

documentos

El Sistema Nacional de Inversión Pública de Guatemala*

Dirección Nacional
de Inversión Pública**

DESCRIBE EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, SNIP, Y SUS INTERRELACIONES CON OTROS SISTEMAS, SU MARCO CONCEPTUAL, OBJETIVOS, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN, ASÍ COMO EL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA QUE RIGE EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

MARCO GENERAL

División político administrativa

De conformidad con la Constitución Política de la República, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades.

Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo; el idioma oficial es el español y forman parte de su patrimonio cultural 22 lenguas nativas.

El territorio se divide en 22 departamentos y 331 municipios, que son instituciones autónomas.

La Ley de Regionalización en vigencia, estableció la conformación de 8 regiones de desarrollo del país, cada una de las cuales está constituida por uno o más departamentos con características geográficas, sociales y económicas similares.

Organización de la administración pública

Guatemala delega su soberanía en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no existe subor-

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública", del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN.

dinación entre los mismos. La función de administración recae básicamente en el Organismo Ejecutivo, el que se encuentra conformado por ministerios de Estado, Secretaría de la Presidencia y entidades descentralizadas y autónomas.

En la actualidad los ministerios de Estado son los siguientes:

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- Ministerio de Cultura y Deportes.
- Ministerio de Economía.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de Finanzas Públicas.
- Ministerio de Gobernación.
- Ministerio de la Defensa Nacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Adicionalmente, con el propósito de agilizar la ejecución de la inversión a nivel nacional se crearon los fondos sociales, tales como el

Fondo de Inversión Social, FIS, el Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, y el Fondo de Desarrollo Indígena, FODIGUA, que operan de manera descentralizada. Sin embargo, existen otros fondos que operan como dependencias de los ministerios o Secretarías de Estado, tal es el caso del Fondo Guatemalteco de la Vivienda, FOGUAVI, el Fondo de Solidaridad para Desarrollo Comunitario, FSDC, Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente, FOGUAMA, entre otros.

Existen, además, dos órganos que desempeñan funciones de control político, siendo éstos la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral. Adicionalmente, seis entidades desempeñan funciones de control jurídico administrativo, a saber:

- Contraloría General de Cuentas.
- Corte de Constitucionalidad.
- Instituto de la Defensa Pública Penal.
- Ministerio Público.
- Procuraduría General de la Nación
- Registro General de la Propiedad

En el nivel local existen las municipalidades, que constituyen los gobiernos de los municipios del país, que de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República son entidades autónomas.

Interacción del Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP, y el Sistema de Gestión Pública

Con los Sistemas de Apoyo a la Función de Planificación

El Sistema Nacional de Inversión Pública, interactúa con otros sistemas que apoyan la función de planificación.

Sistema de Indicadores Socioeconómicos

La disponibilidad de indicadores económicos y sociales actualizados y confiables es de suma utilidad, pues contribuye a tener una visión realista de los problemas socioeconómicos que afectan al país, lo que constituye el punto de partida para el diseño de estrategias y planes de mediano y largo plazo y programas de inversión pública.

Este sistema contempla un conjunto de indicadores actualizados y confiables, cuyo seguimiento y continuidad permite conocer la evolución de los planes, programas y el impacto socioeconómico de los proyectos, a efecto de orientar las decisiones en esta materia. Adicionalmente, el sistema permite analizar y medir el impacto de las medidas de la política económica y de los resultados de las políticas sociales definidas.

Este sistema le proporciona al SNIP los insumos para definir las variables que permiten proyectar las inversiones y elaborar las matrices de priorización.

Sistema de Proyecciones Macroeconómicas

La formulación de escenarios macroeconómicos proporciona el marco general para la programación de mediano plazo, por ello, el sistema de proyecciones macroeconómicas adquiere especial importancia en la elaboración del Programa de Inversión Pública.

En este sentido, la información contenida en el sistema, específicamente lo relacionado con la programación financiera, permite en función de la disponibilidad de recursos internos y de la capacidad de endeudamiento externo, plantear diversos escenarios que permiten definir un programa de inversiones públicas realista.

Sistema Nacional de Información Geográfica, SIG

Este sistema recopila información geográfica integrada del país (estadística, económica, cultural u otra), proveniente de diferentes entidades que la generan y sirve de apoyo al SNIP en la generación de reportes georeferenciados de seguimiento de proyectos, a nivel local, municipal, departamental, regional o nacional.

Este insumo asociado con otros indicadores permite focalizar la inversión en los lugares que muestran mayores carencias y menores índices de desarrollo humano.

Relación del SNIP con otros sistemas de la gestión pública

El SNIP se complementa con la información procesada en otros sistemas de la gestión pública. Los siguientes son normados por la institución competente.

Sistema de Formulación de Presupuesto

El SNIP se relaciona con el Sistema de Presupuesto en los siguientes procesos:

- *Formulación del Presupuesto de Inversión Pública:* Al órgano rector del Sistema de Presupuesto le corresponde, en función de las prioridades de gobierno, fijar los límites presupuestarios, mientras que la estimación de la programación anual de la inversión pública, a través del Programa de Inversiones Públicas, PIP, compete al órgano rector del SNIP. Con la programación sugerida, el Sistema de Presupuesto incorpora la asignación de los recursos para preinver-

sión e inversión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, distribuidos institucionalmente y de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

- *El seguimiento a la ejecución:* Incluye el seguimiento físico, financiero, administrativo y cualitativo. En el tiempo, el seguimiento del PIP tiene un horizonte multianual, mientras que presupuestariamente es anual.

El seguimiento a la ejecución de los proyectos corresponde en primer término a los ejecutores y paralelamente existe seguimiento por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, y del Ministerio de Finanzas Públicas. El análisis de la información de seguimiento es particularmente importante para determinar el cumplimiento de objetivos, metas y productos.

Sistema de Contabilidad Integrada, SICOIN

Registra el movimiento contable de la ejecución del presupuesto de inversiones, lo que incluye gastos efectuados con recursos internos (tesorería) y los efectuados con recursos de origen externo. Esta información dinámica, es compartida con el SNIP, lo que permite efectuar un seguimiento integral a

la ejecución financiera del PIP y tener otra fuente de información comparativa.

Sistema de Tesorería

La programación del flujo de caja para la ejecución del presupuesto es responsabilidad de la Tesorería Nacional. Para el SNIP es importante tener garantizada la disponibilidad de recursos para la ejecución de los proyectos según lo programado, información que será consultada a través de este sistema. A la vez, la consolidación de la programación de la ejecución del SNIP es un elemento base para la fijación de cuotas por la Tesorería.

Sistema de Crédito Público

La Comisión de Crédito Público, dirigida por el Ministerio de Finanzas Públicas e integrada por el Banco de Guatemala y SEGEPLAN, define la política de crédito en el marco de los acuerdos establecidos en las negociaciones con los organismos internacionales de financiamiento, grados de concesionalidad, techos de endeudamiento, etc.

Uno de los objetivos principales del Sistema de Crédito, es velar por el uso eficaz y eficiente del crédito a través del desembolso oportuno de los recursos contratados, y reducir al mínimo el gasto en que se incurre por el concepto de comisio-

nes de compromiso e intereses por mora.

Concretadas las etapas de gestión y negociación de financiamiento externo, la información correspondiente alimentará al Sistema de Crédito Público, para el registro de la deuda y la posterior administración de la misma.

El Sistema de Crédito Público le proporciona al SNIP los límites de endeudamiento coherentes con la capacidad de pago del país, así como información sobre el registro de los desembolsos.

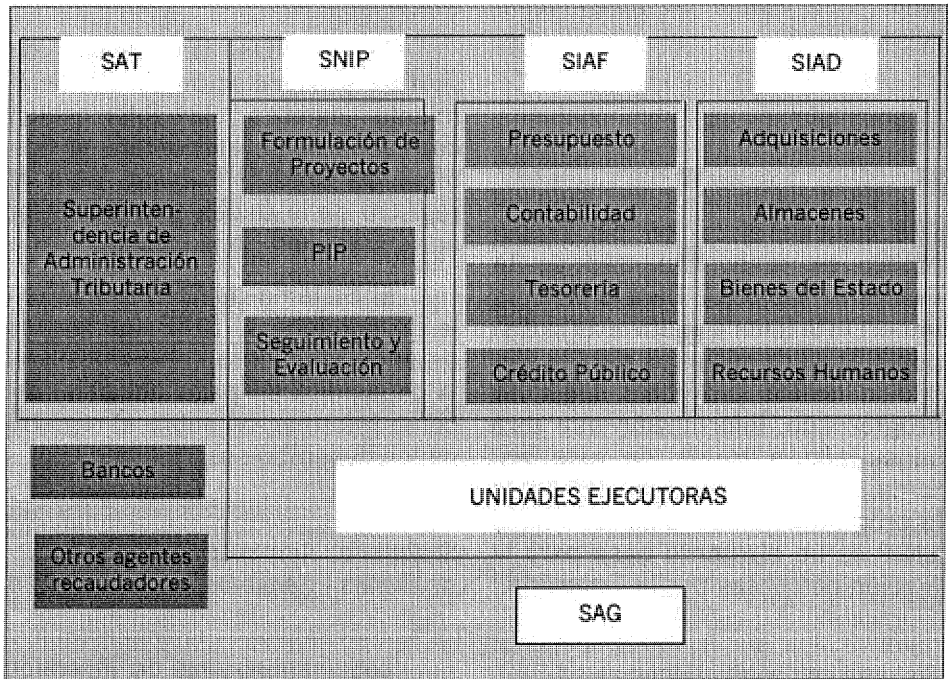
Sistema de Administración de Bienes y Servicios

Las instituciones de inversión pública deben realizar sus operaciones de contratación de las adquisiciones de bienes y servicios, así como los procesos de programación, recepción, almacenamiento y contabilización bajo la normativa establecida por este Sistema.

Sistema de Auditoría y Control Gubernamental

El Sistema de Auditoría Gubernamental, SAG, evalúa los resultados de las operaciones de inversión realizadas a través del SNIP, y determina responsabilidades sobre las decisiones de inversión adoptadas por las autoridades de las instituciones.

SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN PÚBLICA



EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

Antecedentes

Hace poco más de una década, Guatemala incursionó en el campo de los sistemas de información de la inversión pública, como una forma alternativa de facilitar y optimizar el trabajo y de disponer de información para la toma de decisiones.

En 1989 con el propósito de dar seguimiento a la inversión pública, orientada principalmente a las operaciones financieras interna-

cionales, la Dirección de Fianciamiento Externo y Fideicomisos, hoy Dirección de Crédito Público, del Ministerio de Finanzas Públicas, con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, diseñó y desarrolló el Sistema de Seguimiento de Proyectos, SEGUI.

A mediados de los noventa, con la asistencia técnica de la Agencia Alemana de Cooperación, la SEGEPLAN realizó esfuerzos que permitieron establecer las bases conceptuales para el diseño y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP. De esa experiencia, se obtuvieron significa-

tivos logros, entre los que se puede mencionar la creación de un fondo (en fideicomiso), para financiar estudios y diseños, el arraigo de la importancia de la preparación de un Programa de Inversiones Públicas, PIP, como orientador de la asignación de recursos presupuestarios y la operación de un sistema de información de proyectos conocido como SINISEP.

Con el afán de mejorar la eficiencia en el sistema de información de proyectos, en 1997, la SEGEPLAN sustituyó el SINISEP por el Sistema de Información Integral, SII, que surgió como respuesta a las necesidades de información y su oportunidad, de esa cuenta se constituyó en un instrumento de apoyo a la toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la coordinación del proceso de planificación y programación de la inversión.

En 1998, se hizo evidente la necesidad de diseñar y poner en marcha un Sistema Nacional de Inversión Pública, técnicamente sustentado en un marco conceptual y con una organización funcional y operativa adecuadamente definida. En este nuevo esfuerzo la SEGEPLAN contó con el respaldo del Ministerio de Finanzas Públicas, a través del Proyecto SIAF-SAG. Para el proceso de formulación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, del ejercicio fiscal 2002, se logra iniciar el proceso de implementación del SNIP, mediante la definición de la normativa de inver-

sión que las instituciones de gobierno deberían observar en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto de inversión.

Marco conceptual

Se entiende por Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP, el conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que tienen por objetivo, en el contexto de un Estado moderno, ordenar el proceso de la inversión pública, para poder concretar las opciones de inversión más rentables económica y/o social, considerando los lineamientos de la política de gobierno. Es un instrumento de gestión que permita transformar las "iniciativas de inversión" en proyectos concretos, que funciona considerando el ciclo de vida del proyecto.

El SNIP opera en el marco de las políticas macroeconómicas, sectoriales y regionales definidas en el Plan de Desarrollo, las cuales sirven de marco referencial para la selección y priorización de proyectos. De esta forma, el SNIP canaliza sus esfuerzos a la formulación y actualización de un Programa de Inversiones Públicas, PIP, multianual, que proporciona al sistema presupuestario la información necesaria, para la elaboración del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado en materia de inversión, y a la vez, orienta la negociación de la cooperación internacional en fun-

ción de las prioridades de desarrollo.

Objetivos

Objetivo general

El principal objetivo del SNIP es concretar las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social, atendiendo los lineamientos de la política de gobierno.

Objetivos específicos

- Desarrollar, difundir y capacitar sobre procedimientos metodológicos, normas e instructivos uniformes para la formulación, evaluación, análisis técnico económico, ejecución y seguimiento de las iniciativas de inversión.
- Conformar y mantener actualizada una cartera de proyectos de inversión, que considere las fases de preinversión, ejecución y operación, con el propósito de apoyar la toma de decisiones en la gestión de la inversión.
- Apoyar una eficiente asignación y administración de los recursos de inversión, mediante el establecimiento de procedimientos y criterios

que eviten la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

- Apoyar la selección, priorización y jerarquización de programas y proyectos de inversión, que conforman los programas de inversión del gobierno, mediante la preparación y formulación del PIP.
- Efectuar seguimiento al avance del PIP, a su ejecución anual, particularmente los proyectos que lo integran, y proponer medidas para impulsar y mejorar su ejecución.
- Asegurar la disponibilidad de información confiable y oportuna para la toma de decisiones.
- Proponer anualmente los proyectos y programas con informe favorable de SEGEPLAN a incorporarse en el presupuesto anual del Estado, siguiendo para ello las directrices y límites del gasto de inversión, establecidos por el órgano rector del sistema presupuestario.
- Disponer de carteras de proyectos de inversión con dictamen favorable, con las que el país negocie su financiamiento con organismos bilaterales y multilaterales.
- Definir las responsabilidades institucionales de los entes

participantes en el proceso de inversión pública.

- Integrar el SNIP con los otros sistemas que conforman el Sistema de Gestión Pública.

Organización del sistema

Modelo funcional

El SNIP opera dentro de una organización que apoya la descentralización, en la que participan e interactúan todos los organismos sectoriales y regionales que promueven y ejecutan proyectos de inversión pública. Está diseñado para capturar los requerimientos de inversión desde la base, partiendo de una tipificación de proyectos locales, departamentales, regionales y nacionales.

El mayor involucramiento de la sociedad civil en la identificación de sus necesidades, problemas y carencias y la promoción de proyectos que den respuesta a los mismos, establece las bases para fundamentar el proceso de descentralización de las inversiones públicas. Estos procesos participativos expresan con mayor precisión las necesidades del grupo social objetivo. Debe tenerse en cuenta que los procesos participativos deben estar orientados a darle cumplimiento a los planes y programas de desarrollo nacionales y regionales,

promoviendo con ello de manera integral el desarrollo del país.

Desde el punto de vista funcional del sistema, destacan tres aspectos básicos:

- *Decisión:* En este nivel se toman decisiones y se priorizan los proyectos de inversión a realizar, con base a los informes favorables emitidos por la SEGEPLAN. La función de decisión reside en el Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la República y los Ministros de Estado (que a la vez son los rectores sectoriales), en el Sistema de Consejos de Desarrollo a través de sus presidentes regionales y departamentales (gobernadores), y en los Concejos Municipales, a través de los alcaldes.

Sin embargo, es importante resaltar que el Ministerio de Finanzas Públicas y la SEGEPLAN, son los que tienen a su cargo la parte normativa del sistema, es decir, son los que dictan las normas, instrucciones, procesos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para todo el proceso de la inversión pública.

Los ministerios tienen a su cargo dictar las políticas del sector y tomar las decisiones en materia de inversión, definiendo hacia dónde debe dirigirse la inversión en función de los lineamientos de política establecidos.

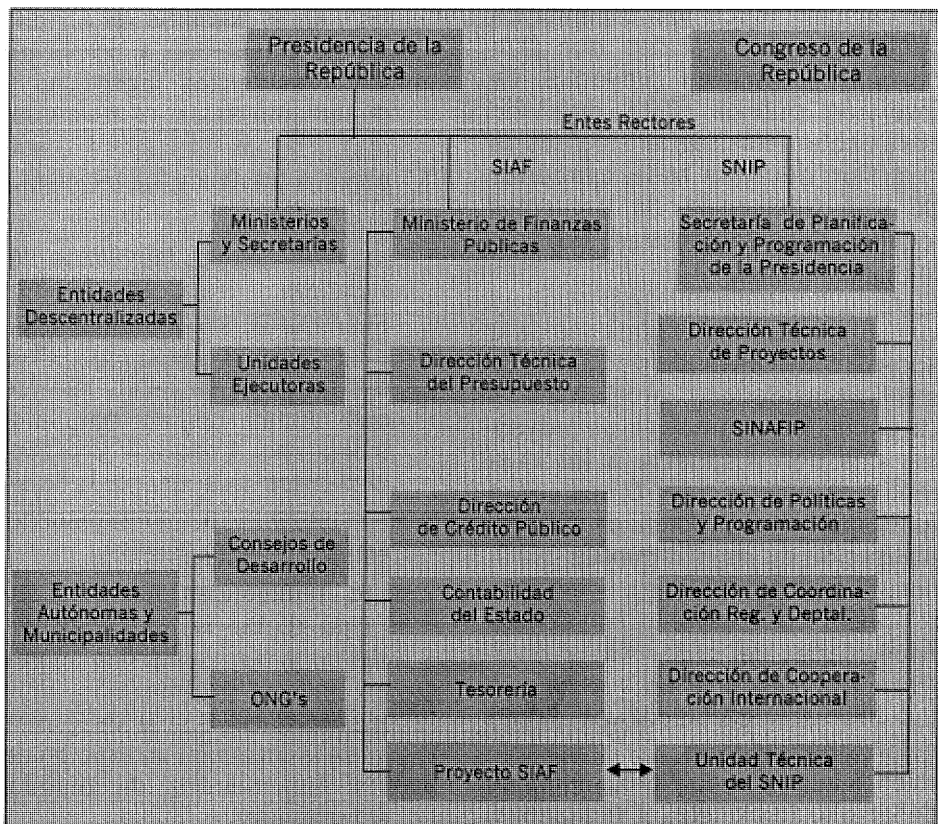
Se ubica también en esta función el Congreso de la República, que es el órgano que por mandato constitucional, aprueba en definitiva el presupuesto del Estado.

- **Gestión:** Es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación y evaluación de proyectos, su ejecución y puesta en marcha. La función de gestión es efectuada por las dependencias del Gobierno Central, entidades descentrali-

zadas, consejos de desarrollo y municipalidades.

- **Coordinación y asesoría:** Esta función recae en SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas, consiste en administrar los instrumentos del sistema, en emitir informes sobre la viabilidad técnico-económica de los proyectos de inversión nuevos y de arrastre, que sometan anualmente a su consideración las instituciones del sector público.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SNIP



En el proceso de la inversión, interactúan SEGEPLAN con el Ministerio de Finanzas Públicas como entes rectores del SNIP y del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF respectivamente y las unidades técnicas de planificación institucional, lo que asegurará la operatividad del sistema, la fluidez de la información y la homogeneidad de criterios para la toma de decisiones.

Modelo operativo

Este modelo presenta en forma dinámica, la ruta que deben seguir las iniciativas de inversión dentro del sistema, estableciéndose las instancias, los niveles y las relaciones que deben existir entre éstos para asegurar la plena consistencia de la inversión pública. Ya se indicó que el sistema tiende a favorecer la descentralización y de esa cuenta, el modelo está organizado para capturar los requerimientos desde la comunidad, de ahí que el sistema opera en dos ejes transversales, uno sectorial y el otro territorial.

Esquema sectorial

La Ley del Organismo Ejecutivo instituye los rectores sectoriales, de donde deben emanar las políticas, normativa e instrucciones para el funcionamiento de cada sec-

tor; esto significa que toda iniciativa de inversión correspondiente a un sector, independientemente de su origen, debe ser avalada y aprobada por el órgano rector sectorial, lo que evitará la desorganización y discrecionalidad. Los beneficios de ordenar el proceso de inversión sectorial son muchos, pero puede resumirse en los siguientes:

- Desarrollo ordenado y coherente.
- Utilización eficiente y eficaz de los recursos del sector público.
- Coordinación efectiva de la inversión que realizan las diversas instituciones en torno al sector, aunque sean instituciones no dependientes del ministerio rector sectorial.
- Previsión efectiva de los gastos recurrentes al entrar en operación el proyecto de inversión que se ha ejecutado.
- Fortalecimiento sectorial.

Esquema regional

En este esquema es donde la sociedad civil tiene su mayor expresión. El SNIP funciona bajo el mismo esquema determinado en la Ley de Consejos de Desarrollo.

Las políticas y objetivos de desarrollo específicos para cada región la dará el Consejo Regional del Desarrollo. Aquí es importante destacar que las políticas y objeti-

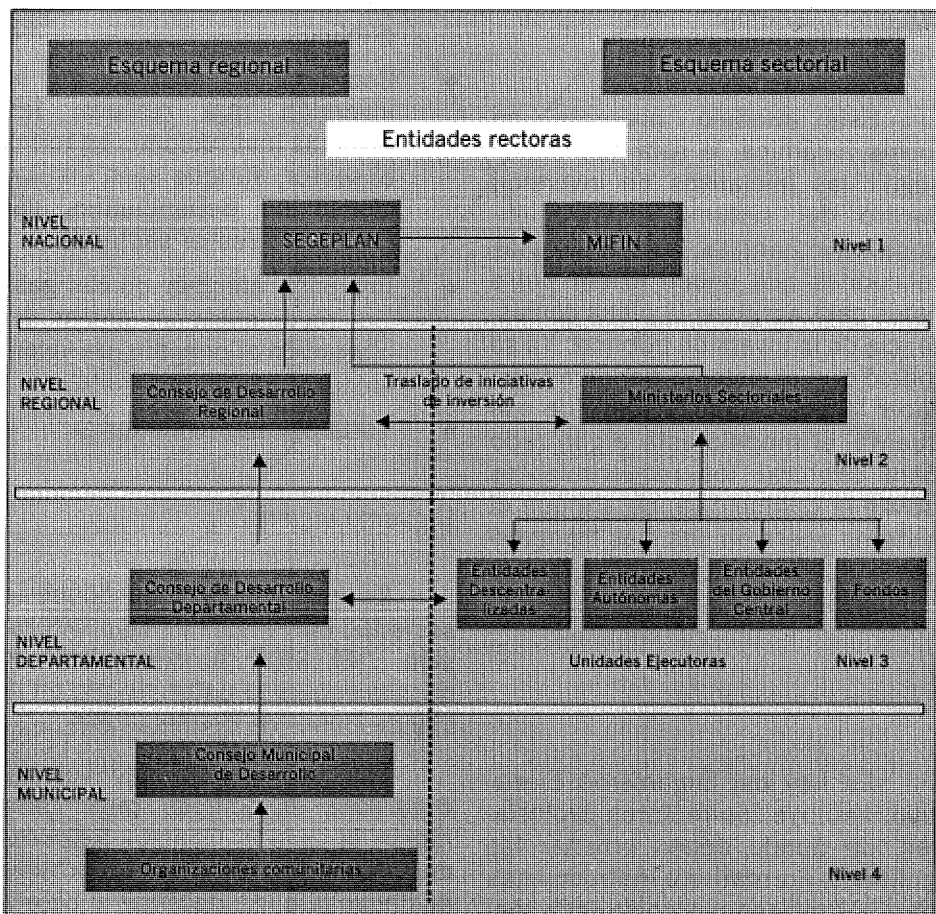
vos de desarrollo regionales deben armonizarse con las políticas sectoriales, de tal manera que la inversión se focalice en las áreas prioritarias, dando respuesta a las necesidades más urgentes de la población.

territorial, pertenece necesariamente a uno o varios sectores y por consiguiente, deberá ser canalizada, coordinada y aprobada por el órgano rector sectorial.

No debe perderse de vista que toda iniciativa de inversión aunque nazca bajo el esquema regional o

En el esquema regional, dada la estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo, se distinguen cuatro niveles:

MODELO OPERATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA



Aspectos legales

El Sistema Nacional de Inversión Pública, como toda acción del gobierno, se enmarca en preceptos constitucionales para su legitimidad. El Sistema se apoya en varios artículos constitucionales de carácter general, a saber:

Artículo 118. Principios del Régimen Económico

Establece entre otras, las siguientes obligaciones al Estado:

- Orientar la economía nacional.
- Complementar la iniciativa y actividad privada.

En el entendido de que la forma más concreta de complementar la actividad y producción privada es a través de la inversión pública, que resulta ser un incentivo y un orientador para el logro de los fines del Estado.

Artículo 119. Obligaciones del Estado

- Promover el desarrollo económico de la Nación.
- Promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa.
- Impulsar activamente el desarrollo ordenado y eficiente.

Entre las leyes de carácter secundario que apoyan el funcionamiento del Sistema está la Ley del Organismo Ejecutivo, estableciendo lo siguiente:

Artículo 14. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

- b) Diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión;

Artículo 35. Ministerio de Finanzas Públicas

- o) Definir, con base en la política económica y social de gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa.

Los artículos anteriores se ven reforzados por algunas disposiciones complementarias, tal es el caso del Artículo 1°. literal b), c) y d); Artículo 8; 9 literal f); 12; 15; 47; 62 literal k), todos de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Además, existen varias normas de carácter reglamentario que desarrollan la normativa en materia de inversión

proyectos de asistencia técnica y crediticia, organización, capacitación, fortalecimiento institucional, investigación y otras de similar naturaleza.

Estandarización de las principales variables del proceso y el ciclo de vida del proyecto

Teniendo presente que uno de los objetivos centrales del SNIP, es ordenar las inversiones públicas, se establecieron los conceptos y definiciones básicas en dicho tema, generando de esta forma la homogeneidad de los mismos. A través de los procesos de difusión y capacitación, la SEGEPLAN logrará la socialización de la terminología que deberá utilizarse a partir de la implementación del sistema.

Para efectos del SNIP se definieron dos tipos de proyectos, los que son consistentes con la terminología utilizada por el SIAF:

- *Proyecto que forma capital fijo:* es el que genera o modifica bienes, formación bruta de capital fijo, (ejemplo: carreteras, escuelas, hospitales, sistemas de agua potable, etc.). Se materializa generalmente en una obra física.
- *Proyecto que no forma capital fijo:* no generan ni rehabilitan bienes de capital fijo, su propósito es incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generar beneficios. Entre éstos se pueden mencionar los

El proceso de inversión pública

Es el conjunto de actividades y tareas destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, tanto de aquellos que provienen del ahorro interno como de los que son obtenidos por la vía de donaciones y endeudamiento interno y externo.

En este proceso es posible distinguir las siguientes actividades: identificación, formulación, evaluación, análisis técnico y económico, priorización, programación y asignación de recursos, ejecución, seguimiento físico y financiero, operación y evaluación *ex-post*.

A raíz de la existencia de una necesidad insatisfecha, resulta la primera actividad del proceso de inversión que se inicia con la idea, es decir, la identificación del proyecto y consiste en precisar el problema. En el planteamiento y análisis del problema corresponde definir la necesidad que se pretende satisfacer o se trata de resolver. De este análisis, se precisará el bien que se desea construir o el servicio que se pretende prestar. En esta instancia es posible adoptar diversas decisiones, tales como abandonarla, postergar su estudio o pro-

fundizar en éste. De ahí que la aprobación de una iniciativa de inversión se hace por etapas, y hasta agotar satisfactoriamente la anterior puede aprobarse la siguiente y en esa medida se asignarán los recursos de presupuesto.

Si la decisión es continuar, se realiza la formulación del proyecto que consiste en el desarrollo secuencial de las etapas de preinversión asociadas a la toma de decisiones, con la finalidad que durante dicho proceso, se aporten elementos de juicio técnico-económicos que permitan conocer la conveniencia y factibilidad de llevar a cabo la idea del proyecto.

Paralelamente se estará evaluando cada una de las etapas del proceso, analizando la viabilidad técnica de las alternativas propuestas, descartando las que no son factibles técnica y económicamente, profundizando en las alternativas consideradas más convenientes para que, finalmente, se estudie la alternativa viable con la cual se ejecutará el proyecto. Las actividades de identificación, formulación y evaluación serán responsabilidad de las instituciones postulantes o rectores sectoriales.

Evaluada la alternativa por los entes sectoriales, se realizará el análisis técnico-económico, que consiste en revisar el documento de proyecto que respalda la formulación del mismo, que puede ser perfil, prefactibilidad o factibilidad.

Cualquiera que sea el nivel de estudio, los aspectos a analizar son: la metodología utilizada, la definición correcta del proyecto, el estudio de las alternativas presentadas, análisis de costos de inversión y operación y el financiamiento. Adicionalmente, se debe analizar si el proyecto es compatible con las políticas sectoriales. Como resultado de este análisis se elabora el informe que contiene la recomendación respecto a la conveniencia de ejecutar el proyecto, así como las observaciones de índole técnico-económico, según corresponda.

Si el proyecto obtuvo un informe favorable, se realiza la priorización, que consiste en determinar si éste puede ser seleccionado e incluido en el PIP. Esta selección se realiza aplicando criterios sectoriales, regionales y nacionales, de tal forma, que el proyecto finalmente seleccionado cumpla con las prioridades de gobierno. Las actividades de análisis técnico-económico y la conformación del PIP son realizadas por SEGEPLAN. El propósito de las mismas es orientar el proceso de asignación de recursos con las iniciativas de inversión más rentables, de acuerdo al costo de oportunidad de los recursos públicos.

Integrado y analizado el PIP (que contiene la programación de las inversiones públicas), se constituye en la base para el proceso de asignación de recursos, función que es responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas, rector

del Sistema de Presupuesto. La SEGEPLAN propone los montos a ser considerados en el anteproyecto de presupuesto y finalmente la Dirección Técnica del Presupuesto asigna los recursos para la ejecución del proyecto, actividad realizada por las unidades ejecutoras y que consiste en concretar físicamente lo planificado en la formulación del proyecto.

En el transcurso de la ejecución se debe emprender el seguimiento físico y financiero con el propósito de verificar la adecuada utilización de los recursos financieros y que las metas físicas se cumplan de acuerdo a los cronogramas de ejecución previamente establecidos. En esta actividad pueden identificarse problemas que obstaculicen la ejecución del proyecto, de ser así, deberán tomarse las medidas correctivas administrativas. Esta responsabilidad es de las instituciones que ejecutan el proyecto. Es oportuno indicar que el seguimiento a la ejecución de los proyectos que conforman el PIP es responsabilidad compartida de SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas.

Concluida la etapa de ejecución, el proyecto entra en operación, es decir, inicia el funcionamiento del bien o servicio que satisfecerá la necesidad identificada o prevista al inicio del proceso. Esta actividad es realizada por la unidad designada para operar el proyecto.

Finalmente, y para concluir el proceso, se realizará la evaluación *ex-post*, que pretende examinar al proyecto desde una perspectiva más amplia, intentando determinar las razones de éxito o fracaso, con el objeto de replicar las experiencias exitosas en el futuro y de evitar los problemas presentados. Adicionalmente, debe proporcionar información sobre la eficacia y efectividad del proyecto en el cumplimiento de los objetivos trazados en su diseño, a través del Informe de Término del Proyecto. En relación a las responsabilidades de esta actividad, se consideran por un lado, a la unidad ejecutora del proyecto como responsable directa por los resultados obtenidos y por otro, a SEGEPLAN, como encargada de analizar la información y verificar que se haya ejecutado el mismo proyecto que se aprobó originalmente, y de medir el impacto en los indicadores y las estrategias de desarrollo.

Los componentes del SNIP

La estructura del sistema se fundamenta en cuatro pilares básicos que son:

- Las normas e instrucciones.
- La capacitación.
- Las metodologías.
- El Sistema de Información.

Normas e instrucciones del SNIP

Conjunto de procedimientos que anualmente se trasladan a todo el sector público con el objetivo de regular y ordenar el proceso de la inversión pública, cualquiera que sea la etapa del ciclo de vida de la iniciativa de inversión, para la cual se desee solicitar recursos.

A través de la definición y aplicación de normas e instrucciones se pretende:

- Orientar y ordenar el proceso de la inversión pública hacia las oportunidades de inversión más rentables, basadas en criterios de rentabilidad social.
- Establecer con mucha claridad los procedimientos que se utilizarán durante el proceso presupuestario, en materia de formulación y evaluación de las iniciativas de inversión.
- Señalar el procedimiento que se aplicará durante el desarrollo del proceso presupuestario, en materia de análisis técnico y económico de las iniciativas de inversión.
- Fijar una fecha de presentación de las iniciativas de inversión a SEGEPLAN.

- Establecer la cobertura institucional en el tema de la inversión.
- Definir el procedimiento que se utilizará para darle el seguimiento físico y financiero a las iniciativas de inversión.

La capacitación y difusión del SNIP

Para efectos de comprender el papel que juega la capacitación dentro del proceso de institucionalización y consolidación del SNIP, se hace necesario partir de los conceptos de capacitación y difusión.

La capacitación se define como la acción destinada a preparar a las personas con la finalidad de habilitarlos para realizar una actividad determinada; y la difusión como la acción orientada a divulgar o preparar ciertas ideas, normas, instructivos o información con la finalidad de apoyar el desarrollo de una actividad determinada.¹

De ahí que el propósito de este proceso es constituir o fortalecer la capacidad institucional y humana, con la finalidad de crear y mejorar el proceso de formulación y evaluación de proyectos de todo el sector público.

La institucionalización del sistema apunta a:

1. Definiciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

- Crear una cultura de proyectos, que permita mejorar el proceso de inversión pública.
- Poner en práctica las metodologías específicas de formulación y evaluación de proyectos.
- Contribuir a establecer criterios de homogeneidad que permitan normar la formulación y evaluación de proyectos, para disponer de elementos o bases de comparación comunes al analizar las diferentes alternativas de solución para un determinado problema.
- Cooperar con elementos teóricos al proceso de toma de decisiones.
- Ayudar a mejorar las carteras de proyectos en preinversión.
- Garantizar la sostenibilidad al Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP.

En cuanto a su estructura, el plan de capacitación está sustentado, en ejes temáticos relacionados con la programación de las inversiones y el presupuesto, centrando el esfuerzo en el adecuado manejo del ciclo del proyecto, con especial énfasis en lo que se refiere al proceso de la preinversión.

Metodología de capacitación

Toda la capacitación se sustentará en el marco de un sistema

docente de carácter teórico-práctico a efecto de que se enmarque en una metodología de aprender haciendo, y con el propósito básico de que todo el producto del sistema de aprendizaje genere un valor agregado con utilidad práctica, por ejemplo, todos los proyectos que se formulen dentro del proceso de capacitación, ya sea a niveles de perfil, prefactibilidad o factibilidad, deberán pasar a ser un insumo para el banco de proyectos dentro del módulo de la preinversión.

Metodologías de formulación y evaluación de proyectos

Es una herramienta de diseño y análisis que contribuye a guiar la toma de decisiones sobre la mejor alternativa que se debe ejecutar, permitiendo con ello, optimizar la utilización de los recursos de inversión al comparar los beneficios y los costos asociados a un proyecto durante su ciclo de vida.

Tiene como objetivo comparar los beneficios y los costos asociados a un proyecto y se caracteriza por ser:

- Una herramienta que permite la formulación y evaluación de proyectos, para recopilar, crear y analizar en forma sistemática un conjunto de antecedentes económicos y técnicos que permitan juzgar cualitativa y cuantitativamente las

ventajas y desventajas de asignar recursos a una determinada iniciativa de inversión.

- El instrumento para determinar la alternativa rentable y desechar aquellas que no lo son.
- El insumo que provee información para el análisis de las alternativas de inversión.
- La plataforma sobre la que debe fundamentarse el proceso de capacitación del SNIP.

Tipos de metodologías y contenidos

Existen dos tipos de metodologías de formulación y evaluación de proyectos, la general y las específicas. La primera corresponde a la del mínimo costo, es decir, se analizan las alternativas de solución al problema detectado y se escoge aquella que representa el menor costo y que además, garantice la obtención de los beneficios. Esto implica la existencia de un presupuesto detallado, es decir, la desagregación de todas las partidas, componentes o actividades identificadas en el cronograma de actividades, identificando cantidades y precios unitarios, los que deben estar avalados o certificados por medio de las respectivas cotizaciones.

Las específicas se diferencian básicamente en la forma de medir y cuantificar los beneficios. En la

práctica, por ejemplo, en los proyectos sociales no resulta fácil medir los beneficios, por lo tanto, se parte del supuesto de que todos estos proyectos son socialmente rentables, por lo que se evalúan bajo el criterio de costo-eficiencia, por ejemplo, en el sector salud se deberán calcular indicadores de rentabilidad como "Costo Anual Equivalente, CAE", o "Costo de Operación Adicional"; para el sector educación, el indicador de rentabilidad a calcular será "Costo de Inversión por Alumno".

En lo que se refiere a proyectos productivos o de infraestructura, sus beneficios serán cuantificados a través de indicadores que permitan calcular directamente su costo-beneficio. Por ejemplo, en los proyectos relacionados con el transporte se utilizarán indicadores de rentabilidad como VAN, TIR (privado y social) y momento óptimo; los proyectos de riesgo procesarán indicadores de rentabilidad como VAN y TIR (social, privada) y la tasa de descuento privada.

