es asociado a ajustes fiscales y recortes que resultan en la “compresión” de infraestructura, la que limita acceso a servicios claves, desincentiva la inversión privada, y hasta podría impedir el progreso hacia el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Deficiencias de infraestructura (energía, caminos y comunicaciones) reducen la productividad de un país en igual medida que factores como burocracia, corrupción y falta de financiamiento (Dabla-Norris et al, 5). Al contrario, mejoras de infraestructura pública aumentan la productividad a través del uso de capital físico y tienen otros beneficios que provienen de los servicios asociados a este capital. Este conjunto de factores contribuye al crecimiento nacional (Dabla-Norris et al, 5).

En Centroamérica, un nuevo auge de los SNIP's ocurrió a finales de los años noventa, cuando la mayoría de los países de la región firmaron leyes creando los SNIP's. Una excepción importante fue Costa Rica que implementó la Ley de Planificación Nacional No. 5525 en 1974; sin embargo, el Sistema de ese país recientemente ha sufrido atrasos en comparación con sus vecinos.

Actualmente, los SNIP's de la región se encuentran en un período de transición entre un modelo básico hacia uno más sofisticado y complejo de inversión pública. Anteriormente, los SNIP's se preocupaban por la implementación de un marco legal-

institucional, un concepto de inversión enfocado en obras de infraestructura y la definición “top-down” de las necesidades, sistemas para asegurar la eficiencia en la etapa de pre inversión y la creación de una cultura de proyectos en las instituciones públicas que forman parte del sistema. Sin embargo, las demandas de nuevos modelos de la gestión pública y una economía mundial altamente globalizada requieren que los SNIP's evolucionen hacia el uso de mecanismos para propiciar la comunicación de necesidades por parte de la ciudadanía para fijar las metas de desarrollo, la articulación eficaz de los proyectos y programas en el marco de esas metas, el fortalecimiento de la estructura normativa y la simplificación de procesos burocráticos, tanto a nivel legislativo como en el uso de sistemas de información, transparencia en el proceso de asignación de recursos e informes de resultados, y la realización de programas de capacitación permanentes para asegurar el mejoramiento continuo del desempeño de los funcionarios públicos en cuanto a la identificación, formulación, evaluación, ejecución y operación de proyectos (Hernández, 12). El nuevo modelo de SNIP también requiere capacidades en la gestión de cartaras de proyectos, en vez de una aprobación de “proyecto por proyecto,” (Martner, 20).

El ICAP, ha estado presente con las instituciones responsables de los SNIP's en la región, a través de cada una de las diferentes etapas mencionadas anteriormente, y por lo

tanto, tiene un fuerte interés en el fortalecimiento de los órganos rectores en otras instituciones para lograr las mejoras en el funcionamiento de los SNIP's de Centroamérica, según las necesidades actuales.

Concepto actual del SNIP

Los SNIP's constituyen sistemas abiertos y complejos altamente relacionados con otros sistemas estatales de creación y entrega de servicios públicos. Tienen como propósito materializar las prioridades de desarrollo definidas por el Estado, con propuestas concretas de valor agregado que apoyen al crecimiento económico y social de un país. Su funcionamiento adecuado requiere interacción e insumos de sistemas sociales que informan sobre las necesidades de la población, en ambos casos el SNIP también debe procurar la entrega de retroalimentación sobre el desempeño de las inversiones y los procesos realizados para llegar a ellas. Ortegón y Pacheco, dos académicos afiliados con el ILPES-CEPAL quienes han realizado estudios pioneros en el tema de los SNIP's y particularmente sobre los de Centroamérica, ofrecen una definición general de ellos como "un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí, para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar

seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo," (15). Es decir, el concepto actual de los SNIP's viene orientado a disminuir la mala asignación de recursos por la discrecionalidad y sustituirla con una serie de mecanismos basados en la racionalidad (Montás, 9). En este marco, aunque los procedimientos, políticas y objetivos específicos de los SNIP's podrán variar de acuerdo con las condiciones autóctonas de cada país, todos deben compartir un objetivo primordial que es *realizar buenas inversiones*, es decir, utilizar recursos existentes para apalancar el crecimiento y producir un retorno mayor en términos monetarios y/o económico-sociales, de acuerdo con las prioridades y lineamientos definidos por la ciudadanía y comunicados a través de diversos canales y por expertos del gobierno.

El buen funcionamiento de los SNIP's resulta ser un proceso complejo que debe articular los diferentes elementos que conforman los Estados modernos (ciudadanía, instituciones públicas, gestión pública, sector privado, Organizaciones No Gubernamentales, ONG's, y organizaciones sin fines de lucro, mercados globales, relaciones internacionales, actores exteriores, sistemas de información y comunicación, entre otros) y también velar por la buena gestión financiera para la generación de valor agregado, la gerencia adecuada de las carteras de proyectos, tanto en términos técnicos como en la equidad del apoyo a diferentes

sectores en pro de un desarrollo sostenible y la transparencia ante la ciudadanía sobre el uso de los recursos y los resultados logrados.

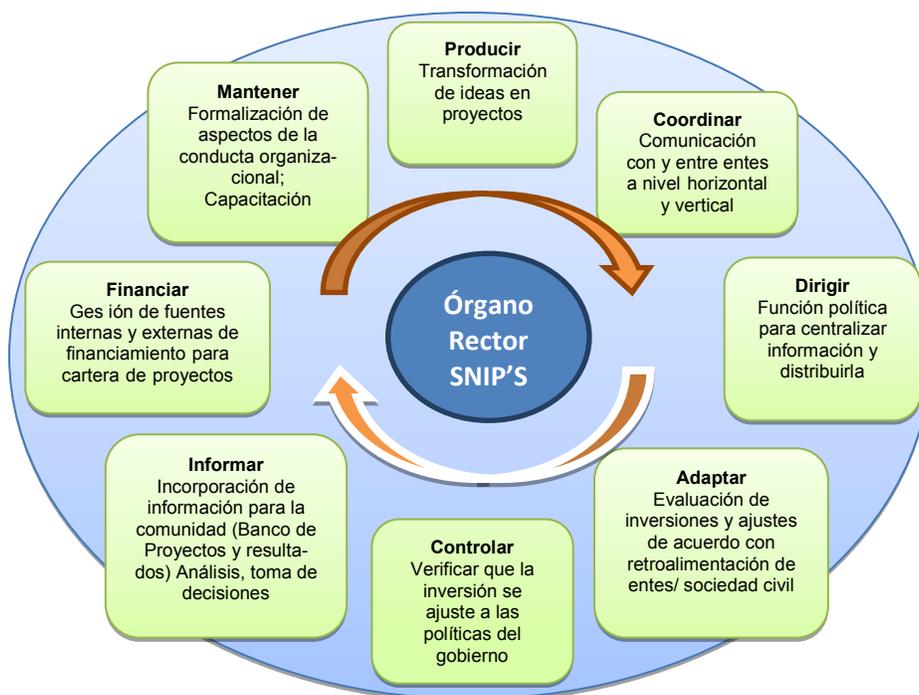
Como se puede imaginar, la operativización de los SNIP's es particularmente complejo, ya que el logro de su objetivo principal depende de la calidad de las entradas y salidas que provienen de diversas fuentes y actores. El organismo rector de un SNIP es responsable de las funciones principales del mismo y debe articular y organizar insumos y productos de y para todas las entidades que participan en el SNIP. Aunque cada una de las entidades que lo conforman deben realizar procesos internos de planificación, inversión y desarrollo, según sus respectivos mandatos y objetivos específicos, también deben interactuar en el marco del SNIP que funciona como un órgano orientador con una visión holística de los diferentes actores del sistema, que coordine hacia metas comunes, y que desarrolle, capacite y de seguimiento a instrumentos y metodologías claras y adaptables y que brinde una retroalimentación constante a

