

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
FACULTAD DE INGENIERÍA ECONOMICA Y CIENCIAS SOCIALES



“sistema Nacional de Inversión Pública”

Informe de Suficiencia

Para optar el Título profesional de:

INGENIERO ECONOMISTA

Por la modalidad de Actualización de Conocimientos

Elaborado por:

Zegarra Quevedo, Juan Martin

Lima – Perú

2009

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	02
CAPITULO I: CONCEPTOS EN TORNO AL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.....	03
1. Conceptos Básicos.....	03
2. Definición de Sistema Nacional de Inversión Pública.....	03
3. ¿Qué se entiende por Banco de proyectos?.....	06
4. Ciclo de Proyecto.....	07
CAPITULO II: EVOLUCIÓN HISTORICA DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.....	10
1. Antecedentes en América Latina.....	10
2. Antecedentes en el Perú.....	16
CAPITULO III: SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA EN AMERICA LATINA.....	19
1. Argentina.....	19
2. Bolivia.....	24
3. Chile.....	32
4. Colombia.....	39
CAPITULO IV: SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ.....	48
1. Antecedentes.....	48
2. Normatividad.....	51
3. Estructura.....	53
4. Ciclo de Proyecto.....	56
5. Banco de Proyectos.....	70
6. Situación actual del SNIP.....	71
CAPITULO V: DESAFIOS ACTUALES Y FUTUROS DE LOS SNIP.....	79
Conclusiones.....	86
Recomendaciones.....	88
Bibliografía.....	90

INTRODUCCIÓN

La eficiencia en la utilización de los recursos de inversión es uno de los objetivos del Estado, el cual se espera cumplir a través del Sistema Nacional de Inversión Pública; y es el tema que se tocara de manera general en esta monografía.

El Sistema Nacional de Inversión Pública se implementa en nuestro país con la finalidad de elevar la calidad de las inversiones y mejorar los niveles de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público.

La incorporación del Sistema Nacional de Inversión Pública en nuestro medio significa un avance en materia de evaluación y toma de decisión de los proyectos propuestos por el sector público, ya que uniformiza conceptos, criterios y metodologías.

Es evidente la importancia de las experiencias en otros países de America Latina, en cuanto al funcionamiento integral de los sistemas nacionales de inversión publica.

La organización de la monografía es la siguiente. En el primer capítulo se presenta los conceptos entorno al Sistema Nacional de Inversión Publica. En el segundo capítulo se resume la evolución del SNIP en el marco de America Latina como en el Perú. En el tercer capitulo se comenta los diferentes Sistemas de Inversión de algunos otros países de America Latina. En el cuarto capítulo se desarrolla el Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú en donde se aprecia la estructura, organización y las fases del Sistema. Finalmente se presentan algunos desafíos actuales y futuros del Sistema nacional de Inversión Publica, para luego exponer las conclusiones y por ultimo se esbozan algunas recomendaciones.

I. Conceptos en torno al Sistema Nacional de Inversión Pública

1. Conceptos básicos¹

¿Qué es un Proyecto?

Según MIDEPLAN un proyecto “es la decisión sobre uso de recursos, con el objetivo de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios. Se materializa, por lo general, en una obra física (ampliación, conservación, reparación, construcción, reposición, restauración, etc.)”

¿Qué es un Programa?

En este caso MIDEPLAN nos dice que un Programa “es una decisión sobre uso de recursos, con el objetivo de incrementar, mantener, o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano físico. Se materializa en una acción específica (alfabetización, capacitación, erradicación, vacunación, nutrición, etc.)”

2. Definición de Sistema nacional de Inversión pública

Para la obtención de la definición del Sistema Nacional de Inversión Pública, en primer lugar, se tiene que definir de manera separada que es una “Inversión Pública” y que es el “Sistema Nacional”, para ello recurrimos a algunas definiciones sacados de los sistemas de diversos de países de America Latina.