Estructura

Para el Sistema Nacional de Inversión Pública, la aplicación de las metodologías para formulación y evaluación de proyectos, implicará al menos el desarrollo de los siguientes elementos, por parte de la institución presentadora o formuladora de la iniciativa de inversión.

- Identificación y definición del problema.
- Diagnóstico de la situación actual
 - Área de influencia.
 - Población.
 - Oferta/demanda.
 - Balance.
 - Proyección de la demanda.
 - Balance con demanda proyectada.
- Identificación, definición y selección de alternativas, incluida la optimización de la situación base.
 - ¿Tamaño óptimo?
- Evaluación del proyecto. Tipos: general y específica.
 - General: costo mínimo.
 - Específica: costo/eficiencia - costo/beneficio, según corresponda.
 - Análisis de sensibilidad.
- Antecedentes de respaldo de la información
 - Presupuesto.
 - Cronograma.
 - Planos.
 - Compromisos.
 - Certificados.
- Programas arquitectónicos.
- Listados de equipamiento.
- Otros, dependiendo del sector.
- Resumen, conclusiones y recomendaciones.

Participación de los ministerios

En este proceso, los ministerios jugarán un rol importante como entes rectores sectoriales, ya que la SEGEPLAN necesitará disponer y tener acceso a toda una batería de información, que el sector tiene la obligación de generar y además mantener actualizada.

Esto significa un fuerte fortalecimiento institucional de los ministerios, sus unidades de planificación y su nivel central y regional, manteniendo una interacción muy coordinada para crear y actualizar periódicamente la información particular de cada sector, por ejemplo: la matrícula actualizada en el ámbito escolar, las proyecciones de crecimiento de la población escolar, los pacientes atendidos por puestos de salud, las mediciones de tránsito, los cuales son algunos de los parámetros de información que deberán tener actualizados para apoyar el proceso de adecuación de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos que tendrá que desarrollar la SEGEPLAN en el mediano plazo.

El Sistema de Información del SNIP

La tendencia actual de la administración pública es optimizar la gestión y la prestación de los servicios públicos, para ello debe apoyarse en instrumentos sistematizados y automatizados. La información ha adquirido cada día mayor relevancia, sobre todo en cuanto a su calidad y oportunidad, por esta razón, en el campo de la inversión pública se requiere también que ella reúna y cumpla los mismos requisitos, para poder apoyar la toma de decisiones.

Debido a que la información sobre proyectos es variada y especializada, es necesario disponer de un instrumento que la registre, clasifique y organice, de tal forma que se convierta en un medio que favorezca y apoye el desarrollo del proceso en cada una de sus etapas de manera efectiva y además eficiente.

El Sistema de Información, es la herramienta computacional del SNIP que captura y procesa información actualizada de las iniciativas de inversión, en función del ciclo de vida, para apoyar la toma de decisiones.

Este sistema funciona sobre la base de un proceso ordenado y dinámico, que opera en forma descentralizada en los diferentes niveles de la administración pública, que tiene definidos los procedimientos, mecanismos, flujos de

información y acciones para capturar y producir información oportuna, relevante y actualizada en función del ciclo del proyecto, permitiendo a la vez adoptar y ejecutar las acciones y medidas correctivas necesarias para el óptimo desarrollo de los mismos.

El objetivo primordial del sistema es mantener un banco (inventario) de proyectos en las distintas etapas del proceso de inversión, asegurando la disponibilidad de información confiable y oportuna para apoyar la toma de decisiones.

Asimismo, facilitará mantener una cartera de proyectos formulados, evaluados y priorizados para que el país pueda negociar eficientemente la cooperación internacional; la integración del Programa de Inversiones Públicas; la determinación de los requerimientos de financiamiento y la asignación de recursos para los proyectos de inversión pública; el seguimiento físico y financiero de iniciativas de inversión; y la estimación de los gastos recurrentes que genera la inversión.

El sistema informático ofrece múltiples facilidades para apoyar el SNIP, es decir, éste se convierte en la herramienta básica que registra los movimientos que se producen en torno al proceso de las inversiones públicas. Entre éstos se pueden mencionar:

- Elimina tramitación burocrática y en papel y mejora la comunicación de los ejecuto-

res con los entes centrales del sistema.

- Apoya el proceso de estandarización de las variables del proceso de inversión.
- Asiste la programación de las inversiones y el proceso presupuestario en general.
- Registra en forma ordenada los flujos de información de las iniciativas de inversión.
- Apoya el seguimiento del proceso de transformación de ideas en proyectos realizables.
- Facilita la generación de información agregada, estadística y geográfica a las diferentes instancias para la toma de decisiones.
- Suministra la transferencia de requisitos, metodologías, instrucciones e información sobre el mismo proceso.

En el sistema de información de proyectos pueden distinguirse dos niveles de usuarios. Los primeros son los que están directamente involucrados en la producción de la información, adquiriendo roles específicos, dependiendo del nivel en que actúen. El segundo nivel de usuarios está constituido por todos los que emplean y se sirven de la información que genera el sistema.

El sistema recopilará información sobre variables, tal es el caso de la identificación y descripción del proyecto, información de la programación y avance físico y finan-

ciero, un resumen cualitativo de la situación actual del proyecto, así como sobre el avance de los resultados obtenidos, que servirá de base para la toma de decisiones o acciones a seguir, sobre la programación de la inversión.

La experiencia ha demostrado que para que un sistema de seguimiento sea aceptado y utilizado por la administración pública, éste debe ser de fácil manejo y flexible. Asimismo, la información requerida debe ser de utilidad para los niveles técnicos, ejecutivos, gerenciales y políticos.

Estructura del Sistema de Información

Está conformado por un conjunto de módulos que permiten dar seguimiento al ciclo de vida del proyecto en el proceso de inversión pública, cualquiera que sea la fase o etapa en que se encuentre.

Los módulos girarán en torno a las grandes tareas que realizará el SNIP, tal es el caso de la identificación de las iniciativas de inversión y el análisis y autorizaciones para obtener financiamiento; el seguimiento a las distintas fases del proyecto; la priorización de la inversión; el financiamiento (interno y externo); la construcción de escenarios; y el módulo de reportes gerenciales, entre los que se encuentra el Programa de Inversiones Públicas, PIP.

La institucionalización y sostenibilidad del Sistema tiene condicionantes que deben ser consideradas, entre las cuales pueden mencionarse:

- La voluntad y apoyo político para institucionalizar el uso como herramienta única en la gestión de la inversión.
- Mantenimiento informático permanente, que permita su óptimo funcionamiento y la adecuación a las necesidades de los usuarios.
- Diseño e implementación de un programa de capacitación permanente que responda a las necesidades de los diferentes niveles de usuarios.
- La obligatoriedad de la actualización de la información contenida en el sistema, con un adecuado control de calidad.

CONSIDERACIONES FINALES

Factores coadyuvantes y resultados obtenidos

Durante el 2001 se puso en marcha el Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP, con el propósito de superar las debilidades que presenta el proceso de inversión pública en el país, así como para potenciar los instrumentos de planificación y programación de las inversiones y apoyar a la vez, una

mejor y más eficiente asignación de los recursos de inversión.

La necesidad de ordenar el proceso de inversión pública, la transparencia y optimizar el uso de los recursos, se constituyeron en elementos favorables para el proceso de implantación del SNIP. De ahí que las autoridades de gobierno, tanto del Organismo Ejecutivo como del Legislativo, conscientes de la importancia de impulsar un sistema que permitiera, por un lado, ordenar el proceso de la inversión pública, y por otro, concretar las opciones de inversión más rentables económica y/o socialmente, considerando los lineamientos de la política gubernamental, decidieron apoyar e impulsar este esfuerzo.

En respuesta a los requerimientos mínimos establecidos por el SNIP, las instituciones públicas remitieron a la SEGEPLAN 5.357 documentos de proyectos nuevos y de arrastre para su correspondiente evaluación técnica, a efecto de incorporar en el presupuesto 2002 proyectos cuya ejecución esté sustentada técnica y económicamente.

Una vez evaluados los proyectos y considerando la limitación de los recursos, se llevó a cabo un proceso de priorización de proyectos, en el cual se consideraron criterios que permitían medir el impacto que las iniciativas de inversión tendrían en las prioridades de gobierno, definiéndose para el efecto, variables

regionales, sectoriales y el resultado de la evaluación técnica.

Conformado el banco inicial de proyectos, se trasladó a la Dirección Técnica de Presupuesto, DTP, a manera de proporcionar dicha información clasificada por institución responsable y especificados los proyectos aprobados, los pendientes por tener observaciones de forma y los rechazados con observaciones de fondo; que permitiera orientar la asignación de recursos de inversión en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para el 2002.

En este sentido, la puesta en operación del SNIP demandó un amplio esfuerzo de coordinación entre la SEGEPLAN y el MIFIN, especialmente con la Dirección Técnica del Presupuesto, DTP, así como con el resto de instituciones del sector público a través de procesos de difusión y capacitación acerca del sistema y la normativa para la inclusión de proyectos en los presupuestos institucionales. Este proceso estuvo orientado principalmente a consejos de desarrollo, instituciones centralizadas y descentralizadas, incluyendo fondos sociales.

Entre las actividades realizadas es importante destacar que en esta oportunidad se desarrollaron reuniones sectoriales, mediante las cuales se buscaba promover la función coordinadora de los ministerios o instituciones de Estado, como entes rectores, e impulsar la efi-

ciencia de la inversión evitando duplicidad de esfuerzos. Con esta actividad se logró la identificación de proyectos de arrastre; proyectos programados en más de una institución en el 2001 y la programación de proyectos para el 2002, que constituye el listado de proyectos priorizados de acuerdo a criterios definidos por el ente sectorial.

Adicionalmente, fue importante la coordinación entre la SEGEPLAN y la DTP, al momento de discutir los requerimientos presupuestarios de las instituciones del sector público y de los consejos de desarrollo, pues ello permitió una mejor asignación de los recursos de inversión en función de las prioridades establecidas por el gobierno y las instituciones responsables, atendiendo criterios técnicos que garantizaran la eficiente ejecución de los recursos asignados.

En resumen, se puede afirmar que los resultados alcanzados en este primer ejercicio de implantación del SNIP, son:

- Inicio del ordenamiento del proceso de la inversión pública.
- Cada proyecto presentado al SNIP cuenta con un documento técnico evaluado.
- Se conformó un banco de proyectos en el que se registraron 5.357 iniciativas de inversión.
- El Ministerio de Finanzas Públicas dispuso de un banco inicial de proyectos, que sirvió

de base para la asignación de recursos de inversión en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el 2002.

Principales limitaciones

Entre las principales limitaciones encontradas en este primer ejercicio destacan:

- La baja capacidad institucional para la formulación de proyectos, por lo que se hizo necesario realizar más de una jornada de evaluación, de tal manera que las instituciones tuvieran la oportunidad de mejorar sus documentos y aumentar las posibilidades de incluir sus iniciativas de inversión en el Proyecto de Presupuesto 2002.
- El proceso de difusión de las normas del SNIP fue paralelo a la difusión de las normas de formulación del Proyecto de Presupuesto 2002, por lo que las instituciones se concentraron en la programación de sus iniciativas de inversión para dicho año, quedando marginada la programación multianual.
- No todas las instituciones se involucraron en el proceso de implementación de esa
- A pesar del apoyo de las más altas autoridades de gobierno, aún persistieron casos en los que se incluyeron en el proyecto de presupuesto de inversión, iniciativas que no cumplieron con los requisitos del SNIP; sin embargo, se logró el acuerdo institucional para que en lo que resta del año se incorporen al SNIP, y previa aprobación de la SEGEPLAN y de la DTP autorice los desembolsos correspondientes ◊

cuenta, los fondos sociales no cumplieron con los requisitos establecidos, y algunos se involucraron al final del ejercicio en el desarrollo de las reuniones de coordinación sectorial, lo que provocó contratiempos en su incorporación al SNIP. Asimismo, las municipalidades, por su autonomía y la tradición de operar con absoluta independencia operativa y funcional, no se incorporaron al proceso; no obstante existir el precepto constitucional que las obliga, entre otras, a mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado (Artículo 134). Con el fin de asegurar su incorporación progresiva en los próximos ejercicios, se prevé hacerlo en la medida en que se vaya implementando el SIAF en las municipalidades.

Sistema de Inversión del Sector Público, SISPU*

Dirección General
de Inversiones Públicas**

RESEÑA LAS MODIFICACIONES DEL SISTEMA DE INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, SISPU, EN EL MARCO DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO, PUNTUALIZANDO SU CONCEPTUALIZACIÓN, COMPONENTES, RESULTADOS Y LIMITACIONES.

Marco general

Con el objeto de dinamizar y hacer más eficiente la administración pública, así como racionalizar el empleo de los recursos humanos, financieros y materiales del Estado, en diciembre de 1996, a través del Decreto Legislativo N° 218-96 el Gobierno de la República de Hondu-

ras entra a un proceso de reformas institucionales para rediseñar algunas de las estructuras orgánico funcionales de la administración pública.

El mismo contempla la creación, modificación o supresión de los órganos de la administración pública centralizada, incluyendo los desconcentrados y las instituciones descentralizadas. A su vez, la creación, modificación o supresión de Secretarías de Estado o de organismos desconcentrados.

Lo anterior, conllevó a que la administración pública del país, esté conformada por el sector centralizado y descentralizado. El primero está estructurado por 14 Secretarías de Estado, el Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, y el Programa de Asignación

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública" del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Secretaría de Finanzas, SEFIN, de la República de Honduras.

Familiar, PRAF, (Instituciones de Alivio a la Pobreza). El descentralizado, conformado por 14 instituciones públicas de servicio, 13 empresas públicas no financieras, 3 empresas públicas financieras y los gobiernos locales (municipalidades).

En estas reformas a la Ley de Administración Pública, se le confiere a la Secretaría de Finanzas, SEFIN, entre otras funciones, lo concerniente a la Programación de la Inversión Pública. Es así, que a partir de enero de 1997 pasan a la SEFIN, las funciones de programación de las inversiones públicas que habían sido competencia de la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, SECPLAN, la que se suprime con dichas reformas.

La función de la Programación de Inversiones dentro de la Secretaría de Finanzas, es asignada a una de las Subsecretarías siendo ésta la de Crédito e Inversión Pública, a través de la Dirección General de Inversiones Públicas, DIGIP, que fue creada en 1997 con la responsabilidad de administrar el Sistema de Inversión del Sector Público, SISPU, entre otras.

La nueva orientación, considera un conjunto de funciones y actividades que deben ser asumidas en forma integral, congruente con los objetivos del SISPU y su establecimiento formal en el mediano plazo, en función de la Reforma de Administración Finan-

ciera específicamente con el Sistema de Administración Financiera, SIAFI. La coordinación intrainstitucional permitiría potenciar la vinculación de procesos que tradicionalmente se han llevado a cabo en forma descoordinada y desvinculada; es decir, se busca la integración efectiva de la programación de inversiones, selección y priorización de proyectos, presupuestación y asignación de recursos.

En el proceso de inversión del sector público, se observan una serie de problemas institucionales, operativos y normativos que obstaculizan un desarrollo eficiente de dicho proceso y cuyas debilidades inciden en la conformación de los Planes de Gobierno a futuro.

Frente a esta problemática se hace necesario institucionalizar todo el instrumental normativo, técnico, metodológico e institucional incluido en el SISPU, como base para la programación de corto y mediano plazo, de tal forma que este proceso sea más eficiente y en concordancia con los objetivos de Desarrollo Nacional y la disponibilidad de Recursos Financieros.

Efectivamente, con la implementación e institucionalización del SISPU, se espera poder integrar totalmente la programación de las inversiones con la preparación de los presupuestos anuales; mejorar las capacidades de formulación de proyectos; incrementar los niveles de coordinación interna y externa, a efectos de evitar las acciones indivi-

duales para la gestión y obtención de los recursos externos; aplicar los roles, responsabilidades y actores involucrados definidos dentro del proceso de la programación de la inversión pública; y mejorar los canales de información, de manera que los mismos permitan la programación y el seguimiento de los proyectos con base a información confiable, relevante y oportuna, esto a su vez se logrará con la interfase que se tenga con el SIAFI.

Es importante mencionar que para apoyar la institucionalización del Sistema de Inversión del Sector Público, se ejecuta el Proyecto HON-98/002, mediante el cual se han venido desarrollando elementos normativos y metodológicos, complementados con su capacitación, con la idea de potenciar los procesos de programación de inversiones.

La operación del Sistema requiere de un conjunto de herramientas que actúen en forma integrada y armónica con el objetivo de reforzar la toma de decisiones de inversión por parte de las autoridades competentes. Algunas de estas herramientas ya se encuentran en funcionamiento, en base a disposiciones legales y administrativas que han sido establecidas a través del tiempo, por ejemplo: en las Disposiciones Generales de Presupuesto desde el 2000, en su Título III de la Inversión Pública, Artículo N° 32 y 33 ya se adelanta en la funcionalidad y obligatoriedad del Banco Inte-

grado de Proyectos y la normativa del SISPU.

Sistema de Inversión del Sector Público, SISPU

El establecimiento del SISPU, en el marco del proceso de Modernización del Estado, obedece a la decisión del gobierno de aumentar la eficiencia en la asignación de recursos para el gasto público e inversión. Esta política se basa en la estrategia de desarrollo vigente la cual tiene entre sus pilares fundamentales, la búsqueda de un crecimiento económico y social sostenido, como principal medio para superar la pobreza y el subdesarrollo. Para ello, se reconoce como una de las políticas de mayor efectividad mejorar la calidad de la inversión pública.

Las decisiones de inversión significan asignar recursos, los cuales siempre tienen un costo para el Estado y la sociedad, en términos de los beneficios que se obtendrían de las obras o actividades que se dejan de hacer al asignar dichos recursos hacia otros fines; es decir, quien toma dicha decisión siempre impone un costo a la sociedad. En este sentido, si los proyectos realizados con dichos recursos generan mayores ingresos netos, gana la sociedad, en tanto que asume un costo si la decisión de inversión en su uso alternativo es equivocada.

Este efecto sobre la sociedad se mide anticipadamente mediante una correcta evaluación de proyectos, cuya técnica de medición en términos de beneficios y costos (privados y sociales), generados por los proyectos, permite realizar una correcta decisión respecto de los recursos a asignar.

El diseño de un sistema de inversión del sector público persigue administrar eficientemente el conjunto de dicha información, y las decisiones generadas a través de la evaluación correcta de proyectos; sin embargo, el desarrollo político, técnico, económico, e institucional conduce a la necesidad de revisar y adoptar estas herramientas a las actuales y futuras circunstancias y el avance tecnológico, es decir, la implementación de un nuevo sistema.

La definición del nuevo sistema, por su carácter integral, requiere la consideración de todas las etapas del ciclo de proyectos, desde el nacimiento de la idea de proyecto hasta que se encuentran en plena operación. Igualmente, involucra a todas las instituciones del sector público relacionadas con este proceso de inversión. En la transferencia de información a través de dichas etapas e instituciones, se toman diferentes decisiones sobre la base de los datos que se generan en cada etapa, las que a su vez afectan las decisiones que competen a las demás instituciones participantes.

Por tal razón, el establecimiento de este sistema requiere de una readecuación de las funciones en ejecución relativas al proceso de inversión pública. Este es un proceso que demanda reforzar los procedimientos de coordinación institucional, para lo cual se deben diseñar e implementar mecanismos específicos. Actualmente con el SISPU en la Secretaría de Finanzas, se está brindando todo el apoyo para integrar sus componentes, y de esa manera correlacionar la decisión correcta del sistema y los esquemas de la asignación eficiente de recursos, así como la conectividad entre éste con el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión, SINEG, el Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, el Sistema de Gestión de Endeudamiento Externo, SIGADE y otros. Esto se realizará con el nuevo *software* del Banco Integrado de Proyectos, BIP, siendo necesaria la suscripción de convenios institucionales para su correcto y efectivo funcionamiento.

El objetivo de aumentar la rentabilidad de la inversión pública, requiere de la participación y compromiso de todas las instancias del sector público, en un esfuerzo y cuyos resultados no son inmediatos. Sin embargo, debe tenerse presente que este esfuerzo no solo conduce al incremento de la tasa de crecimiento del producto, por la vía de aumentar la calidad de la inversión, sino que incide también en las posibilidades de obtener financia-

miento externo. El funcionamiento pleno del sistema permite identificar proyectos de mejor calidad, los cuales al estar correctamente formulados y evaluados refuerzan la capacidad de negociación de recursos externos para incrementar la inversión. El éxito, entonces, depende del seguimiento riguroso y permanente de todos los principios que se establecen mediante este sistema, a fin de lograr el objetivo en consideración.

Conceptualización del SISPU

Es un Sistema que permite el procesamiento, la generación de información oportuna y confiable necesaria para realizar el análisis, apoyar en la toma de decisiones en la asignación de recursos esenciales para suplir la demanda de los proyectos en el proceso de preinversión, inversión y operación de proyectos públicos.

De hecho el SISPU se ha planteado como un medio para materializar los objetivos, metas globales y sectoriales, fortaleciendo la capacidad de absorción de los recursos externos e internos que el gobierno, de conformidad a la disponibilidad de los mismos, destinará al financiamiento y ejecución de los programas y proyectos de inversión, en el marco de los objetivos de desarrollo económico y social establecidos en el Plan Maestro de Reconstrucción

y Transformación Nacional, PMRTN y de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, ERP, recientemente aprobada por el Banco Mundial.

Objetivos del SISPU

En este contexto, mediante la normatización del proceso de inversión pública, el SISPU tiene dos grandes propósitos, a saber:

- Compatibilizar el proceso de inversión pública con los objetivos del desarrollo nacional, con la disponibilidad de recursos y con las necesidades básicas de los excluidos, coordinando la acción estatal en materia de inversiones con el presupuesto.
- Garantizar que los recursos presupuestarios para la inversión pública sean asignados oportunamente y ejecutados en forma eficiente.

Para mejorar el proceso de inversión se plantea: áreas de acción prioritarias; fortalecer el proceso de preinversión; formalizar y consolidar los procedimientos de solicitud, aprobación y asignación del financiamiento; y mejorar la programación, ejecución y seguimiento del Programa de Inversiones Públicas.

En síntesis, el SISPU ha sido diseñado para orientar operativa-

mente la preparación del Programa de Inversiones Públicas de corto y mediano plazo, mediante el establecimiento de criterios técnicos, normas y procedimientos que rigen la incorporación de los proyectos al presupuesto para la gestión de recursos externos; asimismo, los mecanismos de control físico y financiero de los proyectos y mayor transparencia en el proceso.

Componentes del SISPU

Dicho de otra manera, el SISPU está diseñado para ser el marco técnico, legal e institucional normativo de todo el proceso de inversión pública, incorporando un conjunto de actividades, decisiones, insumos y productos ordenados sobre la base de Ciclo de Vida de Proyectos (preinversión, inversión y operación).

CICLO DE VIDA DEL PROYECTO			
FASES DE ESTADO	PREINVERSIÓN	INVERSIÓN	OPERACIÓN
ETAPAS	Identificación, Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad, Diseño Preliminar	Diseño de Ingeniería, Ejecución, Equipamiento y Capacitación	Puestas en Marcha Régimen Normal
PRODUCTOS	Documentos 	Obra Física 	Bienes y Servicios 
EVALUACIÓN	Ex-antes	Concurrente (Durante)	Ex-post (De impacto)
ÁREAS DE ESTUDIO	Formulación y Evaluación de Proyectos	Administración de Proyectos (Gerencia)	Administración de Producción

El Sistema consta de cuatro componentes, que al relacionarse van recogiendo información de los proyectos en diferentes etapas conformando de esa manera, los Programas de Inversión de Corto y Mediano Plazo. Estos son:

Componente institucional

Está conformado por todas las instituciones del sector público, que hacen programación de inversiones y que sobre la base de un conjunto de normas y procedimientos técnicos y metodológicos establecidos dentro del SISPU, a partir del ciclo de los proyectos, se interrelacionan dentro del proceso de programación de las inversiones para dar forma a los Programas de Inversión del Sector Público.

Componente técnico y metodológico

Es el conjunto de herramientas que norman el proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos. Dentro de estos elementos se encuentran criterios para la priorización de proyectos; boletas e instructivos para la recolección y presentación de la información de los proyectos en sus diferentes etapas; metodologías para la formulación de términos de referencia de estudios de preinversión; metodologías para evaluación *ex-ante* y seguimiento de impactos y ries-

gos ambientales en la inversión. Asimismo, se incluye en este componente el recurso humano de las Unidades Ejecutoras capacitado en técnicas de formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil.

Componente de tipo normativo

Se incluye todo el conjunto de políticas, normas y procedimientos relacionados con las responsabilidades que cada una de las instituciones tiene dentro del proceso de programación de la inversión, según lo establecido por el Manual de Procedimientos y Normas del SISPU; esto implica hacer efectiva la Política de Inversión Pública, la Política Presupuestaria y de Endeudamiento Externo del país.

Componente de tipo informático

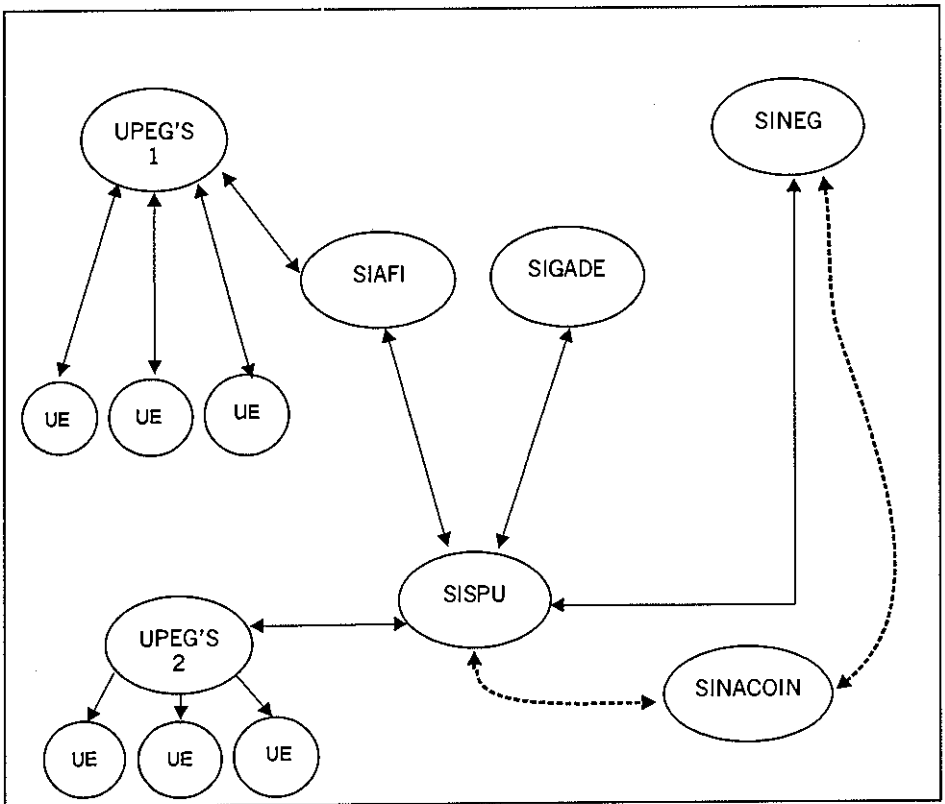
Se sustenta en el Banco Integrado de Proyectos, el cual recoge y procesa información de los proyectos en sus diferentes etapas, a fin de facilitar la toma de decisiones dentro del ciclo de vida de los proyectos, a medida que se avanza en el proceso de programación de la inversión. Este último se constituye como uno de los componentes de mayor importancia, al ser el instrumento operativo del Sistema de Inversión del Sector Público.

Banco Integrado de Proyectos dentro del SISPU

Es el instrumento que permite la operativización del Sistema en cuanto al procesamiento, generación de información oportuna y confiable necesaria para la toma de decisiones. Es decir, para establecer una mejor programación, control y seguimiento de la inversión pública en todas las etapas del ciclo

de vida de los proyectos. El mismo permitirá a la administración pública, contar con información estandarizada, homogénea y transparente a nivel de cada proyecto y del programa de inversión pública agregado, a fin de fortalecer los criterios de toma de decisiones, tanto en la etapa inicial como en la de maduración, especialmente cuando estos proyectos hayan sido elegibles y requieran de la asignación de recursos.

CONECTIVIDAD DEL SISPU CON OTROS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

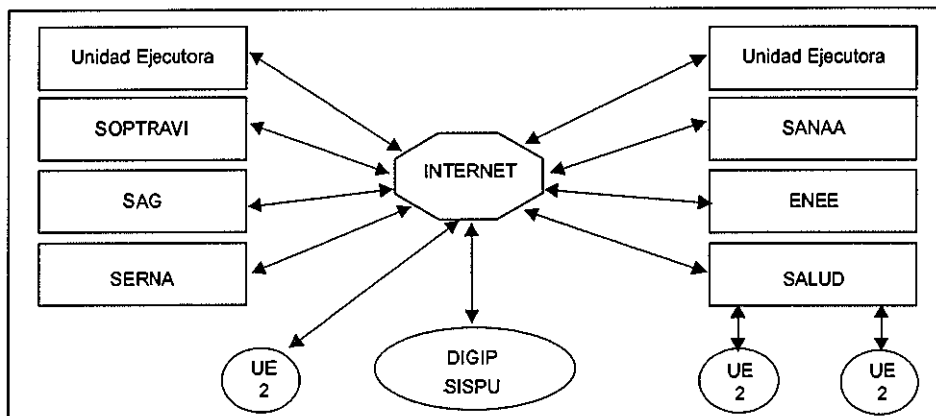


El nuevo *software* del Banco Integrado de Proyectos, BIP, permitirá la conectividad de este banco con el SIAFI y el Sistema de la Gestión de Endeudamiento Externo, SEGADE, al interior de la Secretaría de Finanzas y al exterior con el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión, SINEG, implantado en el Ministerio de la Presidencia. La interrelación de los sistemas y la producción de información se importará o exportará según sea el caso mediante el uso de internet entre sistemas y de intranet en el ámbito de las Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión, UPEG's, en cada una de las instituciones en que se instalará el banco. No obstante lo anterior, en unidades ejecutoras aisladas se podrá utilizar cualquier medio tecnológico que facilite la obtención de la información (*internet, módem o diskette*). En principio, el BIP se ha instalado en 10 Unidades Ejecutoras: Secretaría de Finanzas, SEFIN; Secretaría de Obras Públicas, Transporte y

Vivienda, SOPTRAVI; Secretaría de Agricultura y Ganadería, SAG; Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SERNA; Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, SANAA; Empresa Nacional de Energía Eléctrica, ENEE; Secretaría de Salud Pública; Unidad de Apoyo Técnico del Despacho Presidencial, UNAT; Secretaría de Educación Pública, Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETCO; que tienen la responsabilidad de alrededor del 90.7% de la inversión en el sector público.

Como se mencionó en el marco general, el Proyecto HON-98/002 con el apoyo de las autoridades de la Secretaría de Finanzas y del personal técnico de la Dirección General de Inversiones Públicas, ha desarrollado una serie de actividades que han permitido mejorar el proceso de inversión pública.

DIAGRAMA DE INTERCONEXIÓN DEL SISPU



Entre estas actividades se destacan las siguientes: se han realizado los estudios correspondientes acerca del equipo de cómputo que utilizará el nuevo BIP; asimismo, se identificó el recurso humano necesario para la administración del banco, para lo cual fue fundamental la firma de convenios interinstitucionales entre cada una de las unidades que manejarán el BIP, la Secretaría de Finanzas y el Ministerio de la Presidencia. En general, las metas principales ejecutadas por el SISPU son: instalación del BIP en 10 unidades ejecutoras, capacitación en administración del banco de 20 técnicos, elaboración del nuevo Manual del Usuario del BIP. Se elaboró una metodología para formular proyectos a nivel de perfil en el sector social, se revisó y adaptó la metodología para la emisión del dictamen técnico-económico, una metodología para seguimiento y evaluación de proyectos; se dieron seminarios sobre análisis financiero y contable de proyectos, formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil con criterio ambiental, gerencia de proyectos, elaboración de términos de referencia, evaluación social de proyectos, programación de inversiones, marco lógico; en el futuro se pretende dar un seminario para capacitación de capacitadores con duración de un mes.

Módulos del Banco Integrado de Proyectos

- Identificación de Proyectos.

- Formulación y Evaluación de Proyectos.
- Presupuesto y Financiamiento.
- Programación Física-Financiera.
- Seguimiento Físico-Financiero.
- Gerencia de Proyectos.

Módulo 1: Identificación de Proyectos

Su finalidad es la de servir de fuente de identificación de proyectos. Está compuesto por 7 grupos de información:

- Identificación.
- Antecedentes de las etapas.
- Objetivos.
- Justificación.
- Descripción.
- Costos.
- Fuentes de Información.

Módulo 2: Formulación y Evaluación de Proyectos

Contiene información de los diferentes estudios de preinversión (perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño final).

- Análisis de los diferentes indicadores del estudio.
- Estructura de costos por fuente financiera.
- El dictamen técnico económico que tiene que ser emitido por la Dirección General de Inversiones Públicas de la SEFIN.
- Los comentarios de presupuesto y financiamiento.
- Los responsables de la información introducida al banco y/o a las fichas.

Módulo 3: Presupuesto y Financiamiento

Registra información del proceso de inversiones, cuando el proyecto comienza a solicitar la asignación de recursos para año presupuestario.

Este módulo capta y almacena la información siguiente:

- Variables relativas a toda la fase de negociación.
- Estado del dictamen de financiamiento externo.
- Una adecuada programación de acuerdo a las normas del SISPU.
- Registra las modificaciones presupuestarias que solicitan las instituciones a la SEFIN.
- Las condiciones de financiamiento del proyecto.

Módulo 4: Programación Física-Financiera:

Registra la Programación Trimestral de las metas de las unidades físicas y de los recursos financieros asignados al proyecto.

- Brinda al usuario un campo de texto abierto para que se puedan describir los aspectos que no fueron tratados en las variables de los diferentes grupos.
- Proporciona a nivel central la información sobre los responsables de introducir la información en el computador y en las fichas.

Módulo 5: Seguimiento Físico Financiero

Registra el avance físico y financiero del proyecto, en función de la programación trimestral que se ha elaborado para ese mismo proyecto.

- Proporciona al usuario un texto libre para que pueda des-

cribir los acontecimientos más relevantes de este proceso.

- Detalla la información sobre la responsabilidad de la gerencia del proyecto y sobre la (s) persona (s) que han generado la información en el banco.

Módulo 6: Gerencia de Proyectos

Registra la información de los realizadores y supervisores del proyecto, así como el seguimiento económico de las actividades del mismo.

Soporte técnico y metodológico

A pesar de que se ha elaborado una metodología general para la formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil y metodologías específicas por sector, el proceso se ve debilitado por la baja capacidad de generación de proyectos acordes con las áreas estratégicas definidas, limitando una adecuada orientación futura de la inversión al no poder generalizar al interior de todas las instituciones del sector público un proceso sistemático e institucionalizado de preinversión.

Efectivamente, con la implementación e institucionalización del SISPU, se espera poder integrar totalmente la programación de las

inversiones con la preparación de los presupuestos anuales; mejorar las capacidades de formulación de proyectos; incrementar los niveles de coordinación interna y externa, a efectos de evitar las acciones individuales para la gestión y obtención de los recursos externos; aplicar los roles, responsabilidades y actores involucrados definidos dentro del proceso de la programación de la inversión pública; y mejorar los canales de información, de manera que los mismos permitan la programación y el seguimiento de los proyectos con base a información confiable, relevante y oportuna.

Consideraciones finales

Actualmente se cuenta con el apoyo total de la Secretaría de Finanzas, SEFIN; Banco Interamericano de Desarrollo, BID y Naciones Unidas; quienes han dado legitimidad al proceso, además de contar con un marco normativo.

Resultados obtenidos

- En mayo del 2001, se firmó el contrato con la empresa SINERGY para la instalación del nuevo *software* en el servidor LAN del SISPU.
- Se identificó el sistema de comunicación de datos del

- Banco Integrado de Proyectos del SISPU, sin el cual no funcionaría la transmisión de datos vía internet.
- Se recibieron las licencias de la aplicación del *software*.
- Se identificaron las 10 instituciones donde se instaló inicialmente el *software*.
- Se realizó un estudio de las necesidades de equipo requerido para el funcionamiento del BIP al interior de cada UPEG seleccionada.
- Se firmaron convenios interinstitucionales estableciendo los responsables para operar el Banco Integrado de Proyectos.
- Se capacitó parcialmente a los administradores centrales del Banco Integrado de Proyectos.
- Se ha dado capacitación en materia de proyectos, de enero a octubre del 2001, a 500 técnicos de las diferentes unidades ejecutoras.
- Se revisó el Manual del Usuario, incorporando las sugerencias de las UPEG's.
- Permite el acceso desde cualquier lugar a la información en materia de inversión (si se tienen los derechos correspondientes).
- Mantiene una base de datos centralizada actualizada.
- Permitirá efectuar georeferenciación de la inversión pública.
- Conectividad con otros sistemas.

Principales limitaciones

- Ley del SISPU en proceso de aprobación.
- Falta de decisión política para su aprobación.
- Escasez de recursos para contraparte.
- Condicionalidades de los organismos internacionales.
- Lentos procesos administrativos.
- Inadecuado apoyo logístico para el seguimiento de proyectos.

Características básicas del nuevo software del BIP

- Desarrollo total en internet e intranet.

Desafíos futuros del SISPU

- Proceso de inversión pública eficiente.