lo largo del ciclo de vida de los proyectos para lograr el mejoramiento continuo (Montás, 9).

Funciones de los SNIP's

La función principal de los SNIP's es desarrollar la institucionalidad y ser un mecanismo para la transferencia de recursos (Hernández, 11). Por lo tanto, a pesar de las diversas configuraciones institucionales posibles, todos los órganos rectores de los SNIP's deben cumplir una serie de operaciones básicas vinculadas con el proceso de hacer efectivo las inversiones públicas, a saber: "financiar, producir, mantener, informar, adaptar, dirigir y coordinar en el nivel central, sectorial, regional y local," (Ortegón y Pacheco, 19). La siguiente figura reproducida de la publicación "Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado," resume cada una de las funciones identificadas.

FIGURA 1
MODELO DE FUNCIONES



Fuente: Ortegón y Pacheco, p. 19.

Las funciones identificadas por Ortegón y Pacheco no son consecutivas, sino que forman parte del quehacer normal del Órgano Rector de cualquier SNIP. En cambio, en el modelo identificado por Dabla-Norris et al en el Working Paper del FMI titulado "Investing in Public Invest-

ment: An Index of Public Investment Efficiency," (Invirtiendo en la Inversión Pública: Un Índice de la Eficacia de la Inversión Pública), se organiza el actuar del órgano rector alrededor de cuatro fases consecutivas para la gestión de la inversión pública: orientación estratégica y evaluación de

proyectos, selección de proyectos, gerencia y ejecución de proyectos, y finalmente evaluación y auditoría de proyectos.

El mismo Working Paper propone una serie de criterios para la construcción de un Índice de Gestión

de la Inversión Pública (Public Investment Management Index) para el FMI.

El sistema de evaluación propuesto considera los siguientes elementos:

CUADRO 1

ASPECTOS CLAVES PARA LA EVALUACIÓN DEL ÍNDICE DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Fase	Aspectos a evaluar
Orientación estratégica y evaluación de proyectos (pre evaluación)	<ul style="list-style-type: none"> Naturaleza de la orientación estratégica y estrategias sectoriales (deben derivarse de Planes Nacionales de Desarrollo). Transparencia en los estándares de pre-selección de los proyectos (a partir de guías estandarizadas). Realización del proceso de evaluación <i>ex ante</i> o pre-selección, con niveles de análisis apropiados a la dimensión del proyecto en cuestión. Revisión y evaluación por actores independientes de los procesos de evaluación <i>ex ante</i> o preselección de proyectos en el Órgano Rector.
Selección de proyectos (cartera de proyectos)	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de marco de planificación al mediano plazo y vinculado con procesos presupuestarios. Inclusión de proyectos de financiamiento externo en presupuestos. Integración de gastos recurrentes o de mantenimiento asociados a los diferentes proyectos de inversión en el presupuesto. Naturaleza de la revisión de fondos provenientes del Gobierno Central, incluyendo los que sean aprobados por la Asamblea Legislativa y sus comités. Acceso público a datos fiscales claves.
Gerencia y ejecución de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> Grado de competencia abierta para contratos/ concesiones. Naturaleza de mecanismos para la resolución de disputas relacionadas con la procuraduría. Disponibilidad y entrega oportuna de fondos durante la ejecución. Existencia y efectividad del control interno. Existencia y efectividad de la auditoría.
Evaluación y auditoría de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> Grado de realización de evaluación <i>ex post</i>. Grado de realización y análisis de auditoría externa, e informes al cuerpo legislativo. Mantenimiento de registros de bienes y valores.

Fuente: Dabla-Noris et al, 8.

En síntesis, el diseño e implementación de un SNIP' implica:

- Establecer normas, procedimientos y metodologías para elaboración y presentación de proyectos.
- Crear capacidades en las diferentes instituciones que participan en el sistema para que logren intervenir con productos e insumos adecuados.
- Elaborar precios sociales e indicadores para la evaluación y priorización de los proyectos presentados basándose en los resultados esperados y su relación con los planes de desarrollo nacionales y/o sectoriales.
- Orientar la ejecución y operación exitosa de proyectos de acuerdo con criterios de calidad compartidos.
- Prever e incorporar recursos para el mantenimiento y operación adecuada de los proyectos de inversión pública durante su vida útil en los presupuestos y la asignación de financiamiento interno y externo.
- Realizar procesos de evaluación *ex post* y establecer y recibir retroalimentación desde otros actores sociales sobre el desempeño de los diversos programas en relación con sus necesidades para apoyar un

proceso de ajuste y mejoramiento continuo.

Como se puede apreciar, el funcionamiento de los SNIP's está estrechamente vinculado con la gestión por proyectos y la dirección de programas y carteras de proyectos en las instituciones locales, nacionales y a nivel del órgano rector del sistema. A nivel general, se puede señalar que los países de América Central sufren de carencias en su capacidad de gerencia de proyectos en todos los niveles, desde los gobiernos municipales hasta ministerios y los sistemas de inversión.