Tenemos el caso de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Perú; escogidos por brindar un Sistema nacional de Inversión Pública más elaborado:

Argentina:

Según el artículo 2º de la Ley N° 24.354 la Inversión Pública Nacional es “La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público

¹ Seminario de capacitación en formulación, preparación y evaluación de proyectos. MIDEPLAN. Santiago de Chile, 1996.

nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.”

Bolivia:

Según el artículo 8º de la Ley Suprema N° 216768 se entiende por Inversión Pública a “Todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.

El concepto de Inversión Pública incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público”.

Chile:

Según MIDEPLAN², la Inversión “es aquel aumento en el stock de capital que permite expandir las posibilidades de producción, y en definitiva de ingreso de la sociedad.”

Colombia:

Según el Manual de la Inversión Pública Nacional, la Inversión Neta son “Aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinados por lo común a extinguirse con su empleo. La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita incrementar la capacidad de producción y productividad para la atención de mayores bienes y servicios.”

Perú:

Según el artículo 3º de la Resolución Directoral N° 002-2009-EF/68.01 un Proyecto de Inversión Pública “Constituye una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión

² Sistema nacional de inversión pública y Banco integrado de proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.

de bienes o servicios de una Entidad; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos.”

Además de las definiciones recogidas de diferentes sistemas, también se tiene la definición según Ortegón (2004)³, “La inversión, en términos generales, es cualquier actividad realizada en un año que aumenta la capacidad de la economía para producir bienes y servicios. Es decir, corresponde a la asignación de recursos disponibles en el presente para actividades que permitirán generar un mayor bienestar en el futuro”.

Se observa que en general las definiciones coinciden en que la inversión pública esta destinado a mantener o expandir la capacidad productora de bienes y servicios.

En el caso de la definición de “Sistema nacional”, acudimos a la Pagina Web de la Real Academia Española, en donde el Sistema es “un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí o un conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.

Dado lo anterior podemos definir el Sistema Nacional de Inversión Pública según Ortegón, como un “Conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privados que ejecuten inversión pública, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí, para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo”.

3. ¿Qué se entiende por Banco de proyectos?

Los Bancos de Proyectos o Sistemas de Información según Ortegón (2004) tienen como objetivo alimentar a los Sistemas Nacionales de

³ Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. ILPES, Serie Manuales No.34. Santiago de Chile, Agosto 2004.

Inversión Pública de un inventario de los proyectos cualquiera sea la etapa en que éstos se encuentren, con la finalidad de disponer de información confiable y oportuna que apoye el proceso de análisis y toma de decisiones.

Por otro lado, según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Republica de Argentina el Banco de proyectos de inversión permite registrar la información de los mismos para su seguimiento y control, así como la actualización permanente de un inventario de Proyectos de Inversión Pública con distinto grado de formulación y análisis.

Además, según la Dirección General de Inversión Pública de la Republica de Bolivia en el artículo 22º de la Ley Suprema Nº 216768 nos dice que el “Banco de proyectos es un instrumento del SNIP que reconoce al Proyecto de Inversión Pública como unidad del sistema y permite recopilar, almacenar, procesar y difundir la información de carácter financiero y no financiero, relativa al ciclo de vida de cada proyecto y su financiamiento”.

En resumen⁴, los Bancos de Proyectos son sistemas de información destinados a mejorar el manejo de las inversiones públicas mediante la provisión de información oportuna sobre proyectos propuestos y en marcha. El Banco de Proyectos facilita el seguimiento de los proyectos y el control presupuestario, la distribución del presupuesto de capital, la planificación de las inversiones y la distribución del gasto social.

Generalmente los Sistemas de Información se estructuran en módulos que permiten a los usuarios contar con información acerca del tipo de financiamiento, presupuesto, evaluación, etc.