- Que el sistema proporcione un Programa de Inversión Pública de Corto y Mediano Plazo jerarquizado.
- Transparencia en el proceso.
- Que existan criterios para la jerarquización de proyectos, haciendo énfasis en los enunciados del PMRTN y en la ERP.
- Que exista coordinación.
- Recursos humanos capacitados.
- Que los recursos para los proyectos sean asignados con equidad.
- Manejo de crédito para la inversión (dictaminar de acuerdo a la prioridad).
- Sistema de información centralizado a nivel ejecutivo y descentralizado operativamente ◊

REFIERE BREVEMENTE TRES GRANDES ASPECTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO E INVERSIÓN PÚBLICA, SINACIP: A) ANTECEDENTES E IMPLEMENTACIÓN DEL SINACIP; B) INCORPORACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA, SAFI, Y C) LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE INVERSIÓN.

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene como objetivo referir brevemente los principales pasos dados por El Salvador, con respecto al mejoramiento del proceso de inversión pública, con el fin de compartir experiencias con los países de la región.

En su conjunto, contiene tres grandes temas: antecedentes, implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública, incorporación de la inversión pública al SAFI y situación actual del proceso de inversión pública.

ANTECEDENTES

Implementación del Sistema Nacional de Crédito e Inversión Pública, SINACIP

Identificación de necesidades del mejoramiento del proceso de inversión pública

Como resultado de un análisis técnico y objetivo de la situación en

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública" del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala, y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Ministerio de Hacienda.

El Salvador, en las décadas de los setentas y ochentas del siglo pasado, se concluyó que la magnitud y características de los desequilibrios económicos y sociales, demandaban un tratamiento de un proceso de inversión pública normado, organizado, coordinado y concretado, de forma tal, que permitiría hacer un uso eficiente de los escasos recursos disponibles. Simultáneamente, se consideró que la inversión pública, además de ser un medio que contribuye a la formación de capital necesario para promover el desarrollo económico del país, le permite al gobierno materializar al mismo tiempo objetivos y metas prioritarias de las políticas contenidas en su estrategia de desarrollo económico y social.

La necesidad de mejoramiento del proceso de inversión, se concretizó mediante un diagnóstico que destacó los vacíos, deficiencias e incoherencias existentes a lo largo de todo el proceso, es decir, desde la identificación de la necesidad (idea de proyecto), hasta el estado de operación del proyecto.

Dicho diagnóstico fue altamente útil, para formular los términos de referencia que dieron base a la negociación de la asistencia técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y la Dirección Técnica de Cooperación y Desarrollo, PNUD-DTCD y de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica, GTZ, del gobierno de Alemania.

Selección del enfoque o marco conceptual del sistema

El Salvador se interesó por conocer la experiencia de los países que habían realizado esfuerzos encaminados al mejoramiento del proceso de inversión.

Por el carácter integral, así como por los evidentes resultados logrados, se seleccionó el sistema desarrollado en la República de Chile con apoyo de las Naciones Unidas.

Implementación del SINACIP

Adaptación del enfoque o marco conceptual

El personal de contraparte nacional del proyecto y de cooperación técnica, trabajó intensamente para adaptar el enfoque seleccionado a la realidad y condiciones particulares del país, tomando en cuenta, entre otras consideraciones, la organización institucional y reglamentos de los entes públicos y las leyes y reglamentos que norman la presupuestación y el gasto.

Apoyo político

El avance logrado en la implementación del sistema en el país, se atribuye, en gran medida, al apoyo del alto nivel político. La responsa-

bilidad de la consecución del referido apoyo recayó, fundamentalmente, en el nivel técnico de la Dirección General de Proyectos del Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico y Social, MIPLAN.

Adecuación institucional

Es importante destacar que en lo relacionado con este tema, El Salvador no tuvo necesidad de alterar la organización institucional, ni crear mayor burocracia.

Los diferentes entes previstos por el sistema: planificadores, presupuestarios y ejecutores, ya estaban creados y funcionando con sus particulares recursos. La tarea consistió fundamentalmente, en resaltar y coordinar las funciones en torno a la lógica del enfoque seleccionado.

El marco legal del sistema

Como consecuencia del apoyo del nivel político al mejoramiento del proceso de inversión, y por iniciativa del señor Presidente de la República, por medio del Ministro de Planificación, se remitió a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, para análisis y aprobación. Es así, como en abril de 1991, es aprobada y publicada en mayo del mismo año.

La ley en su conjunto contenía:

El Título I se refería al establecimiento y objetivos del sistema. Sobre el establecimiento indicaba que quedaban sometidas al mismo las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo. Respecto a los objetivos, perseguía compatibilizar el proceso de inversión pública con los del desarrollo nacional y sectorial, con los recursos disponibles y con las necesidades básicas de la población.

El Título II daba la dirección y coordinación del sistema al Órgano Ejecutivo en el ramo de planificación; asimismo, establecía que el Ministerio de Planificación y el de Hacienda, prepararan anualmente la Política de Inversión Pública con base a los objetivos y políticas nacionales de desarrollo económico y social.

Por su parte, el Título III se refería a los integrantes del sistema y a sus competencias. Los Títulos IV y V se remiten a los procedimientos y a las disposiciones transitorias y vigencia, respectivamente.

Operatividad del sistema

Se tomó la decisión de iniciar el sistema con la programación y seguimiento de inversión, por tres razones fundamentales:

- La primera porque ya existía una inversión definida para los períodos (1988, 1989 y 1990), tanto para el Presupuesto

Ordinario como para el Extraordinario.

- La segunda, porque permitía a corto plazo presentar a los niveles políticos, documentos gerenciales sobre la situación de la ejecución de la inversión a nivel global, sectorial, institucional, así como proyectos específicos, haciendo énfasis en los problemas detectados y en sus respectivos cursos de acción para corregirlos.
- La tercera razón fue eminentemente técnica.

No se comenzó el sistema con la fase de preinversión, porque era necesario trabajar intensamente, con la capacitación del personal técnico de los diferentes entes participantes en la materia de formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil, así como en la formulación de pautas metodológicas por tipología de proyectos; los cuales se desarrollaron posteriormente.

Lógicamente, cuando se inició la operatividad del sistema ya se contaba con un Sistema de Información (Banco de Proyectos), con la asistencia de Naciones Unidas en todo el proceso. El mismo estaba centralizado en la Dirección de Proyectos, en la medida que las instituciones ejecutoras adquirían el equipo y eran capacitadas, se iba descentralizando el Sistema de Información.

A continuación se describen los instrumentos desarrollados en el SINACIP.

- Reglamento de la ley e instructivos.
- Banco de Proyectos, con los módulos de Preinversión, Demanda de Inversión Pública y Seguimiento Físico y Financiero.
- Sistema de Gerencia de Proyectos, instalado en las principales instituciones ejecutoras de la inversión.
- Capacitación de técnicos de las instituciones en Formulación y Evaluación de Proyectos y Gerencia de Proyectos, con asistencia técnica de Naciones Unidas, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Difusión y aplicación de pautas metodológicas para formular y evaluar proyectos a nivel de perfil.

INCORPORACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA, SAFI

A raíz de la desaparición del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, todas las funciones, inclui-

das las de inversión pública, fueron trasladadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, percibiéndose el declive del Sistema, esto conllevó a que por iniciativa del Viceministro de Hacienda se trasladó la función de la inversión pública, así como el personal técnico al Ministerio de Hacienda. Por lo que este Ministerio presentó a la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley en la cual deroga la Ley del SINACIP y por Decreto Legislativo se modifica la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y sus Reformas, agregándose al Subsistema de Crédito Público el concepto de Inversión Pública (Subsistema de Inversión y Crédito Público).

Simultáneamente, las cuatro subdirecciones (Presupuesto, Inversión y Crédito Público, Tesorería y Contabilidad Gubernamental), responsables de los subsistemas, trabajaron en un proceso de reingeniería, el cual permitió introducir el concepto y normar la inversión pública.

Con la incorporación de la Inversión Pública al Sistema de Administración Pública Financiera, se busca la eficiencia en todos los recursos, tanto de inversión como funcionamiento.

La Dirección General de Inversión y Crédito Público, DGICP, la cual coordina el proceso de inversión, elaboró con un grupo técnico nacional y extranjero, un conjunto de modificaciones en los procedimientos de gestión de la inversión

pública, a fin de operar bajo los nuevos principios que establece la misma Ley.

Marco normativo

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado es el marco legal del Subsistema de Inversión y Crédito Público.

Objetivos de la ley

- Normar y armonizar la gestión financiera del sector público.
- Establecer el Sistema de Administración Financiera Integrada que comprende los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y Contabilidad Gubernamental.

Cobertura institucional

Están sujetas a esta Ley, todas las dependencias centralizadas y descentralizadas del Gobierno de la República, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades e instituciones que se costeen con fondos públicos o que reciban subsidio del Estado.

Marco legal

El 14 de diciembre de 1997, se aprobó una modificación de la

Ley AFI, mediante la cual se incorporó todo el proceso de inversión pública al Ministerio de Hacienda y específicamente pasó a ser parte integrante del Subsistema de Crédito Público, transformándose en el Subsistema de Inversión y Crédito Público. Posteriormente, se reformuló el Reglamento de la Ley AFI para el Subsistema de Crédito Público, a fin de incorporar el proceso de inversión pública y establecer los niveles de coordinación entre ambos procesos.

Integración con los Subsistemas del SAFI

La gestión y operación del Subsistema de Inversión y Crédito Público están interrelacionadas con los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad Gubernamental, con la finalidad de lograr la integración de los procesos del SAFI, para asegurar el flujo de información y la toma de decisiones oportunas con relación a la formulación, seguimiento y evaluación del Programa de Inversión Pública; asimismo, con la gestión, negociación, contratación, registro, programación y pago de los servicios generados del endeudamiento público.

Implementación del Sistema de Información de Inversión Pública, SIIP

Además de la normativa que se ha preparado para todo el pro-

ceso de inversión pública, en 1998 fue desarrollado un Sistema de Información de Inversión Pública, SIIP, el cual se encuentra operando normalmente desde 1999 y, recientemente, se han instalado en 12 unidades responsables de proyecto, para que puedan alimentar el sistema central. Está previsto continuar con el proceso de instalación en otras instituciones, hasta conformar una red completa, que pueda proporcionar información permanente y actualizada de todo el proceso de inversión pública.

Integración de Inversión y Crédito Público

Recientemente, mediante una reestructuración de la DGI/CP, se han integrado plenamente dichos procesos, dejando bajo una sola división, las funciones de todo el proceso de inversión pública y la gestión del financiamiento, lo cual permitirá formular las políticas de inversión pública y endeudamiento de una forma plenamente armonizada y coordinar, en forma estrecha, el programa de necesidades y de fuentes de financiamiento.

Como el componente de inversión pública tiene a su cargo la preparación de toda la normativa relativa a dicho componente, así como la participación activa en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación del proceso de inversión pública, requiere interactuar, en forma armonizada, no solo con cré-

dito público, sino con cada una de las instituciones y los otros subsistemas del SAFI Central en las diferentes fases del ciclo presupuestario.

De la misma forma el componente de Crédito Público además de estar integrado plenamente con Inversión Pública, interactúa estrechamente con los demás subsistemas: con Presupuesto, mediante la formulación y programación de la ejecución presupuestaria del servicio de la deuda pública; con Tesorería, mediante la programación y autorización del pago del servicio de la deuda; con Contabilidad Gubernamental, mediante el registro de los asientos contables y devengado presupuestario de la deuda pública y el SIGADE que pasará a constituir el auxiliar de la Contabilidad.

Instrumentos y normativa

En materia de instrumentos y normativa, relacionado con este subsistema, se pueden mencionar los siguientes:

- Instructivo 003/99 de fecha 1° de setiembre de 1999, denominado Normas Básicas para la Operación de las Unidades Responsables de Proyectos.
- Instructivo 004/99 de fecha 1° de setiembre de 1999, denominado Normas para la Aprobación de Estudios, Progra-

mas y Proyectos de Inversión Pública.

- Instructivo 005/99 de fecha 1° de setiembre 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 1° de setiembre de 1999.
- Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección General de Inversión y Crédito Público.
- Elementos Metodológicos en el Proceso de Negociación o Renegociación de la Deuda Pública Externa.

SITUACIÓN ACTUAL

Subsistema de Inversión y Crédito Público

En estos momentos se revisa la normativa vigente en la aplicación del Proceso de Inversión y Crédito Público, la cual estará insertada en el Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrada, SAFI, que se elabora actualmente.

A continuación se presenta el borrador para discusión del Manual Técnico correspondiente a la inversión pública:

Generalidades

El Subsistema de Inversión y Crédito Público tiene como finalidad contribuir con la inversión pública al logro del crecimiento económico, social y autosostenible del país, de tal forma que el financiamiento interno y externo a obtener por la vía del endeudamiento público para la inversión real, sea compatible con la capacidad del endeudamiento y pago del sector público no financiero.

Además, los recursos financieros podrán utilizarse para solventar situaciones imprevistas o de necesidad nacional y convenios para refinar los pasivos del sector público, incluyendo los intereses respectivos, que permitan mantener el presupuesto público.

El Subsistema de Inversión y Crédito Público rige para todas las entidades e instituciones del sector público; también para las municipalidades cuando el Gobierno Central sea el garante o contratante y cuando desarrollen proyectos y programas municipales de inversión que puedan duplicar o entrar en conflicto con los efectos previstos en aquellos desarrollados a nivel nacional o regional, por entidades o instituciones del sector público. Este subsistema se caracteriza por-

que, a diferencia de los otros subsistemas de la administración, las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público, están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización.

Objetivos

- Compatibilizar la inversión pública con los objetivos de desarrollo nacional, sectorial y con los recursos disponibles, coordinando esta acción con el Programa Financiero y el Presupuesto Público, a fin de contribuir a elevar los niveles de eficiencia y eficacia en los proyectos de inversión del sector público no financiero.
- Mejorar la ejecución de la inversión pública, procurando que los recursos presupuestarios destinados a la inversión sean asignados oportunamente.
- Incrementar y mejorar la inversión pública en el desarrollo del capital humano e infraestructura básica social y económica.
- Mantener los niveles de los coeficientes de endeudamiento externo e interno del sector público no financiero, acordes con las condiciones de estabilidad macroeconómica.

- Apoyar el desarrollo territorial y regional del país, que permita distribuir equitativamente la inversión en función del desarrollo local, a la disponibilidad y mejoramiento de infraestructura física, de tal manera que converja en elevar el potencial económico de los diferentes departamentos.
 - Obtener, dar seguimiento y controlar los recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento. Recursos que serán destinados al financiamiento de proyectos de inversión de beneficio económico y social, situaciones imprevistas o de necesidad nacional.
 - Racionalizar la contratación y uso de los recursos provenientes del endeudamiento público, orientándolos hacia la inversión en proyectos y programas prioritarios que contribuyan al logro de un crecimiento económico real, sostenible y con equidad; asegurando niveles compatibles de endeudamiento con la capacidad de pago del sector público no financiero, con los parámetros de estabilidad macro-económica.
- *Compatibilidad de políticas, planes y programas de desarrollo.* Considera que los proyectos programados para la elaboración de los estudios y la ejecución de las obras o servicios, deben estar en concordancia con la política, el plan y los programas propuestos para el desarrollo nacional.
 - *Oportunidad en la toma de decisiones.* Representa la solución a los problemas por medio de la finalización de los estudios de proyectos de manera oportuna, para que los ejecutivos responsables de las entidades públicas emitan su decisión en el momento justo.
 - *Racionalidad en la selección de proyectos.* Indica la asignación de recursos financieros para aquellos proyectos de mejor calidad, menor costo y mayor impacto socioeconómico.
 - *Complementariedad de esfuerzos.* Refleja que la ejecución de los proyectos de inversión pública es el resultado obtenido del trabajo o esfuerzo conjunto, técnica y financieramente, de las entidades públi-

Principios

- *Eficiencia en la asignación de recursos financieros.* Significa que la erogación de los fon-

cas en la solución de los problemas económicos, sociales y del medio ambiente.

- *Uniformidad.* Consiste en que los diferentes tipos de proyectos deberán cumplir con las normas establecidas para la formulación y la programación de proyectos.
- *Continuidad.* Determina que la formulación de un proyecto deberá cumplir con las diferentes fases y etapas del ciclo de vida, para poder decidir la programación de su ejecución y operación o su abandono.
- *Identidad.* Manifiesta que un proyecto mantendrá su nombre y código desde el inicio de la preinversión hasta su ejecución en el proceso de inversión pública, así como dentro de los Subsistemas de Presupuesto Público y Contabilidad Gubernamental.

Normas generales

Norma sobre el proceso de inversión pública

El proceso de inversión pública comprenderá los instrumentos técnicos, normativos y de procedimientos, mediante los cua-

les las entidades e instituciones del Sector Público No Financiero, SPNF, identificará, formulará, evaluará, priorizará, programará, ejecutará y monitoreará los proyectos de inversión pública.

El proceso de inversión pública se materializará por medio de los Programas Institucionales de Mediano Plazo, PRIPME, el Programa Anual de Preinversión, PAP, y el Programa Anual de Inversión Pública, PAIP.

La inversión pública tendrá al proyecto como la unidad básica dentro del proceso de asignación de recursos financieros para la operatividad, el cual deberá cumplir principalmente con las siguientes fases de proyectos:

- Preinversión.
- Inversión.

Los proyectos elaborados en las diferentes etapas de la preinversión, deberán obtener el dictamen técnico de aprobación del ente rector para formar parte de los proyectos aptos para ejecutarse.

A partir de la etapa de perfil, las instituciones registrarán los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP, del nivel central, el cual determinará el código de identificación en todo el proceso de la inversión pública y dentro de las instancias administrativas del Sistema de Administración Financiera Integrado, SAFI.

Las instituciones del sector público no financiero, en lo relacionado con el proceso de inversión pública, deberán someterse a las disposiciones legales vigentes y demás lineamientos que para tal efecto, emita el Ministerio de Hacienda. En el caso de las municipalidades, además, deberán cumplir con los lineamientos técnicos que para tal efecto emitan el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL.

Norma sobre el proceso de endeudamiento público

Comprende los procedimientos de identificación y selección de fuentes de financiamiento, asignación, gestión, negociación, legalización y contratación, registro, administración y servicio de la deuda, correspondiente a las operaciones de crédito del sector público no financiero.

La Dirección General de Inversión y Crédito Público, de conformidad a lo establecido en el Artículo 83 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, será responsable de las decisiones y operaciones relacionadas con el endeudamiento público en forma centralizada.

Las instituciones del sector público no financiero, en lo relacionado con el proceso de endeuda-

miento público, deberán someterse a las disposiciones legales vigentes y demás lineamientos que para tal efecto emita el Ministerio de Hacienda; igual situación será aplicable para las municipalidades cuando el Gobierno Central sea el garante o contratante.

Normas específicas

Norma para la planificación de los Proyectos de Inversión Pública

Las instituciones deberán realizar todas las actividades necesarias para identificar los problemas del sector, los objetivos, la justificación, las características técnicas, de organización, administrativas, legales, financieras y económicas de los proyectos que se formularán, como requisitos para ser incluidas en el Programa Institucional de Inversión Pública de Mediano Plazo, PRIPME, Programa Anual de Preinversión, PAP, y el Programa Anual de Inversión Pública, PAIP, de acuerdo a los criterios y procedimientos establecidos en el Manual del Proceso de Inversión Pública.

Estas herramientas deberán presentarse al ente rector de la inversión pública en las fechas establecidas por la Ley, y cuando así lo requiera el ente, para su respectivo análisis y aprobación.

Normas para la elaboración del Programa Institucional de Inversión Pública de Mediano Plazo, PRIPME

Este programa presenta el conjunto de proyectos que se encuentran en la fase de preinversión e inversión, financiados y sin financiamiento, ordenados de acuerdo a las prioridades institucionales y que por sus características técnicas, su período de ejecución es de uno o más años. El programa deberá contener:

- Diagnóstico

Las instituciones del sector público no financiero deberán conocer la situación actual del sector correspondiente que determine el o los problemas y las causas que deberán resolverse, así como las consecuencias esperadas de solventarlas o no, de acuerdo con los lineamientos del Plan o Programa Nacional de Desarrollo. Ello permitirá determinar la visión de los objetivos y metas que la institución desarrollará en el mediano plazo y la motivación para el largo plazo.

- Política de inversión pública institucional

Cada institución deberá formular la política de inversión pública del sector correspondiente, para un horizonte de al menos cinco años, que será el marco para la identificación,

selección y prioridad de los proyectos, así como para establecer la estructura y composición del PRIPME que alcanzará las metas, objetivos e instrumentará la Política de Desarrollo Nacional.

- Identificación de proyectos

Se inicia en las fases de preinversión e inversión, por parte de las Instituciones del Sector Público No Financiero, SPNF, a través de las unidades responsables de proyectos y cuyo resultado es la selección y priorización de los proyectos por parte de las instituciones.

- Programación de proyectos

El programa deberá contemplar la formulación de los estudios de proyectos identificados como prioritarios, así como la ejecución de los proyectos seleccionados que tienen prioridad dentro de un período de 5 años como mínimo; sin embargo, en el transcurso de ese tiempo podrán actualizar el programa, ya sea para incorporar o retirar proyectos, de acuerdo con los resultados de los estudios elaborados, y con base en la política institucional del sector que propicie un desarrollo adecuado de la gestión estratégica del programa, acorde con las necesidades sociales, económicas y ambientales de la población y del Plan Nacional.

- Estimación de financiamiento

Los proyectos incluidos en el PRIPME deberán contemplar las posibles fuentes de financiamiento y su estructura para el inicio de aquellos nuevos estudios, para la puesta en ejecución de los que completaron la fase de preinversión y el requerimiento de los recursos financieros para los que se encuentran en ejecución, y que finalizarán durante o posterior a la duración del programa.

El programa incluirá los proyectos con y sin financiamiento, tanto en la fase de preinversión en las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad, los cuales deberán contar con el dictamen técnico correspondiente, así como en la fase de inversión en la etapa de diseño final; asimismo, los proyectos con estudios terminados que cuentan con el dictamen técnico aprobado por la Comisión Nacional de Inversiones Públicas, CONIP, y están listos para ser ejecutados.

- Registro de proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP

La información de los proyectos y de las posibles fuentes de financiamiento determinada en el PRIPME institucio-

nal, deberá registrarse en el SIIP de la institución correspondiente, la cual constituirá la propuesta base del PRIPME institucional.

Normas para cumplir con la fase de preinversión

La fase de preinversión comienza con la identificación de la idea del proyecto, retomada a partir de las necesidades de las comunidades presentadas en los Planes de Desarrollo Local, en el Plan de Desarrollo Nacional y en las Políticas de Inversión Pública Institucionales; continuará con el o los estudios de proyectos que sean necesarios hasta que se tome la decisión de su ejecución, postergación o abandono. El estudio de proyecto terminado es requisito indispensable para la gestión del financiamiento, ya sea interno o externo, y su posterior incorporación al Programa Anual.

- Etapas de la fase de preinversión

Deberá desarrollarse considerando en forma secuencial las etapas de: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad; es decir, no deberán fusionarse etapas de la fase; no obstante lo anterior, a partir de la etapa de perfil el ente rector podrá decidir, de acuerdo con el análisis técnico, que el proyecto puede pasar a la fase de inver-

sión siempre y cuando reúna los requisitos institucionales, legales y técnicos; o por motivos de casos fortuitos o fuerza mayor.

- Idea

En esta etapa las instituciones deberán recopilar la información mínima que permita identificar el proyecto en términos generales, la que consistirá básicamente en el nombre, localización, clasificación sectorial, descripción general del proyecto, y los principales beneficios esperados del mismo, el monto de las inversiones estimadas, los costos de operación y mantenimiento, así como la recomendación sobre los pasos a seguir para la ejecución del proyecto.

- Perfil

Comprenderá el planteamiento del proyecto para lo cual deberá identificarse la necesidad insatisfecha, el problema a solucionar o la potencialidad que se pretende desarrollar con el proyecto, así como las características de las posibles soluciones que podría representar el proyecto, sus principales beneficios y costos y los indicadores de evaluación iniciales que permitirán recomen-

dar una decisión sobre el proyecto.

Esta etapa será de aplicación obligatoria para todos los proyectos de inversión pública identificados y analizados por las instituciones, asimismo, a partir de aquí, las instituciones deberán registrar los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública Central.

- Prefactibilidad

Contendrá el afinamiento del problema identificado en la etapa de perfil y el planteamiento y análisis técnico-económico de todas las alternativas que se puedan establecer para solucionar el problema identificado. También permitirá reducir los márgenes de incertidumbre mediante la estimación de los indicadores de evaluación socioeconómica y privada para cada una de las alternativas de solución planteadas, que a su vez, permitirán seleccionar la alternativa más conveniente o recomendar una decisión sobre el proyecto.

- Factibilidad

Incluirá el análisis detallado y afinado de la alter-

nativa seleccionada en la etapa de prefactibilidad, reduciendo aún más los márgenes de incertidumbre y recalculando los indicadores de evaluación socioeconómica y privada del proyecto. Esta etapa permite recomendar una decisión sobre el proyecto.

Contenido de los estudios de preinversión en su formulación

Las instituciones deberán elaborar un estudio para cada una de las etapas de la Fase de Preinversión de los proyectos, establecidas en el presente manual, de acuerdo con la complejidad que presenten los mismos. Los estudios de las etapas deberán contener como mínimo lo siguiente:

Estudio de perfil

Será de aplicación obligatoria para todos los proyectos de inversión pública, dado que es el primer momento de análisis del proceso de preinversión. Como mínimo, deberá contener los siguientes aspectos:

- Un diagnóstico preliminar de la situación que motiva a considerar el proyecto, que permita identificar la necesidad insatisfecha, el problema a solucionar o la potencialidad

que se pretende desarrollar con el proyecto. Este diagnóstico deberá incluir un análisis básico de la población beneficiaria, la localización del proyecto, su entorno económico, los servicios básicos existentes, la accesibilidad de la zona, los indicadores de servicio, y la información adicional relevante para conocer los antecedentes y justificativos que dan origen al proyecto.

- Se deberá efectuar un análisis de la base optimizada, de la situación actual, la cual es crucial antes de definir cualquier alternativa de proyecto y que consiste en estudiar qué medidas permiten, con un mínimo de recursos, solucionar parcial o totalmente el problema detectado. Normalmente, estas medidas son de carácter administrativo o se trata de inversiones marginales respecto al costo total del proyecto.
- Mostrar que la optimización de la situación actual puede cambiar significativamente los costos y beneficios del proyecto, lo que permite, que los beneficios calculados sean atribuibles al proyecto. De este modo no se sobreestiman los beneficios al comparar la situación "con proyecto", con la "actual"; sino que la comparación se hace con situación

- actual mejorada, es decir, optimizada. Además, cuando no se optimiza la base, se corre el riesgo de no dimensionar adecuadamente el nuevo proyecto.
- La descripción preliminar de las principales características técnicas de la alternativa de solución planteada con el proyecto, deberá incluir, algunos aspectos tales como: componentes, capacidad, tamaño, procesos de operación, organización para la operación del proyecto y todo aspecto adicional; que permita caracterizar el proyecto.
 - La identificación y estimación de los beneficios y costos (de inversión y operación) del proyecto.
 - La estimación de los principales indicadores de evaluación socioeconómica y privada del proyecto que permitan recomendar alguna decisión sobre el mismo.
 - La estimación de la posible estructura de financiamiento, tanto de los costos de inversión, como de los de operación.
 - Las conclusiones resultantes del estudio, que recomienden alguna de las siguientes decisiones:
 - Abandonar la idea de proyecto analizada.
 - Postergar la idea de proyecto analizada.
 - Profundizar el estudio del proyecto en la etapa de prefactibilidad, en cuyo caso se deben formular claramente los términos de referencia para la licitación y contratación del respectivo Estudio de Prefactibilidad, los cuales deberán ser presentados para su aprobación a la DGICP.
 - Pasar el proyecto a la fase de inversión (solo en caso de proyectos de inversión menor), en cuyo caso se deben formular claramente los términos de referencia para la licitación y contratación del diseño final cuando corresponda, para iniciar el proceso de ejecución del proyecto.
 - La información necesaria para la realización de este estudio, se deberá obtener de fuentes secundarias oficiales, las cuales deberán ser citadas con precisión.
- Sin embargo, existen pequeños proyectos que por sus características propias, se exceptúan de los requerimientos antes menciona-

dos, y se plantea un contenido diferente, que a continuación se describe.

Estudio de prefactibilidad

Las instituciones deberán elaborar el Estudio de Prefactibilidad, cuando producto de la elaboración del estudio de perfil, se concluya sobre la necesidad de profundizar el análisis del proyecto.

Para elaborar este estudio, las instituciones deberán concentrarse en la identificación de alternativas para el proyecto y efectuar el análisis técnico-económico de cada una de las opciones identificadas, el cual será incremental, es decir, comparando la situación "con proyecto", con la situación "sin proyecto".

Para cada alternativa de proyecto analizada, el estudio debe contener como mínimo, los siguientes aspectos:

- El diagnóstico de la situación actual, que identifique el problema a solucionar con el proyecto. Para este efecto, debe incluir el análisis de la oferta y demanda actual.
- La definición de la situación "sin proyecto" que consiste en establecer lo que pasaría en el caso de no ejecutar el proyecto, considerando la mejor utilización de los recursos disponibles.

- El análisis técnico de la ingeniería del proyecto, que permita determinar los costos de inversión, así como los requerimientos de materias primas, mano de obra y otros determinantes de los costos de operación del proyecto.
- El tamaño del proyecto, que permita determinar su capacidad instalada.
- La localización del proyecto, que incluye el análisis de aprovisionamiento y consumo de los insumos, así como la distribución de los productos.
- La estructura organizativa que tendrá el proyecto en la fase de operación del mismo.
- El análisis de la legislación vigente aplicable al proyecto en temas específicos, como contaminación ambiental y eliminación de desechos.
- La evaluación de impacto ambiental que debe determinar los impactos positivos y negativos, que generará el proyecto en el medio ambiente, los cuales producen beneficios y costos adicionales que se considerarán en la evaluación socioeconómica del proyecto.
- La valoración privada del proyecto sin financiamiento que permita determinar su sostenibilidad operativa.

- La evaluación socioeconómica del proyecto que permita determinar la conveniencia de su ejecución.
- La evaluación financiera del proyecto que incluye el análisis de su posible estructura de financiamiento, tanto para la fase de inversión, como para la de operación del mismo.
- La programación de la ejecución física y financiera del proyecto.
- El análisis de sensibilidad y riesgo, cuando corresponda, de las variables que inciden directamente en la rentabilidad de las alternativas consideradas más convenientes.
- Las conclusiones del estudio que permitan recomendar alguna de las siguientes decisiones:
 - Postergar, reformular o abandonar el proyecto.
 - Profundizar el estudio del proyecto en la etapa de factibilidad, en cuyo caso se debe elegir la alternativa más conveniente y elaborar los términos de referencia para la realización del respectivo estudio de factibilidad, los cuales deberán ser presentados para su aprobación a la DGICP.
- Pasar el proyecto a la fase de inversión, en cuyo caso, se deben formular claramente los términos de referencia para la licitación y contratación del diseño final, cuando corresponda para iniciar el proceso de ejecución del proyecto.
- La información a utilizar para este estudio, podrá provenir de fuentes secundarias oficiales, las que deberán ser citadas en el mismo.

Estudio de factibilidad

Las instituciones deberán elaborarlo para la alternativa seleccionada en la etapa de prefactibilidad. Este estudio incluirá el análisis de todos los aspectos considerados en él, pero con mayor profundidad. Por lo tanto, además de caracterizar y definir con precisión el proyecto, optimizará los siguientes aspectos:

- El proceso de generación de bienes y servicios, que debe establecer los tipos de insumos y la tecnología que se utilizará, localización, tamaño y el momento óptimo en la implantación del proyecto.
- La determinación del calendario de desembolsos para la inversión, las posibles condiciones de financiamiento, el

anteproyecto de ingeniería básica, la disponibilidad de equipos y posibilidades de obtenerlos, las obras auxiliares y complementarias, el efecto de dificultades técnicas, el entrenamiento del personal de operación y, las etapas parciales de puesta en servicio cuando corresponda.

- La organización que se requiere para la implantación del proyecto, la capacidad gerencial y financiera de la entidad ejecutora, el nivel técnico y administrativo que su operación requiere y las fuentes y plazos para el financiamiento.

- El análisis distributivo de las externalidades del proyecto, que permita determinar su impacto en los distintos estratos de la población, para complementar la recomendación establecida por la evaluación socioeconómica y privada.

- Las conclusiones del estudio que permitan recomendar alguna de las siguientes decisiones:

- Abandonar, postergar o reformular el proyecto.
- Pasar el proyecto a la fase de inversión, en cuyo caso se deberán elaborar los términos de referencia para la licitación y

contratación del diseño final del proyecto, para iniciar su proceso de ejecución, los cuales deberán ser presentados para su aprobación a la DGICP.

- La información para este estudio deberá provenir de fuentes primarias. Para este efecto, la institución que desarrolle el mismo, deberá levantar la información primaria de todos los procesos reales contenidos en el estudio.

Formulación del Programa de Preinversión

Éste es fundamental para la formulación del resto de programas que incluye el proceso de inversión pública, en él deberán presentarse los proyectos, motivos de estudio en el transcurso del tiempo, con el fin de obtener la información necesaria que establecerá la conveniencia o no de asignar recursos para la ejecución de los mismos. Este programa se hará anualmente de acuerdo con el de mediano plazo, y servirá de apoyo para la toma de decisiones de inversión de los ejecutivos de las entidades públicas que tienen dicha responsabilidad.

Las instituciones deberán entregar el programa a la DGICP el último día hábil del mes de noviem-

bre, en los formatos que para tal fin elaborará esta Dirección.

Normas para cumplir con la fase de inversión

- Fase de inversión

Esta es la de los proyectos, cuyo estudio previo de preinversión recomienda su ejecución considerando la viabilidad técnica, la factibilidad socioeconómica, el impacto social en la generación de empleo y la sustentabilidad del medio ambiente.

- Criterios para la toma de decisiones de los proyectos de inversión pública

Las instituciones para la incorporación de los proyectos a esta fase, deberán considerar algunos criterios a fin de que se utilicen como herramienta en la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos; los cuales se detallan a continuación:

- Indicadores de evaluación privada

Determinada la conveniencia de ejecutar el proyecto, esta decisión debe ser completada con la determinación de la sostenibilidad operativa del mismo. Ésta será entendida como

la capacidad del proyecto para garantizar el autofinanciamiento al menos de sus costos de operación.

La sostenibilidad operativa será determinada con base al Valor Actual Neto Privado, VANP, resultante de la evaluación privada del proyecto sin financiamiento. Este indicador de evaluación privada se utilizará con el siguiente criterio:

- Cuando el VANP del proyecto es mayor o igual a cero, se recomendará la ejecución del mismo.
- Cuando el VANP del proyecto es negativo, pero un valor absoluto menor al monto de la inversión, se podrá ejecutar el proyecto, siempre y cuando, la tasa interna de retorno sea mayor que cero.
- Cuando el VANP del proyecto es negativo, pero en valor absoluto mayor al monto de la inversión, se recomendará la ejecución del proyecto siempre y cuando, la entidad ejecutora disponga de un plan de sostenibilidad del proyecto que garantice la disponibilidad de recursos financieros, tanto para la inversión,

como para la operación deficitaria.

◦ Indicadores de evaluación socioeconómica

Las instituciones, para garantizar la eficiente asignación de los recursos públicos destinados a la inversión, deberán tomar la decisión de ejecutar un proyecto, con base en los indicadores de evaluación, tales como: el Valor Actual Neto Socioeconómico, VANS y el Costo Anual Equivalente Socioeconómico, CAES.

El VANS, que compara los beneficios con los costos sociales en un solo momento del tiempo, se utilizará para seleccionar alternativas, así como para seleccionar proyectos cuyos beneficios se puedan cuantificar y valorar. Este criterio de decisión establece que cuando el VANS es positivo, el bienestar de la población del país en su conjunto aumenta en dicho valor, por lo que se considera que el proyecto es rentable en términos socioeconómicos y, por lo tanto, se recomienda su ejecución; contrariamente, cuando el VANS es negativo, el bienestar de la población del país en su con-

junto, disminuye en dicho valor, por lo que se considera que el proyecto no es rentable en términos socioeconómicos y, por lo tanto, no se recomienda su ejecución.

El CAES se utilizará solamente en aquellos proyectos cuyos beneficios no pueden ser cuantificados y/o valorados. Este criterio se debe utilizar, por una parte, para seleccionar la alternativa más conveniente que soluciona el problema planteado con el proyecto, y por otra, para determinar la conveniencia de ejecutar dicha alternativa seleccionada.

En el primer caso, el criterio de decisión establece que la alternativa más conveniente es la de menor CAES, ya que se supone que los beneficios, además de ser mayores a los costos, son iguales para todas las alternativas analizadas.

En el segundo caso, el criterio de decisión establece lo siguiente:

- Cuando el CAES de la alternativa seleccionada es menor o igual al parámetro de costo eficiencia respectiva, la solución planteada con el pro-

yecto, es eficiente y por lo tanto, se recomienda su ejecución.

- Cuando el CAES de la alternativa seleccionada es mayor al parámetro de costo eficiencia correspondiente, significa que dicha solución no es la más eficiente y por lo tanto, no se recomienda su ejecución.

- o Indicadores del medio ambiente

Las instituciones o entidades, al formular sus proyectos de inversión pública, deberán dar cumplimiento a lo establecido en la Ley del Medio Ambiente; para lo cual, la parte del estudio correspondiente a la evaluación del impacto ambiental, deberá contar con la aprobación del permiso ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Esta fase de inversión comprende desde la decisión de ejecutar el proyecto, el diseño final, la programación de la ejecución física y financiera, y la ejecución del mismo, la que se extenderá hasta dejarlo en condiciones de iniciar operaciones.

- *Estudio de diseño de los proyectos de inversión pública*

El estudio de diseño final se considera como la primera etapa de la fase de ejecución de proyectos y se elaborará siempre que cumpla con los siguientes requisitos:

- o Que el estudio de preinversión previo, lo recomiende.
- o Que se encuentre incorporado en el programa de mediano plazo.
- o Que exista la decisión institucional para su ejecución física.
- o Que tenga el dictamen técnico del ente rector de la inversión pública.
- o Que posea la aprobación de la CONIP.