Aunque el incremento de la inversión pública, particularmente la asociada con infraestructura, en países de medianos o bajos ingresos está vinculado con mejores tasas de crecimiento, el incremento por sí solo de la inversión no garantiza buenos resultados. Existe un consenso que para ser efectiva, se requiere también del fortalecimiento de los procesos de inversión pública. En países en vía de desarrollo, la relación entre el gasto público en inversiones y crecimiento es más compleja porque hay mayor ocurrencia de distorsiones que impactan negativamente la eficiencia y eficacia de la inversión pública. Es decir, en estos casos la inversión pública no es inherentemente productiva (Dabla-Norris et al, 6). La ineficiencia, el despilfarro, o simple mala colocación de fondos debido a la corrupción o falta de información técnica distorsionan el impacto esperado de la inversión pública y resulta en proyec-

tos mal ejecutados y de poco valor para la economía y sociedad nacional.

En este sentido, una de las contribuciones más importantes del ICAP al funcionamiento de los SNIP's en la región, son las numerosas actividades de capacitación y apoyo técnico en temas relacionados con la gerencia de proyectos, que se detallarán más adelante.

Objetivos y estructura de los SNIP's en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

El cuadro a continuación presenta un resumen de las características principales de los diferentes SNIP's de la región:

CUADRO 2

RESUMEN DE CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

País/ Nombre	Entidad responsable SNIP	Objetivos	Instrumentos usados por el SNIP
Costa Rica/ Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, Unidad de Inversiones Públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientar la inversión pública de todos los órganos y entes sometidos al SNIP. 2. Organizar y desarrollar programas permanentes de capacitación para el personal profesional y técnico de las entidades públicas, en la aplicación de las técnicas y herramientas de formulación, evaluación y administración de proyectos de inversión, así como en la aplicación de las normas básicas, sus reglamentos y otros aspectos conceptuales y operativos necesarios para sustentar la operación del SNIP. 3. Emitir las Normas Jurídicas y Técnicas, así como los Procedimientos de Inversión Pública. 4. Proponer al Presidente de la República el Plan Nacional de Inversión Pública, PNIP. 5. Poner en operación en forma gradual cada uno de los componentes del SNIP. 	Plan Nacional de Desarrollo, PND. Plan Nacional de Inversión Pública, PNIP. Banco de Proyectos de Inversión Pública. Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública (segunda edición pendiente). Guías sectoriales (pendientes publicación).

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País/ Nombre	Entidad responsable SNIP	Objetivos	Instrumentos usados por el SNIP
Guatemala/ Sistema Nacional de Inversión Pública	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN	Mejorar la calidad de la inversión propiciando la asignación de recursos a los proyectos de mayor rentabilidad social acordes a las prioridades nacionales.	Plan de Gobierno. Sistema Nacional de Planificación, SNP (articulación de los procesos de planificación sectorial, territorial e institucional). Sistema de Información Nacional de Inversión Pública. Guía metodológica para la preparación y evaluación de proyectos de desarrollo. Guías sectoriales.
El Salvador/ Subsistema de Inversión y Crédito Público	Ministerio de Hacienda, Dirección de Inversión y Crédito Público, DGICP	Obtener, dar seguimiento y controlar los recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento público, y coordinar la acción estatal en materia de deuda e inversión del sector público no financiero con el Presupuesto General del Estado.	Presupuesto General. Banco de Proyectos. Guía Técnica para la elaboración de Estudios de Pre-inversión
Honduras/ Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP	Secretaría de Finanzas, Sub Secretaría de Crédito e Inversión Pública, Dirección General de Inversiones Públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compatibilizar el proceso de inversión pública con los objetivos del desarrollo nacional, con la disponibilidad de recursos y con las necesidades básicas de los excluidos, coordinando la acción estatal en materia de inversiones con el presupuesto. 2. Garantizar que los recursos presupuestarios para la inversión pública sean asignados oportunamente y ejecutados en forma eficiente. 	<p>Programa Plurianual de Inversión Pública.</p> <p>Programa Anual de Inversión Pública.</p> <p>Guías Metodológicas para la formulación y evaluación de proyectos.</p> <p>Actualización de Normas Técnicas de Inversión Pública.</p> <p>Modelo Conceptual e Implementación del SNIP basado en Contratos.</p> <p>Banco de Proyectos.</p>

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País/ Nombre	Entidad responsable SNIP	Objetivos	Instrumentos usados por el SNIP
Nicaragua/ Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP	Secretaría de la Presidencia SEPRES, Dirección General de Inversiones Públicas Ministerio de Hacienda y Crédito Público,	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar la capacidad de análisis, formulación, evaluación y programación de la inversión pública, y contribuir a orientar, coordinar y mejorar los procesos de inversión pública y la medición de su impacto económico y social. 2. Fortalecer la capacidad institucional del sector público en los procesos de formulación, programación, evaluación y administración del gasto público y apoyar su modernización, en aras de racionalizar y procurar una mejor asignación y ejecución eficiente de los recursos en los programas y proyectos de inversión pública. 3. Facilitar los instrumentos para un mejor desarrollo y seguimiento de las inversiones públicas en las etapas de pre-inversión, y evaluación de los proyectos. 4. Coordinar y garantizar el proceso de preparación y aprobación del Programa de Inversión Pública en el marco de una estrategia económica y social de mediano y largo plazo. 5. Coordinar con el sector público la programación anual y plurianual de las inversiones públicas y de los gastos operativos y de mantenimiento a que se refieren estas inversiones. 6. Coordinar con las autoridades del sector público el nivel compatible de inversión pública y demás gastos relacionados, con la programación económica y fiscal de la Nación. 7. Mantener un inventario y procurar su actualización de todos los programas y proyectos de inversión pública. 	<p>Plan Nacional de Desarrollo Humano, PNDH. Programa Económico Financiero, PEF. Banco de Proyectos. Sub-sistema de Pre inversión. Sub-sistema de Programación. Sub-sistema de Seguimiento. Pautas metodológicas para la pre inversión. Guías sectoriales.</p>

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País/ Nombre	Entidad responsable SNIP	Objetivos	Instrumentos usados por el SNIP
Panamá Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP	Ministerio de Economía y Finanzas MEF, Dirección de Programación de Inversiones, Departamentos	Ministerio de Economía y Finanzas, MEF.	Licitaciones (metodologías) sectoriales. Guías para elaborar el diseño administrativo para la ejecución de proyectos de inversión pública Sistema de Información Banco de Proyectos.
República Dominicana/ Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, SNIP	Dirección General de Inversión Pública, DGIP	Encarar en el país un profundo proceso de desarrollo económico y social en el marco de la equidad, a efectos de lograr un crecimiento económico acompañado de una mejoría sustancial en la distribución del ingreso.	Plan Nacional Pluri-anual del Sector Público. Estrategia Nacional de Desarrollo. Presupuesto Pluri-anual. Planes Regionales. Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional. Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales a mediano plazo. Sistema de información. Sistema Interface para Intercambio de Información con Hacienda. Banco de Proyectos.