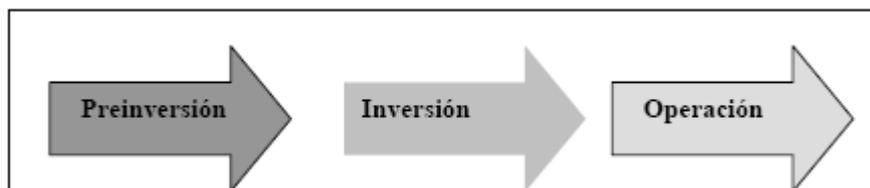
⁴ La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas. ILPES, Serie Manuales No.23. Santiago de Chile, Diciembre 2002.

4. Ciclo del Proyecto

En el ciclo de vida de los proyectos se pueden distinguir tres fases: preinversión, inversión y operación.

La fase de preinversión⁵ corresponde a todo el proceso que se realiza para identificar adecuadamente un problema o necesidad, formular y preparar alternativas de solución y evaluarlas con el objetivo de determinar si es conveniente ejecutarlas o no y cuál es la más recomendable. Si la decisión es de ejecutar una de las alternativas de solución al problema, se pasa a la fase de inversión, donde se realizan el diseño del proyecto y la ejecución de la obra o implementación de las actividades. Finalmente, en la fase de operación se pone en marcha la obra terminada o el plan específico a seguir, de acuerdo a lo proyectado; en esta fase se comenzarán a generar los beneficios estimados en la preinversión.

Grafico N° 1

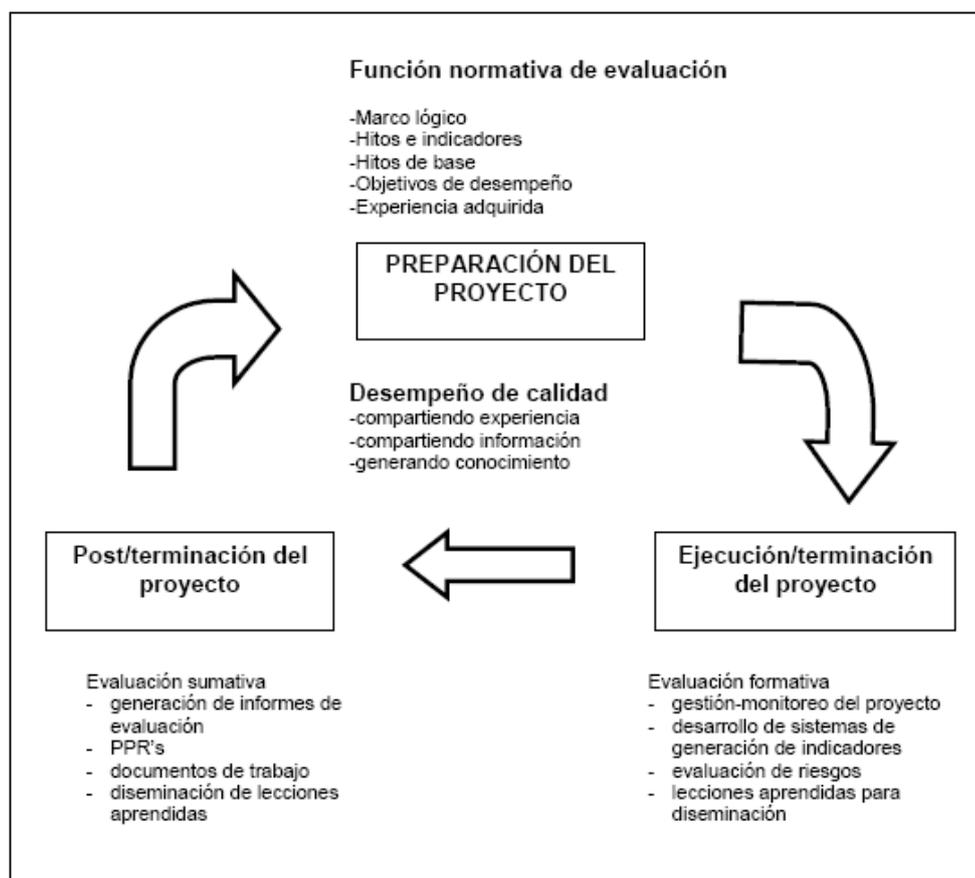


Fuente: ILPES

Por otro lado, distintas entidades definen el Ciclo de los proyectos de diferente forma, aun cuando siempre están presentes las tres fases: fase de estudio previo, fase de ejecución y de operación del proyecto. A continuación, se presenta el esquema utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para representar el ciclo de los proyectos.