Este estudio es el instrumento que permite precisar los costos definitivos del proyecto, y elaborar las bases generales y específicas para la contratación del proyecto; por lo que el contenido mínimo del estudio del diseño final, debe incluir los aspectos siguientes:

- o El diseño y/o ingeniería del proyecto que permita determinar sus componen-

tes y recalcular los costos con mayor precisión. El detalle de este estudio debe responder a los requerimientos y características propias de cada proyecto.

- El plan de ejecución del proyecto y la organización necesaria para tal efecto, el que comprende la estimación del plazo de construcción, y las metas de avance físico en dicho plazo. Con este fin, el plan de ejecución debe incluir:

- La definición detallada de las actividades, tareas y métodos de construcción y operación, requeridos para ejecutar el proyecto.

- El balance de recursos necesarios para cada actividad, con una estimación de los flujos financieros implícitos, que considere los rendimientos adecuados para cada rubro.

- El análisis de las posibles dificultades que se presenten durante la ejecución del proyecto, el transporte de los insumos y otros imprevistos.

- El análisis de la ruta crítica, de las holguras

y las probabilidades para los tiempos de ejecución.

- La estructura organizativa necesaria para la ejecución del proyecto, que especifique tanto el personal técnico superior para la dirección, como el personal calificado y no calificado para la construcción, montaje y puesta en marcha del proyecto.

- El equipo mínimo para la ejecución del proyecto.

- El presupuesto de costos del proyecto, tanto de inversión como de operación, ajustado con base en la información resultante de los puntos anteriores. El presupuesto de costos de inversión debe realizarse con base en el análisis de precios unitarios para cada uno de los componentes del proyecto a ejecutar, que a su vez, debe incluir:

- El análisis de costos directos e indirectos, con base en los rendimientos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo.

- El detalle de los gastos generales y utilidades.

- El presupuesto general resultante de los costos unitarios calculados, aplicados a cada uno de los cómputos de cada etapa del proceso, y de las actividades complementarias requeridas para la ejecución del proyecto.
- El cronograma de desembolsos.
- El presupuesto de los costos de operación debe detallar las actividades, métodos y requerimientos de recursos físicos y humanos para la operación del proyecto a ejecutar.
- La documentación necesaria para la licitación de las obras, que comprende las especificaciones generales, administrativas, técnicas y específicas, para la ejecución de los proyectos que permitan realizar la supervisión técnica y administrativa en forma adecuada.

Programa Anual de Inversión Pública

Programación

El Programa Anual de Inversión Pública constituye la herramienta real de ejecución de la inversión, en él se presenta la ejecución

física y financiera de los proyectos en forma mensual.

Dicho programa deberá ser remitido en forma preliminar por la autoridad máxima de cada ramo, al ente rector de la inversión pública, el último día hábil del mes de marzo del año previo a la formulación del presupuesto. Los montos financieros y la ejecución física de los proyectos en este programa preliminar, se presentan en términos globales.

Para el caso de los proyectos que se financian en parte con préstamos externos, deberán armonizarse con el programa anual de desembolso del préstamo, el que se adjuntará al de inversión pública.

El programa institucional deberá contener:

- Los objetivos que piensa cumplir en el año de programación.
- Las metas económicas, sociales y ambientales que esperan alcanzar en conjunto y por cada uno de los proyectos con que contará el programa.
- La incorporación de aquellos proyectos cuya ejecución considera más de un año y se encuentran en ejecución desde antes y posterior al año actual de programación, los proyectos cuyos estudios de preinversión y de diseño final, han sido concluidos y que tienen asegurados los recursos financieros

requeridos, sean internos o externos por medio de fondos propios, del Fondo General de la Nación, préstamos o donación. Para los últimos casos, de ser fondos externos, deberá contarse con los contratos de préstamos o convenios de donación debidamente ratificados por la Asamblea Legislativa, y cumpliendo con los requisitos demandados por los organismos internacionales o países, para obtener los desembolsos respectivos.

- La(s) localización(es) específica(s) del lugar de ejecución de la obra física o de desarrollo humano.
- La participación institucional en la ejecución de la obra, si la hará solamente la institución o con apoyo de otras, así como la distribución financiera y física de dicha participación.
- El cronograma de actividades con las cantidades de obra, equipo, material o de las actividades que se ejecutarán en el tiempo, y en los lugares específicos.
- La cantidad y la calificación del personal.
- La estimación de las necesidades de financiamiento con recursos financieros del Fondo General de la Nación, de

acuerdo con la metodología que fija la Dirección General de Presupuesto. Para el caso de recursos financieros externos, considerarán: el grado de avance de la gestión del financiamiento; tiempo probable de aprobación o ratificación de las donaciones o préstamos por parte del órgano legislativo; grado de dificultad del cumplimiento de los requisitos previos al primer desembolso del préstamo o donación; y el aseguramiento de los recursos financieros de contrapartida.

Para la elaboración del programa anual definitivo, deberá considerarse:

- El presupuesto votado.
- El financiamiento asegurado.
- La capacidad de ejecución institucional.
- La contratación de personas jurídicas o naturales, responsables y con capacidad de ejecución de proyecto.
- Los lineamientos de la formulación presupuestaria.
- Los techos de financiamiento estipulados.

Esta programación final, se enviará a la DGICP en forma desglosada por mes, la cual sustituirá al programa preliminar; asimismo, servirá de base para el seguimiento

de los respectivos proyectos que lo componen.

El programa anual institucional aprobado, podrá sufrir modificación:

- En el transcurso del año podrán incorporarse proyectos, siempre y cuando, cumplan con los requisitos antes mencionados.
- Por medio de una reformulación semestral que permita la sustitución de proyectos, excepto aquellos que los compromisos financieros externos no lo permitan, evitando en lo posible, hacer una redistribución de los recursos financieros no gastados en el semestre anterior; sin embargo, en caso que se den las últimas situaciones, deberá aplicárseles las medidas correctivas necesarias que eviten o disminuyan los desequilibrios físicos y financieros entre la programación inicial y el avance de la ejecución del programa.

Finalmente, el Programa Anual Institucional, deberá estar incorporado desde la propuesta preliminar hasta la final en el SIIP institucional, para poder ser ajustado en el momento oportuno de acuerdo a las circunstancias que aparezcan en el transcurso de su ejecución. El programa deberá estar acorde con el de desembolso de préstamos externos, para el caso

de proyectos financiados con dichos fondos.

Seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión pública

En esta etapa del proceso de inversión pública, las instituciones serán responsables del seguimiento y la evaluación de la ejecución física y financiera de los proyectos de inversión pública, que han sido aprobados dentro del programa anual de inversión y autorizados para ejecutar.

Las instituciones deberán tener un cronograma de ejecución físico y financiero de los proyectos que indique la cantidad de obra, o de las actividades de desarrollo humano que se efectuarán en el tiempo y en el lugar específico de acción por proyecto; la cantidad de equipo o material utilizado; la calidad y cantidad de mano de obra empleada; la cantidad de beneficiarios directos e indirectos. No obstante lo anterior, esta información cuantitativa deberá reflejarse en términos porcentuales para su incorporación en el SIIP central.

Los responsables de la Unidad Responsable de Proyectos, URP, deberán tener reuniones periódicas con los de las instancias ejecutoras de proyectos, para conocer el avance de los mismos, de acuerdo con el cronograma presentado en la programación anual, y tomar las

medidas correctivas cuando los casos así lo exijan.

La información del avance mensual físico y financiero de los proyectos contenidos en el programa institucional de inversión pública, así como los desembolsos de los préstamos respectivos, deberán ser enviados a la DGICP en los primeros ocho días hábiles del mes siguiente de su aplicación.

Liquidación financiera de los proyectos de inversión pública

Finalizada la ejecución física de los proyectos, las instituciones tendrán la responsabilidad de informar el pago o pagos financieros que se efectúen hasta liquidar completamente el préstamo externo o donación que ampara el proyecto o estudio correspondiente. En caso que el préstamo no se utilice completamente en la ejecución del proyecto asignado, las instituciones comunicarán por escrito a la DGICP el saldo no utilizado, para que dicha Dirección, proceda a negociar la rescisión o la reasignación, en proyectos similares, de dichos fondos.

Normas básicas para la operación de la Unidad Responsable de Proyectos, URP

Las URP son las instancias institucionales encargadas de coordi-

nar el proceso técnico-normativo de la inversión pública en las Unidades Primarias de Organización del Estado. Esta unidad administrativa deberá ser definida y designada por la autoridad máxima del ramo o institución.

Las funciones generales de la unidad son:

- Coordinar el proceso de inversión pública con las diferentes unidades administrativas de cada ramo, complementando la coordinación con la Unidad Financiera Institucional y las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales.
- Capacitar y brindar la asistencia técnica requerida por el personal de las unidades técnicas-administrativas que programan y ejecutan proyectos en la aplicación de los procedimientos del proceso de inversión pública.
- Cumplir ante el ente rector de la inversión pública, con los requerimientos demandados por el proceso de inversión pública.

En forma específica, las funciones corresponden:

- En el Programa Institucional de Inversión Pública de Mediano Plazo: elabora el diagnóstico del sector; for-

mula la política institucional de la inversión pública; identifica y programa los proyectos que se estudiarán y ejecutarán durante el período de este programa; proyecta la estructura de las posibles fuentes de financiamiento y registra los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP.

- En la fase de preinversión: identifica y selecciona los proyectos con criterios uniformes y de acuerdo con la política institucional; asegura que las unidades ejecutoras y las empresas consultoras contratadas apliquen la normativa y los manuales técnicos emitidos por el ente rector de la inversión pública en la formulación de estudios y proyectos; adapta metodologías específicas para el ramo correspondiente de acuerdo con las metodologías generales existentes; elabora los documentos de licitación y programa el proceso correspondiente para licitar; vela por el cumplimiento de los contratos de consultoría y el avance de los estudios contratados; elabora el programa de preinversión; registra los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP; y tramita las gestiones respectivas para obtener el dictamen técnico correspondiente de los programas, estudios

y proyectos ante el ente rector.

- En la fase de inversión: determina y propone los proyectos que la programación estratégica del sector y los estudios de preinversión recomiendan para formular los diseños finales, cuando así corresponda, para su posterior ejecución; elabora los documentos de licitación y programa el proceso correspondiente para licitar; elabora el programa anual de inversión pública; da seguimiento al cronograma de actividades elaborado para cada proyecto; evalúa los resultados del programa institucional como un todo y de cada uno de los proyectos que lo componen; y registra los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP.

Normas sobre el dictamen técnico para aprobación de programas, estudios y de proyectos de inversión pública

Los titulares de los ramos respectivos deberán hacer una solicitud escrita al ente rector de la inversión pública, del dictamen técnico correspondiente a los proyectos en sus diferentes etapas de preinversión para optar a su ejecución.

La solicitud deberá estar acompañada con el documento de estudio del proyecto para ser analizado técnicamente de acuerdo con los requerimientos planteados en el Manual del Proceso de Inversión Pública, como también determinar la coherencia del proyecto con la Política de Inversión Pública Nacional y con el Plan Nacional de Gobierno.

El proyecto con dictamen técnico emitido por la DGICP sin objeción, se presentará al Ministro de Hacienda para que emita su visto bueno y lo traslade a la CONIP para su aprobación.

El SIIP central asignará un código al proyecto a partir del dictamen técnico aprobado en la etapa de perfil, con este código el proyecto será reconocido hasta su puesta en operación.

El dictamen técnico aprobado es requisito para optar a la búsqueda de financiamiento y para la ejecución de los proyectos presen-

tados en el Programa Anual Institucional.

Norma para la asignación de códigos a los proyectos de inversión pública y aquellos que no son considerados como inversión pública

Todas las instituciones que manejan proyectos de inversión pública, programas de modernización o proyectos que no son considerados como inversión pública, independientemente de la fuente de financiamiento, deberán solicitar a la Dirección General de Inversión y Crédito Público, el código de identificación del proyecto, el cual lo identificará en la Ley de Presupuesto, de conformidad con los criterios y procedimientos establecidos en el Manual del Proceso de Inversión Pública. La solicitud deberá adjuntar la información requerida por dicha Dirección que se encuentra en los formularios de la Guía del Usuario del Sistema de Información de Inversión Pública

◇

Sistema Nicaragüense de Inversión Unidad de Inversión Pública Pública, SNIP***

DELINEA LAS PRINCIPALES FUNCIONES, CARACTERÍSTICAS, Y RELACIONES DEL SISTEMA NICARAGÜENSE DE INVERSIÓN PÚBLICA, SNIP, EN MARCÁNDOLO EN LAS MEDIDAS DE REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA, ERCERP.

ASPECTOS GENERALES

Descripción de la organización de la administración pública

Para el manejo de las cuentas financieras el sector público nicara-

güense está organizado en financiero y no financiero, de acuerdo al siguiente detalle:

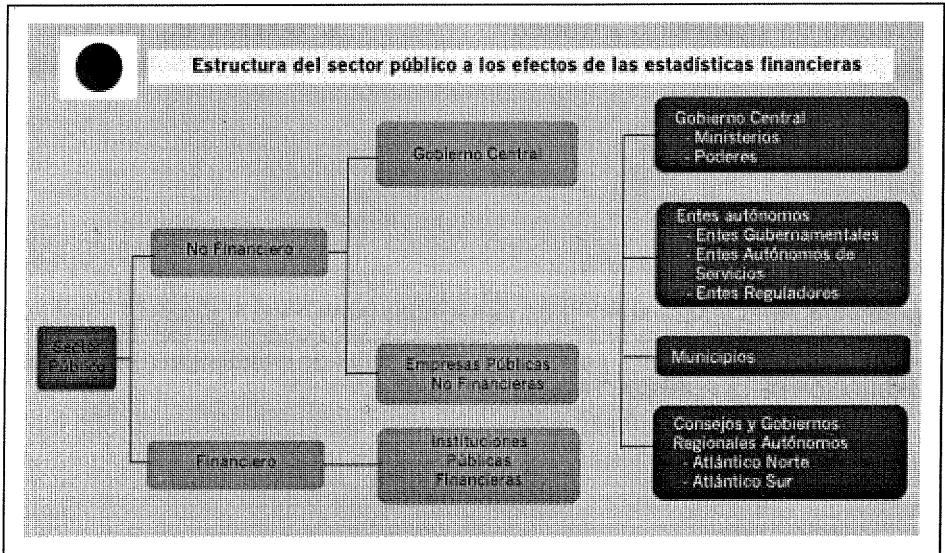
El Sector Público No Financiero, comprende los organismos de la administración gubernamental, y las empresas plenamente estatales o con participación mayoritaria del Estado, en el patrimonio o en su gestión.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública", del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001, realizado del 16 al 23 de octubre del 2001 en Guatemala, y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Secretaría Técnica de la Presidencia.

- Gobierno Central, constituido por los Poderes Legislativo, Judicial, Electoral, Ejecutivo (Presidencia y Ministerios), órganos de naturaleza autónoma, Contraloría General de la República, Procuraduría General de Justicia, y Procuraduría de los Derechos Humanos.

LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NICARAGÜENSE



- Entes autónomos, conformado por las instituciones autónomas gubernamentales, de servicio e instituciones reguladoras de servicios.
- Municipios (gobiernos municipales).
- Consejos y Gobiernos Regionales Autónomos, Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Gobierno Regional Autónomo Atlántico Norte, Consejo Regional Autónomo Atlántico Sur, Gobierno Regional Autónomo Atlántico Sur.
- Empresas Públicas no Financieras, comprende las empresas estatales de servicios públicos.

El Sector Público Financiero, lo constituyen los bancos, instituciones

de seguros, instituciones de ahorro y crédito para consumo, para viviendas, etc. De naturaleza estatal o con participación mayoritaria de intereses del Estado.

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Gobierno General

Gobierno Central

- Ministerios y Poderes.
 - Asamblea Nacional.
 - Corte Suprema de Justicia.
 - Consejo Supremo Electoral.

- Contraloría General de la República.
- Presidencia de la República.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
- Ministerio del Trabajo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.
- Ministerio de Transporte e Infraestructura.
- Ministerio Agropecuario y Forestal.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Gobernación.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.
- Ministerio de la Familia.
- Procuraduría General de Justicia.
- Procuraduría de Derechos Humanos.
- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM.
- Instituto Nicaragüense de Cultura.
- Instituto de la Mujer, INIM.
- Instituto Nicaragüense de Pequeña y Mediana Empresa.
- De servicio.
 - Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, INSS.
 - Instituto de Prevención Social Militar, IPSM.
 - Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano, ISS-DH.
 - Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE.
 - Instituto de Desarrollo Rural, IDR.
 - Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, INTA.
 - Instituto Nacional Forestal, INAFOR.
 - Instituto Nacional Tecnológico, INATEC.
 - Instituto Tecnológico Nacional, INTECNA.

Entes autónomos

- Gubernamentales.
 - Instituto Nicaragüense de la Juventud y del Deporte.
 - Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, INETER.
 - Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos, INEC.

- Instituto Nicaragüense de Turismo, INTUR.
 - Dirección General de Ingresos.
 - Dirección General de Servicios Aduaneros.
 - Universidades.
 - Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN.
 - Universidad Centroamericana, UCA.
 - Universidad Nacional Agraria, UNA.
 - Universidad Nacional de Ingeniería, UNI.
 - Universidad Politécnica, UPOLI.
 - Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, URACCAN.
 - Bluefields Indian Caribbean University, BICU.
 - Escuela de Agricultura y Ganadería Estelí y Rivas.
 - Reguladores.
 - Instituto de Telecomunicaciones y Correos.
 - Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, INAA.
 - Instituto Nicaragüense de Energía, INE.
- Municipios (147)*
- Consejos y Gobiernos Regionales Autónomos.*
- Atlántico Norte.
 - Atlántico Sur.
- Empresas públicas no financieras*
- Petrolera de Nicaragua, PETRONIC.
 - Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones, ENTEL.
 - Empresa de Correos de Nicaragua.
 - Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios, ENACAL.
 - Empresa Nicaragüense de Electricidad, ENEL.
 - Empresa Nacional de Aeropuertos.
 - Lotería Nacional.
 - Corporación de Empresas Regionales, CERC.
 - Radio Nicaragua.
 - Canal 6 de Televisión.
 - Empresa Nacional de Puertos, ENAP.
 - Empresa Nacional de Abastecimiento, ENABAS.
 - Corporación Nacional del Pueblo, CORNAP.

SECTOR PÚBLICO FINANCIERO

Instituciones públicas financieras

- Banco Central de Nicaragua, BCN.
- Banco Nicaragüense de Industria y Comercio, BANIC.
- Financiera Nicaragüense de Inversiones, FNI.
- Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros,, INISER
- Banco de la Vivienda de Nicaragua, BAVINIC.¹

Entorno legal

El Sistema Nicaragüense de Inversiones Públicas, SNIP, fue autorizado por un acuerdo del Gabinete Económico del 10 de diciembre de 1992 denominado "Proceso para la Formulación, Ejecución y Seguimiento del Programa de Inversión Pública". Este acuerdo crea a la Dirección General de Inversiones Públicas, DGIP, como coordinadora del sistema y bajo la tutela del Ministerio de Economía y Desarrollo, MEDE.

1. En la Ley N° 290, de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, se crea el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural, entrará en vigencia cuando se apruebe la ley que determine sus funciones, en el Artículo 48.

El Acuerdo de Gabinete constituyó el marco de ordenamiento de la inversión pública, mediante la descripción de funciones de las instituciones claves involucradas y la creación del Comité Técnico de Inversiones, CTI, coordinado por la Dirección General de Inversiones Públicas, DGIP, con la participación del Ministerio de Finanzas (actualmente Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP), Banco Central de Nicaragua y el Ministerio de Cooperación Externa; desde entonces la DGIP viene desarrollando un proceso de fortalecimiento y creando las bases del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

El MEDE posteriormente se reestructuró como Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC, convirtiéndose en un ministerio sectorial, razón por la cual no podía retener la tutela de la DGIP. Con la implementación de la Ley N° 290 y su Reglamento: la Ley de Organización, Competencia, Procedimiento del Poder Ejecutivo, en setiembre de 1998, la DGIP pasa a ser parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia, SETEC, esto significó un cambio sustantivo en la situación institucional, ya que puso en una mejor posición la coordinación de la inversión pública y más cercano a la toma de decisiones del Gobierno Central.

El posicionamiento de la Dirección General de Inversiones Públicas, DGIP, bajo la Secretaría Téc-

nica de la Presidencia, ha elevado el rol de administrador/coordinador a un nivel superior al de las instituciones participantes, confiriendo a la DGIP una fuerza de consulta y consultoría, que nunca hubiera alcanzado a nivel de dirección ministerial. El nivel de respuesta y coordinación alcanzado ha permitido ampliar la capacidad de exigencia, y compromiso con los ministerios.

En el 2001, el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 61-2001 de Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SNIP, donde se establecen sus objetivos, cobertura e instrumentos, incluyendo el Programa de Inversiones Públicas, PIP, y el Banco de Proyectos. Se establece asimismo, la Unidad de Inversiones Públicas, UIP, como el órgano coordinador del sistema o sea la antigua DGIP.

EL SISTEMA NICARAGÜENSE DE INVERSIÓN PÚBLICA, SNIP

Marco conceptual y funcional

Definición general

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SNIP, es el con-

junto ordenado de disposiciones legales, normas, marco institucional, metodologías, procedimientos, actividades interrelacionadas y coordinadas, que orientan y racionalizan el proceso de asignación y ejecución eficiente de los recursos de inversión pública; contando con un instrumento de información denominado Banco de Proyectos; y para el cumplimiento de sus objetivos con un mínimo de tres subsistemas que son los siguientes:

- Preinversión.
- Programación.
- Seguimiento y Evaluación *Ex post*.

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas está definido en el decreto como un organismo administrativo, coordinador interinstitucional, de naturaleza jurídica asesora, consultiva, control previo y sucesivo de programas y proyectos de inversiones públicas del Estado y sus instituciones, entes autónomos, descentralizados, municipalidades y todas aquellas instituciones o empresas que reciben fondos provenientes del sector público o en las que el Estado tenga participación accionaria.

Objetivo

El objetivo principal es racionalizar los procesos de identificación, formulación, evaluación,

selección, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos y estudios básicos que constituyen el Programa Anual y Multianual de Inversiones Públicas. Específicamente persigue:

- Abarcar en su integridad el proceso de inversión pública a través del cual sus proyectos vayan evolucionando en su ciclo de vida, desde su identificación hasta que entran en operación, en un flujo permanente de proyectos y estudios básicos, incorporados al Banco de Proyectos, con distintos grados de elaboración, de manera que continuamente se esté identificando, formulando, evaluando, priorizando, programando, ejecutando y dando seguimiento a proyectos de inversión pública más rentables desde el punto de vista económico, social y ambiental; de forma que éstos contribuyan a incrementar el bienestar de la población y el potencial de crecimiento integral del país.
- Preparar el Programa de Inversiones Públicas Anual y Multianual en base a la política, planes y programa, económico y social del país; los objetivos nacionales y sectoriales del gobierno y las necesidades básicas de la población, compatibilizando los recursos disponibles, en estrecha relación y coordinación con los sistemas: Programación Finan-

ciera, Presupuestaria, Deuda Externa, Cooperación Externa, Protección Ambiental, Ordenamiento Territorial, Contraloría y otros sistemas de la administración pública dentro de los objetivos del SNIP.

- Asegurar que los recursos internos, externos y contrapartida fiscal, para la formulación y ejecución de Proyectos de Inversión Pública sean asignados y usados de forma oportuna y eficiente.
- Garantizar el desarrollo de programas de capacitación a funcionarios públicos, en todos los niveles, sobre los aspectos conceptuales y operativos necesarios para apoyar la implementación, puesta en marcha y operación permanente del SNIP.

Organización

Para la consecución de los fines y objetivos del SNIP se constituyen los siguientes órganos:

- La Unidad de Inversiones Públicas, UIP, es el órgano rector del SNIP a lo interno de la SETEC, que servirá de enlace y coordinación con las instituciones que conforman el SNIP.
- El Comité Técnico de Inversiones, CTI, será un cuerpo téc-

nico de apoyo al SNIP, integrado por un representante de las dependencias siguientes: la SETEC a través de la UIP, quien lo preside; del Banco Central, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Serán nombrados por los respectivos ministros o presidentes de dichas instituciones, al más alto nivel técnico que corresponda, quienes no podrán delegar su participación en el CTI, salvo en casos excepcionales.

- La Unidad Sectorial de Inversiones Públicas, USIP, órgano sectorial de apoyo al SNIP a nivel institucional, es parte de la estructura orgánica de la institución sectorial que administra los proyectos.
- La Unidad Coordinadora Territorial de Inversiones Públicas, UTIP, órgano territorial de apoyo al SNIP a nivel departamental, la cual dependerá de la UIP y se coordinará con las Secretarías Departamentales de Gobierno. Las UTIPs se organizarán en la medida que el desarrollo del SNIP lo requiera.
- La Unidad Ejecutora de Proyectos, UEP, órgano de ejecución de los proyectos a nivel institucional, funcionará en coordinación con las unidades

sectoriales y las instituciones que administran los proyectos.

Funciones

Las principales funciones de las entidades participantes en el SNIP se indican a continuación.

Secretaría Técnica de la Presidencia, SETEC

Para cumplir los objetivos del SNIP, esta Secretaría tendrá las siguientes funciones:

- Formular y proponer la política de la inversión pública.
- Velar por la consistencia de la inversión pública con el gasto corriente, y de éstos con las políticas, planes y programas del país, en un ámbito de corto, mediano y largo plazo.
- Dar seguimiento al proceso de inversión pública en coordinación con el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría, SIGFA, y al gasto público en general, sobre una base de proyecciones plurianual, en coordinación con las diversas instancias del sector público.
- Proponer el Programa Anual de Inversiones Públicas, PIP,

como parte del PIP Plurianual para consideración del Gabinete Económico de Gobierno, y su posterior inclusión en el Presupuesto General de la República.

- Plantear las normas que rigen al SNIP y el funcionamiento del CTI.

Unidad de Inversión Pública

Para cumplir con los objetivos del SNIP, esta Unidad tendrá las siguientes funciones:

- Formular y proponer las normas administrativas operativas, metodológicas, guías, pautas y procedimientos que deberán cumplir todos los programas y proyectos de inversión pública que sean sometidos para su aprobación.
- Establecer las normas, criterios y procedimientos para la elaboración del Programa de Inversiones Públicas anual y plurianual.
- Integrar sus metodologías y sistemas de información al SIGFA.
- Orientar el proceso de identificación, aprobación y financiamiento de la inversión pública que realizan las instituciones sobre una base de programación plurianual.

- Analizar los programas y proyectos que sean sometidos al PIP y emitir recomendaciones técnicas para consideración del CTI.
- Recomendar la selección de programas y proyectos de inversión pública que conformarán el PIP, acordes con la programación económica y fiscal a largo plazo de la Nación.
- Analizar las implicaciones de carácter económico-financieras de los programas y proyectos de inversión pública sobre el gasto público en general, los recurrentes en particular, e informar a la SETEC.
- Dar seguimiento a la ejecución del Programa Anual y Plurianual de Inversión Pública en coordinación con el SIGFA e informar al CTI.
- Administrar un sistema de información, de acceso público, sobre el Programa de Inversión Pública y emitir informes periódicos de ejecución y resultados.
- Desarrollar programas de capacitación a funcionarios públicos en formulación, evaluación de proyectos, en gestión administrativa de proyectos y otras materias afines para asegurar la eficiencia del proceso de inversión pública.
- Coordinar con el INIFOM y las municipalidades las acciones

necesarias para lograr una gestión eficiente de la inversión pública, y orientar para que ésta se enmarque dentro de una estrategia nacional.

Comité Técnico de Inversiones

Para cumplir con los objetivos del SNIP, este Comité tendrá las siguientes funciones:

- Evaluar la consistencia de los programas y proyectos sometidos por las instituciones públicas al Presupuesto Nacional con las proyecciones presupuestarias de ingresos y gastos, y la disponibilidad prevista de recursos externos.
- Ratificar y/o modificar la recomendación técnica de los proyectos emitida por los especialistas de la UIP y elevar a consideración de la SETEC la propuesta del Programa Anual y Plurianual de Inversiones Públicas.
- Revisar los reportes de seguimiento físico y financiero de los programas y proyectos en ejecución.
- Recomendar evaluaciones intermedias y evaluaciones *ex post* para grupos seleccionados de programas y proyectos e informar a la SETEC.

Unidades Sectoriales de Inversión Pública, USIP

- Identificar sus proyectos, y estudios básicos de acuerdo con los Lineamientos Anuales de Inversiones Públicas.
- Formular y evaluar los proyectos a nivel de perfil básico o avanzado, de acuerdo a las pautas metodológicas emitidas por la UIP.
- Presentar a consideración de MARENA los proyectos que requieran un permiso ambiental de acuerdo a la ley.
- Ofrecer a consideración de la UIP los proyectos y estudios básicos con el objeto de obtener el dictamen técnico de acuerdo a la Guía de Procedimientos emitida por la UIP.
- Preparar una lista priorizada de proyectos y estudios básicos a ser considerados para su inclusión en el Programa Anual de Inversiones Públicas, de acuerdo con los Lineamientos Anuales de Inversión Pública.
- Programar una lista priorizada de proyectos y estudios básicos, para considerar su inclusión en el Programa Multianual de Inversiones Públicas de acuerdo con los Linea-

mientos Anuales de Inversión Pública.

- Proporcionar a la UIP la información sobre proyectos y estudios básicos requeridos para mantener el Banco de Proyectos actualizado de acuerdo a las guías de procedimientos emitidas por la UIP.
- Elaborar la programación del año presupuestario (cronograma de ejecución física y desembolsos financieros), en coordinación con la Unidad Ejecutora de Proyectos, UEP, posterior a la aprobación del PIP.
- Remitir a la UIP detalle de las condiciones previas al primer desembolso, posterior a la firma de los convenios de financiamiento.
- Enviar periódicamente el Informe de Progreso del PIP institucional, según lo especificado en la Guía de Procedimientos emitida por la UIP.
- Efectuar evaluación periódicamente a los proyectos en ejecución, para tomar medidas correctivas en función de los procesos que se necesiten reorientar.
- Mandar, cuando el caso lo amerite, informes alertivos, a fin de informar problemas graves que afectan el componente

y/o el proyecto en su totalidad.

- Realizar visitas conjuntas periódicamente al sitio del proyecto.
- Elaborar el Informe de Cierre del Proyecto, dos meses después de finalizada la fase de inversión.
- Definir términos de referencia para la realización de la evaluación *ex-post*.

Instrumentos

Los principales instrumentos del SNIP, los cuales se mencionan a continuación, incluyen:

- Lineamientos Anuales de Inversión Pública.
- Permiso Ambiental de MARENA.
- Dictamen Técnico.
- Programa de Inversiones Públicas Anual.
- Programa de Inversiones Públicas Multianual.
- Pautas Metodológicas.
- Guías de Procedimientos, Formularios e Instructivos.
- Banco de Proyectos.

- Ley y Reglamento de Inversiones Públicas. 45-94, publicado en La Gaceta, N° 203 del 31 de octubre de 1994.

Lineamientos Anuales de Inversión Pública

Es el instrumento del SNIP que contiene los parámetros claves a ser usados en la formulación y evaluación de los proyectos y estudios básicos; orienta a las entidades participantes en el SNIP sobre cómo priorizar y presentar sus propuestas de proyectos y estudios básicos para su inclusión dentro del Programa de Inversiones Públicas Anual y Multianual, así como en el Presupuesto General de la República. Contiene además, una guía para la preparación del Programa de Inversiones Públicas Multianual.

Permiso Ambiental del MARENA

Consiste en un documento otorgado a solicitud del proponente de un proyecto por la autoridad competente de MARENA; certificando que desde el punto de vista de protección ambiental, el proyecto se puede ejecutar, bajo el condicionamiento de la Ley N° 217 denominada Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, publicada en La Gaceta N° 105 del 6 de junio de 1996, y su Reglamento Decreto N° 9-96, publicado en La Gaceta, N° 163 del 29 de agosto de 1996; y el Decreto N°

Dictamen técnico

Es clave para racionalizar la inversión pública, consiste en la resolución o pronunciamiento formal que emite la Unidad de Inversiones Públicas, UIP, sobre todos los proyectos y estudios básicos que formulen para su ejecución las instituciones que de conformidad con el decreto de creación del SNIP la integran, los que requerirán del dictamen técnico de la UIP, al igual que para acceder a financiamiento de estudios avanzados de prefactibilidad y/o factibilidad, para lo cual la UIP evaluará si el proyecto o estudio básico es consistente con la política, planes y programas económico y social del país; los objetivos nacionales y sectoriales del gobierno; con las necesidades básicas de la población, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, ERCERP; los Lineamientos Anuales de Inversión Pública, si el proyecto o estudio básico ha seguido para su formulación las pautas metodológicas, guías de procedimientos, formularios e instructivos emitidos por la UIP para este propósito; y las normas y procedimientos establecidos por el SNIP y las leyes del país; si es rentable desde el punto de vista económico, social y ambiental; si es la alternativa de costo mínimo; y si

el proyecto es sostenible desde el punto de vista fiscal, financiero e institucional.

La opinión técnica puede ser positiva o negativa. Ningún proyecto o estudio básico puede obtener financiamiento (ya sea presupuestario o fondos externos disponibles al gobierno), sin un dictamen técnico positivo.

Programa de Inversiones Públicas Anual

Es el conjunto de proyectos y estudios básicos de inversión pública en ejecución y nuevos; o los que se encuentren en estado de estudios avanzados de prefactibilidad o factibilidad, con dictamen técnico positivo que estén de acuerdo a lineamientos anuales de la inversión pública a ser ejecutados durante un año presupuestario dado.

Programa de Inversiones Públicas Multianual

Es el conjunto de proyectos, estudios básicos de inversión pública o que se encuentren en estado de estudios avanzados de prefactibilidad o factibilidad; en ejecución o que se planea ser ejecutados dentro de los próximos tres años; los que deben estar de acuerdo a los lineamientos anuales de la inversión pública. El pro-

grama es actualizado cada año de forma periódica.

Pautas Metodológicas

Es diseñado para guiar a las instituciones integrantes del SNIP, en la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos y estudios básicos, debiéndolas utilizar en las siguientes áreas:

- Preinversión (Pautas generales y por tipo de proyectos).
- Seguimiento y Evaluación *Ex-post*.

Las pautas metodológicas de la UIP, tienen como propósito proporcionar a los encargados de tomar decisiones las herramientas metodológicas, para que los proyectos y estudios básicos a ejecutar, estén sustentados técnicamente basados en la "mejor práctica" de métodos de formulación y evaluación en una economía social de mercado.

Ellos se basan en la estimación de costos y beneficios "con" y "sin" el proyecto para determinar si éstos cumplen con los criterios de rentabilidad económica y social, y así como la viabilidad ambiental. Las externalidades más importantes (particularmente impactos ambientales), deben ser incluidos en los cálculos de costo/beneficio. Los "precios sociales" o parámetros de evaluación de proyectos serán usados para estimar los cos-

tos/beneficios económico-social de los proyectos o programas formulados que opten a recursos tanto para preinversión como inversión. Además, los proyectos o programas deben ser factibles desde el punto de vista financiero, fiscal e institucional para asegurar su sostenibilidad.

Para los proyectos cuyos beneficios sean difíciles de estimar, las pautas metodológicas de la UIP requerirán el uso de técnicas de evaluación sobre el costo-mínimo o costo-efectividad.

Dada la importancia de los aspectos ambientales en la evaluación de proyectos y estudios básicos; se han incorporado los aspectos ambientales al documento "Pautas Metodológicas de Preinversión" que será emitido por la UIP. Éstas muestran los principales elementos de la formulación y evaluación de proyectos; lo que incluye la valoración económica de los impactos ambientales que se insertan en la evaluación económica.

MARENA y la UIP revisarán procedimientos y requerimientos ambientales para hacer factible la operación eficiente del SNIP.

Las Pautas de Seguimiento y Evaluación *Ex-post* emitidas por la DGIP, tienen como propósito proporcionar a los responsables de tomar decisiones y a los administradores de proyectos, elementos para desarrollar e implementar sistemas

útiles para el seguimiento y evaluación de proyectos durante y después de la ejecución, así como desarrollar un seguimiento de gestión y orientación basado en un proceso dinámico y evolutivo. Incorporan los elementos principales para el seguimiento y evaluación de los proyectos financiados por organismos financieros y países cooperantes.

Guías de Procedimientos, Formularios e Instructivos

Para todas las fases del ciclo de vida de proyectos de inversión pública, estos instrumentos serán emitidos por la DGIP de la siguiente manera:

Guías de Procedimientos para la Preinversión, Programación y Ejecución

- Guía de Procedimientos de Preinversión.
- Guía de Procedimientos de Seguimiento y Evaluación *Ex-post*.

Formularios, manuales e instructivos para la preinversión, programación y ejecución

- Manual de administración del Banco de Proyectos.

- Manual de usuarios del Banco de Proyectos.
- Formulario e instructivo de incorporación de proyectos al Programa de Inversiones Públicas Anual.

Banco de Proyectos

Es el instrumento del SNIP consistente en un sistema computarizado de información sobre proyectos y estudios básicos que tiene como objetivo fundamental apoyar la toma de decisiones de gestión de la inversión pública; abarcando desde la fase de preinversión hasta la etapa de evaluación *ex-post*; es uno de los instrumentos en que se apoya el SNIP. Todas las entidades participantes del SNIP y las que autorice la UIP estarán interconectadas con el Banco de Proyectos.

Facilita el manejo de un gran volumen de información que se genera en el proceso de identificación, formulación, evaluación, programación, ejecución, seguimiento y operación de los proyectos y estudios básicos de inversión pública. Estandariza toda esta información para facilitar el proceso de toma de decisiones sobre asignación de recursos. El Banco de Proyectos está al servicio de todas las entidades integrantes y participantes en el SNIP y las autoridades del Estado.

El Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversiones Públi-

cas, es un sistema en desarrollo permanente, y se ha venido modernizando para aprovechar las nuevas tecnologías, y mantener su facilidad de uso y manejo de la información de proyectos de inversión pública, ejecutados por las instituciones del gobierno de Nicaragua. El sistema funciona actualmente en ambiente *Windows* con base de datos *Microsoft Jet Engine*. Se prevé una próxima migración de la base de datos central a un motor de mayor potencia para el manejo de la información en la UIP.

La implementación de nuevos requerimientos en el *software* del Banco de Proyectos está bajo control de la UIP, contando con el código fuente y el diseño del sistema para tal fin. La UIP cuenta con personal de línea en el área de informática y además, se realizan contrataciones temporales en los casos que es requerido. Existen actualmente alrededor de un centenar de instalaciones del Banco de Proyectos en diferentes entidades gubernamentales, entre instituciones inversionistas, globalistas, unidades ejecutoras de proyectos y delegaciones de gobierno departamentales.

En el marco de esta modernización tecnológica del Banco de Proyectos, se está concluyendo el proceso de establecimiento de un sitio *Web* del SNIP, en el cual se podrá contar con información actualizada del Banco de Proyectos por Internet, de manera rápida y

ágil, así como también otra información de interés en materia de inversión pública. El sitio estará concluido a finales de octubre del 2001. Sin embargo, se prevé la integración de algunos módulos nuevos (indicadores) en esta versión *Web*, los cuales aún están pendientes de ser totalmente conceptualizados y deberán retomarse en el 2002.

Principales características

El Banco de Proyectos es una herramienta de apoyo al SNIP que se ha consolidado hasta la fecha como un sistema de ingreso, consulta, actualización y administración de los proyectos de inversión pública. El sistema permite la consulta y registro de información de los proyectos por pantalla y la generación de una gama muy amplia de reportes. Permite a los usuarios encargados del área de Inversiones Públicas de una institución, hacer el ingreso de la ficha del proyecto, realizar de forma automatizada sus programaciones anuales y llevar un seguimiento de la ejecución de estos proyectos.

Usuarios del sistema

El Banco de Proyectos es un sistema de información utilizado a

nivel de las diferentes instituciones del Gobierno de la República, tanto sectoriales como globalistas. La información registrada para cada uno de los proyectos es alimentada directamente por las instituciones ejecutoras de dichos proyectos, las cuales cuentan con instalaciones locales del *software* del Banco de Proyectos.

La Unidad de Inversiones Públicas, UIP, centraliza la información de todos los Bancos de Proyectos de cada una de las instituciones en la base de datos central del Banco de Proyectos, SNIP, que opera en la red local (*Windows NT*) de la UIP. El mismo es instalado en otras entidades gubernamentales incluyendo las Secretarías Departamentales de Gobierno, el BCN, MHCP, Vicepresidencia, Contraloría, Asamblea Nacional, MARENA, Secretaría de Cooperación Externa, etc.; como se observa en la Figura 1.

El Banco de Proyectos cuenta con una serie de opciones en su pantalla principal que permiten seleccionar un conjunto de proyectos de acuerdo a toda una gama de criterios, además de opciones de importación y exportación de información que son las que se utilizan para compartir y actualizar información entre diferentes bancos de proyectos. La Figura 2 ilustra la pantalla principal del sistema.

FIGURA 1

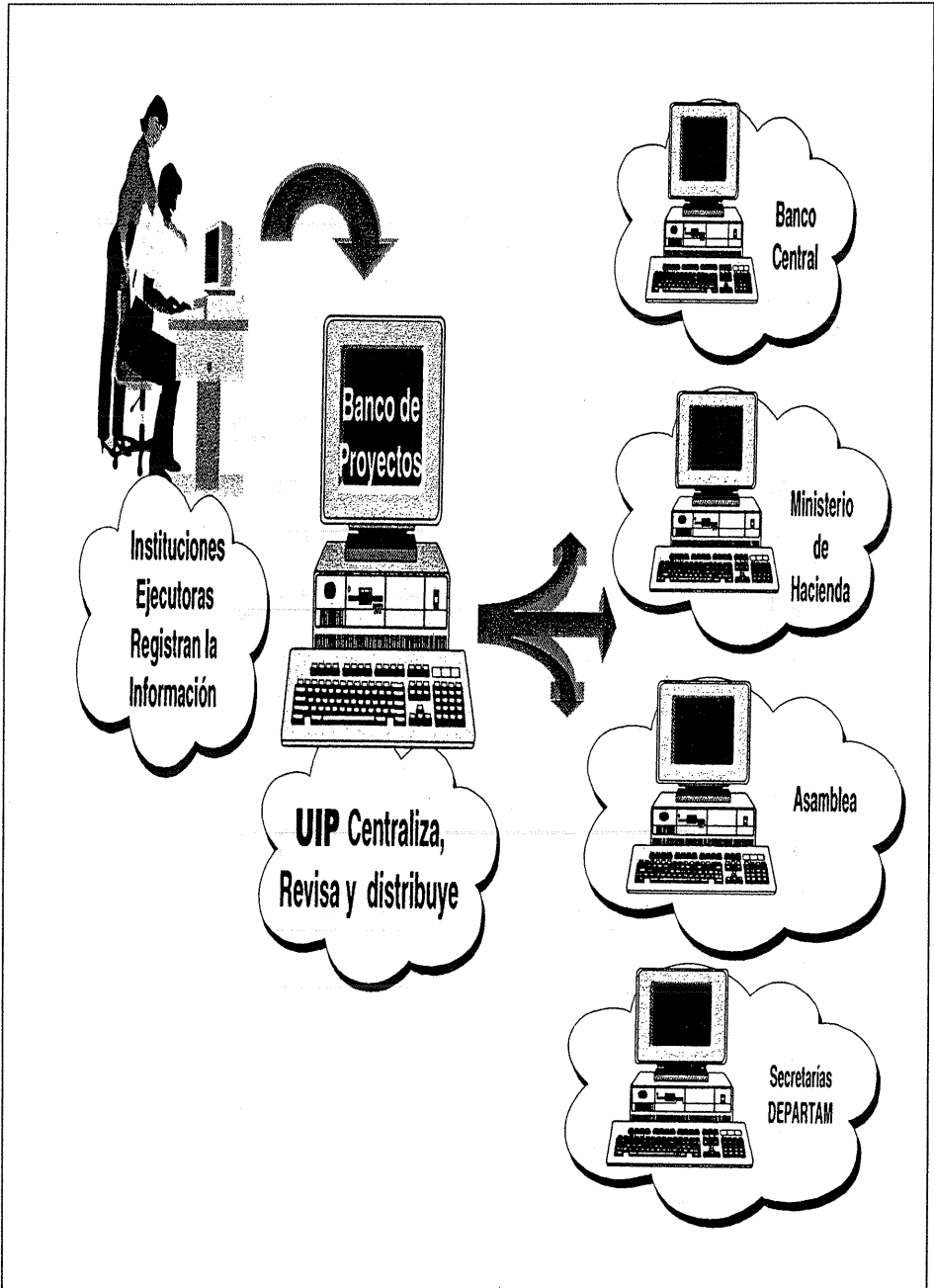


FIGURA 2

Sistema Nacional de Inversiones Públicas - Versión 4.3.5 - [Inicio de proyectos]

Archivo Ver Reportes Administración Ayuda

Claves: Datos Instrukcionales - Área de Trabajo

Proyectos (360 proyectos seleccionados)

Código	Institución	Inicio	Termino	Estado
1020001	ENACAL	01-01-1999	21-12-2003	En ejecución
1021003	ENACAL	22-11-1999	31-12-2004	En ejecución
1077019	INETER	01-01-2003	31-12-2004	No iniciado
1025008	ENACAL			
1030000	ENACAL			
1020002	ENACAL			
1020004	ENACAL			
2270001	MIFAM	02-01-1997	29-12-2004	En ejecución
2071003	INATEC	01-01-2001	31-12-2004	No iniciado
2070024	INATEC	01-02-1999	01-09-2004	En ejecución
1037015	ENTRESA	01-05-2001	01-12-2002	En ejecución
1021012	ENACAL	04-01-2001	20-03-2002	En ejecución
1015089	INTI	12-04-1999	31-12-2002	En ejecución
2411001	INTECNA	01-01-2002	31-12-2002	No iniciado
2075001	INATEC	02-02-1999	31-12-2004	En ejecución
4201035	DGPN	03-03-2007	31-12-2007	No iniciado
4241035	IRIAS	01-01-2002	31-12-2002	No iniciado
2070035	INATEC	04-02-2002	29-12-2002	No iniciado
3147040	MAGFOR	01-01-2002	01-12-2006	No iniciado
3177030	MIFEC	02-11-2001	02-07-2004	No iniciado
4377004	FEJ	01-11-1999	31-12-2004	En ejecución
3177029	MIFEC	01-01-2002	01-12-2004	No iniciado
2987009	INIFOM	01-05-2001	01-09-2004	No iniciado
2063091	MNSA	01-01-2000	31-12-2002	En ejecución
3242004	MAGFOR	01-04-1992	31-12-2003	Indefinido
3140029	MAGFOR	01-01-1999	01-12-2003	En ejecución
3175001	MIFEC	01-04-2000	31-12-2003	En ejecución
2067093	MNSA	05-01-2002	04-01-2005	No iniciado
2377042	MIFAM	01-01-2002	01-01-2005	No iniciado
3147005	MAGFOR	01-09-1999	01-08-2002	En ejecución
2067097	MNSA	01-01-1999	01-01-2004	En ejecución
2101101	MECD	08-03-1999	09-05-2003	En ejecución
2065012	INIFOM	01-01-1999	31-12-2005	En ejecución
2071009	INATEC	07-01-1997	31-12-2004	En ejecución
2071013	INATEC	03-03-1999	31-12-2004	En ejecución
2071011	INATEC	01-01-2000	29-12-2004	En ejecución
2071010	INATEC	02-03-2000	20-12-2001	En ejecución
2071005	INATEC	01-10-1996	28-12-2004	En ejecución
2071007	INATEC	01-01-1996	31-12-2002	En ejecución
2101115	MECD	01-06-2002	01-12-2002	No iniciado
2077035	INATEC	01-08-2001	01-12-2002	En ejecución
1077043	INETER	01-01-2000	33-12-2002	En ejecución
1077043	INETER	24-02-2001	31-12-2003	En ejecución
1077021	INETER	01-01-2001	31-01-2002	En ejecución
4200045	MIGOR	01-03-1997	01-03-2007	En ejecución
2066053	MNSA	01-01-1991	01-12-2005	En ejecución
2270000	MIFAM	01-01-1998	30-12-2004	En ejecución
2011114	MIFEC	02-04-1998	11-11-2004	En ejecución

La barra de herramientas

Menú de filtros

El explorador de proyectos

La barra de estado

12/06/01 10:25 AM Banco Local H:G:\proy

Información que se maneja

El Banco de Proyectos maneja amplia información acerca de los proyectos de inversión pública. Los tópicos de información que se almacenan en el sistema se mencionan a continuación.

Información general

La ficha única de cada proyecto contiene una serie de datos básicos:

- Nombre del proyecto.
- Código SNIP.
- Fecha de inicio y finalización.
- Institución ejecutora.
- Sector de destino económico.
- Costo total (C\$).
- Objetivos.

- Descripción y aspectos operativos.
- Beneficios.
- Justificación.
- Responsables.
- Etapas.
- Costo total (US\$).
- Otros datos para uso de la DGIP.
- Documentos asociados.
- Logros y problemática en la ejecución.
- Impacto ambiental.
- Situación del proyecto. Ver Figura 3.

Impacto ambiental

Los proyectos de inversión deberán cumplir con los requerimientos de la legislación ambiental vigente, clasificando el nivel de impacto ambiental. Ver Figura 4.

FIGURA 3

Objetivos								Descripción		Justificación		Beneficios		Responsables		Etapas		Situación		Impacto ambiental		DGIP	
Objetivos de Desarrollo																							
El programa tiene la finalidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores de las zonas rurales de Nicaragua, mediante la construcción de sistemas de agua y letrinas, incrementando las oportunidades de participación de la población en el proceso de desarrollo sostenible.																							
Objetivos Específicos																							
Aumentar la capacidad de suministro de Agua Potable y letrinas, contando con la participación de las comunidades beneficiadas, organizadas para que asuman la operación y mantenimiento de los sistemas construidos, garantizando así la sostenibilidad. Impulsar la adopción de medidas para proteger acuíferos y fuentes utilizadas por los proyectos. Contribuir a aumentar el nivel de educación sanitaria en las comunidades beneficiadas. Apoyar al ENACAL en el desarrollo de sus funciones principales como ente rector del sector en particular a la Dirección de Acueductos Rurales en aspectos organizativos, planificación, sistema de información, formulación de estudios, políticas y estrategias para la atención de zonas rurales. Apoyar a la difusión de tecnología apropiada, específicamente a la transferencia de la tecnología de bombas de mecate desarrollada exitosamente por el país.																							
Salvar		Indicadores				Costos por Rubros				Programas				Cifras				Salir					
		Fuentes		Ubicaciones		Metas		Empleo		Clasificadores				Documentos									

Fecha general de proyectos			
Nombre: A.P. RURAL REGIONES I,II y CENTRAL (VII, VIII, IX y X FASE,)			
Código: 1020001	Estado del Proyecto: En ejecución		Está en la demanda? <input checked="" type="checkbox"/>
Fechas de inicio y fin del proyecto		Costo total del proyecto	
Fecha de Inicio: 01/01/1999	Fecha real de Inicio: 01/01/1999	En Córdobas: C\$ 48,708,262.80	
Fecha de Finalización: 21/12/2001	Fecha real de Finalización: 21/12/2003	En Dólares: \$ 3,718,188.00	
Institución: EMPRESA NIC. DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS \ Disepi			
Sector Económico: AGUA, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO \ AGUA Y SANEAMIENTO RURAL			

FIGURA 4

Objetivos	Descripción	Beneficios	Responsables	Indicadores	Etapas	Situación	Impacto ambiental	Otros datos
<input type="button" value="Agregar"/> <input type="button" value="Editar"/> <input type="button" value="Borrar"/>								
Nº	Descripción del Impacto	Clasificación	Magnitud	Tipo				
1	construcción de sist. de A.S y A.P	Positivo	Alto	En todo el ambiente				
Ver Observaciones								

Responsables del proyecto

En esta sección se registran los nombres de las unidades y personas responsables del proyecto, en su fase de formulación, de ejecu-

ción y de seguimiento y control. En cada caso, registra el nombre del funcionario responsable, la unidad que asumirá cada función y las respectivas direcciones, teléfonos, fax y e-mail. Véase Figura 5.

FIGURA 5

Objetivos	Descripción	Justificación	Beneficios	Responsables	Etapas	Situación	Impacto ambiental	DGIP
Unidad ejecutora								
Nombre Unidad:		MINSA/MECD Y ALCALDIAS MUNICIPALES			Teléfono:		289-4473	
Dirección:		COMPLEJO CENTRO CIVICO, MANAGUA COMPL.NAC.DE SALUD MANAGUA			Fax:			
Nombre	Tipo de Responsable		Cargo	Dirección				
MINISTERIO DE SALUD/EDUCACION	Coordinador Nacional		Coordinador Proyecto	COMPLEJO CEN				
MINISTERIO DE SALUD Y EDUCACION	Responsable de Unidad Ejecutora		Responsable Unidad	COMPLEJO CEN				
<input type="button" value="Agregar"/> <input type="button" value="Borrar"/>								

En esta pantalla se registra información de resumen por año sobre los principales logros, las causas que generan incumplimiento en la ejecución del proyecto (problemática) y cualquier otro comentario que se considere relevante acerca de la ejecución del proyecto.

El sistema además, almacena información de la generación de empleo de los proyectos registrados. Es posible programar los estimados de generación de empleo en los años del proyecto y luego dar seguimiento a los mismos.

FIGURA 6

Objetivos	Descripción	Beneficios	Responsables	Indicadores	Etapas	Situación	Impacto ambiental	Otros datos
Año	1999	% de avance anual	100.59	% avance acumulado	33.53	Agregar nuevo año		
Logros								
En términos Globales, la meta física programada en el periodo Enero-Diciembre se cumplió en un 100.59%.								
De manera particular la ejecución de obras se puede resumir de la siguiente manera:								
Problemática								
Las fuertes lluvias que se precipitaron, dificultaron grandemente el acceso a las comunidades por el deterioro de los caminos y la crecida de los ríos.								
Se descartaron 19 PEM por la dureza del terreno y la profundidad del agua.								
Comentarios generales								
El paso del huracán Mitch a finales del año 1998, dejó grandes secuelas en la población rural, lo cual dificultó de manera indirecta el desarrollo social de las comunidades. Es así que aún no se han reconstruido los puentes que fueron destruidos, dificultando el acceso.								

Datos financieros

Se registra información de las fuentes que financian los proyectos de inversión pública. Se almacena además de la fuente de financiamiento, la modalidad del mismo (que puede ser préstamo o donación y en algunos casos no aplica. (Por ejemplo recursos propios), el estado del financiamiento y los montos en córdobas y dólares. Ver Figura 7.

Es posible programar anualmente la utilización de los fondos para cada una de las fuentes de financiamiento, tanto la totalidad de la fuente como con un desglose en renglones presupuestarios.

Además, es posible realizar la programación de la ejecución y dar seguimiento de la programación, tanto por fuente de financiamiento como por renglón presupuestario (detallado para cada fuente). Ver Figura 8.

FIGURA 7

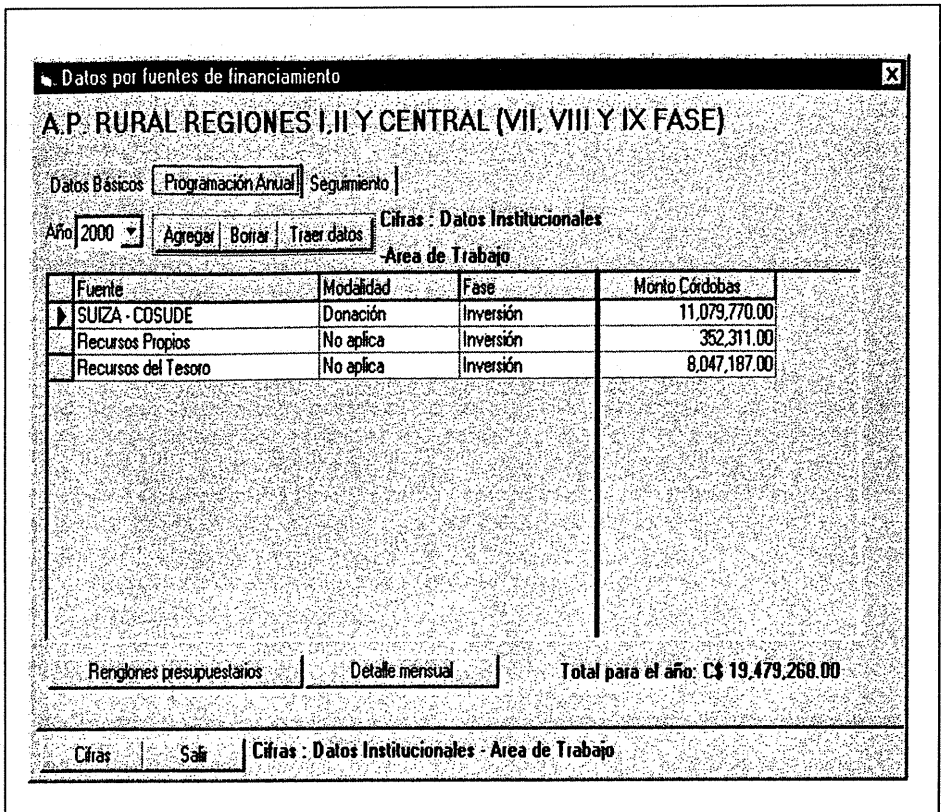


FIGURA 8

CORREDOR BIOLÓGICO DEL ATLANTICO							
Recursos del Tesoro 2001: C\$ 1,761,000.00							
Totales	1,761,000.00	100.00	1,761,000.00	100.00	0.00	0.00	
Renglones presupuestarios		Monto	%	Monto Nacional	% rec.	Monto importado	% im
▶ Sueldos cargos permanentes	458,100.00	26.01	458,100.00	100.00	0.00	0.00	
Décimo tercer mes	40,985.00	2.33	40,985.00	100.00	0.00	0.00	
Aporte patronal	71,748.00	4.07	71,748.00	100.00	0.00	0.00	
Compensación por antigüedad	20,220.00	1.15	20,220.00	100.00	0.00	0.00	
Beneficios sociales al trabajador	17,578.00	1.00	17,578.00	100.00	0.00	0.00	
Teléfonos, Telex y Teletax nacionales	60,000.00	3.41	60,000.00	100.00	0.00	0.00	
Agua y alcantarillado	12,000.00	0.68	12,000.00	100.00	0.00	0.00	
Energía Eléctrica	48,000.00	2.73	48,000.00	100.00	0.00	0.00	
Correos y telégrafos	6,000.00	0.34	6,000.00	100.00	0.00	0.00	
Manten. y repar. de medios de transporte l	20,000.00	1.14	20,000.00	100.00	0.00	0.00	
Mantenimiento y reparación de maquinaria	16,000.00	0.91	16,000.00	100.00	0.00	0.00	

Costos por rubros

En esta sección se registran los montos globales y anuales por

rubros específicos del proyecto, los cuales pueden ser indicados o definidos según las particularidades de cada proyecto; como lo ilustra la Figura 9.

FIGURA 9

Rubros de Costos del Proyecto	
Proyecto: A.P. RURAL REGIONES I,II y CENTRAL (VII, VIII y IX FASE)	
Rubros Generales Programación Seguimiento	
Descripción del Rubro	Monto Global (C\$)
MATERIA PRIMA	40,000,000.00
COSTOS DE FABRICACIÓN	20,000,000.00
COSTOS DE ALMACENAMIENTO	5,000,000.00
COSTOS DE DISTRIBUCIÓN	12,000,000.00
SUPERVISIÓN	8,000,000.00
GASTOS ADMINISTRATIVOS	10,000,000.00
*	

Cada institución identifica los rubros apropiados a su proyecto (en general, la programación del proyecto en el convenio ya identifica estos rubros), los que registrarán tanto para la programación global como para el seguimiento de la ejecución.

Indicadores

En esta sección de la ficha se registra una selección de indica-

dores de resultados clasificados por destino económico según el tipo de proyecto de que se trate, a fin de obtener una estimación de los beneficios que generará el proyecto. Se trata de indicadores de resultado debidamente estandarizados, cuya agregación permitirá cuantificar el impacto del Programa de Inversión Pública sobre las metas y prioridades. Lo anterior lo podemos ver ilustrado en las Figuras 10 y 11.

FIGURA 10

The screenshot shows a window titled "Agregar Tipo de Proyecto" with the following fields and options:

- Sector:** EDUCACION
- Año:** 2002
- SubSector:** A list of options including:
 - FUNCIONES INSTITUCIONALES
 - EDUCACION PRE-ESCOLAR
 - EDUCACION PRIMARIA (highlighted)
 - EDUCACION SECUNDARIA
 - EDUCACION TECNICA
 - FORMACION DOCENTE
 - EDUCACION DE ADULTOS
 - EDUCACION SUPERIOR
 - CAPACITACION TECNICA
 - EDUCACION ESPECIAL
- Tipo de Proyecto:** A list of options including:
 - Dotación de Mobiliario
 - Construcción de Escuelas (highlighted)
 - Rehabilitación de Escuelas
 - Ampliación de Escuelas
 - Reemplazo de Escuelas
 - Construcción de Servicios Higiénicos
 - Rehabilitación de Servicios Higiénicos
 - Construcción de Viviendas para Maestros
 - Entrega de Materiales de Construcción
 - Instalación de Huestos Escolares
 - Construcción de instalaciones Deportivas

Buttons: Agregar, Cancelar

FIGURA 11

Indicadores del Proyecto							
Proyecto:	PROYECTO DE EDUCACION BASICA, APRENDE- APL						
Sector:	EDUCACION						
SubSector:	EDUCACION PRIMARIA						
Tipo de proyecto:	Construcción de Escuelas						Año: 2001
Concepto	Ubicacion	Costo	TIPO DE ESCUELA PRIMARIA	N° de Escuelas (CAU)	Superficie (m²)	N° de Aulas (CAU)	N° de Alumno Beneficiados
TOTALES		1,000,000.00		1.00	1,000.00	10.00	2,000
Escuela Rigoberto López Pérez	BOACD - Santa Lucía	1,000,000.00	Multigrado	1.00	1,000.00	10.00	200
*							

Vinculación con otros sistemas de la gestión pública

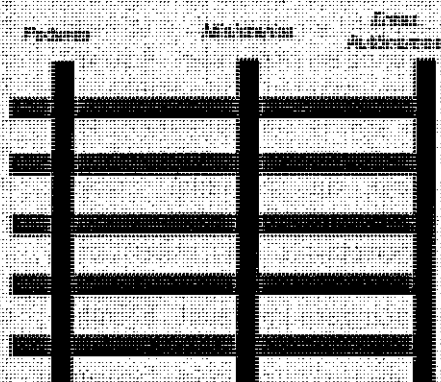
Para apoyar las operaciones de producción de bienes y servicios, el Estado se organiza institucionalmente y en forma programática, y a través de lo que se denominan sistemas verticales, que reflejan la función de producción de cada uno de los servicios destinados a atender las necesidades de la población, en materia de educación, salud, seguridad, justicia, entre otros, así como

para cumplir las funciones de regulación de la actuación de los agentes económicos.

Asimismo, el Estado cuenta con una estructura organizacional y con un conjunto de sistemas, llamados horizontales, que conforman la administración gubernamental y que cruzan a toda la organización gubernamental ya que su operación permite la marcha de las organizaciones y que están destinados a facilitar el cumplimiento de las funciones de producción.

Sistemas verticales y horizontales en la gestión pública

- Sistema de Administración Financiera
- Programación y Sistema de Ingresos
- Sistema de Administración Tributaria y Aduanera
- Sistema de Inversión Pública
- Sistema de Gerencia de Proyectos



Siendo el SNIP, un sistema horizontal que cruza toda la estructura organizacional del Estado, debe coordinar e interrelacionarse con otros sistemas horizontales, para complementarse en y durante el desarrollo de las funciones de producción de bienes y de servicios estatales.

El SNIP tiene estrecha relación entre otros con los siguientes sistemas:

- Programación Financiera.
- Presupuesto.
- Manejo de la Deuda Externa.
- Cooperación Externa.

- Contraloría.
- Sistema Integrado de Gestión Financiera y Control y Auditoría Gubernamental, SIGFA.
- Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Ordenamiento Territorial.

Sistema de Programación Financiera

El Banco Central de Nicaragua es responsable de la formulación de la programación financiera anual del país. Esta programación establece varias metas y limitantes

macroeconómicas tales como, el crecimiento en crédito interno a la economía y el sector público. Esto afecta la cantidad de financiamiento interno disponible para el presupuesto en general, y la inversión pública en particular. A su vez, la programación financiera es influida por la disponibilidad proyectada de recursos externos. El Programa de Inversión Pública Anual proporcionará a las autoridades monetarias la información sobre los desembolsos externos esperados para inversión. El Banco Central de Nicaragua indicará los límites en cuanto al endeudamiento interno y otros parámetros macrofinancieros necesarios, para la elaboración del Programa de Inversiones Públicas Anual y Multianual.

Sistema de Presupuesto

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es responsable de la preparación del Presupuesto General de la República, detallando la cantidad de recursos disponibles para financiar los gastos recurrentes y gastos de capital e inversión en recursos humanos sobre las bases de estimaciones de ingresos corrientes y de capital, y desembolsos de crédito interno y externo. Durante el proceso de preparación del presupuesto, el MHCP en cooperación con el BCN y la Secretaría Técnica de la Presidencia, a través del SNIP, determinarán la cantidad disponible de recursos internos

para financiar el Programa de Inversión Pública Anual.

La UIP y la Dirección General de Presupuesto del MHCP (DGP), cooperarán estrechamente para desarrollar el Subsistema de Seguimiento, para asegurarse que los proyectos son financiados de manera oportuna y alcanzan sus metas físicas y financieras de ejecución.

En la primera semana del mes de junio de cada año, la Dirección General de Presupuesto del MHCP, deberá remitir a la UIP, las cifras indicativas de los techos destinados a las inversiones públicas del año presupuestario; así como la información sobre los desembolsos hechos a los proyectos incluidos en el Programa de Inversión Pública Anual.

Sistema de Manejo de la Deuda Externa

Es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, en cooperación con el BCN y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Secretaría de Cooperación Externa, ayuda a definir la política de la deuda externa y lleva control del endeudamiento externo del país. Dado que la inversión pública es financiada en su mayoría por recursos externos, se establece un estrecho enlace entre este sistema y los subsistemas de

programación y seguimiento del SNIP. El modelo macroeconómico del SNIP establece esta relación.

Sistema de la Cooperación Externa

Está bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Secretaría de Cooperación Externa, maneja la asistencia técnica recibida por parte de los donantes. Este apoyo debe estar estrechamente enlazado a la implementación de Proyectos de Inversión Pública y la elaboración de Estudios Básicos. La cooperación técnica es un instrumento clave para ayudar a mejorar la capacidad absorbente del país, la asignación y uso de recursos públicos.

Sistema de Contraloría

Está bajo la responsabilidad de la Contraloría, consiste en un Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado, que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales, la gestión del Presupuesto General de la República, el control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas y privadas con participación de capital público. Las instituciones integrantes del

SNIP, están en el deber de colaborar cristalinamente en todas las actividades requeridas dentro de la competencia de la Contraloría General de la República.

Sistema Integrado de Gestión Financiera, Control y Auditoría, SIGFA

Los subsistemas del SNIP estarán directamente relacionados con importantes componentes del SIGFA, tales como: la programación de la operación del sector público, presupuesto, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, contabilidad pública, y auditoría. El SNIP trabajará estrechamente con el SIGFA para asegurarse que los dos sistemas sean desarrollados de manera coordinada y compatible.

Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Está bajo la responsabilidad de MARENA en coordinación con la UIP en relación al SNIP, por medio de un conjunto ordenado de disposiciones legales, normas, marco institucional, metodologías, procedimientos y actividades interrelacionadas y coordinadas, para alcanzar la máxima armonía posible entre los proyectos de inversión pública con el medio ambiente.

CONSIDERACIONES FINALES

Fortaleza

El SNIP se ha fortalecido con las instituciones que se han creado para preparar y llevar a cabo el PIP, particularmente la UIP, el personal de la misma, en los ministerios y otras instituciones que han adquirido una buena comprensión del funcionamiento del SNIP, y su importancia para el logro de las metas económicas y sociales del país, las metodologías y procedimientos que se han desarrollado para el SNIP, para asegurar que los mejores proyectos y programas de inversión pública sean seleccionados, el Banco de Proyectos que proporciona un marco capaz de otorgar información extensa sobre los proyectos para apoyar la toma de decisiones que se hacen en la inversión pública, la fuerte cultura de entrenamiento, la relación de trabajo estrecha entre el SNIP y MHCP en la preparación del PIP anual para su inclusión en el presupuesto anual.

Debilidades

Las principales debilidades del SNIP son: la falta de cobertura de cantidades importantes de pro-

yectos financiados externamente; la implementación de los mecanismos para coordinar la ayuda externa que es la fuerza motriz detrás de los proyectos de la inversión pública; el fracaso de muchas instituciones públicas en proporcionar la información requerida sobre los proyectos en una forma oportuna; la falta de énfasis en el PIP a plazo medio, y el enfoque casi exclusivo en tomar decisiones sobre el gasto anual; la falta de estrategias sectoriales para la inversión pública, (salvo para carreteras, agua y saneamiento); el hecho de que no tome plenamente en cuenta las implicaciones de las inversiones públicas para los gastos operativos y de mantenimiento continuos; la falta de recursos asignados a la UIP para análisis, evaluaciones y capacitación.

Oportunidades y desafíos

Quizás, por primera vez, la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, ERCERP, provee en gran parte una estrategia global para el SNIP. El hecho que se ha diseñado en cooperación con instituciones financieras internacionales y donantes, debe darle una legitimidad y respaldo que creará la oportunidad para que el SNIP coordine la ayuda internacional, la cual siempre ha sido la fuerza principal del PIP y asegurar que se usa de la mejor manera para

promover las metas de desarrollo económico y social del país. Las instituciones financieras internacionales y los donantes también deben apoyar el SNIP en los análisis y la evaluación de los proyectos y programas bajo el ERCERP, tanto proporcionando apoyo financiero como insistiendo en el buen análisis. Esto dará la oportunidad de mejorar la calidad de análisis y la evaluación de los proyectos y programas. Además, el hecho que el ERCERP se ha desarrollado a través de un proceso amplio de consultas dirigido por el CONPES, debe darle al PIP una legitimidad doméstica mayor, que proporciona la oportunidad de asegurar el apoyo más amplio del público por la formulación e implementación del PIP.

El primer desafío será el de coordinar exitosamente el proceso de la planificación de inversión pública, y colocar toda la inversión del sector público en el SNIP, asegurando que las inversiones fuertes planeadas de acuerdo con la ERCERP estén sujetas a todas las disciplinas del SNIP. Una vez que se realice esto, el próximo desafío será asegurar que los proyectos y programas incluidos en la ERCERP son los mejores y contribuirán más a lograr sus metas y objetivos. Responder a este desafío involucrará el definir claramente las tareas de todos los participantes en el proceso del SNIP; coordinar exitosamente el proceso, aplicar y refinar todas las herramientas y procedimientos que se han desarrollado de acuerdo con el SNIP

El proceso de inversión pública

Delegación de Costa Rica**

en Costa Rica*

ANALIZA BREVEMENTE EL ESTADO ACTUAL Y EL PROCESO EN QUE SE ENCUENTRA LA INVERSIÓN PÚBLICA, REVISANDO DESDE SU INICIO EL PROGRESO DE SU INCIPIENTE MODELO, ASÍ COMO DE LAS REFORMAS PLANTEADAS PARA LOS PERÍODOS POSTERIORES.

Introducción

Con el objetivo de presentar y discutir aspectos conceptuales, metodológicos, legales y relaciones de coordinación entre el Sistema de Inversión Pública y los diferentes subsistemas que componen la

administración pública costarricense, se ha desarrollado una breve reseña de la situación del país, tanto de los primeros años de progreso del incipiente modelo de inversión pública, como de las reformas planteadas para los próximos períodos.

De esta forma, se pretende demostrar cómo ha venido siendo la participación y el impulso dado por las diferentes entidades que intervienen directa o indirectamente en el entorno financiero del país, y que a su vez, ha venido a generar el efecto necesario para que se implementen las variaciones requeridas, tanto en el Sistema de Inversión Pública como en la administración financiera del país, y los procesos de presupuestación.

Así en este documento, se establecen varios apartados los cuales

* Documento presentado en el Seminario Internacional Sistema de Inversión Pública del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Integrantes: Adelita Abarca Ortega del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN; Ana Esther Farah Matarrita y Ólger Bogantes Calvo, del Ministerio de Hacienda.

detallan las circunstancias más importantes presentadas en Costa Rica.

En primera instancia, se incorpora la información relacionada con la organización de la administración pública, señalando cuáles son las entidades que la conforman, así como las funciones que por ley, deben implementar cada una de éstas en el proceso indicado.

Seguidamente, se describe el marco regulatorio que da sustento al sistema de inversión pública, el proceso desarrollado detallando el avance que se ha alcanzado, y las diferentes transformaciones que se han venido manifestando, de acuerdo con las necesidades económicas y políticas del entorno; y el fomento de la introducción de nuevas variables en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de inversión pública.

Asimismo, se incluye un breve análisis del estado de la inversión pública ejecutada, dando una visión parcial de la situación actual del país, presentando información por categoría y sector de actividad económica. Con el fin de conocer las relaciones con otros subsistemas de la administración pública, se mencionan las existentes.

Posteriormente, se presenta el sistema del desarrollo de la administración financiera y los enunciados considerados en la nueva Ley N° 8131. Por último, se describen algunas consideraciones finales, las

que pretenden crear conciencia sobre la necesidad de que se establezca una serie de mecanismos que permitan mejorar e incentivar la inversión pública, así como la de incrementar la participación que deberán tener otras entidades y organismos en la búsqueda por enriquecer el proceso implementado en el país, con las experiencias de otros países que han avanzado en materia de inversión pública.

Organización de la administración pública costarricense

De conformidad con la Constitución Política de Costa Rica, el Gobierno de la República lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; ninguno de éstos pueden delegar el ejercicio de funciones que le son propias; el Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los poderes del Estado, que tiene a su cargo en forma exclusiva y también independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, y que por la naturaleza de sus funciones se constituye en un cuarto poder.

De acuerdo con la organización de la administración pública, el Poder Ejecutivo está conformado por los ministerios, empresas públicas financieras y no financieras, instituciones públicas de servicio y los gobiernos locales.

Las empresas públicas financieras son aquellas entidades que se dedican a incurrir en pasivos financieros, y a adquirir pasivos en el mercado. La principal función de estas entidades es servir de intermediarias en la movilización y distribución del ahorro de la comunidad, creando activos financieros para ésta y aceptando depósitos a plazo y a la vista.

Las no financieras forman parte del sector público, pueden ser propiedad mayoritaria del gobierno o de otras empresas públicas no financieras o financieras del gobierno. Se dedican a la producción y comercialización de bienes, y algunas se organizan en forma de sociedades anónimas, y se agrupan en empresas que desarrollan actividades de los sectores de energía, transporte y comunicaciones y se enfrentan a problemas de producción, costo y financiamiento.