Fuente: *Elaboración propia, 2012.*

En cuanto a la estructura operativa de los SNIP's, se pueden señalar diferencias jerárquicas en la ubicación de los entes rectores: algunos son sub-divisiones o departamentos específicos del Ministerio de Hacienda, de Economía, o de Secretarías del Poder Ejecutivo, mientras otros forman parte del Mi-

nisterio de Planificación. A pesar de estas diferencias en la ubicación de los SNIP's en diferentes entes administrativos de los Estados, todos tienen sistemas de relaciones con instituciones públicas afines similares. Es decir, los SNIP's de la región tienen interacción con los Ministerios de Hacienda, de Economía y Finan-

zas, de Planificación y del Poder Ejecutivo.

De igual forma, todos los sistemas tienen incorporados, desde el marco legal, a las respectivas instituciones públicas del Gobierno Central, las regionales, las descentralizadas y las locales. Nicaragua, Guatemala y Honduras tienen mejor desarrollada la gestión con entidades locales como municipalidades y grupos comunales. En el caso de Panamá y Nicaragua también se incluyen algunas instituciones públicas autónomas, como las universidades.

Se puede señalar que los países de la región han logrado un nivel básico común en el desarrollo de sus respectivos SNIP's, con avances legislativos y operativos importantes. Actualmente, todos los países cuentan con el marco legal, organización institucional, metodologías de trabajo, bancos de proyectos y hasta planes de capacitación, aunque estén a un nivel elemental.

Un aspecto fundamental es la adopción de metodologías basadas en una estructura de ciclo de vida de proyectos, que permiten homogenizar la presentación de las propuestas, lo que a la vez es un elemento fundamental para la eventual creación de un marco de análisis y evaluación común de los documentos de proyectos.

Sin embargo, aunque ya han implementado las estructuras y procedimientos básicos, los SNIP's de

la región aún sufren brechas importantes entre la legislación y el funcionamiento real. El problema más preocupante es el debilitamiento de los sistemas por la gestión de fondos de inversión por otras entidades, y la asignación inadecuada de fondos debido a fallas en el proceso de toma de decisiones, en cuanto a la determinación de prioridades de inversión.

Esta situación se debe a una serie de factores: primero, en muchos casos, los SNIP's aún no son el canal exclusivo para la gestión de fondos de inversión ya sean del Gobierno Central, de préstamos o de la cooperación internacional. Segundo, la determinación de prioridades al nivel nacional a veces no coincide con los planes institucionales o regionales, o son tan amplios que no permiten una verdadera priorización de las inversiones, así que los bancos de proyectos simplemente aceptan todos los proyectos que cumplan con los requisitos mínimos o se ven obligados a asignar fondos a proyectos que adquieren una alta prioridad política, sin contar con el respaldo de criterios técnicos. La ejecución de proyectos no prioritarios, mal planteados y/o poco rentables en términos económico-sociales es el resultado.

Estas debilidades en los SNIP's están relacionadas con la falta de cultura de planificación a largo plazo y la carencia de herramientas técnicas y metodologías para la evaluación de las propuestas de proyectos. La resolución del pri-

mer factor requerirá de transformaciones profundas en la cultura política de la región. En el segundo caso, el fortalecimiento de los procesos de evaluación de los proyectos podrá tener un impacto significativo en la calidad de los proyectos financiados por los SNIP's.

En resumen, aunque los aspectos legislativos de los SNIP's tienen espacio para evolucionar, para contrarrestar la discrecionalidad presente en la asignación de recursos, los SNIP's deben fortalecerse en las competencias relacionadas con el manejo de carteras de proyectos.

Aportes del ICAP para el fortalecimiento de los SNIP's en Centroamérica

El ICAP como organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, especializado en administración pública, orientado al desarrollo de los recursos humanos y modernización de los sectores públicos del Istmo, ha realizado un sinnúmero de actividades en apoyo al fortalecimiento de los SNIP's a lo largo de su trayectoria institucional.

Las actividades realizadas por el ICAP se pueden agrupar en cinco categorías: formación académica (programas de posgrado), actualiza-

ción profesional (cursos y programas de capacitación), consultoría/ cooperación internacional, información y difusión e investigación. Aunque la mayoría de los esfuerzos han sido concentrados al nivel institucional y nacional, también se han realizado procesos de capacitación importantes al nivel inter-institucional en los diferentes países y eventos de intercambio al nivel regional.

En general, una de las contribuciones más destacadas del ICAP para el fortalecimiento de los SNIP's en la región, ha sido la ejecución del Programa ICAP-Centroamérica que se desarrolla anualmente y que consiste en capacitaciones y seminarios de actualización profesional dirigidos a funcionarios públicos de todos los países de la región con el objetivo fundamental de crear una cultura de gestión por proyectos. Los cursos son coordinados a través de los Ministerios de Economía y Finanzas y han tratado temas como la formulación de proyectos de inversión pública, evaluación *ex ante* de proyectos de inversión pública, gestión de riesgo a desastres para proyectos de inversión pública, evaluación de impacto ambiental y gerencia de proyectos, entre otros temas. Los cursos han contribuido a la capacidad de los funcionarios públicos de diseñar e implementar proyectos de inversión en línea con las metodologías de los SNIP's nacionales.

Las instituciones públicas han sido fortalecidas a través de la participación de funcionarios formados en el Programa Centroamericano de

Maestría en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo, capacitando profesionales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Costa Rica, y que se han ejecutado en Costa Rica. Asimismo, los programas nacionales de Maestría en Gerencia de Proyectos de Desarrollo, también se han llevado a cabo en Costa Rica, Honduras y Panamá.

En el Anexo se mencionan los diferentes programas de posgrado a nivel de maestría que han sido ejecutados en los países de la región y que ha, sido realizados por el ICAP en conjunto con universidades e instituciones de educación superior, desde el año de 1992.