⁵ Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas. ILPES, Serie Manuales No.24. Santiago de Chile, Abril 2003.

Grafico N° 2



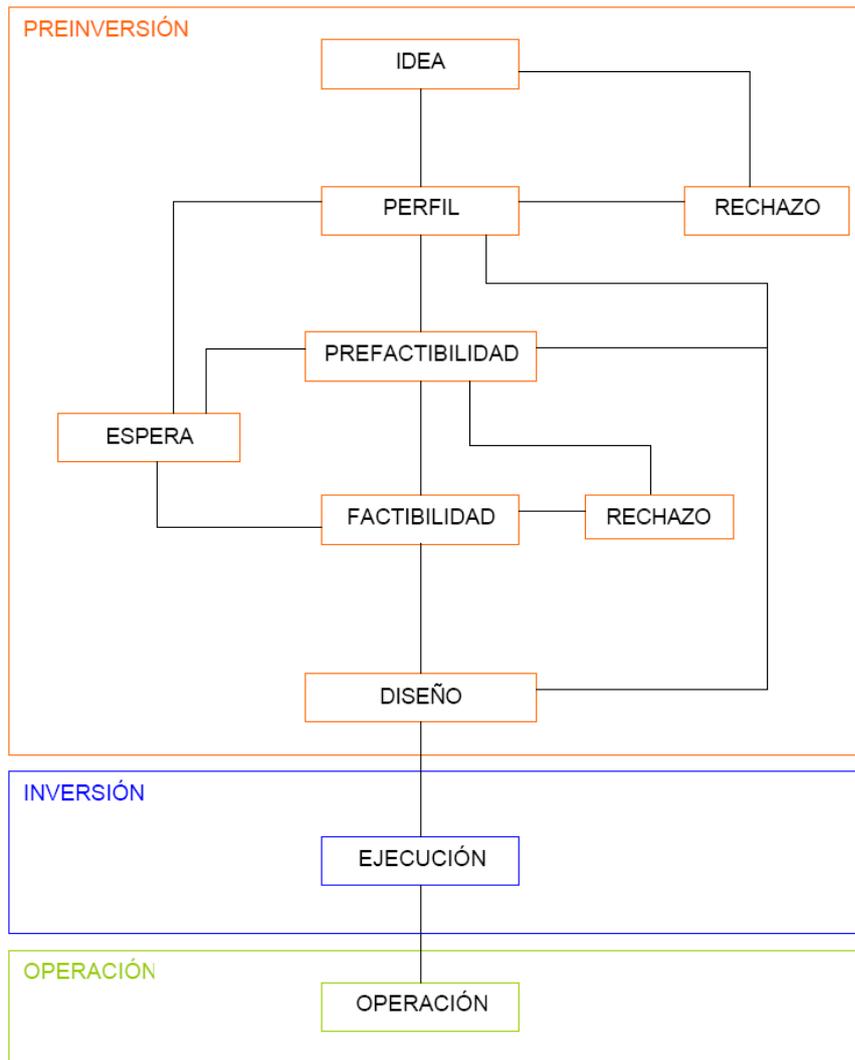
Fuente: Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico), Oficina de Evaluación (EVO), BID.