Las instituciones públicas de servicio, son organismos descentralizados que actúan bajo la autoridad del Gobierno Central con cierto grado de independencia en cuanto a su condición jurídica, y responsabilidades en el cumplimiento de funciones gubernamentales y especializadas en campos como salud, educación y bienestar social. Estas entidades funcionan con presupuesto independiente, y pueden financiarse con ingresos provenientes de sus propios impuestos, derechos administrativos o con transferencias del Gobierno Central.

Los gobiernos locales son las unidades de gobierno que ejercen competencia independiente. En Costa Rica las municipalidades se dedican a la prestación de servicios básicos y cobro de impuesto territorial. Actualmente en el país existen 81 gobiernos locales.

Para una mejor ilustración, en el apartado de anexos se presenta con más detalle la organización del Estado costarricense.

El proceso de inversión pública

Para abordar el tema de la inversión pública en Costa Rica y conocer su desarrollo y funcionamiento, se presenta un apartado relacionado con el marco regulatorio que da sustento al proceso de la inversión pública, seguidamente se describe el proceso realizado en la materia, el estado de la inversión ejecutada, la relación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, con otros entes reguladores, y por último, un apartado de consideraciones finales, en el cual se retoman los aspectos positivos y algunas limitaciones que se presentan en Costa Rica en materia de inversión pública.

Marco regulatorio

MIDEPLAN, se crea mediante Ley N° 5525 del 2 de mayo de

1974. Se le confiere, entre otras funciones, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como el control de la inversión pública y la autorización de los créditos externos para la ejecución de proyectos.

Específicamente, el Artículo 9 de la Ley N° 5525 indica que a este ministerio le corresponde “velar porque los Programas de Inversión Pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en los Planes Nacionales de Desarrollo. A ese efecto, las entidades públicas citadas deberán obtener el visto bueno de Planificación Nacional y Política Económica antes de someter sus presupuestos a la Contraloría General de la República”.¹

Por otra parte, menciona el Artículo 10 de la misma Ley, que ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo, podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación de MIDEPLAN.

La Ley N° 7010, es otro sustento legal en materia de inversión, la misma, en su Artículo 7, determina que ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del

50% de las acciones, podrá contratar créditos, externos o internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto avalado por el MIDEPLAN, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria, de conformidad con el Artículo 10 de la Ley.

De acuerdo con la Ley N° 6821, le corresponde a la Autoridad Presupuestaria, formular las directrices de la política presupuestaria del sector público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios; velar por la ejecución de las políticas formuladas, una vez que hayan sido aprobadas por el Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno y controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del sector público.

La ley anterior, en su Artículo 10, específicamente señala que ninguna institución del sector público, excepto las del sector financiero bancario, podrá negociar préstamos externos sin la autorización previa de la Autoridad Presupuestaria.

Considerando la facultad que le otorga la Ley N° 6821 a la Autoridad Presupuestaria, las directrices generales de política presupuestaria para el 2001, establecen que los ministerios, demás órganos y entidades públicas, podrán solicitar autorización para contratar créditos internos y externos para el

1. Ley de Planificación Nacional y Política Económica. 1974.

financiamiento de proyectos, siempre y cuando:

- La ejecución, pago de intereses y comisiones, estén contemplados dentro de los límites de gasto establecidos para cada entidad y ministerio.
- Se trate de proyectos asociados con prioridades del Gobierno de la República, o sean recursos destinados a la compra de bienes y servicios o realización de obras, en casos de emergencia nacional.
- Cumplan con lo estipulado en los Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de la Política Presupuestaria emitidos, los cuales establecen que toda solicitud de contratación de crédito externo por parte de los ministerios, órganos y entidades públicas, deberá presentarse ante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria con la aprobación del inicio de negociaciones y del proyecto de MIDEPLAN, con el contrato de préstamo, términos y condiciones financieras del crédito, fundamento legal de la entidad para contratar créditos y dictamen del Banco Central de Costa Rica.

Para fortalecer lo enunciado en cuanto a inversión pública, entre otros, se aprueba una nueva Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos con N° 8131,

donde se modifica el Artículo 9 de la Ley N° 5525, este cambio radica en la eliminación del visto bueno por parte de MIDEPLAN antes de someter los presupuestos a la Contraloría General de la República.

La aprobación de esta última ley, viene a modificar entonces lo que tradicionalmente se venía realizando en acatamiento al Artículo 9 de la Ley N° 5525.

Desarrollo del proceso de inversión pública

Este proceso ha venido transformándose de acuerdo con las necesidades económicas y políticas del entorno, en este sentido se podría hacer una descripción exhaustiva de la experiencia desarrollada por MIDEPLAN en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de inversión pública; sin embargo, para no caer en un documento incansable poco ilustrativo, se aborda el tema de la inversión pública en dos momentos. El primero, relacionado con los esfuerzos realizados desde 1974 hasta 1994, y el otro, a partir del cambio político y organizacional de ese mismo año a la fecha.

Primer momento

La crisis de principio de la década de los ochentas incidió en

forma significativa en la economía nacional, teniendo como consecuencia una disminución en la contratación de créditos externos para la ejecución de programas de inversión pública. Esta situación pone en evidencia la necesidad de una planificación más dinámica para realizar una adecuada asignación de los recursos, y satisfacer las necesidades imperantes de la población.

El dinamismo que se pretendía con esta planificación no obvió la necesidad impostergable de contar con un ordenamiento del proceso de inversión pública y su programación, conduciendo al establecimiento de prioridades, considerando la disponibilidad de recursos y la capacidad de ejecución de las instituciones del sector público.

En este contexto, se empiezan a realizar grandes esfuerzos para sistematizar el proceso de inversión pública, para lo cual se definen las estructuras organizativas que deberían dar funcionalidad a la planificación de la inversión pública. Surge así, la necesidad de crear un mecanismo para contar con información ordenada y sistemática de las inversiones del sector público.

Se dan los primeros pasos para inventariar los proyectos, con el fin de dar seguimiento presupuestario a los mismos y a su ejecución; asimismo, se define como requerimiento que la información sea caracterizada por región, sector, institución y fuente de financiamiento. En este sentido, se esta-

blece coordinación con la Oficina Técnica Mecanizada del Ministerio de Hacienda para que registrara la información mediante tarjetas perforadas.

Con el paso del tiempo y la adquisición de los primeros equipos de cómputo en MIDEPLAN, se absorbe lo realizado por la Oficina Técnica Mecanizada y se empiezan a manejar los datos registrados en hoja electrónica para agilizar el procesamiento de la información, en esta etapa de desarrollo se contratan algunas consultorías para que analicen y realicen recomendaciones a los procesos que estaban encaminados en materia de inversión pública.

Mientras se intentaba gestar un sistema de proyectos de inversión pública, surgían limitaciones para lograr los resultados esperados, pues no existía en las instituciones del sector público, un lenguaje común en materia de proyectos de inversión, además, la falta de capacidad técnica de los funcionarios encargados de remitir la información atentaba contra la objetividad y veracidad de la información suministrada.

En términos generales, no existía cultura en el sector público para el seguimiento y evaluación de los proyectos presentados a aprobación de MIDEPLAN, existían algunas metodologías incipientes para la jerarquización de proyectos, pero no se adaptaban a las necesidades

del entorno en cuanto a la priorización de recursos.

Dado este panorama y los pocos resultados alcanzados en la materia, MIDEPLAN de manera enérgica, empezó a realizar esfuerzos para contar con un verdadero sistema de proyectos de inversión pública.

Se inicia así por los años noventa, un proceso de diagnóstico de las necesidades de generación y sistematización de información tanto de MIDEPLAN, como de las instituciones ejecutoras de los proyectos y otros entes reguladores tales como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda. Este proceso da pie a la redefinición de los instrumentos que se venían empleando para el registro de los proyectos, se coordina con el Ministerio de Hacienda la información básica a incluirse en los instrumentos, relacionada con los recursos asignados al proyecto, lo ejecutado por año y otro aspecto fundamental, como lo era la programación de los recursos durante la vida del proyecto, lo anterior con el fin de realizar análisis y proyecciones sobre la inversión en el mediano y largo plazo.

Definidos los nuevos instrumentos, se inicia un proceso de capacitación a los funcionarios responsables de remitir la información, con el fin de facilitar la comprensión de la información requerida y con el apoyo político, se establece en los lineamientos de política presupuestaria, que un requisito para la apro-

bación de sus proyectos de inversión, es la incorporación previa de los mismos en el Sistema de Proyectos de MIDEPLAN.

Los esfuerzos realizados dieron resultados positivos, la información sobre los proyectos de inversión remitida por las instituciones, permitió elaborar en 1992, un Programa Nacional de Inversiones, en el contexto económico y social, programando en el mediano y largo plazo la inversión por sector, región, institución y fuente de financiamiento.

El sistema de proyectos desarrollado fue perfeccionándose tecnológicamente hasta lograr trasladarlo a la plataforma de *FoxPro*, sistema que permitía más agilidad en la búsqueda e impresión de la información para realizar los estudios correspondientes. Un aspecto que agilizó mucho este nuevo programa fue la definición de tres prioridades.

Prioridad 1: correspondía a aquellos proyectos en etapa de ejecución, donde la no aprobación de recursos incurría en atrasos en la programación de los mismos con sus consecuentes efectos económicos y sociales.

Prioridad 2: se identificaban los proyectos que contaban con financiamiento pero cuyo inicio de ejecución estaba programado para el año siguiente a la solicitud de incorporación en el sistema de proyectos.

Prioridad 3: se catalogaban los proyectos a nivel de prefactibilidad y que por ende, no contaban con recursos financieros definidos.

El establecimiento de estas prioridades, permitió por algún tiempo establecer una jerarquización de los proyectos de inversión, procurando que los mismos no fueran afectados por los recortes al presupuesto y asegurar de ese modo su ejecución en el tiempo programado.

Segundo momento

Como otros países en desarrollo, la crisis económica caracterizada por un alto déficit fiscal no dejó de evidenciarse en los procesos de inversión pública. Los recortes al presupuesto y la política de disminución en la deuda externa, trajo consigo una disminución en la adquisición de financiamiento externo para la ejecución de importantes proyectos de inversión pública.

En este contexto, surge la necesidad de modificar las estructuras organizativas de las instituciones del sector público, con el fin de contar con estructuras más planas, menos burocráticas, más eficientes, dejando de lado el concepto de pirámide imperante por muchos años. Se inicia entonces en 1994, con el cambio de administración,

un análisis del proceso de inversión que MIDEPLAN había venido desarrollando desde la promulgación de la Ley N° 5525.

Con el análisis realizado de los procesos asumidos, se concluye que el ministerio estaba en una duplicación de funciones con el Ministerio de Hacienda, en tanto que se estaban aprobando, no solamente proyectos de inversión pública, sino también partidas presupuestarias que correspondían a asignaciones de recursos necesarios para la operación normal de la institución.

La aprobación de otras partidas no relacionadas a proyectos de inversión, consumió durante mucho tiempo la atención en un mero trámite, en menoscabo de la labor de análisis, planificación, seguimiento y evaluación de la inversión pública a corto, mediano y largo plazo. Es así como en 1994 con la administración Figueres Olsen, se replantea el concepto de inversión pública que por muchos años se venía implementando, y se dejan de aprobar partidas no relacionadas a proyectos.

El replanteamiento de la labor realizada por el ministerio no fue solo en el tema de inversión pública, fue en la totalidad de su accionar, se crea entonces el Decreto N° 23323-PLAN, donde se establece una nueva estructura organizativa más plana, reconociendo tres áreas sustantivas: Análi-

sis del Desarrollo, Evaluación y Seguimiento, Preinversión y Recursos Externos.

De acuerdo con el decreto mencionado, el área de evaluación y seguimiento estaría conformada por tres unidades organizativas funcionales: Unidad de Inversiones, Unidad de Acciones de Gobierno y Unidad de Eficiencia Administrativa.

En ese mismo año, surge la necesidad de contar con una herramienta para garantizar el uso estratégico y transparente de los recursos, por lo que se empieza a desarrollar un Sistema Nacional de Evaluación, en adelante SINE, el cual sería coordinado por el Área de Evaluación y Seguimiento para el mejoramiento de la gestión pública y promover la cultura de programación y la evaluación por resultados del accionar del sector público.

Con la administración Rodríguez Echeverría en 1998, se plantea mediante Decreto N° 27073-PLAN, un cambio parcial a la estructura organizativa establecida en la administración anterior, dándole un rango de Área a la Unidad de Eficiencia Administrativa, denominándose en adelante Área de Modernización del Estado, con funciones más amplias, y dando énfasis a la reforma de las instituciones del sector público costarricense, para atender las demandas del entorno en cuanto a la calidad de los bienes y servicios brindados a la sociedad.

Con ese cambio parcial el Área de Evaluación y Seguimiento queda reducida a dos unidades: Inversiones y Acciones de Gobierno. Las funciones de las mismas son asumidas en forma conjunta, dándose una fusión práctica de ambas en lo que a la fecha constituye la Unidad Coordinadora del SINE.

Aunado a la disminución de la importancia de las funciones asumidas por la Unidad de Inversiones, se presentaron circunstancias que alentaron esa decisión política, entre ellas están la disminución en el número de funcionarios, el interés político por desarrollar un Sistema Nacional de Evaluación conceptualizando al Proceso de Inversión Pública, como un subsistema fundamental para la toma de decisiones oportunas, otra circunstancia fue la disminución en la ejecución de proyectos de inversión pública, como consecuencia de recortes presupuestarios y la política de disminución de deuda externa.

El interés a partir de 1994 del Área de Evaluación y Seguimiento, ha estado enfocado primordialmente al desarrollo e institucionalización del SINE, como un instrumento gerencial que utiliza el Estado para valorar el accionar del sector público, a través de la rendición de cuentas, y retroalimentar la toma de decisiones para mejorar la gestión pública.

El énfasis en este nuevo modelo de gestión pública tuvo sus efectos

en los esfuerzos realizados por MIDEPLAN en materia de inversión pública. El Sistema de Proyectos diseñado en una plataforma de *FoxPro*, permitía el registro de información y reporte de salidas por prioridad y sector, institución, programación por año y fuente de financiamiento y que además, contenía los requerimientos de información tanto de MIDEPLAN como de las otras instituciones reguladoras, se dejó de actualizar.

A su vez, el requisito mencionado al inicio del documento donde se indica que ningún proyecto de inversión pública, contenido en el presupuesto de ejercicio económico del año siguiente sería aprobado, sin la previa incorporación del mismo al Sistema de Proyectos, se dejó de cumplir.

Aunado a lo anterior, la información contenida en el sistema de proyectos se desactualiza y la función en materia de inversión se reduce al análisis y aprobación de las solicitudes, de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Se debilita el estudio técnico económico y social de los proyectos, y la realización de análisis sobre el comportamiento de la inversión en el corto y mediano plazo que en el primer momento se hacía.

Algunos de los proyectos aprobados por el ministerio, son parte de las acciones estratégicas a las que el SINE, da seguimiento y eva-

luación anual; sin embargo, la gran mayoría de proyectos aprobados no se contemplan en este sistema. El interés por contar con el SINE para rendir cuentas en forma objetiva y transparente, no deja abandonado del todo los esfuerzos realizados en materia de inversión pública, pues el sistema incorpora algunos de los proyectos de carácter estratégico en la evaluación y seguimiento de los compromisos que adquiere el Presidente de la República con los jefes de las instituciones públicas.

Con el fin de rescatar información valiosa de muchos proyectos que no son sujetos de seguimiento y evaluación del SINE, y realizar un análisis sobre la realidad actual de la inversión pública, MIDEPLAN realiza en el 2001 un nuevo esfuerzo y solicita a las instituciones del sector público información sobre el estado de los proyectos que se están ejecutando.

Para sistematizar y ordenar la información solicitada, se elabora un nuevo sistema de información de proyectos desarrollado en *Visual Basic 6.0*, con el administrador de base de Datos *SQL-Server 6.5*, el que permite, en forma ágil el registro de datos, análisis de la información y reporte de salidas con información sobre la inversión presupuestada y la ejecutada, así como la distribución de la inversión ejecutada por sector, cantón y provincia. Es así como el desarrollo y uso de

este sistema de información deja en desuso el sistema diseñado hace algunos años en *FoxPro*.

Estado de la inversión pública ejecutada

Del análisis efectuado para conocer el estado de la inversión pública ejecutada en el primer semestre del 2001 por los funcionarios de MIDEPLAN, se concluye que los proyectos de inversión pública por sus características, se clasifican en cuatro categorías de proyectos: nacionales, interregionales, regionales y cantonales. Considerando esta clasificación, el estudio realizado para el primer semestre presenta la distribución de la inversión pública por categoría de la siguiente forma:

Tipo de Proyecto	Monto (Millones de colones corrientes)
Nacionales	312.40
Interregionales	751.90
Regionales	5.749.50
Cantoniales	128.853.67
Total	135.667.47

El análisis realizado también muestra datos relacionados con la distribución de la inversión pública

por sector de actividad, donde se concluye que las instituciones del Sector Recursos Naturales, Energía y Minas representan un 57% del total de la inversión pública ejecutada al primer semestre del 2001.

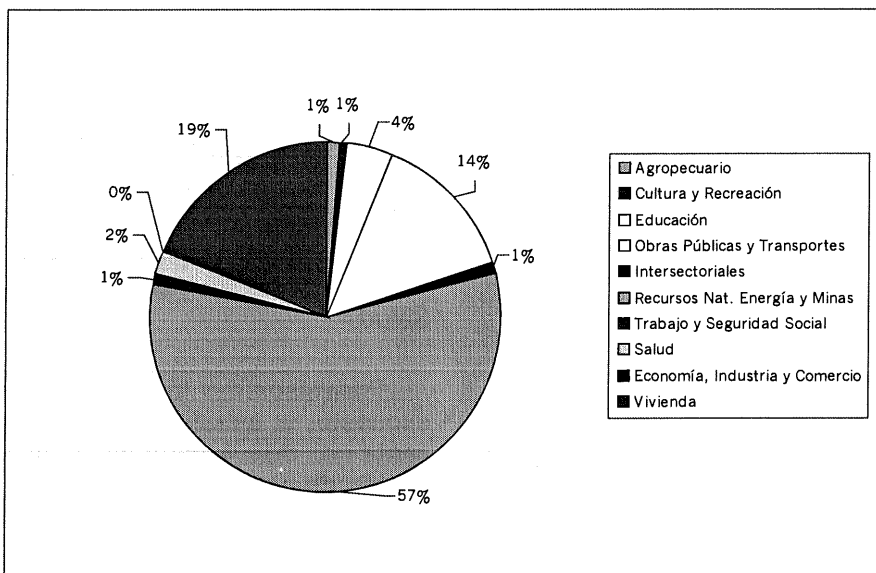
El segundo lugar de representación lo tiene el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos con un 19%, y el tercer lugar lo tiene el Sector Obras Públicas y Transporte con un 14%. Con participación menor pero no menos importante, se encuentran otros sectores como Educación y Salud.

Para visualizar lo anteriormente expuesto, el estudio realizado presenta una distribución de la participación de cada uno de los sectores en la ejecución de proyectos de inversión pública, tal y como se verá en el Gráfico 1.

Gasto consolidado del sector público en inversión

Le corresponde a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP, el control y seguimiento del gasto público. En ese sentido, de acuerdo con información recopilada para conocer el gasto de capital consolidado del sector público en el 2000, se concluye que el mismo asciende a ₡215.544.0 millones. La informa-

GRÁFICO 1
COSTA RICA
INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA POR SECTOR
DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DEL 2001

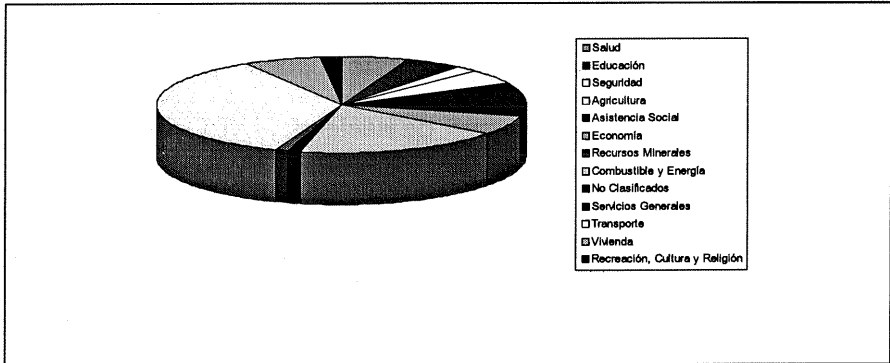


Fuente: *Estudio Inversión Pública Cantonal Ejecutada. Primer Semestre 2001.*

ción es recopilada por sector según la clasificación funcional, y de ella se observa que los sectores más representativos son: Transporte con 35.6%, Combustible y Energía con 18.2%, le sigue Asistencia Social con 11.4%, Vivienda con 6.7%, Economía con 6.2%, Salud 5.9% y Agricultura 5.0%. La representación del capital consolidado como porcentaje del gasto total para el 2000 en cada uno de los sectores se detalla en el Gráfico 2.

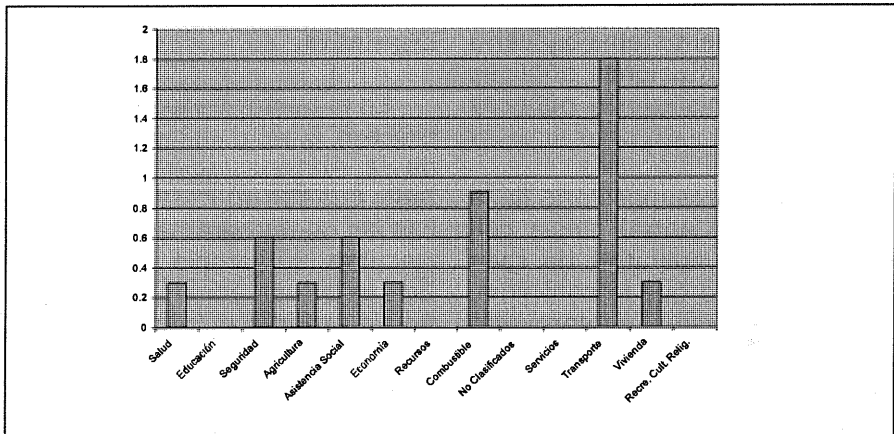
De la información existente, para el cálculo del gasto de capital consolidado como porcentaje del PIB, se concluye que el mismo es de 4.4%, distribuido principalmente en los siguientes sectores: Transportes 1.8%, Combustible y Energía 0.9%, Asistencia Social 0.6%, mientras tanto los sectores de Vivienda, Economía, Agricultura y Salud cuentan con una participación de 0.3% cada uno. Para ilustrar lo anteriormente expuesto, se presenta el Gráfico 3.

GRÁFICO 2
COSTA RICA
GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO
COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL
(PERÍODO 2000)



Fuente: Consolidación de Gasto del Sector Público, 2000. Unidad Análisis y Seguimiento Fiscal, STAP.

GRÁFICO 3
COSTA RICA
GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO COMO PORCENTAJE DEL PIB
(PERÍODO 2000)



Fuente: Idem Gráfico 2.

Para mayor información, en el apartado de anexos se presenta una serie histórica desde 1987 al 2000.

Relación con otros entes reguladores

Relación con el Sistema Presupuestario

El proceso presupuestario en Costa Rica se realiza tanto para la Administración Central como para el Sector Descentralizado.

La Administración Central, está compuesta por el Poder Legislativo y sus órganos auxiliares y adscritos al Poder Ejecutivo y sus carteras ministeriales, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. Por su parte, el Sector Descentralizado lo conforman las empresas públicas no financieras, las financieras, (excepto el sistema bancario nacional), e instituciones públicas (adscritas a ministerios y públicas de servicio).

El proceso presupuestario de la Administración Central, inicia con la planificación operativa de cada órgano y entidad que la conforma, los cuales elaboran el anteproyecto de presupuesto para ser remitido al Ministerio de Hacienda. En éste, la Dirección General de Presupuesto Nacional se constituye en el órgano rector del sistema presupuestario

de la Administración Central, según la Constitución Política; a esta última le corresponde entre otras funciones, elaborar los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, así como sus modificaciones.

Los anteproyectos de presupuesto deben atender los lineamientos dictados por el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, Autoridad Presupuestaria y de otras instancias ligadas al proceso. Estos anteproyectos incluyen los proyectos de inversión que los ministerios pretenden ejecutar en el período presupuestario correspondiente, los cuales deben ser avalados previamente por MIDEPLAN según la Ley N° 5525, antes de ser presentados al Ministerio de Hacienda. Asimismo, los proyectos de inversión que se espera financiar con crédito externo e interno, deben contar con la autorización de la Autoridad Presupuestaria. El Presupuesto de la Administración Central finalmente es aprobado por la Asamblea Legislativa.

En el Sector Descentralizado, el proceso presupuestario difiere del de la Administración Central, en tanto que son las mismas instituciones las que programan, formulan y ejecutan su propio presupuesto. Éste es presentado a la STAP, con el fin de verificar el cumplimiento de las directrices y procedimientos de política presupuestaria y salarial vigentes para el sector público. Simultáneamente a la presentación de los presupuestos a la Secretaría

Técnica, son enviados a la Contraloría General de la República para su aprobación final.

Por su parte, MIDEPLAN realiza un análisis de los proyectos de inversión contenidos en los presupuestos presentados por las instituciones del sector público, cuyo dictamen es remitido a la institución solicitante con copia a la Contraloría General de la República, a la STAP y al Ministerio de Hacienda.

Como resultado de la coordinación entre la Dirección General de Presupuesto Nacional y MIDEPLAN, se ha elaborado un instrumento denominado "Fórmula 14", donde se indican las acciones estratégicas presupuestadas para el siguiente ejercicio económico, y que pueden ser sujetas al seguimiento y evaluación del SINE. Estas acciones en algunos casos corresponden a proyectos de inversión pública.

El Ministerio de Hacienda al igual que la Contraloría General de la República, están realizando cambios en sus procesos de trabajo, en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia del accionar del sector público; asimismo, ha desarrollado grandes esfuerzos en el tema de la evaluación presupuestaria y la definición de mejores indicadores relacionados con la gestión institucional, entre otros. En materia de evaluación de resultados, el SINE ha desarrollado amplia experiencia, la cual ha sido compartida con los funcionarios técnicos de estos dos entes reguladores.

Con el fin de hablar un lenguaje común en materia de evaluación y elaboración de indicadores, se han coordinado espacios de trabajo conjuntamente con los funcionarios del Ministerio de Hacienda para la definición de una guía para la elaboración de indicadores, que oriente en el sector público la indicación de los mismos.

A pesar de los esfuerzos realizados para fortalecer las relaciones de coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, queda mucho camino por recorrer, el cual va a depender de los lineamientos de política que se definan, así como de las necesidades del entorno, que como en todo sistema, afectan positiva o negativamente el accionar del mismo.

Sistema de Administración Financiera

El conocimiento veraz de la situación financiera de una organización, ya sea ésta pública o privada, constituye un elemento indispensable tanto para evaluar la calidad de la gestión, como para guiar la toma de decisiones estratégicas.

En organizaciones complejas, el conocimiento de la situación financiera requiere el establecimiento de procedimientos reglados que orien-

ten los flujos de la información desde el lugar en el que ésta se origina, hasta los centros de decisión.

En lo que respecta a la Administración Financiera de Costa Rica, se han planteado varios intentos por reformar el proceso de asignación y ejecución de los recursos del Estado. A manera de ejemplo, se puede mencionar el proyecto para el desarrollo en implantación del Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad, SIPPCO, que se inició en 1980 y otros intentos de reforma presupuestaria de administraciones anteriores. Estos esfuerzos, en especial el primero, generaron algunos resultados positivos que hoy en día son parte del quehacer de algunas dependencias de la Administración Financiera; sin embargo, ninguno llegó a cumplir a cabalidad los objetivos con que fueron concebidos.

El proceso de reforma de la Administración Financiera inicia en el Gobierno 1994-1998, con los esfuerzos de las autoridades del Ministerio de Hacienda, las cuales se proponen obtener el apoyo de organismos internacionales para concretar su modernización. Los primeros resultados se materializan con la visita de una misión técnica de parte del Fondo Monetario Internacional, FMI, en los meses de mayo y junio de 1995, con el propósito de realizar un diagnóstico general del problema y plantear los ele-

mentos básicos de una estrategia para su solución.

Después de un largo período de formulación de la propuesta de reforma al modelo financiero, finalmente se aprueba la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Esta nueva Ley visualiza a la Administración Financiera como un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro y control de los recursos financieros del Estado, pretende una eficiente gestión de los mismos para la satisfacción de las necesidades sociales. En este punto conviene recordar la existencia de la relación entre los sistemas que componen la administración financiera y la de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, de tal forma, que aunque conforman sistemas distintos, su interrelación queda en evidencia cuando se conceptualizan como componentes de un conjunto mayor.

Tal y como lo establece la nueva ley, el Sistema de la Administración Financiera estará integrado por subsistemas inferiores, los cuales deberán estar interrelacionados y se denominan como:

- Presupuesto.
- Tesorería.

- Contabilidad.
- Crédito Público.

Adicionalmente, la Ley menciona que el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, se deberá considerar como un sistema complementario.

A continuación se presenta el detalle de cada uno de estos subsistemas para comprender su funcionalidad.

Subsistema de Presupuesto

La Ley indica que éste tendrá los siguientes objetivos:

- Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- Lograr que las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto se cumplan en el tiempo y la forma requeridos.
- Velar porque la ejecución presupuestaria se programe y

desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y las metas.

- Dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas; así como el uso racional de los recursos públicos.

Subsistema de Tesorería

Comprende tanto el conjunto de órganos participantes como las normas y los procedimientos utilizados en la percepción, el seguimiento y control de los recursos financieros del Tesoro Público, y en los pagos de las obligaciones contraídas de conformidad con la Ley de Presupuesto, así como la administración y custodia de los dineros y valores que se generen. Los objetivos de este subsistema son:

- Mantener al menor costo posible la liquidez necesaria, para cumplir oportunamente los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto de la República.

- Propiciar la recaudación adecuada de los ingresos correspondientes al Tesoro Público.
- Realizar, de manera eficiente y eficaz, los pagos que correspondan.
- Administrar la liquidez del Gobierno de la República en procura del mayor beneficio de las finanzas públicas.
- Mantener al día el servicio de la deuda pública.
- evaluación financiera y presupuestaria, así como para terceros interesados.
- Promover el registro sistemático de todas las transacciones que afecten la situación económico-financiera del sector público.
- Suministrar la información contable y la documentación pertinente de conformidad con las disposiciones vigentes, para apoyar las tareas de control y auditoría.

Subsistema de Contabilidad

Estará conformado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente a las operaciones del sector público, expresables en términos monetarios, así como por los organismos que participan en este proceso. El objeto será proporcionar información sobre la gestión financiera y presupuestaria, y servir de apoyo al Sistema de Cuentas Nacionales. Los objetivos de este subsistema son:

- Proveer información de apoyo para la toma de decisiones de los jefes de las distintas instancias del sector público responsables de la gestión y

- Obtener de las entidades y organismos del sector público, información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable.
- Posibilitar la integración de las cifras contables del sector público en el Sistema de Cuentas Nacionales, y proveer la información que se requiera para este efecto.

Subsistema de Crédito Público

Estará conformado por los mecanismos y procedimientos utilizados, así como por los organismos que participan en la obtención, el seguimiento y control de los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público, de mediano y largo plazo.

Los objetivos de este subsistema son:

- Promover la utilización adecuada del financiamiento por parte del sector público, dentro de las limitaciones que la ley establezca para el efecto y los lineamientos que dicten los órganos correspondientes.
- Obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento.
- Propiciar la utilización de las fuentes de financiamiento más favorables para el país, por parte de las dependencias del sector público.
- Procurar que se mantenga al día el servicio de la deuda pública interna y externa.
- Registrar adecuadamente la deuda pública externa e interna; asimismo, tener disponible la información sobre los mercados financieros internacionales.

Consideraciones finales

Si bien es cierto que se ha hecho un gran esfuerzo por conocer cuál es la situación en cuanto a la inversión pública ejecutada en el primer

semestre, actualmente no se cuenta con un sistema que permita hacer una proyección de la misma en el mediano y largo plazo, con el fin de priorizar los recursos hacia aquellos sectores considerados como estratégicos, de acuerdo con las necesidades imperantes de la población.

El estado de la inversión actualmente, dificulta la definición de prioridades, pues en primera instancia y de modo empírico se prioriza en relación con lo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo, sin considerar otros factores como lo son el período de ejecución de los proyectos, el porcentaje de ejecución de los mismos, la fuente de financiamiento interna o externa y su grado de compromiso.

La dificultad de prioridades presenta distorsiones en la asignación de los recursos presupuestados anualmente en el Presupuesto Nacional, algunos de los proyectos sufren recortes presupuestarios que limitan la ejecución de los proyectos en el tiempo programado.

Con el paso del tiempo y el establecimiento de otras prioridades políticas se ha descuidado todo el proceso de capacitación que se dio a las instituciones del sector público, con el fin de homologar conceptos y, hablar un lenguaje común para fortalecer la coordinación, registro, seguimiento y evaluación en materia de inversión pública.

Dentro de los aspectos positivos se destaca la experiencia desarrollada por MIDEPLAN en materia de inversión pública, la cual debe ser aprovechada para el desarrollo de un buen sistema de información de proyectos, que permita, entre otras cosas, la realización de un Programa Nacional de Inversión Pública.

Existe legislación en materia de inversión pública, la cual da sustento a los esfuerzos que en adelante se quieran hacer para obtener información oportuna y confiable para la toma de decisiones al más alto nivel.

El SINE contribuye al seguimiento y evaluación de algunos de los proyectos de inversión pública, desde una perspectiva estratégica en el marco del Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, quedan al descubierto muchos de los proyectos de inversión que se están ejecutando, dado que no están considerados como estratégicos para la Presidencia de la República.

La necesidad de priorizar la utilización de recursos escasos del sector público, es un aspecto que justifica la existencia de un verdadero sistema de inversión pública.

Con la promulgación de la nueva Ley de Administración Financiera, se establecen modificaciones que vienen a mejorar y comprometer las relaciones de coordinación con otros entes reguladores en materia

de inversión pública, sin dejar de lado la necesidad de realizar ajustes a la misma de acuerdo con las demandas del entorno.

Para lograr lo antes mencionado, es fundamental un compromiso de parte de las futuras administraciones por fortalecer los procesos de la programación, seguimiento y evaluación de la inversión pública, y la necesidad de contar con un sistema para garantizar la adecuada asignación de los recursos de acuerdo con las demandas del entorno político económico, ambiental y social.

A pesar de que se han realizado esfuerzos, se recomienda fortalecer las relaciones de coordinación con otros entes reguladores como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, de modo que los requerimientos de información sean canalizados en una sola dirección, y que los mismos puedan ser utilizados para los efectos que corresponda, por cada uno de los actores involucrados, de acuerdo con sus necesidades.

Se requieren alianzas estratégicas con países de la región, que permitan conocer la experiencia desarrollada en materia de inversión pública, y aplicar de acuerdo con nuestro entorno político, económico, social y cultural los factores positivos en el desarrollo y ejecución de sistemas de proyectos.