El ICAP ha sido de las instituciones impulsoras de los SNIP's en la región, a partir de los años noventa. En 1991 colaboró con la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI, en la realización de una conferencia sobre "Las Perspectivas de las Inversiones Públicas en Centroamérica, en el Contexto de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural," que tuvo como propósito analizar el nuevo rol del Estado en el marco del ajuste estructural y su incidencia en las inversiones públicas (Informe del Director 1991, 24).

A finales de la década de los noventa, aunque mantiene una fuerte oferta académica en temas relacionados con la gerencia de proyectos, las actividades del ICAP reflejan

el auge de los SNIP's, con una oferta de capacitación y programas de formación enfocada en el fortalecimiento de los sistemas emergentes en la región.

En el 2001 el ICAP organizó un Seminario Internacional sobre Sistemas de Inversión Pública en conjunto con la Fundación Alemana para el Desarrollo Económico y Social y la Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP. El evento tuvo como objetivo intercambiar experiencias respecto a los mecanismos de coordinación y complementación del sistema de inversión pública en cada país (2001 47-48). En el marco del evento, cada delegación representante de los países invitados elaboró un informe sobre la situación de la inversión pública con base en una guía metodológica proporcionada con anterioridad.

El ICAP también ha realizado esfuerzos importantes por fortalecer el desarrollo de los SNIP's a través de programas nacionales así:

Panamá

En 1999, el ICAP realizó el Programa de Capacitación para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP con el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, MEF. Este programa fue financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID y tuvo como objetivo la creación y desarrollo de las capacidades téc-

nicas de los niveles básicos, medios y superior de los equipos técnicos encargados de formular, evaluar, analizar, ejecutar y dar seguimiento a los proyectos de inversión, con la finalidad de apoyar directamente el funcionamiento del SINIP. La estructura académica del programa se dividió en dos niveles, el primero básico y el segundo intermedio con los siguientes contenidos: Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, Control y Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública, Programación de Inversiones Públicas.

Los cursos mencionados fueron impartidos a funcionarios provenientes de las distintas dependencias que integran el SINIP de Panamá (1999-92). Esta serie de cursos se impartió anualmente de 1999 al 2002, con más de 400 participantes en total.

Adicionalmente, en 1999, el ICAP elaboró el Programa de Posgrado Panameño en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos de Inversión, con el objetivo de formar los recursos humanos en este campo y fortalecer al SINIP de Panamá. El ICAP realizó todas las actividades preparatorias a la ejecución de la docencia concernientes a la definición y diseño de la estructura curricular, el perfil del graduado, la promoción del programa, la elección de profesores, la gerencia de la docencia, la elaboración de los programas de los cursos de acuerdo a los descriptores del *pensum*, el proceso de evaluación, entre otras

labores (1999-108). Se realizaron dos promociones del Programa de Posgrado de 1999-2000 y del 2000 al 2001, con un total de cuarenta y cinco participantes.

El ICAP también colaboró en una consultoría para la creación de “Guías para elaborar el diseño administrativo para la ejecución de proyectos de inversión pública” para el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF.

Honduras

Durante el mismo período se realizó un Programa de Capacitación para el Fortalecimiento del Sistema de Inversiones del Sector Público, SISPU de la Secretaría de Finanzas, SEFIN, de Honduras. El programa tuvo como objetivo homogenizar conceptos, criterios y metodologías para la formulación, evaluación, gerencia, control y seguimiento de proyectos de las diferentes unidades de la SEFIN, con el propósito de fomentar el desarrollo de una cultura de proyectos encaminada a mejorar los procesos de asignación de recursos de inversión pública, con base en proyecto socialmente pertinentes y económicamente eficientes (2001-147). La capacitación consistió de seis cursos y tuvo una participación de aproximadamente 190 personas.

Guatemala

Durante el 2002 el ICAP impartió un programa similar de capacitación, sobre Identificación, Formu-

lación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública para Funcionarios del Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Guatemala y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, con el propósito de fortalecer a los funcionarios responsables de la realización de propuesta de inversión pública guatemalteca en temas de proyectos (2002 154). Participaron más de 180 funcionarios de todas las regiones del país (2002 156).

En esta época el ICAP también organizó eventos y capacitaciones sobre los temas de la planificación financiera y gestión presupuestaria, que se vinculan con la planificación y gestión de la inversión pública desde la perspectiva sistémica.

Costa Rica

Del 2007 al presente, el ICAP ha diseñado programas de capacitación y de consultoría dirigidos directamente a funcionarios responsables de los SNIP's de varios países de la región. Durante el 2007 se impartieron cursos-talleres sobre Actualización Conceptual y Procesos de Planificación Estratégica, con la finalidad de fortalecer la capacidad técnica de los funcionarios públicos, concerniente a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, PND, de Costa Rica, así como un curso-taller sobre Planificación Estratégica a través de la Gestión por Resultados Contemplada en el PND, ambos dirigidos al personal del Ministerio de

Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, ente rector del SNIP (2007, 126, 228).

Adicionalmente, en el 2007 el ICAP fue contratado para realizar la consultoría Construcción de Metodologías de Trabajo de Seguimiento Institucional para el MIDEPLAN, para el diseño e implementación inicial del Sistema Nacional de Inversiones Públicas para Costa Rica (2007, 229).

Del 2009 al 2010 el Área de Gerencia de Proyectos del ICAP también colaboró en la elaboración de la primera edición de la "Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública," para MIDEPLAN de Costa Rica. Con este esfuerzo el SNIP de Costa Rica dejó de ser el último sistema sin su propio modelo metodológico para la formulación y evaluación de los proyectos del Banco de Proyectos de Inversión Pública, BPIP. Posteriormente, el ICAP fue contratado para diseñar e impartir una serie de cursos de capacitación dirigidos a funcionarios públicos de las instituciones usuarios del SNIP en Costa Rica. En el marco de estas capacitaciones, que fueron realizadas en seis regiones del país, se capacitaron más de 200 personas en la elaboración de estudios de pre-factibilidad, según los requisitos de la guía metodológica de MIDEPLAN.

El ICAP sigue involucrado en el fortalecimiento del SNIP de Costa Rica, colaborando con la participación de sus expertos en talleres para

revisión de guías sectoriales y segunda edición de la guía metodológica general. El ICAP también impartió dos cursos de especialización sobre la Gestión de Riesgo a Desastres en la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública para funcionarios de instituciones públicas vinculadas con el SNIP de Costa Rica, durante el segundo semestre del 2012.