También tenemos el caso de Bolivia y Chile, en donde expresan el ciclo del proyecto dentro de sus SNIP como:

Según la Dirección General de Inversión Pública de la República de Bolivia en el artículo 22º de la Ley Suprema N° 216768 el "Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública consiste en el proceso que atraviesa un Proyecto de Inversión Pública desde que nace como idea, se formula y evalúa, entra en operación o se decide su abandono, y cumple con su vida útil. Todo Proyecto de Inversión Pública debe cumplir con este ciclo".

En MIDEPLAN (1994), se muestra las etapas del ciclo del proyecto:

Grafico Nº 3



Fuente: MIDEPLAN, 1994

II. Evolución Histórica del Sistema Nacional de Inversión Pública

1. Antecedentes en America Latina

1.1. Argentina⁶

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas en Argentina fue creado a través de la Ley N° 24.354 en 1994, y su Decreto Reglamentario N° 720/1995.

Según Ruy de Villalobos⁷, a los inicios de la década de los 70', la mitad de las inversiones eran realizadas por el Estado. En los años 1970-76 disminuyó la participación de la inversión pública, la que alcanzó alrededor del 20 por ciento de la inversión total, para aumentar nuevamente en los años 1977 y 1988, alcanzando entre el 31 y el 38 por ciento del total.

Esta situación cambió fundamentalmente en la década de los 90', debido al proceso de privatización de empresas del Estado y concesiones de servicios. El Estado se retira del proceso de inversión y se concentra en actividades de regulación; la gran mayoría de las inversiones pasaron a ser realizadas por el sector privado.

A partir de 1989 empieza una etapa caracterizada por una tendencia descendente de la Inversión Pública Nacional (IPN) la que, luego de 1994, estabilizó su participación en la inversión bruta fija total de la economía en torno al 10 %, el resto de la inversión, cerca del 90% del total, es realizada por el sector privado.

Buena parte de la década de los noventa se caracterizó por déficits globales en los resultados del Gobierno Nacional. En este contexto, la evolución de la IPN muestra una tendencia decreciente y un fuerte cambio en su estructura.

⁶ Los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. ILPES, Serie No.18. Santiago de Chile, Abril 2002.

⁷ Ruy de Villalobos, Exdirector Nacional de Inversiones Públicas, Ministerio de Economía de Argentina.

En décadas anteriores a la promulgación de la Ley, el Sector Público Nacional registra significativos antecedentes en el área de programación, análisis y evaluación de la inversión pública. Entre ellos se destacan la labor del Consejo Nacional de Desarrollo en la década de los 60, y los esfuerzos llevados a cabo por el Consejo Federal de Inversiones para impulsar la aplicación de métodos de análisis de costo-beneficio a los proyectos encarados por las provincias.

Sin embargo, las mayores experiencias vinculadas a la aplicación sistemática de métodos y principios racionales de formulación y evaluación de proyectos de inversión provienen de las oficinas sectoriales de evaluación de proyectos de algunas empresas públicas como fue el caso de las empresas Agua y Energía Eléctrica, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Obras Sanitarias de la Nación, y de algunos organismos descentralizados como la Dirección Nacional de Vialidad.

Otro antecedente importante del actual sistema lo constituye la obligación, desde 1977, para todo proyecto de inversión a realizarse por la administración nacional o por contratación, que implicase una afectación presupuestaria de ejercicios futuros, de requerir la conformidad previa del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos para el inicio de las obras.

1.2 Bolivia⁸

Según Rodrigo Castro⁹, en octubre de 1974 se instituyó el Sistema Nacional de Proyectos (SNP), con el afán de dar solución a algunos problemas en la inversión detectados en ese momento: i) la insuficiencia en cantidad y calidad de proyectos de inversión, ii) la falta de concordancia entre las decisiones de inversión y las políticas trazadas

⁸ Los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. ILPES, Serie No.18. Santiago de Chile, Abril 2002

⁹ Rodrigo Castro, Exdirector de Inversión Pública y Financiamiento externo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento externo de Bolivia.

por el gobierno, y iii) la falta de una norma general para la preparación, evaluación y control de proyectos en el sector público.