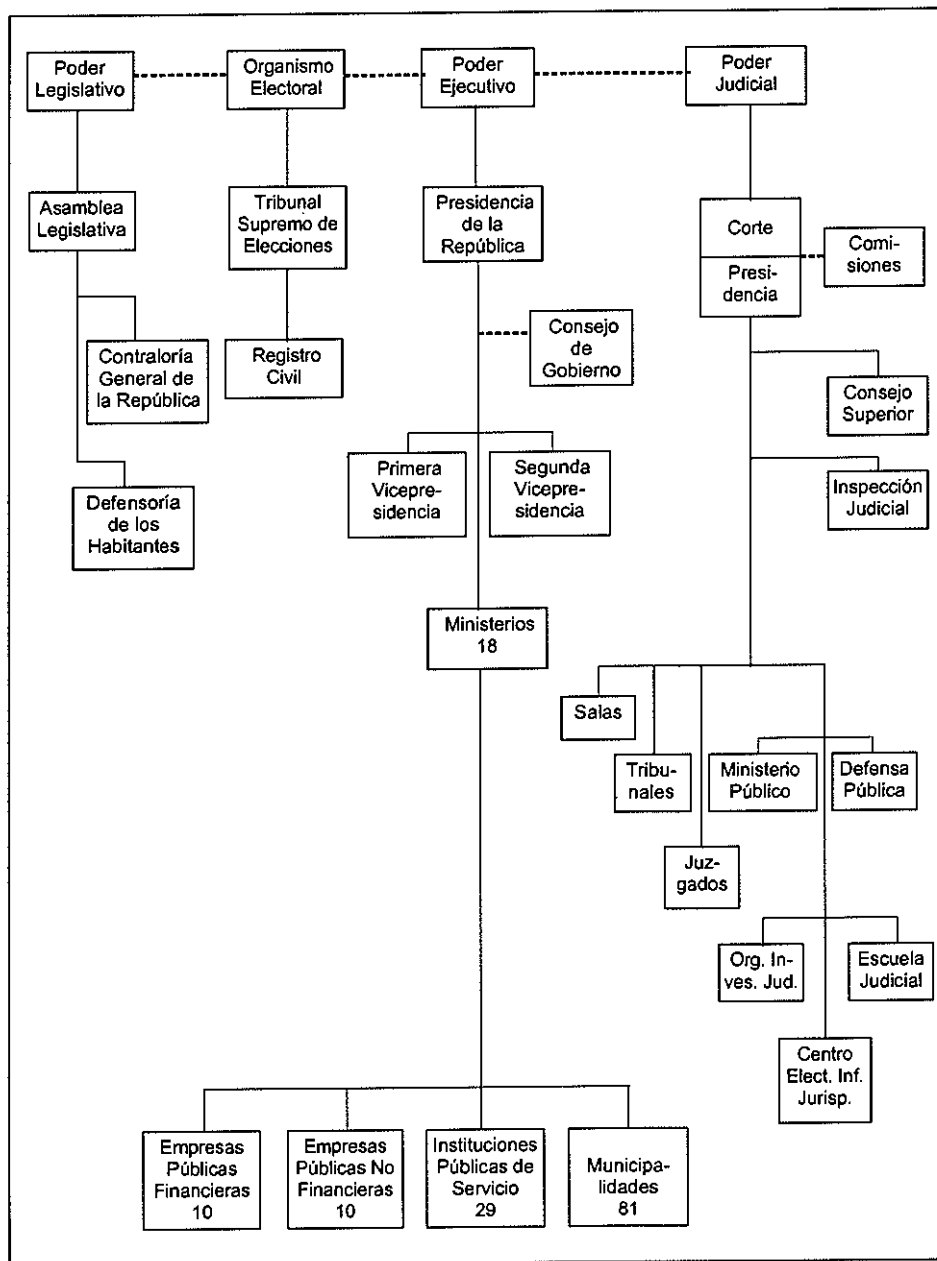
Establecer con los países de la región, algo así como una agenda a mediano y largo plazo relacionada con el tema de la inversión pública, definiendo objetivos concretos, estrategia, resultados esperados, los indicadores que permiti-

tan medir los resultados y la operacionalización de los mismos; lo anterior, con el fin de fortalecer y enriquecer los procesos que se están desarrollando en los diferentes países en materia de inversión pública

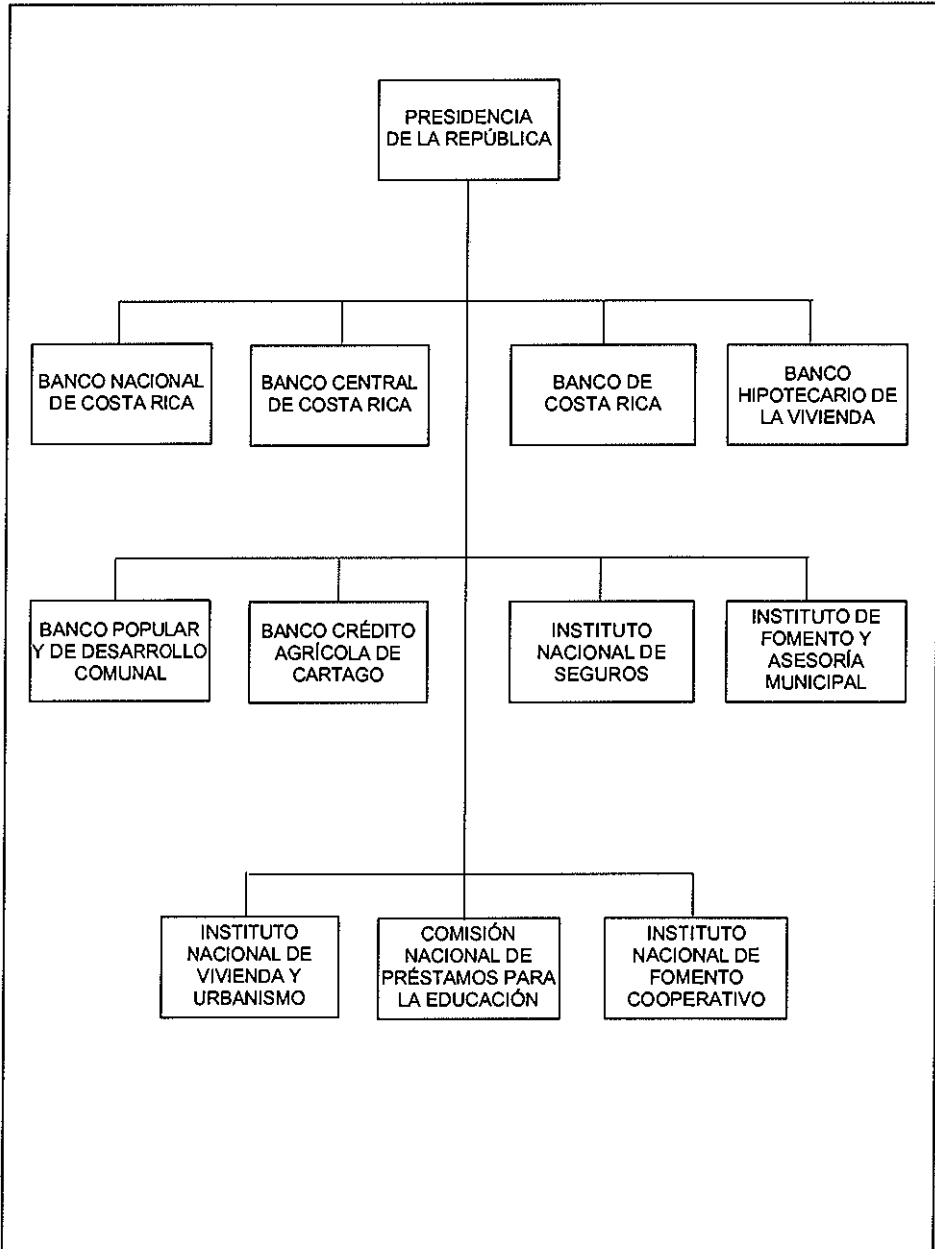
◇

ANEXO 1

SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE

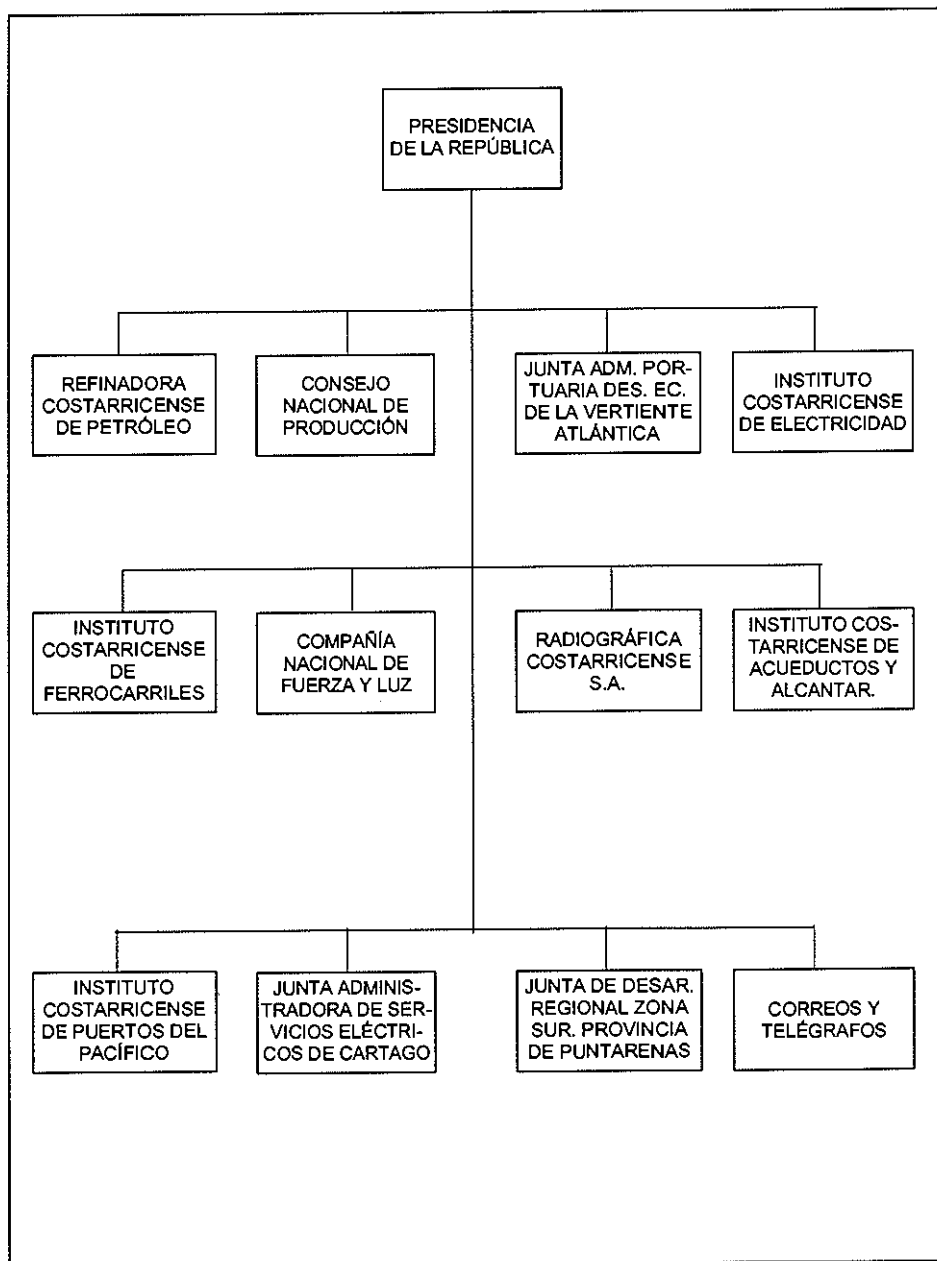


ANEXO 2
EMPRESAS PÚBLICAS FINANCIERAS



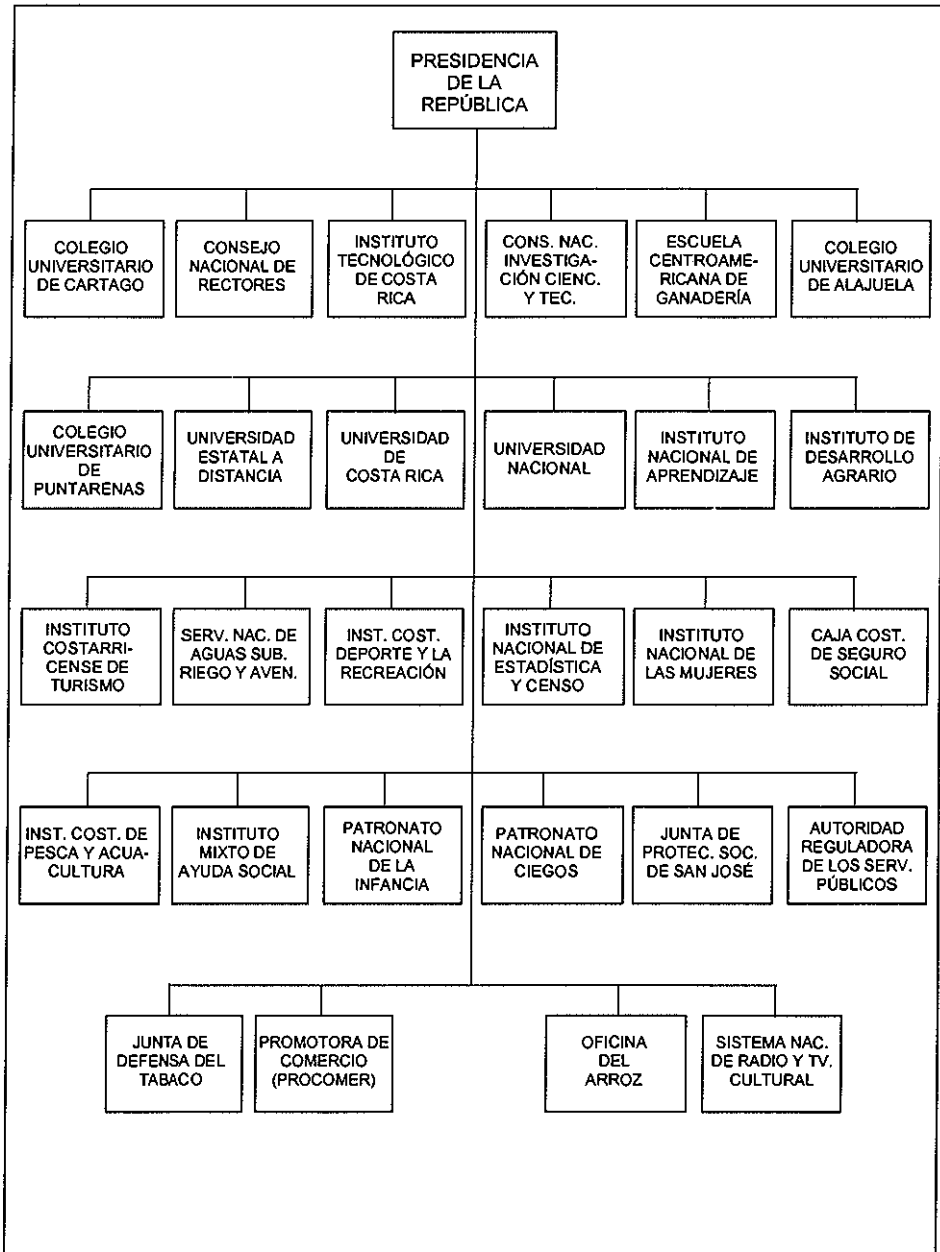
ANEXO 3

EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS



ANEXO 4

INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SERVICIOS



ANEXO 5

GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO TOTAL
Millones de colones
1987-2000

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Salud	1.042.6	890.7	1.825.5	1.449.1	1.996.9	1.860.7	2.403.5
Educación	576.0	601.1	742.3	861.4	777.2	1.209.4	1.850.0
Seguridad	292.8	404.3	328.5	476.8	551.0	821.1	876.5
Agricultura	1.317.4	1.039.2	1.272.5	889.1	1.928.1	2.561.5	3.746.1
Asistencia Social	1.329.3	2.173.3	3.465.9	2.555.6	4.099.4	6.332.6	7.528.7
Economía	498.4	1.352.8	2.572.8	1.894.3	2.815.6	4.461.8	6.766.2
Recursos Minerales	60.4	179.3	175.1	254.4	268.2	717.7	484.8
Combustible y Energía	2.321.3	2.693.4	5.073.9	7.233.8	7.243.8	18.728.5	21.507.6
No clasificados	620.7	1.217.8	1.096.4	706.0	1.038.7	540.7	1.932.0
Servicios Generales	1.187.2	622.7	2.642.8	2.489.7	2.184.9	3.737.1	4.725.1
Transporte y Comunicación	5.026.9	6.291.5	4.808.6	7.824.2	8.801.2	13.242.9	14.373.8
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	2.383.4	2.233.6	4.672.1	2.680.2	2.488.2	2.410.1	3.951.2
Recreación, Cultura y Religión	140.8	127.8	399.3	139.4	110.0	258.0	838.7
TOTAL	16.797.2	19.827.5	29.075.7	29.454.0	34.303.2	56.882.1	70.984.2
Gasto Capital Consolidado	15.926.9	19.507.2	26.721.9	27.169.2	30.581.9	50.709.4	64.262.0

Continúa...

...viene

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salud	3.114.8	3.228.5	6.985.4	11.886.9	12.435.6	17.885.0	14.532.8
Educación	3.060.5	2.543.7	4.766.4	8.602.8	11.507.2	7.700.8	11.558.9
Seguridad	2.353.1	1.958.7	3.422.3	5.089.4	3.189.4	4.066.0	5.085.2
Agricultura	6.698.7	4.124.1	2.573.1	5.188.0	6.414.9	6.518.6	12.414.2
Asistencia Social	8.353.8	9.769.9	15.669.6	14.852.0	20.966.7	24.390.2	28.263.3
Economía	5.671.3	5.998.4	7.768.3	11.594.1	19.260.9	15.746.7	15.344.2
Recursos Minerales	351.9	76.5	76.8	126.6	231.5	144.7	82.8
Combustible y Energía	30.110.7	34.909.6	36.031.4	36.242.0	44.984.8	48.919.1	44.904.4
No clasificados	1.968.2	2.332.7	4.437.5	5.189.8	272.5	2.761.5	6.982.3
Servicios Generales	4.478.7	5.958.7	3.409.4	4.091.0	3.443.8	3.689.7	3.136.7
Transporte y Comunicación	23.633.5	20.489.0	20.761.9	45.323.5	58.214.1	84.753.4	88.009.7
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	4.634.6	5.319.8	8.098.1	11.846.7	16.724.9	20.243.7	16.455.9
Recreación, Cultura y Religión	1.028.8	389.8	808.8	1.392.4	1.573.6	663.7	543.5
TOTAL	95.458.6	97.099.4	114.809.0	161.426.2	199.219.9	237.483.1	247.313.9
Gasto Capital Consolidado	87.865.1	88.351.4	99.962.8	142.029.6	173.266.9	198.470.9	215.544.0

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

ANEXO 6

SECTOR PÚBLICO GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO 1987-2000 COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO Porcentajes

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Salud	6.2	4.5	6.3	4.9	5.8	3.3	3.4
Educación	3.4	3.0	2.6	2.9	2.3	2.1	2.6
Seguridad	1.7	2.0	1.1	1.6	1.6	1.4	1.2
Agricultura	7.8	5.2	4.4	3.0	5.6	4.5	5.3
Asistencia Social	7.9	11.0	11.9	8.7	12.0	11.1	10.6
Economía	3.0	6.8	8.8	6.4	8.2	7.8	9.5
Recursos Minerales	0.4	0.9	0.6	0.9	0.8	1.3	0.7
Combustible y Energía	13.8	13.6	17.5	24.6	21.1	32.9	30.3
No clasificados	3.7	6.1	3.8	2.4	3.0	1.0	2.7
Servicios Generales	7.1	3.1	9.1	8.5	6.4	6.6	6.7
Transporte y Comunicación	29.9	31.7	16.5	26.6	25.7	23.3	20.2
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	14.2	11.3	16.1	9.1	7.3	4.2	5.6
Recreación, Cultura y Religión	0.8	0.6	1.4	0.5	0.3	0.5	1.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Continúa...

...viene

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salud	3.3	3.4	6.1	7.4	6.2	7.5	5.9
Educación	3.2	2.6	4.2	5.3	5.8	3.2	4.7
Seguridad	2.5	1.2	3.0	3.2	1.6	1.7	2.1
Agricultura	7.0	5.3	2.2	3.2	3.2	2.7	5.0
Asistencia Social	8.8	10.6	13.6	9.2	10.5	10.3	11.4
Economía	5.9	9.5	6.8	7.2	9.7	6.6	6.2
Recursos Minerales	0.4	0.7	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Combustible y Energía	31.5	30.3	31.4	22.5	22.6	20.6	18.2
No clasificados	2.1	2.7	3.9	3.2	0.1	1.2	2.8
Servicios Generales	4.7	6.7	3.0	2.5	1.7	1.6	1.3
Transporte y Comunicación	24.8	20.2	18.1	28.1	29.2	35.7	35.6
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	4.9	5.6	7.1	7.3	8.4	8.5	6.7
Recreación, Cultura y Religión	1.1	1.2	0.7	0.9	0.8	0.3	0.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

ANEXO 7

SECTOR PÚBLICO
GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO 1987-2000
COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Salud	0.4	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
Educación	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Seguridad	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Agricultura	0.5	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
Asistencia Social	0.5	0.6	0.8	0.5	0.5	0.5	0.5
Economía	0.2	0.4	0.6	0.4	0.3	0.4	0.5
Recursos Minerales	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Combustible y Energía	0.8	0.8	1.2	1.4	0.8	1.6	1.6
No clasificados	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1
Servicios Generales	0.4	0.2	0.6	0.5	0.2	0.3	0.3
Transporte y Comunicación	1.8	1.8	1.1	1.5	1.0	1.1	1.0
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	0.8	0.6	1.1	0.5	0.3	0.2	0.3
Recreación, Cultura y Religión	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Gasto total consolidado % PIB	15.926.9	19.507.2	26.721.9	27.169.2	30.581.9	50.709.4	64.262.0
Gasto consolidado % PIB	5.6	5.6	6.2	5.2	3.5	4.4	4.7
PIB	284.533.0	349.661.1	428.070.8	522.847.8	876.805.0	1.152.618.6	1.369.394.3

Continúa...

...viene

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salud	0.2	0.1	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3
Educación	0.2	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2
Seguridad	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Agricultura	0.4	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3
Asistencia Social	0.5	0.4	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6
Economía	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.3
Recursos Minerales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Combustible y Energía	1.8	1.0	1.5	1.2	1.2	1.1	0.9
No clasificados	0.1	0.1	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1
Servicios Generales	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Transporte y Comunicación	1.4	0.7	0.8	1.5	1.6	1.9	1.8
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	0.3	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.3
Recreación, Cultura y Religión	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gasto total consolidado % PIB	87.865.1	64.262.0	99.962.8	142.029.6	173.266.9	198.470.9	215.544.0
Gasto consolidado % PIB	5.3	4.2	4.1	4.8	4.8	4.4	4.4
PIB	1.656.634.5	2.100.797.9	2.455.535.5	2.982.440.1	3.624.318.4	4.467.183.8	4.895.450.1

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Sistema Nacional de Inversiones

Dirección de Programación
de Inversiones, DPI**

**Públicas de Panamá,
SINIP***

EXPRESA LAS EXPERIENCIAS Y LOS ESFUERZOS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ PARA AUMENTAR EL NIVEL DE EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, ESPECIALMENTE EN EL COMPONENTE DE INVERSIONES EXPONANDO ALGUNOS FACTORES QUE SE CONSIDERAN HAN COADYUVADO AL DESARROLLO DEL SISTEMA.

Características de la organización de la administración pública

La Constitución Política de la República de Panamá establece que el poder público solo emana del pueblo, y lo ejerce el Estado a través

de tres órganos que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración, los cuales son:

- Órgano Legislativo.
- Órgano Ejecutivo.
- Órgano Judicial.

Cuenta, además, con seis organismos independientes responsables de fiscalizar los fondos públicos, defender los intereses del Estado y de los municipios, de los ciudadanos, la correcta prestación de los servicios públicos y garantizar la honradez y eficacia del sufragio popular. Estos organismos son:

- Contraloría General de la República.
- Ministerio Público.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública", del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Ministerio de Economía y Finanzas, MEF.

- Defensoría del Pueblo.
- Ente Regulador de los Servicios Públicos.
- Tribunal Electoral.
- Fiscalía Electoral.

De igual manera, se destacan otros dos organismos independientes, responsables de permitir la libre competencia, combatir el monopolio, orientar al consumidor y regular el sistema bancario nacional, como lo son:

- La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.
- La Superintendencia de Bancos.

El gobierno panameño a través del Órgano Ejecutivo, constituido por la Presidencia de la República y los Ministros de Estado, formulan las políticas públicas a nivel nacional, que determinan las estrategias de desarrollo sustentadas en los planes de gobierno definidos por las distintas administraciones gubernamentales, constituyendo la base para el proceso de planificación a largo, mediano y corto plazo.

El desarrollo de la gestión pública se estructura a partir de una perspectiva de centralización normativa y descentralización operativa, en la cual, el núcleo central o rector bajo el cual se establecen los lineamientos de la acción del Estado, se materializa a través del

Ministerio de Economía y Finanzas, quien establece la política económica, social y fiscal, de obligatorio cumplimiento para todas las entidades que conforman el sector público, representando el eje relevante para el desarrollo nacional.

Los esfuerzos realizados a la fecha, se orientan a que las actividades económicas más dinámicas, en términos de generación de divisas y de producto, se transformen en actividades capaces de generar empleo productivo para una creciente proporción de la fuerza de trabajo, y para que la inversión social de las últimas décadas, se generalice hacia los sectores de la población excluidos, razón por la cual, el gobierno nacional le ha dado importancia central al Programa de Inversiones Públicas, especialmente en salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, como plataforma del desarrollo del capital humano.

En este escenario, se han destinado recursos para la implementación de un sistema de inversiones públicas, con el propósito de fortalecer las actividades de preinversión y ejecución de los proyectos que realizan las entidades del Estado, mejorando de ese modo, el proceso de inversión pública en el país. Los componentes que se desarrollan paralelamente dentro del Programa denominado Modernización y Fortalecimiento de la Administración Pública, incluyen:

- Administración Financiera del Estado, con su componente informático, SIAFPA.
- Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP, y su Banco de Proyectos.
- Torre de Control.
- Cuenta Única del Tesoro, CUT.
- Modernización Integral del Sistema Tributario de Panamá.
- Modernización de la Administración de Aduanas.
- Modernización de la Administración del Catastro y Bienes Patrimoniales.
- Fortalecimiento de la Administración de Justicia.
- Centro de Investigación Tecnológica en Seguridad de Datos, como Autoridad Especializada en la Administración de Firmas Digitales.

El objetivo que se persigue es la modernización y el fortalecimiento de los mecanismos de programación y seguimiento, promoviendo una mayor coordinación y eficiencia en la asignación de los recursos del Estado y mejor consistencia entre las decisiones de inversión, las políticas macroeconómicas y los objetivos de desarrollo, en el que el SIAFPA y la Torre de Control,

guardan estrecha relación con la implementación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP.

La responsabilidad de administrar y asegurar el funcionamiento del SINIP le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Programación de Inversiones, DPI, la cual está conformada por cuatro áreas que agrupan quince sectores de la economía, para facilitar el análisis macro de la actividad inversora del Estado.

Antecedentes

Los primeros intentos de Panamá en implementar un sistema de inversión pública, se remontan a finales de la década de los setentas, mediante un Sistema Nacional de Proyectos, cuyos objetivos primordiales estaban dirigidos a lograr la racionalidad en los recursos y la coordinación de los procesos relacionados con la asignación a proyectos públicos. Adicionalmente, se incluían en los objetivos, aspectos asociados a la programación y priorización de los proyectos dentro de los sectores y regiones que apoyaran una estrategia de desarrollo nacional. Aunque en este primer intento no se alcanzaron los objetivos trazados, al menos quedó evidenciada la importancia de reor-

denar la preinversión e inversión del Estado panameño.

Después de algunos fallidos intentos realizados a inicios de la década de los ochentas, se retoma la idea de un sistema de inversión pública en 1993, bajo la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, mediante una consultoría que analizó los procesos de planificación y programación de inversiones, desarrollados por la Dirección de Planificación Económica y Social del Ministerio de Planificación y Política Económica.

En 1995 se enfatizan los esfuerzos con la realización de dos genéricas del sistema y dos puntualizadas sobre el sistema de información del mismo. Una de ellas, auspiciada nuevamente por el BID, estaba dirigida a la elaboración de un marco institucional y diagnóstico para la programación de inversiones públicas en el ámbito nacional, con el objetivo de crear un Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP.

La segunda consultoría se realizó con el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID. En ella se evaluó la estructura organizacional existente de la inversión pública en aquella época, se propusieron los reajustes necesarios para una nueva organización, así como principios metodológicos que garantizarían la eficiencia y la

eficacia de la inversión pública en Panamá.

Como complemento de los dos estudios previos, se realizó una tercera consultoría, cuyo objetivo estaba dirigido al diseño conceptual y lógico del sistema de información del SINIP (Banco de Proyectos). Como resultado, se concluyó que un sistema bajo los esquemas del Banco Integrado de Proyectos de Chile, era factible su adaptación, tanto en sus objetivos, estructura y alcance en Panamá.

Una cuarta consultoría que sirvió de base para las negociaciones de préstamos, que se aprestaba a realizar Panamá para la implantación de un sistema de inversiones públicas, tenía como fin apoyar al Departamento de Programación de Inversiones en los diseños de un esquema de integración computacional de los distintos sistemas existentes, centrada en el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAFPA, así como la elaboración de las especificaciones técnicas en detalle de *hardware* y *software*.

Las consultorías anteriores sirvieron de base para que en 1997, se firmara un Convenio de Préstamo, contrato No. 1004/OC-PN, entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de la República de Panamá, bajo el nombre de Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica

y Fiscal. En dicho Programa se incluyó el Subprograma de Fortalecimiento de Análisis Económico, con la finalidad de fortalecer y sistematizar la programación y seguimiento de la inversión pública, a fin de mejorar la ejecución presupuestaria y la asignación de recursos públicos.

Uno de los componentes del Subprograma, se fundamentaba en la implementación y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas, el cual tiene como prioridad el reordenamiento de la inversión pública, mejorando la asignación de los recursos bajo criterios de rentabilidad económica y social.

Para la implantación de un Sistema de Inversiones Públicas en Panamá, se establecieron tres componentes a desarrollar: Metodología, Capacitación y un Sistema de Información, es decir un Banco de Proyectos.

A partir de 1998, se inicia la ejecución del proyecto, mediante la estructuración de la organización institucional y ordenamiento de los procesos de inversión. La responsabilidad de administrar y asegurar el funcionamiento del SINIP, ha sido asignada al Ministerio de Economía y Finanzas, el cual ha dele-

gado lo interno en la Dirección de Programación de Inversiones, DPI.¹

Marco legal

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas se sustenta sobre una serie de normas y disposiciones, que respaldan su estructura y funcionamiento organizacional.

En setiembre de 1996, se dan los primeros pasos hacia la estructuración de un SINIP, mediante Resuelto Ministerial 003, se reestructura la Dirección de Planificación Económica y Social para crear la Dirección de Análisis Económico e Inversiones Públicas. Esta Dirección estaba compuesta por el Departamento de Programación de Análisis Económico, el Fondo de Preinversión, el Departamento de Programación de Inversiones y Cooperación Técnica.

Mediante Decreto de Ley N° 97, del 21 de diciembre de 1998, se crea el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, asignándole funciones en materia de economía, inversiones públicas y desarrollo social. A la postre se indica diseñar, normar y coordinar, con la colaboración de las dependencias del Estado y de acuerdo con la orientación del Órgano Ejecutivo, las propuestas de políticas públicas económicas, de corto, mediano y

1. Ver estructura organizacional en Anexo 1.

largo plazo; así como la estrategia social de acuerdo con las orientaciones emanadas del Gabinete Social, y programar las inversiones públicas.

Asimismo, se establece que en materia de administración pública, le corresponderá al MEF, orientar y ejecutar planes relativos a la política y organización administrativa del sector público y a su función y gestión eficiente, y prestar asesoría sobre la materia a las demás instituciones del sector público.

Luego, con el Decreto Ejecutivo N° 46-A del 17 de junio de 1999, se establece la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas, creando el Área Sustantiva y de Apoyo Técnico, que integran las direcciones cuyas funciones son claves para el cumplimiento de la misión de la institución; la Dirección de Planificación y Políticas Públicas, bajo la cual quedan adscritas la Dirección de Análisis y Políticas Económicas, la de Políticas Sociales, la de Planificación Regional, la de Programación de Inversiones y la Secretaría Técnica del Fondo de Preinversión.

A continuación, mediante Resuelto N° 101 del 2 de julio de 1999, el Ministro de Economía y Finanzas, asigna a los Viceministros de Economía y Finanzas la coordinación de las distintas direcciones, con la finalidad de mantener integradas las funciones que garan-

tizan el cumplimiento de su misión. Al Viceministerio de Economía se integra la Dirección General de Planificación y Políticas Públicas, la cual contiene a la Dirección de Programación de Inversiones.

En noviembre de 1999, mediante Resuelto Ministerial N° 131, se establecen las funciones que desarrolla la DPI, entre ellas:

- Preparar el programa anual de inversiones públicas.
- Realizar anualmente el seguimiento financiero del programa de inversiones, mediante el sistema de información del SINIP.
- Coordinar los programas de capacitación del sector público y el desarrollo de metodologías en formulación y evaluación de proyectos.
- Mantener un inventario de los proyectos de inversión pública, debidamente evaluados dentro del sistema de información del SINIP.
- Participar en la preparación y evaluación de programas y proyectos, que se financien con recursos de los organismos bilaterales y multilaterales de crédito.

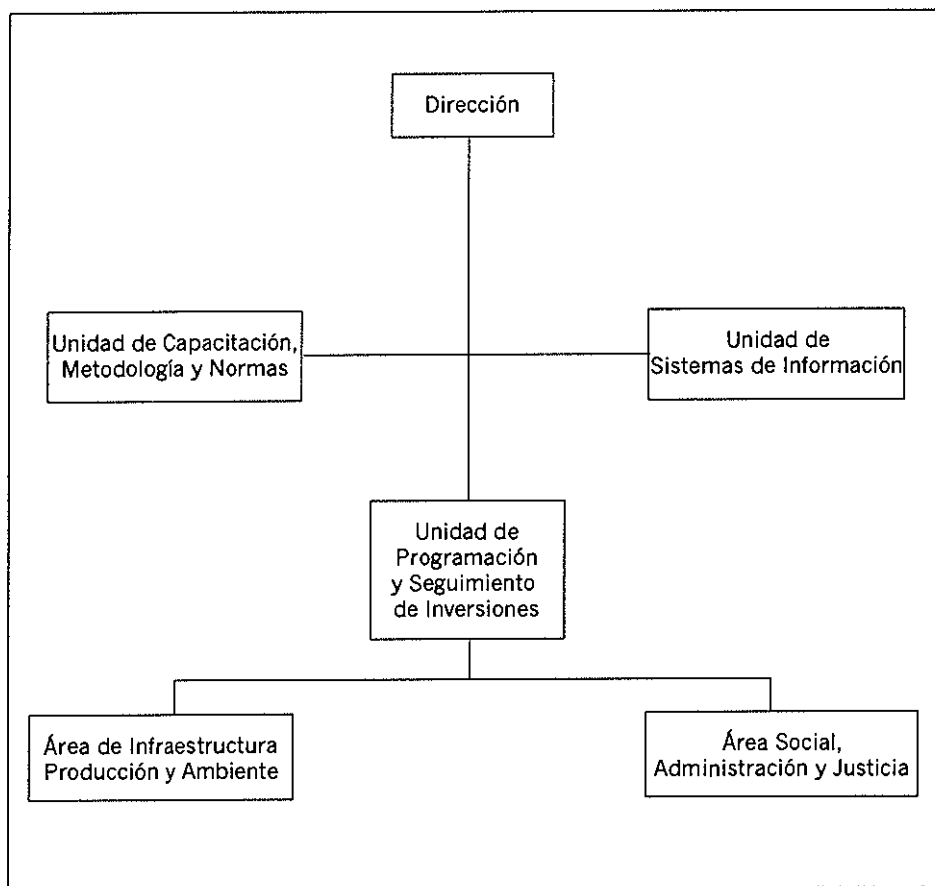
En este resuelto también se crean las unidades de apoyo para el funcionamiento de la DPI, éstas

son: Unidad de Sistemas de Información, Unidad de Capacitación, Metodología y Normas, y la Unidad de Programación y Seguimiento de Inversiones. Esta última estará organizada en dos jefaturas, las que a su vez coordinarán el trabajo de los sectores correlacionados en las siguientes áreas: Social, Administración y Justicia, e Infraestructura, Producción y Ambiente. (ver esquema).

tura, Producción y Ambiente. (ver esquema).

Por último, en dicho resuelto, se establecen las funciones de las Unidades de Apoyo de Sistemas de Información, Capacitación, Metodologías y Normas, así como de Programación y Seguimiento de Inversiones.

ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, MEF



El Sistema Nacional de Inversiones Públicas

Estructura de la administración del SINIP

En materia de inversión pública, la administración del Estado, dispone de una organización institucional de tipo funcional, centralizada a nivel institucional y desconcentrada territorialmente, en la que interactúan 53 instituciones del nivel central que participan en el proceso de transformación de las ideas de inversión.

Organización funcional²

En la organización del sector público, es posible distinguir tres tipos de funciones dentro del proceso de inversión pública.

- De Gobierno (decisión)
- De Administración (ejecución)
- De Asesoría (coordinación)³

De Gobierno: este nivel adopta decisiones y prioriza acerca de qué proyectos o estudios realizar, sobre la base de las recomendaciones

2. Ver Anexo 2.

3. Salvo algunas instituciones, juegan un rol de administración y asesoría.

técnico-económicas proporcionadas por el nivel asesor.

La función del gobierno reside en el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República; y por descentralización y desconcentración territorial, en los Ministros, Gobernadores y Directores Regionales de las instituciones; y en el nivel local en los Alcaldes.

De Administración: es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación, evaluación y ejecución, a través de la contratación de estudios y obras de los proyectos de inversión.

Esta función es realizada por los ministerios, empresas e instituciones públicas, así como por municipalidades y demás unidades técnicas.

De Asesoría: a esta función le corresponde la coordinación y compatibilización de las decisiones de inversión, entre Gobierno y Administración. Debe realizar la revisión técnica de los estudios y proyectos de los organismos públicos (ministerios, instituciones, empresas del Estado, organismos regionales, etc.), que aspiran a financiamiento público, y emitir la correspondiente recomendación técnico-económica. La función de asesoría la llevan a cabo el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.

Descentralización territorial

La descentralización territorial presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones.

- Nacional
- Provincial⁴
- Municipal

En cada uno de estos niveles, las instituciones desarrollan un determinado papel para lograr el objetivo básico del SINIP, el que consiste en alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables desde el punto de vista social y económico.

A continuación, se presentan las instituciones que participan en los distintos niveles y el papel que desempeñan dentro del proceso de inversión pública.

Nivel nacional

Rol del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Dirección de Programación de Inversiones y de la Dirección de Presupuesto de la Nación

Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad

4. Válido para el nivel político en aspectos de formulación.

de colaborador del Presidente de la República, a través de la Dirección de Programación de Inversiones y la Dirección de Presupuesto de la Nación, normar y administrar el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, aplicándolo a todos aquellos servicios, instituciones y empresas del sector público que realizan actividades de inversión.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su Dirección de Programación de Inversiones, está encargado de dar las normas y pautas para la formulación, presentación y evaluación de proyectos de inversión pública, así como de analizarlos y emitir una recomendación técnico-económica de éstos, para lo cual realiza las siguientes tareas:

- Coordinar las acciones de las instituciones en materia de inversión pública.
- Administrar el Subsistema de Análisis Técnico-Económico llamado también Sistema de Información Básica de Inversión.
- Regir el Banco de Proyectos, BP.
- Asesorar a la Dirección de Presupuesto de la Nación en la asignación de los recursos del Presupuesto General del Estado a proyectos de inversión.
- Capacitar funcionarios públicos en las técnicas de formula-

ción y evaluación social de proyectos.

- Elaborar, revisar y difundir metodologías de formulación y evaluación de proyectos.