Las contribuciones más recientes del ICAP al fortalecimiento de los SNIP's en la región están directamente vinculadas con instrumentos propios de los sistemas.

República Dominicana

Adicionalmente, del 2011-2012 el ICAP ha realizado una primera etapa de capacitación para funcionarios públicos de República Dominicana sobre Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, en colaboración con la

Dirección General de Inversión Pública, DGIP, ente rector de uno de los SNIP's más recientemente creados en la región. A partir del 2013 se inició la segunda fase, que incluye la elaboración de un manual para la gestión de la etapa de pre inversión (formulación y evaluación) de todos los proyectos de inversión pública del país.

En este sentido, se podría señalar que el ICAP ha logrado aportes importantes al fortalecimiento de los SNIP's de la región en cuanto a capacitación de personal, conocimientos sobre formulación, evaluación y gerencia de proyectos, así como en el desarrollo, evaluación y mejoramiento de instrumentos específicos como las guías metodológicas de elaboración de proyectos.

Por otra parte el ICAP ha incubado en diferentes instituciones de educación superior, Programas de Formación en Gerencia de Proyectos a nivel de maestría. Así:

CUADRO 3**PROGRAMAS DE MAestrÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS
INCUBADOS EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ**

País	Institución contraparte	Año	Programa
El Salvador	Universidad Dr. José Matías Delgado	1999-2001	Maestría Salvadoreña en Administración Pública con énfasis en Gerencia de Proyectos de Desarrollo
Honduras	Municipalidad de Yoro, Departamento de Yoro	2004-2006	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
	Universidad Nacional de Agricultura, UNA, Catacamas, Departamento de Yoro	2007-2009	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
	Universidad Nacional de Agricultura, UNA, Danlí, Departamento de Paraíso	2007-2009	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
Nicaragua	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua	2002-2006	Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
Panamá	Universidad Tecnológica	1999-2000	Posgrado Panameño en Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos de Inversión
		2000-2001	
Costa Rica	ICAP	1996 a la fecha	Maestría Costarricense en Gerencia de Proyectos de Desarrollo

Fuente: *Elaboración propia con base en documentos oficiales del ICAP.*

Retos para el fortalecimiento de los SNIP's

Si bien el ICAP ha apoyado la "generación de masa crítica" de profesionales capacitados en formulación de proyectos durante las últimas décadas, hace falta fortalecer otras áreas técnicas de conocimiento y la operación en general de los SNIP's en la Región.

En una ponencia para el I Seminario de la Red de Sistemas de Inversión Pública realizado en el 2011, un representante del ILPES compartió los resultados de una serie de entrevistas realizadas a finales del 2009 por esta institución con siete directores del SNIP en México, Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. Aunque solamente participaron tres países miembros del SICA (Guatemala, Nicaragua y República Dominicana), la mayoría de las conclusiones aplican para toda la región. Se identificaron ocho retos para los SNIP's:

- “1. *Escasa articulación con prioridades nacionales y otros sectores complementarios.*
2. *Creciente dificultad para retener personal capacitado.*

3. *Inexistencia de sistemas formales de seguimiento físico y financiero.*
4. *Avances insuficientes en el desarrollo de sistemas de evaluación ex post.*
5. *Escasa incorporación de Gobierno electrónico.*
6. *Falta de transparencia.*
7. *Poca articulación pública-privada.*
8. *Poca articulación intersectorial e interinstitucional,” (Martner, 20-21).*

La mayoría de los aspectos señalados tienen que ver con la estructura operativa de los SNIP's, aunque algunos también están vinculados con el abordaje desde la perspectiva de proyectos.

Retomando los planteamientos de Dabla-Norris et al para la Evaluación del Índice de Gestión de la Inversión Pública, se pueden agrupar las principales áreas de mejora, según la fase del proceso de inversión pública a la que pertenecen.

CUADRO 4

Fase	Áreas de Mejora
Orientación estratégica y evaluación de proyectos (pre evaluación)	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización. • Investigación y uso de nuevas herramientas de mapeo de necesidades. • Mecanismos para trabajo intersectorial/institucional. • Mecanismos para iniciativas compartidas públicas-privadas (PPP). • Articulación entre los procesos presupuestarios y de planificación.
Selección de proyectos (cartera de proyectos)	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios claros para la evaluación ex ante. • Fortalecimiento de gestión ambiental y gestión de riesgo. • Metodologías sectoriales. • Uso de precios sombra (investigación y publicación de precios sociales).
Gerencia y ejecución de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información (herramientas tecnológicas). • E-Gobierno. • Gestión del conocimiento entre diferentes actores del SNIP y la sociedad civil. • Planes de ejecución y sistemas de seguimiento.
Evaluación y auditoría de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Metodologías de evaluación ex post • <i>Benchmarking</i>

Fuente: Elaboración propia. 2012.

En la orientación estratégica de los proyectos, se necesita fortalecer las competencias de los SNIP's en el manejo de carteras de proyectos, con el propósito de asegurar que las propuestas se categorizan según las verdaderas prioridades nacionales. Entre los temas en los cuales el ICAP podrá contribuir para el mejoramiento de los SNIP's en este rubro se incluyen:

- *Descentralización:* aunque varios países han incluido en sus SNIP's los proyectos a nivel municipal o comunal, hace falta mejores procesos para integrar los niveles territoriales con las prioridades nacionales y reducir los trámites necesarios para el financiamiento de proyectos al nivel local.
- *Investigación y uso de nuevas herramientas de mapeo de necesidades:* existen varias herramientas y tecnologías para el mapeo de las necesidades según región geográfica, información demográfica e índices locales de desarrollo. Estas metodologías de "targeting" pueden ayudarles a los funcionarios responsables de la selección de los proyectos en los SNIP's de dimensionar y enfocar mejor la determinación de las prioridades de inversión.
- *Mecanismos para trabajo intersectorial e interinstitucional:* En muchos casos, la estructura legal y los reglamentos, así

como las culturas institucionales obstaculizan la cooperación entre diferentes sectores e instituciones. Se debe buscar alternativas que permitirán compartir recursos entre varias instituciones para el planteamiento, ejecución y operación de proyectos de beneficio mutuo, evitando así el desperdicio de recursos por duplicaciones o la resolución parcial de las necesidades. De igual forma tiene potencial de reducir gastos de transacción para los SNIP's.