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

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

Con ello, el SNIP introduce dos criterios que le otorgan una naturaleza diferente:

- i) “Descentralización operativa con centralización normativa”.
- ii) “El proceso de inversión como unidad del sistema”,

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

La Ley 1493 de Ministerios, de septiembre de 1993, reestructura el Poder Ejecutivo disolviendo el MPC y transfiriendo el manejo del SNIP al Ministerio de Hacienda. Así, se integra el SNIP con los sistemas de Administración Financiera del Estado y se descentralizan las funciones

de la inversión pública y el financiamiento externo, basándose en criterios sectoriales.

Posteriormente, en abril de 1994 y julio de 1995, se promulgan las Leyes 1551 y 1654 de Participación Popular y Descentralización Administrativa respectivamente, las cuales establecen un nuevo marco institucional y de competencias que rige la inversión pública regional y local. En dicho marco se incorporan al SNIP más de 300 Gobiernos Municipales.

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

1.3 Chile

Según Juan Cavada Artigues¹⁰, la estructura actual y la forma de funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones de Chile, son resultados de un proceso largo y complejo; sus raíces se encuentran a más de 5 décadas de distancia, aunque su estructuración como tal ocurrió en la década de los 80.

Desde la preocupación estatal centrada en la necesidad de evaluar un grupo pequeño de grandes proyectos asociados a las empresas estatales de fines de los 50 y principios de los 60, se ha avanzado hacia un sistema que incluye prácticamente a toda la inversión pública del país.

Dada una revisión histórica de tipo institucional se destaca el rol de la Corporación de Fomento y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda a fines de los 50 y primera mitad de los 60 así como el rol de ODEPLAN y MIDEPLAN desde la segunda mitad de los 60 hasta hoy día.

¹⁰ Juan Cavada Artigues, Exjefe de División Planificación, Estudios e Inversión; Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile.

En la década de los 80 fueron establecidas las bases institucionales, metodológicas e informáticas (BIP) del sistema actual y desde entonces se ha desarrollado un proceso permanente de perfeccionamiento en aspectos metodológicos, informáticos y de recursos humanos; como también el esfuerzo de descentralización realizado: hoy en día más del 95% de los proyectos de inversión son informados en instancias regionales, permaneciendo en el nivel central la emisión de informes técnicos sólo de proyectos de carácter nacional o multiregional.

Por otro lado, Eduardo Aldunate¹¹, nos dice que la primera experiencia de desarrollo de un Banco de Proyectos (a partir de los cuales evolucionó la idea de los SNIP) se remonta al año 1982, cuando el Gobierno de Chile, a través de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), con la cooperación técnica de las Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Departamento de la Cooperación Técnica para el Desarrollo (DTCD), inició la implementación de un sistema de normalización de información sobre proyectos de inversión pública, tomando como base los inventarios de proyectos de inversión pública que, como experiencias pilotos, se habían realizado en otras regiones.

Sin embargo, el gran volumen de información a registrar y administrar hizo latente la necesidad de contar con un sistema informatizado. Ello dio origen a la creación del Banco Integrado de Proyectos del Sector Público, más conocido como BIP. Dado que a principios de la década de los 80 no se contaba aun con tecnología que permitiese implantar un sistema de bases distribuidas, la informatización obligó a la centralización de la información en una base de datos única, a la cual accedían las distintas entidades a través de terminales.

¹¹ Eduardo Aldunate, experto ILPES/CEPAL

1.4 Colombia¹²

Según Osvaldo Enrique Rodríguez¹³, a mediados de la década de los 80's el Departamento Nacional de Planeación (DNP), formuló un proyecto orientado a generar metodologías sencillas que facilitaran la gestión de la inversión pública nacional enfocada a resolver problemas y satisfacer necesidades regionales y locales. Este proceso se inició con el apoyo financiero de la Organización de Estados Americanos, OEA.