Por su parte, la Dirección de Presupuesto de la Nación está encargada de preparar, elaborar y asignar el Presupuesto General del Estado y de controlar sus usos por parte de todas las instituciones y empresas del sector público. Para ello, debe efectuar las siguientes tareas:

- Realizar un análisis macroeconómico de la situación financiera del país para determinar el marco presupuestario global, y su distribución sectorial.
- Coordinar el proceso de formulación presupuestaria institucional.
- Preparar el Presupuesto de Inversiones Públicas anual, el cual debe ser aprobado por el Consejo de Gabinete y la Asamblea Legislativa, para ser formulado como ley.
- Revisar y tramitar las modificaciones presupuestarias conforme a las Normas de la Ley Anual de Presupuesto, solicitadas por los ministerios, instituciones y empresas gubernamentales.
- Efectuar el seguimiento físico y financiero de cada proyecto en los estados de inversión y

preinversión desde la óptica presupuestaria.

Rol de los otros ministerios e instituciones públicas que intervienen en el SINIP

La función que realizan actualmente los ministerios en materia de inversión pública consiste en planificar, programar y ejecutar vía administración o por contratación, los estudios y obras de los proyectos de inversión de su respectiva institución.

En particular a las Direcciones Regionales de cada ministerio les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían las respectivas unidades técnicas, de modo que éstos son presentados al nivel central, según sea la estructura orgánica de cada ministerio, y posteriormente al ministro del ramo para su aprobación, y por último al Ministerio de Economía y Finanzas.

En general, los servicios del nivel nacional identifican y captan ideas de proyectos de inversión de mayor magnitud; luego las preparan y evalúan para su presentación en conjunto con los elaborados por las direcciones regionales.

En las instituciones públicas se sigue un procedimiento parecido al de los ministerios. No así en el caso de las empresas públicas, las

cuales deben someter sus presupuestos al nivel de Consejos Directivos para su revisión, análisis y posterior aprobación para envío al Ministerio de Economía y Finanzas.

El esquema de las empresas públicas es el mismo que siguen los patronatos e instituciones subsidiadas por el Estado.

Nivel provincial

En cada una de las nueve provincias y tres comarcas del país, se constituye un gobierno local en representación del Presidente de la República. La organización de máxima jerarquía en la provincia es la Gobernación, en donde la instancia superior de decisión es el Consejo Provincial presidido por el Gobernador de la Provincia.

En materia de inversión pública, el Gobernador cuenta con la asesoría de la Junta Técnica Provincial, y de la Oficina Regional del Ministerio de Economía y Finanzas. La Junta Técnica Provincial, además de asesorar al Gobernador, contribuye a hacer efectiva la participación de la comunidad en el proceso económico, social y cultural de la respectiva provincia.

Por su parte, en el ámbito provincial cada uno de los ministerios está representado por una Dirección Regional, la cual se preocupa

de identificar y captar las necesidades de la población en su sector particular. Es así, como existe una Dirección u Oficina Regional de Salud, Educación, Obras Públicas, etc.

Además, una fuente importante de detección de necesidades es el contacto personal del Gobernador con la comunidad, quien se preocupa de entender los problemas que afectan a su provincia en las distintas áreas, captando las necesidades principales, para luego ser comunicadas al servicio correspondiente (Direcciones Regionales). Otras vías a través de las cuales se captan inquietudes de la población, es mediante los representantes de los corregimientos y de las respectivas municipalidades.

Las funciones del Gobernador en materia de inversión para las cuales requiere el acuerdo de la Junta Técnica Provincial son:

- Aprobar los proyectos relativos a la región y sus modificaciones.
- Decretar el proyecto de presupuesto provincial y sus respectivas modificaciones (esto dentro del marco de un proceso de descentralización).

Adicionalmente, el Gobernador deberá consultar a la Junta Técnica Provincial la opinión sobre el informe anual, respecto a la ejecución del Plan Regional de Desarrollo

y Presupuesto Regional del año que antecede.

Corresponde a la Junta Técnica Provincial y a las Direcciones Regionales, recomendar prioridades para la ejecución de programas y proyectos específicos de inversión, de los recursos sectoriales, sociales y municipales.

Por su parte, concierne a la Dirección Regional del Ministerio de Economía y Finanzas las siguientes funciones:

- Revisar, analizar y recomendar los proyectos provinciales y municipales presentados por el Gobernador.
- Estudiar y examinar los proyectos presentados por las instituciones regionales y emitir recomendaciones en caso de no cumplir con los requisitos establecidos por el SINIP.
- Compatibilizar, a nivel regional, las inversiones municipales, sectoriales y otras, con el propósito de que no se dupliquen esfuerzos o desperdicien recursos.

Conviene destacar que de acuerdo con la política de descentralización, paulatinamente se traspasará desde la Dirección de Programación de Inversiones del nivel central del Ministerio de Economía y Finanzas, a las oficinas regionales del mismo, la responsabilidad de revisar, analizar y recomendar los

proyectos que postulen a financiamientos del presupuesto nacional. Esta es una acción que seguirá en el tiempo para hacer efectiva la descentralización en la toma de decisiones de inversión.

Por otro lado, a las Direcciones u Oficinas Provinciales les corresponde:

- Revisar y seleccionar los proyectos de inversión de sus servicios y/o unidades técnicas dependientes en el ámbito regional.
- Formular y revisar sus respectivas carteras de proyectos.
- Presentar a la Gobernación proyectos para su postulación y financiamiento.
- Exponer al ministerio correspondiente los proyectos para su postulación a financiamiento sectorial.
- Contratar y controlar la ejecución de los proyectos de carácter regional.

Las Direcciones u Oficinas Provinciales se asesoran con las Unidades Técnicas y Departamentos Regionales de su respectivo ministerio, en la transformación de las ideas (necesidades), a proyectos específicos. Es decir, las Unidades Técnicas formulan el proyecto y las Direcciones u Oficinas Regionales del ramo correspondiente, deciden si lo postulan para financiamiento por parte del Estado.

Si la postulación es para fondos sectoriales, entonces las Direcciones u Oficinas Regionales envían los antecedentes a las Direcciones de Planificaciones de los ministerios correspondientes, para que sean analizados y revisados y luego remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas para la recomendación técnico-económica del proyecto.

La labor de priorización de los proyectos la realiza la institución asesorada por las Unidades de Planificación y Juntas Técnicas Provinciales, considerando además, el marco presupuestario que ha sido asignado a la institución. Una vez seleccionados los mejores proyectos dentro de los presentados, es decir, la nómina de los proyectos a realizar durante el año, la autoridad regional los envía a la unidad técnica correspondiente, la cual estará a cargo de ejecutar la obra.

Procedimiento

El SINIP, está estructurado por un conjunto de tres subsistemas que conforman las instancias que un proyecto debe cumplir, para que esté en condiciones de superar un nivel. Éstos son: Análisis Técnico-Económico, Formulación Presupuestaria y Ejecución Presupuestaria.

Subsistema de Análisis Técnico-Económico

Se refiere a la parte del proceso anual que sigue a la presentación de proyectos al SINIP, se divide en tres etapas:

Primera: constituida por la preparación y envío a las instituciones públicas de los documentos de "Política, Normas y Procedimientos, y Formulación e Instructivos para la presentación de Proyectos", por parte de la DPI del Ministerio de Economía y Finanzas. Esto se realiza durante el mes de enero. Dichos documentos contienen las políticas, objetivos y normas para la presentación de los proyectos en las fichas denominadas IBP (Información Básica de Proyecto), y la información adicional requerida por sector.

Entre las normas están: los documentos de estudio y proyecto que deben acompañar a la IBP, la información que debe incorporarse al Banco de Proyectos en cada una de las etapas, y las normas que deben respetarse para dar nombres a los proyectos.

Segunda: la llevan a cabo las instituciones públicas participantes del proceso, de acuerdo a las instrucciones antes mencionadas, las que proceden a elaborar los documentos de proyecto conteniendo los antecedentes para su presenta-

ción; éstos están constituidos por los estudios de preinversión⁵ o básicos realizados y un resumen de los antecedentes del proyecto contenidos en la ficha IBP. Los proyectos son enviados posteriormente al Ministerio de Economía y Finanzas. Esto se realiza entre febrero y marzo.

Tercera: la realiza el Ministerio de Economía y Finanzas durante los meses de abril y junio, a través de la Dirección de Programación de Inversiones, y consiste en revisar y analizar el contenido de los estudios y fichas IBP y emitir una recomendación técnica-económica sobre los mismos.

Subsistema de Formulación Presupuestaria

Tiene como objetivo la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, provincial y de las empresas que cuentan con la recomendación favorable de la Dirección de Programación de Inversiones.

Esto permite a las instituciones disponer de los recursos necesarios para ejecutar ya sea, estudios básicos, de preinversión, o proyectos de inversión.

La formulación presupuestaria tiene como principales funciones homogenizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de recursos y aplicación del presupuesto aprobado para el sector público.

La institución responsable de formular el presupuesto del sector público es el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su dependencia técnica que es la Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA; su fundamento legal está en la Constitución de la República, el Código Fiscal y en la Ley Anual por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado.

Este proceso, comprende la estimación de un marco presupuestario preliminar (mayo y junio), de cada institución y sus respectivas dependencias, así como de la situación de las finanzas públicas que refleje los posibles ingresos y gastos para el próximo período fiscal, y se define la Política Presupuestaria que contiene las directrices bajo las cuales las instituciones públicas deberán elaborar sus Anteproyectos de Presupuesto. En esta Política Presupuestaria, se determina la política de ingresos, de gastos y de inversiones.

Estas directrices se comunican a todas las entidades en el mes de junio, informando el inicio del período de formulación presupuestaria, e indicando la necesidad de que cada entidad defina su política

5. Como mínimo se aceptan para postular estudios a nivel de perfil.

presupuestaria institucional en la elaboración de su Anteproyecto de Presupuesto.

Proceso de elaboración de los anteproyectos de presupuesto institucionales

Cada una de las instituciones públicas elabora su propio Anteproyecto de Presupuesto, que deberá contener todos los ingresos así como los gastos de funcionamiento y de inversión. Este proceso se inicia en los meses de mayo a junio, y finaliza en julio con la presentación del Anteproyecto Institucional al Ministerio de Economía y Finanzas, el 31 de julio de cada año. Es importante que las entidades cumplan con los criterios generales para la asignación de recursos.

Por parte de la DIPRENA, el criterio básico para la asignación de recursos a un proyecto determinado será la recomendación técnico-económica favorable por parte de la DPI, además de considerar otros aspectos como:

- El proyecto cuente con fuente de financiamiento garantizada. Proyectos financiados a través de las instituciones financieras o gobiernos extranjeros (donación).
- Esté dentro de los planes y políticas sectoriales e institucionales.

- El gasto en el proyecto no afecte alguna variable macro-económica.
- Exista consistencia y congruencia con las funciones operativas de las instituciones.

Discusión del Anteproyecto de Presupuesto

En agosto se inicia su análisis por parte de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, conformándose grupos de técnicos de trabajo para análisis conjuntos entre sectorialistas de la DPI y de la DIPRENA para la revisión del anteproyecto en lo que respecta al Programa Institucional de Inversiones.

También, durante finales de agosto e inicios de setiembre, se realizan las vistas presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas, con cada una de las instituciones del sector público, en la cual se presenta una visión preliminar del manejo macro de las cifras económicas del Estado y su proyección, además de revisar y comunicar las cifras consideradas a cada una de las instituciones para la siguiente vigencia fiscal. Luego de esta fase, se elabora el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, el que es elevado a la consideración del Consejo de Gabinete quien debe aprobarlo a más tardar el 30 de

setiembre; luego se presenta a la Asamblea Legislativa para su examen, aprobación o rechazo.

Discusión del proyecto Ley de Presupuesto

El Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado es presentado a la Asamblea por el Ejecutivo, tres meses antes de finalizar la que está en vigencia. La Asamblea inicia vistas internas en la Comisión de Presupuesto (primer debate), las mismas toman alrededor de dos meses (octubre y noviembre), luego es presentado al pleno de la Asamblea Legislativa para su aprobación en segundo y tercer debate. Aprobado el mismo es convertido en Ley del Presupuesto General del Estado (diciembre), éste es enviado a la Presidencia de la República, para su refrendo y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

La Ley contiene los ingresos y gastos presupuestados y las normas presupuestarias, que regirán el proceso durante su implementación. Una vez aprobado, la Dirección de Presupuesto de la Nación lo implementa a través del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá, SIAFPA, en coordinación con la Contraloría General de la República, a fin de que esté disponible para iniciar su ejecución el primer día hábil del año fiscal.

Subsistema de Ejecución Presupuestaria

Tiene como objetivo regular y supervisar la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento.

La DIPRENA es el organismo técnico encargado de asignar los recursos financieros del Estado y de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria. Además, tiene como función supervisar la ejecución del gasto público conforme se establece en el Código Fiscal y la Ley de Presupuesto; sin perjuicio de las atribuciones que en este ámbito le corresponde a la Contraloría General de la República.

El presupuesto del sector público consiste en una estimación financiera de los ingresos y la autorización máxima de gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.

El ejercicio presupuestario coincide con el año calendario. Las cuentas del mismo quedan cerradas al 31 de diciembre. El saldo final de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciben con posterioridad a esta fecha, son incorporados al ejercicio fiscal siguiente. No obstante, existen compromisos del Estado que al cie-

re presentan cuentas de gastos de vigencias, los cuales son reservados para ser cancelados en los años posteriores sin afectar el presupuesto vigente.

La DIPRENA propone un programa de ejecución mensual del presupuesto en el mes de diciembre del año anterior, el que es consultado con todas las partes involucradas en la ejecución de presupuesto. Asimismo, confecciona un programa de gastos denominado Programa de Caja, donde fija el nivel y prioridad de los mismos.

Éste se realiza sobre la base de la programación de caja anual presentado por cada institución, la proyección de la Dirección Nacional de Ingresos y la programación de la Dirección de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas, acorde con el presupuesto vigente, que contiene la estimación del comportamiento de los ingresos y gastos en forma mensual.

Por su parte los estudios y proyectos presentados para la ejecución, deberán acompañar las estimaciones respecto a la programación del gasto mensual.

Para que este proceso se cumpla a cabalidad, es necesario que todos los estudios y proyectos estén debidamente registrados en el Banco de Proyectos y con

sus antecedentes plenamente actualizados.

La individualización de los estudios y proyectos, así como los montos que se postulen, deben ser congruentes con lo aprobado durante la fase de formulación presupuestaria. Las discrepancias que al respecto pudieran presentarse en esta materia, precisan ser justificadas por las instituciones correspondientes ante la DPI y la DIPRENA.

Se deberá considerar además, el mantener el código y nombre del proyecto permanente y no variarlo con respecto a las etapas anteriores.

Subsistema de Evaluación Ex-post

Este es un subsistema que aún no se ha desarrollado, puesto que el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, no ha alcanzado su madurez y desarrollo como para efectuar estas evaluaciones de obras aprobadas, conforme a los conceptos emitidos en los otros subsistemas.

Sin embargo, su diseño será consistente y congruente con los formulados en otras latitudes, donde actualmente están en implementación y desarrollo los Sistemas de Inversiones.

No obstante, se puede considerar a futuro generar las evaluaciones en los niveles de asignación institucional, sectorial, regional, etc., las que deberán ser realizadas por unidades externas a las instituciones involucradas en el proceso, tanto a nivel de administración como de asesoría.

Otro aspecto que deberá ser tomado en cuenta primordialmente, será la generación de metodologías para la evaluación *ex-post*, de forma tal que contenga los indicadores necesarios para cuantificar el impacto de la inversión sobre la comunidad, y la calidad de la misma.

Principales elementos del SINIP

Dentro del SINIP se pueden distinguir cinco elementos que lo conforman; éstos son:

- Ficha de Información Básica del Proyecto, IBP.
- Metodología de evaluación.
- Precios sociales.
- Capacitación.
- Banco de Proyectos.

Fichas IBP

Es un resumen esquemático de los principales aspectos tratados

en los proyectos que aspiran a financiamiento público, y tiene como objetivo fundamental estandarizar la presentación de éstos al Ministerio de Economía y Finanzas.

En la actualidad, la ficha IBP para todos los sectores, se está generando manualmente, pero posteriormente constituirá un reporte del Banco de Proyectos, con información básica, estandarizada y anexos con datos específicos de cada sector.

Metodologías de evaluación

El Ministerio de Economía y Finanzas en conjunto con los ministerios correspondientes, deberán trabajar en la creación de una serie de metodologías de evaluación social, de proyectos, las que serán válidas, tanto para los proyectos financiados con recursos locales, como los financiados a través de empréstitos externos. Esta es una de las debilidades que ha ostentado el proceso de inversión panameño durante años, el cual no permite mejorar el proceso de toma de decisión, ni la racionalidad de los recursos, ni la calidad de la inversión llevada adelante por el Estado.

Debido a lo anterior, se está trabajando en una licitación para la formulación de por los menos, nueve metodologías básicas para los sectores cubiertos por el SINIP.

Entre ellas podrían estar Transporte, Riego, Educación, Salud, Agua Potable (rural y urbana), Alcantarillado, Edificación Pública e Informática. Estas metodologías serían las iniciales y propicias a seleccionar por el número y cuantía actuales de proyectos generados en estos sectores.

Las metodologías se diferencian básicamente en la forma de medir y cuantificar los beneficios. En el caso de las desarrolladas para Panamá, no se esperan sean distintas de las identificadas en otros países; es decir, en unas los beneficios serán cuantificados a través de un método directo, midiendo la disposición a pagar de los consumidores; en otras, los beneficios serán medidos por ahorros en costos de tiempo, de operación y de conservación en general del proyecto. Por último, existirán unos en donde sean difíciles de medir (proyectos sociales: educación, salud, justicia, etc.), los que no incluyen en su formulación una evaluación socioeconómica y solo se analiza su conveniencia, según el criterio de costo-eficiencia o eficacia.

Precios sociales

En el caso de los precios sociales, que deberán ser estimados para ser utilizados en las diferentes metodologías para la formulación y preparación de los proyectos de inversión pública, el Ministerio de

Economía y Finanzas, estará realizando una contratación de un sistema automatizado que permita calcular y actualizar anualmente los precios sociales, éstos estarán calculados para la divisa, mano de obra y tasa social de descuento, entre otros.

Precio social de la divisa: deberá reflejar el costo que significa a la economía el producir una divisa adicional, en términos de recursos productivos; si existen distorsiones que afecten el mercado de la divisa, este precio diferirá del privado (o de mercado).

Precio social de la mano de obra: tiene su origen en la existencia de significativas tasas de desempleo crónico, junto con la presencia de sectores protegidos y no protegidos en el mercado laboral.

Tasa social de descuento: debe reflejar el costo real de financiamiento que enfrentarán los proyectos públicos durante su ejecución.

Capacitación

Un aspecto fundamental en este proceso, es disponer de recursos financieros que permitan desarrollar un continuo programa de capacitación de profesionales de la administración pública, en el área de preparación y evaluación de pro-

yectos. Se estima que es de alta rentabilidad social, formar equipos capaces de identificar y preparar proyectos en todas las entidades del sector público.

En la medida que las asignaciones presupuestarias dependan de la cantidad de proyectos que estén adecuadamente preparados, y que la disponibilidad de crédito externo dependa fundamentalmente de ello, algunas entidades y ministerios verán disminuidas sus posibilidades de obtener fondos; ello no porque no existan buenas oportunidades de inversión, sino porque no tienen los equipos adecuados para identificar, preparar y evaluar los proyectos correspondientes.

Al respecto se puede afirmar que en Panamá ha existido la decisión política, y por lo tanto, los recursos para llevar adelante un ambicioso programa de capacitación, enmarcado dentro del empréstito 1506 OC/PN con el BID, para el Programa de Modernización del Sector Público.

Estrategia de sensibilización y difusión

Para cumplir con este objetivo, se han realizado actividades de difusión y sensibilización del SINIP a todo lo largo del país desde 1998.

La prioridad de las actividades de sensibilización y capacitación ha respondido a la importancia estratégica de los equipos institucionales en el desarrollo del SINIP. Los primeros eventos realizados se dieron en el 2000, dirigidos a las instituciones que tienen una mayor asignación presupuestaria y prioridad en la Agenda Social de Gobierno. Estas instituciones fueron los ministerios de: Obras Públicas, Salud, Desarrollo Agropecuario, Educación y Vivienda. A partir del 2001, dichas actividades se expandieron a todas las instituciones públicas en Panamá.

Tales eventos fueron el marco para sensibilizar sobre la importancia y utilidad del SINIP, como instrumento de gestión de la inversión pública; presentar y sustentar la documentación normativa que rige el proceso de presentación y análisis técnico de los proyectos; informar sobre la programación del componente de capacitación. Todas estas actividades han dado como resultado la sensibilización de 530 funcionarios, entre técnicos y directivos responsables del área de inversión pública del nivel central.

La nueva forma de conducir el proceso de inversión pública, ha sido transmitida también a nivel provincial. Para ello se han realizado jornadas de trabajo con los Directores de Planificación Provincial del MEF. Se tiene a la fecha a 11

Directores de Planificación Provincial, debidamente sensibilizados y capacitados con el fin de facilitar la asistencia técnica sobre el SINIP.

Estrategias de capacitación

La actividad de capacitación está dividida en tres niveles: básico, intermedio y avanzado.

- *Nivel básico*

Está dirigido especialmente a satisfacer los requerimientos de capacitación del funcionario público del ámbito provincial. Este nivel es atendido por un programa de educación no formal, mediante seminarios-talleres de aplicación que buscan instruir a los participantes en el manejo de una metodología general de proyectos de inversión pública (identificación, formulación, evaluación, seguimiento y control de proyectos).

Las vivencias que se producen en este nivel de capacitación, han tenido el apoyo académico del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, preparando a 200 funcionarios públicos a escala provincial, de los cuales 141 tienen conocimientos y destrezas en las actividades de identificación, formulación y evaluación, y 59 en la temática de gerencia de proyectos.

- *Nivel intermedio*

El curso está dirigido a profesionales pertenecientes a instituciones nacionales y provinciales. Es atendido también, por un programa de educación no formal, mediante seminarios-talleres de aplicación bajo el concepto de “aprender haciendo” que buscan habilitar a los participantes en el manejo de una metodología general de proyectos de inversión pública, (identificación, formulación, evaluación, seguimiento y control de proyectos).

Los participantes recibieron el material didáctico de soporte dependiendo de la temática impartida: Formulación y Evaluación de Proyectos, Administración y Control de la Ejecución, y Programación de Inversiones. Además, se han entregado algunas herramientas informáticas como el *PROM*, para elaborar y evaluar proyectos y el *Microsoft Project* para la gerencia de la ejecución de proyectos.

Como resultado de los seminarios-talleres de este nivel, se han capacitado 256 funcionarios, de los cuales el 20% pertenece al Ministerio de Economía y Finanzas.

La modalidad “aprender haciendo” se ha reflejado en 25 documentos de proyectos a nivel de perfil, presentados y sustentados en el desarrollo de eventos de formulación y evaluación, y en 15

manuales o diseños administrativos que se elaboraron en los cursos de Administración, Control y Seguimiento.

- *Nivel avanzado*

Se ha desarrollado bajo un Programa formal de Posgrado en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos, mediante un convenio con la Universidad Tecnológica de Panamá, UTP, y un contrato de provisión de servicios para el fortalecimiento del Posgrado en Formulación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos con el ICAP, con el fin de garantizar un carácter más selectivo en los capacitados y un lenguaje de mayor rigor en la metodología.

El programa consta de 13 cursos estructurados en cinco básicos o contextuales del ámbito estatal, económico, social, político y gerencial y ocho de especialización en el área de identificación, formulación, evaluación y gerencia, más el trabajo final para un total de 20 créditos. Tiene una intensidad de 11 meses con dedicación de medio tiempo.

La primera promoción concluyó en diciembre del 2000, cuyo resultado fue un total de 20 espe-

cialistas en el campo de la formulación, evaluación y gestión de proyectos de inversión de 13 instituciones estatales. La segunda promoción concluirá también en diciembre del 2001, con un total de 25 egresados en la misma especialidad distribuidos en 14 instituciones públicas para un total de 45 funcionarios capacitados en las dos promociones.

Banco de Proyectos

Es un sistema computarizado de apoyo al SINIP, por lo tanto sus principales usuarios son las instituciones que forman parte del SINIP.

El Banco de Proyectos permitirá manejar un enorme volumen de información, generado para el análisis y discusión de proyectos que se realizan a través del SINIP.

Por otra parte, se constituirá un medio para lograr la normalización del SINIP. En ello se destaca la creación de un código único para los proyectos, normas para asignar nombres a los proyectos y un sistema de clasificación sectorial y subsectorial de la inversión.

El sistema se inició operativamente en 1998, a un costo estimado de B/. 250,0 miles a ser desarrollado en un año; luego de concluir el Diseño Lógico del Banco de Proyectos en marzo de 1999,⁶ se trabajó en la metodología de eva-

6. Trabajo realizado por Domingo Cid (Consultor).

luación y se llamó a licitación pública para la contratación en ese mismo año.

A partir del 2002, se espera esté en marcha el Banco de Proyectos a través de un desarrollo de Base de Datos en tecnología de *Web*, mediante una intranet que espera cubra todo el país. Entre sus principales objetivos están:

- Crear una Base de Datos única central de proyectos de inversión a escala nacional, provincial y municipal.
- Realizar una labor permanente de apoyo al Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
- Mejorar y actualizar la organización y normalización del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
- Lograr análisis tanto a escala agregada como específica, con los que se pueda mejorar la toma de decisión de todas las instancias, que participan en el proceso de inversión pública.
- Permitir análisis de los proyectos de inversión, en lo que respecta a la inversión realizada durante los estados de preinversión e inversión.

Todos los años el Banco de Proyectos deberá estar concatenado al proceso de difusión, de manera tal que se garantice la

actualización en cuanto a su uso y operación del mismo.

Criterios generales del análisis técnico económico

A continuación se describe una síntesis del análisis que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, a los proyectos y estudios en sus distintas etapas para ser incorporados al Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

En el caso de los estudios básicos, a nivel de perfil y prefactibilidad existen puntos de análisis comunes, dependiendo de las características específicas del estudio. En general, si la preinversión postula a financiamiento por primera vez, el análisis sigue la siguiente secuencia:

- Revisión del documento de proyecto conteniendo los antecedentes, que se presentan adjunto con los formularios de la ficha IBP y términos de referencia específicos, con el fin de tener una visión general de los objetivos y metas del estudio.
- Verificación de su coherencia con las políticas globales, sectoriales e institucionales.
- Recopilación de antecedentes relacionados con el estudio, y verificación que no existan

duplicidades parciales o totales del mismo.

- Revisión de costos del estudio, tanto por actividad como del personal requerido o asociados a la administración y supervisión del mismo.

Para los estudios iniciados con anterioridad al año presupuestario al que postulan, (estudios de arrastre), los principales aspectos que se analizan son los siguientes:

- Recopilación de antecedentes enviados en años anteriores, (formularios de la ficha IBP, anexos, estudios básicos, perfil, prefactibilidad o etapas ya realizadas del estudio).
- Comprobación que los objetivos, etapas y metas del estudio no hayan cambiado.
- Verificación que los fundamentos técnicos y económicos, que justifique el estudio aún se encuentren vigentes.
- Comparación de los resultados parciales con las estimaciones preliminares, que motivaron su recomendación (justificación de continuidad del estudio).
- Revisión de costos del estudio, tanto por actividad como del personal requerido o asociados a la administración y supervisión del mismo.

En el caso de proyectos que postulan por primera vez a ejecución, debe existir un estudio de preinversión que lo respalde, que puede ser perfil, prefactibilidad o factibilidad. Cualquiera sea el nivel de estudio, los aspectos principales que deben ser revisados son:

- Metodología utilizada, por ahora se utiliza la de mínimo costo según sea el caso, posteriormente será la que recomiende el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Definición correcta del proyecto; principalmente diagnóstico, situación actual y situación con proyecto.
- Localización y tamaño del proyecto.
- Revisión de costos de inversión y operación. Respecto a los costos de inversión, se debe tener especial cuidado en la revisión de los costos unitarios utilizados.
- Análisis del financiamiento de la inversión y operación del proyecto.

Para los proyectos de arrastre, se realizan las siguientes actividades:

- Recopilación de los antecedentes enviados en años anteriores.

- Verificación de la permanencia de los objetivos, metas y etapas de ejecución del proyecto.
- Comprobación del estado de avance del proyecto, de acuerdo al programa original mediante la revisión de la ejecución física financiera, plan de desarrollo y cronogramas de actividades. En caso de existir divergencias, se deben analizar las causas que las originan.

Generalmente durante este período de análisis, existe una continua interacción entre el Ministerio de Economía y Finanzas y las instituciones interesadas en postular proyectos a ejecución, con el fin de conocer todos los antecedentes pertinentes antes de emitir una recomendación. Este proceso se lleva a cabo entre abril y junio, de tal forma, que permita a las instituciones incluir los proyectos recomendados positivos en sus respectivos anteproyectos de presupuestos.

Como resultado, el Ministerio de Economía y Finanzas elabora un informe sobre "Resultados de Análisis Técnico- Económico". Dicho informe se presenta en un documento el cual incluye análisis de las carteras de proyectos tanto agregada como a escala pormenorizada, institucional, sectorial, provincial, etc., el mismo es remitido a la Dirección de Presupuesto de la

Nación con copias a las instituciones interesadas, incluye también información de la recomendación respecto a la conveniencia de ejecutar cada uno de los proyectos, así como las observaciones de índole técnico- económicas.

Torre de Control

Como complemento al desarrollo del Sistema de Inversión Pública y la necesidad de establecer un proceso que permita de una manera fácil, confiable y accesible desde cualquier punto, contar con resultados concretos del gasto inherentes a la medición del impacto de los programas de inversión, se está diseñando el proyecto denominado Torre de Control, que tiene como objetivo establecer la infraestructura tecnológica de información y comunicación, normas y procedimientos, estructura organizacional y capacitación, que garantice la dinamización de los proyectos de inversión pública. A través de la creación de la plataforma aplicativa, se almacenará, monitoreará y analizará, tanto la información de ejecución financiera de los proyectos del Estado, como la ejecución física de los mismos.

Para lograr la masificación del alcance de esta información, tanto para su consulta como para su generación, se ha concebido un

ambiente *web* que sirva de alojamiento para el aplicativo. En otras palabras, el interfaz de usuario estará constituido por páginas *web* con conectividad directa a un manejador de base de datos confiable, robusto y escalable, donde se almacenará y recopilará la información.

La principal meta de este proyecto, es lograr un aplicativo que sirva como centro directo de información sobre la ejecución, tanto financiera como física de cada proyecto que está llevando a cabo el Estado, de manera tal, que todas las personas involucradas en la toma de decisiones, e inclusive los ciudadanos mismos, podrán estar al día en el avance de los proyectos que les incumben.

La accesibilidad a la información permitirá identificar los cuellos de botella, definir prioridades y evaluar rendimientos tanto de recursos como de personal en los procesos administrativos del Estado.

Relación con otros proyectos

La Torre de Control mantendrá relación directa con aplicativos de varios departamentos o instituciones, que actualmente cuentan con una plataforma informática que almacena gran parte de la información presupuestaria y financiera del

país, por lo que se establecerá con el propósito de intercambiar, recopilar y combinar la información con la ejecución física de los proyectos del Estado, lo cual logrará visualizar de manera completa, la situación de cada proyecto.

Entre los proyectos con los cuales se relacionará la Torre de Control, se encuentran:

- Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá, SIAFPA.

Almacena toda la información de la ejecución financiera de cada proyecto que maneja el Estado.

- Sistema de Presupuesto (Dirección de Presupuesto de la Nación)

Maneja el presupuesto del Estado y cuenta con un proceso, que se alimenta del SIAFPA para mantener actualizada la gestión presupuestaria, sobre todo de las inversiones públicas.

- Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP

Supervisa y analiza la formulación de los proyectos del Estado. Una vez que los proyectos se aprueban en el presupuesto, el SINIP se encarga de dar seguimiento físico; no obstante, éste no cuenta con información completa, por lo

que la Torre de Control brindará estos elementos.

- **Organismos Internacionales**

Diversos organismos internacionales son entes ejecutores de proyectos financiados con aportes del Estado y cuentan con sistemas de información que pueden convertirse en proveedores de esa información.

Metodología a utilizar

Se utilizará una metodología basada en el "Microsoft Solution Framework" altamente eficiente, enfocado a la creación de aplicaciones empresariales de misión crítica y alto rendimiento. La disciplina del desarrollo se ha definido bajo los estándares del *Microsoft Windows DNA (Distributed Internet-work Architecture)*, arquitectura de diseño en "N" capas, para lograr un alto nivel de confiabilidad, disponibilidad y eficiencia de la aplicación.

Módulos del sistema

Se han planificado los siguientes módulos:

- **Seguimiento**

El sistema permite dar seguimiento, tanto físico como

financiero de cada proyecto. La información del seguimiento físico es provista por personas de las instituciones mismas por medio de páginas *web*. La información fiscal es alimentada de los sistemas del SIAFPA y Presupuesto entre otros.

- **Formulación**

Permite a las instituciones crear en el sistema los proyectos y solicitar financiamiento.

- **Análisis**

Para permitir a las instituciones discutir con el SINIP los proyectos y a este último analizarlos.

- **Reportes**

Permite hacer consultas al sistema por medio de páginas *web* que van construyendo el reporte en forma dinámica.

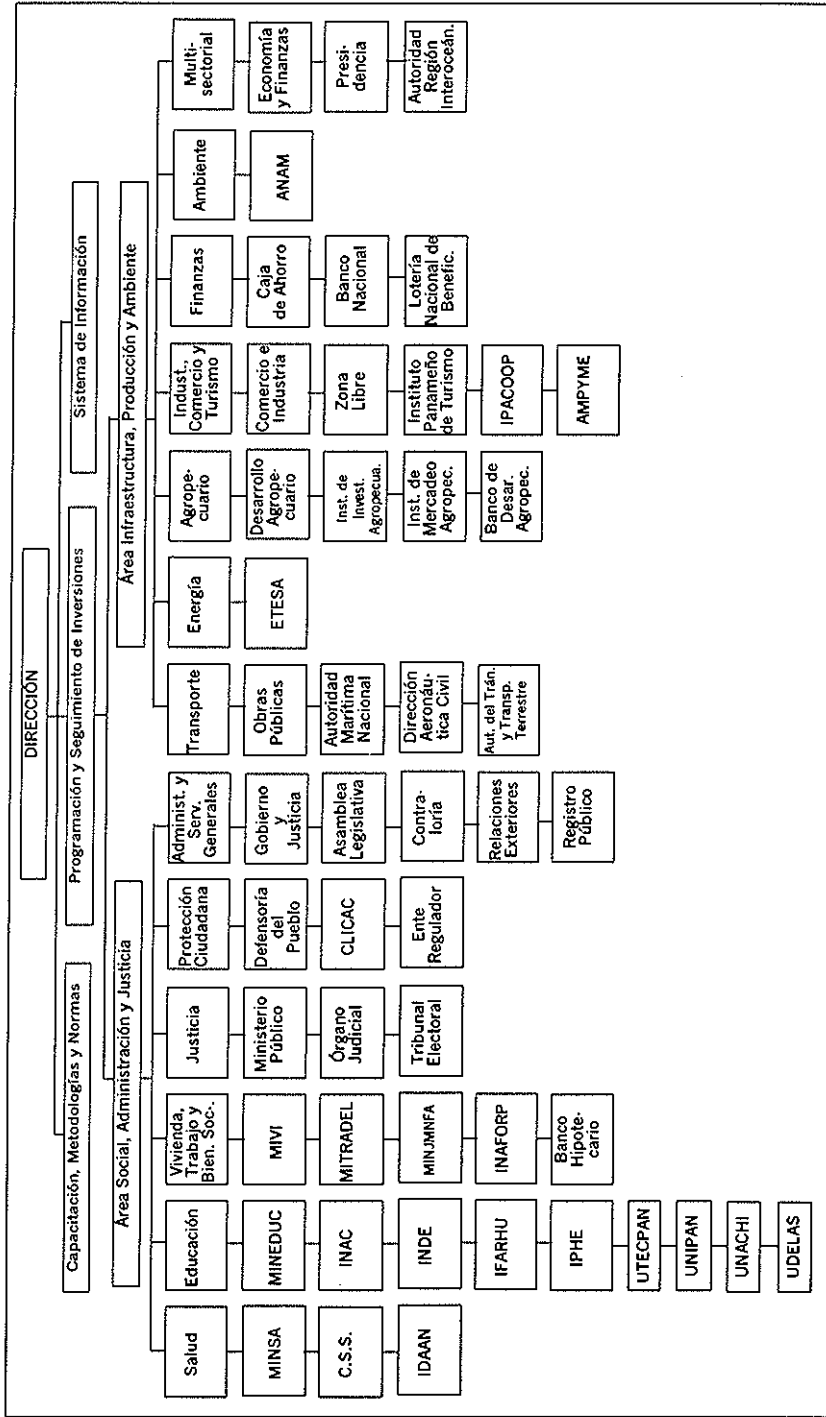
Consideraciones finales

Entre los factores que han coadyuvado al desarrollo del Sistema de Inversiones Públicas, podemos mencionar:

- Estrategias de desarrollo sustentadas en planes de gobierno, a través de las cuales se orienta el proceso de planificación a largo, mediano y corto plazo.

- Organización institucional de tipo funcional, centralizada a nivel institucional y desconcentrada territorialmente, que permite compatibilizar las decisiones de inversión entre los distintos niveles de gobierno y de administración.
 - Apoyo técnico y económico de instituciones financieras internacionales para el mejoramiento y modernización de los procesos de planificación y programación de inversiones.
 - Directrices a través de Manuales, Normas y Procedimientos que estandarizan la presentación y evaluación de proyectos.
- Los mecanismos en proceso de implementación, permitirán contar con herramientas de gestión que faculte a todos los niveles de la vida nacional, conocer sobre el resultado del accionar del Estado y los beneficios directos que han mejorado la calidad de vida de la población ◇

ANEXO 1 ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES



ANEXO 2