- *Mecanismos para iniciativas compartidas públicas-privadas (PPP):* existen experiencias importantes a nivel de América Latina pero se han llevado a cabo en México y América del Sur. Ante las limitaciones presupuestarias los Estados de Centroamérica deben buscar una planificación estratégica a largo plazo que permite mayor participación del sector privado en acciones vinculadas con el desarrollo productivo y el fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, PYMES, como motores especializados para apoyar al crecimiento y estabilidad económica (Martner, 23).
- *Articulación entre procesos presupuestarios y de planificación:* este aspecto tiene más que ver con la estructura y organización de los SNIP's, que tradicionalmente han sido

separados de los procesos presupuestarios. De hecho, en la mayoría de los casos en Centroamérica los procesos de planificación y de presupuesto son manejados desde instituciones distintas. Sin embargo, la gestión eficaz de una cartera de proyectos y el financiamiento apropiado y oportuno de los mismos requiere de un trabajo en conjunto con los procesos presupuestarios, con la finalidad de asegurar el trabajo en pro de una planificación macroeconómica adecuada para un desarrollo sostenible (Makon, 80).

Luego de determinar las prioridades, con base en los planes nacionales de desarrollo, se requiere mejorar los procesos de selección de proyectos en los SNIP's:

- *Criterios claros para la evaluación ex ante:* Al contar con criterios claros para el análisis de los resultados de la evaluación financiera y evaluación económica-social de los proyectos, se reduce la incertidumbre sobre la efectividad de una inversión. No quiere decir fijar montos mínimos específicos para los diferentes indicadores, pero sí contar con una visión del comportamiento normal de los diferentes tipos de proyectos según el sector. Claro está que se requiere como complemento, el mejoramiento de la calidad de los

estudios de evaluación *ex ante* en cada una de las instituciones que forman parte del SNIP.

- *Fortalecimiento de la evaluación de impacto ambiental y gestión del riesgo*: en la misma línea, se requiere fortalecer los conocimientos de los funcionarios técnicos que elaboran los proyectos en las áreas de evaluación de impacto ambiental y la gestión del riesgo de desastres.
- *Metodologías sectoriales*: es necesario contar con guías sectoriales para la formulación y evaluación de los proyectos, según las características específicas de las actividades, con el propósito de analizar con mayor precisión las propuestas de proyectos.
- *Uso de precios sombra (investigación y publicación de precios sociales)*: actualmente, solamente el SNIP de Nicaragua cuenta con una lista de precios sociales para la evaluación económica-social de los proyectos. Los precios sombra son un elemento clave para analizar el verdadero impacto macroeconómico de los proyectos de inversión y en el caso de los proyectos de inversión pública, tienden a ser un reflejo más fiel de la relevancia de una propuesta que los resultados de la evaluación financiera. Dada la importan-

cia de los precios sociales, los demás países de la región y sus SNIP's deben buscar la forma de realizar las investigaciones económicas necesarias para elaborar sus propios precios sombra y actualizarlos periódicamente.

En la gerencia y ejecución de los proyectos se requiere mejores sistemas de control para asegurar el cumplimiento y eficiencia en el proceso de ejecución de la inversión y también de mayor transparencia sobre los procesos de contratación y el progreso de ejecución de los fondos.

- *E-Gobierno y sistemas de información (herramientas tecnológicas)*: el uso de sistemas de información y herramientas tecnológicas para funciones de e-gobierno facilita el acceso a la información sobre el avance del proyecto en términos físicos, de tiempo y de presupuesto, así como los informes de cumplimiento con pruebas y normas de calidad, tanto para la ciudadanía como para los diferentes ente gubernamentales involucrados. También asegura la permanencia de información importante sobre el proyecto en los archivos del SNIP.
- *Gestión del conocimiento entre diferentes actores del SNIP y la sociedad civil*: en línea con el uso de herramientas tecnológicas, los SNIP's tam-

bién deben buscar mejores formas de gestión del conocimiento dentro de los sistemas, para asegurar acceso oportuno a datos básicos sobre los proyectos, lecciones aprendidas y buenas prácticas.

- *Planes de ejecución:* aparte de informar mejor sobre los procesos de contratación y ejecución de los proyectos de inversión pública, los SNIP's también deben fortalecerse para brindar asesoría a las instituciones públicas sobre el diseño y la aplicación de planes de ejecución para los proyectos, con la finalidad de asegurar el buen uso de los fondos y evitar costos imprevistos, así como ajustes no deseados en el tiempo y características del proyecto.

Para concluir, los SNIP's también requieren fortalecer aspectos relacionados con la evaluación de la efectividad de los proyectos ejecutados y la redición de cuentas sobre los mismos al público, así como la innovación del mismo sistema para evitar el estancamiento:

- *Metodologías de evaluación ex post:* no es suficiente ejecutar al 100% los fondos de inversión pública, también se requiere un proceso de análisis y evaluación de la efectividad e impacto de los mismos proyectos para asegurar que funcionan de acuerdo con lo planificado en la fase de pre-

inversión y que efectivamente contribuyen a las metas nacionales de desarrollo. Los SNIP's deben prever la evaluación *ex post* en el financiamiento de los proyectos y asegurar que se informa a las instancias involucradas y al público en general sobre los resultados. De igual forma, se debe tomar en cuenta los resultados de las evaluaciones *ex post* en la creación de nuevos planes de desarrollo.

- *Benchmarking:* al nivel regional hace falta la realización de foros para compartir los resultados y la evolución de los SNIP's. Al tener todos características similares y enfrentar a retos de desarrollo parecidos, los países de la región deben buscar espacios, a través de organismos regionales como el ICAP, para compartir sus procedimientos, estrategias, logros y retos, con el objetivo de enriquecerse con las experiencias de sus afines.

Conclusiones

No queda duda que los SNIP's son una herramienta fundamental para cumplir con la tarea básica del Estado, de brindar servicios y derechos que la sociedad por sí sola no pueda conferir. Durante los últimos quince años, los SNIP's han experimentado una evolución importante en sus respectivos marcos legislati-

vos. Hoy en día todos cuentan con los elementos básicos para funcionar, pero requieren de muchísimo fortalecimiento en diversas áreas para llegar a ser canalizadores efectivos de fondos de inversión y para ser instrumentos de mejora de la calidad de las inversiones públicas en la región. Los SNIP's enfrentan el reto de asumir estas nuevas responsabilidades a la vez que consolidan su funcionamiento.

En este sentido, el ICAP, en el marco de su misión de fortalecer las competencias del recurso humano, la reforma y modernización de las entidades públicas y el apoyo para la integración centroamericana, está en capacidad de aportar en la formación académica y actualización profesional de los funcionarios de los SNIP's y las instituciones públicas que forman parte de los mismos, así como en el desarrollo e implementación de herramientas administrativas para apoyar a esta fundamental tarea al nivel institucional, nacional y regional.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishers: New York, New York USA. 2012.
- Catalan, Luis Antonio. "Guatemala: Sistema Nacional de Inversión Pública." Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Dabla-Norris, Era; Jim Brumby; Annette Kyobe; Zac Mills, and Chris Papageorgiou. "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency" (IMF Working Paper). Washington, D.C: USA. Febrero, 2011.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf>.
- De Mello, Luiz. (2010), "Fiscal Decentralisation and Public Investment: The Experience of Latin America", OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) Economics Department Working Papers, No. 824, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5km347r2hhbp-en>
- Fallas Calderón, Luis. "Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SNIP's, Costa Rica. Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Jacobs, Davina. "A Review of Capital Budgeting Practices," (IMF Working Paper). Washington, D.C.: USA. 2008.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08160.pdf>

- Hernández, Miguel. "Sistema Nacional de Inversión Pública de la RD." Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Informes del Director a la Junta General del ICAP 1990 al 2011. Hugo Zelaya Cáliz y Rethelny Figueroa de Jain. 1990 al 2011.
- International Monetary Fund. "Public Investment and Fiscal Policy." Marzo, 2004.
<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/>
- "La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas" (Manual 23). ILPES. Santiago de Chile. 2002.
- Makon, Marcos. "Planificación e Inversión Pública: ¿Estaremos ante una Nueva Guerra Civil?". I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Martner, Ricardo. "Panorama de la Gestión Pública en América Latina." I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Ministerio de Economía y Finanzas de República de Panamá, MEF. *Manual de Organización y Funciones*. Ciudad Panamá, Panamá. Agosto 2009.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Vice Ministerio de Planificación, Dirección General de Inversión Pública. "Normas Técnicas Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP." Santo Domingo, República Dominicana. 2011.
- Montás, Juan. "Discurso de Apertura." I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Ortegón, Edgar y Pacheco, Juan Francisco. "Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado" (Manual 34). ILPES. Santiago de Chile. 2004.

- Ortegón, Edgar. Presentación: "Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe." ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Pacheco, Juan Francisco y Contreras, Eduardo et al. "Los SNIP's de América y el Caribe: ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?" Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- "Plan Estratégico Institucional 2011-2015. ICAP: San José, Costa Rica. 2012.
- Portocarrero, Ivania. "El Sistema Nacional de Inversión Pública de Nicaragua." Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Rajaram, A., T. M. Le, N. Biletska, J. Brumby. "A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management," World Bank Policy Research Working Paper No. 5397. Washington, DC USA. 2010.
- Rodríguez Ortiz, Ana María. "Rol de la inversión pública en el crecimiento económico y reducción de la pobreza." Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Schick, Allen. "Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública y su Contribución a la Efectividad en Desarrollo." I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Secretaría de Finanzas de la República de Honduras, SEFIN. "Desempeño del Sistema Nacional de Inversión Pública." 2012.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala SEGEPLAN. "Marco normativo para el proceso de planificación y normas SNIP para proyectos de inversión pública: Ejercicio fiscal 2013." SEGEPLAN. Ciudad Guatemala, Guatemala. 2012.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala SEGEPLAN. "Marco conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública." Ciudad Guatemala, Guatemala. Julio 2007.

- “Sistemas Nacionales de Inversión Pública: para un Desarrollo Más Eficaz.” I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Torero, Máximo. “Visión Estratégica de las Inversiones para el Desarrollo Regional.” Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Villanueva Arévalo, César. “La Inversión Pública Regional en el Marco de la Descentralización.” Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Von Hesse, Milton. “¿Contribuye la Inversión Pública a mejorar la calidad de vida de la población y a reducir la pobreza?” Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009 ◇

ANEXO

**PROGRAMAS Y CURSOS DE FORMACIÓN EN GERENCIA
DE PROYECTOS REALIZADOS POR EL ICAP CONJUNTAMENTE
CON UNIVERSIDADES DE CENTROAMÉRICA**

País	Año	Institución contraparte	Nombre del Programa
Guatemala	1992	Universidad de San Carlos de Guatemala Instituto Nacional de Administración Pública USAC-INAP	Curso sobre Sistema de Información para la Gestión Pública, Maestría en Administración Pública
Honduras	1993	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
			Maestría Latinoamericana de Trabajo Social
	1994	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
			Maestría Latinoamericana de Trabajo Social
Nicaragua	1995	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN	Posgrado de la Escuela de Economía Agrícola.
Honduras	1995	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
			Maestría Latinoamericana de Trabajo Social

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País	Año	Institución contraparte	Nombre del Programa
Nicaragua	1996	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN	Posgrado de la Escuela de Economía Agrícola.
Honduras	1996	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
	1997	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
			Maestría Latinoamericana de Trabajo Social
1998	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Carrera de Administración Pública	
Panamá	1998-1999	Universidad Autónoma de Chiriquí	Maestría Panameña en Gerencia Estratégica
	1999-2000	Universidad Tecnológica de Panamá Ministerio de Economía y Finanzas/ BID	Posgrado Panameño en Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos de Inversión.
El Salvador	1999-2001	Universidad Dr. José Matías Delgado	Maestría Salvadoreña en Administración Pública con énfasis en Gerencia de Proyectos de Desarrollo
Panamá	2000-2001	Universidad Tecnológica de Panamá Ministerio de Economía y Finanzas/ BID	Posgrado Panameño en Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos de Inversión.
Honduras	2002	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Maestría Centroamericana en Economía y Planificación del Desarrollo

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País	Año	Institución contraparte	Nombre del Programa
Nicaragua	2002	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
	2003	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
Honduras	2004-2006	Municipalidad de Yoro, Departamento de Yoro	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
	2004	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Maestría en Forestería Comunitaria del Centro Regional del Litoral Atlántico Curla, La Ceiba Curso: Formulación Administración y Evaluación de Proyectos Forestales
Nicaragua	2004	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
	2005	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
	2006	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
Honduras	2006	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Carrera Administración Pública.
	2007-2009	Universidad Nacional de Agricultura, UNA Catacamas, Departamento de Olancho	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
	2007-2009	Universidad Nacional de Agricultura, UNA Danlí, Departamento de Paraíso	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales del ICAP.