Durante los primeros años se retomaron las metodologías para formulación y evaluación de proyectos utilizadas por el Banco Mundial – Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONUDI y se emprendió una revisión para encontrar opciones de adaptación y uso de estos instrumentos para la gestión de la inversión pública nacional colombiana. También se realizó una exploración a las experiencias de gestión de inversión pública en países Latinoamericanos y en algunos desarrollados, como, Estados Unidos, Inglaterra y Francia.

En este contexto, se gestó y tramitó un proyecto de inversión con apoyo de cooperación internacional, vía Fondo Especial Japonés, y surgió la idea de conformar y poner en marcha el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, el cual incluía el Proyecto “Implantación del Banco Nacional de Proyectos de Inversión Pública” o Proyecto BPIN.

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

¹² Los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. ILPES, Serie No.18. Santiago de Chile, Abril 2002

¹³ Osvaldo Enrique Rodríguez, Exdirector de Inversión y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Por ultimo, los mapas siguientes presentan los países que en las últimas tres décadas han trabajado en tratar de implantar un SNIP y aquellos en que es posible decir que están consolidados.

Grafico N° 4

Países en que opera un SNIP o que están trabajando en su creación.



Países en que el SNIP está operando por más de una década y puede considerarse consolidado.



Fuente: ILPES/CEPAL

2 Antecedentes en el Perú

Según Carlos Giesecke Sar-Lafosse¹⁴ el referente anterior al Sistema Nacional de Inversión pública del Perú lo constituye el Sistema Nacional de Planificación, el mismo que fue desactivado al disolverse su órgano rector el Instituto Nacional de Planificación (INP) el año de 1992, asumiendo dichas funciones el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El INP fue desactivado mediante una comisión encargada de transferir el personal, retirar a sus directivos y funcionarios, y en general, transferir todos los recursos del INP. Asimismo, transferir el archivo documentario

¹⁴ Carlos Giesecke Sara-Lafosse, Exjefe de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

al Archivo General de la Nación o a cada una de las instituciones declaradas competentes para asumir las funciones relacionadas con dicha documentación.

Para 1995, la Ley de Presupuesto del Sector Público, Ley 26404, dispone la creación de la Oficina de Inversiones (ODI) del Ministerio de Economía y Finanzas, a la que encarga el cumplimiento de las funciones del desactivado INP. Esta oficina asume, antes que la responsabilidad de cumplir las funciones encargadas, la responsabilidad de enfrentar las carencias de definición de funciones, la pérdida de la memoria institucional de los órganos desactivados, además de no poseer el personal, estructura y normas de gestión necesarias para el cumplimiento de las tareas a su cargo.

En este contexto, se aprueba un convenio de Cooperación Técnica entre el gobierno peruano y el Banco Interamericano de Desarrollo, en diciembre de 1995, con el objeto de llevar a cabo un proyecto denominado “Programa de Mejoramiento del Mecanismo de Programación de la Inversión Pública” que buscaba establecer mecanismos para hacer eficiente la asignación de los recursos destinados a financiar los proyectos de inversión pública. Dicho programa terminó en diciembre del año 2000, habiendo logrado iniciar un proceso de ordenamiento eficiente de los procedimientos de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de inversión pública, así como de mecanismos de seguimiento durante la ejecución y criterios para la evaluación ex post.

En el año 2000, se inicia la implementación del SNIP que en su primera fase estaba concentrado solo a nivel nacional y regional. En Julio de 2000, se inicia un cambio en el SNIP, incorporando los gobiernos Locales.

En octubre y noviembre de 2002, se reglamenta la desconcentración del sistema, permitiendo al MEF delegar la facultad para evaluar y declarar

la viabilidad de los proyectos a los órganos de los distintos niveles de Gobierno.

Desde el 02 de enero de 2007, el SNIP fue descentralizado; por tanto, los PIP son evaluados y declarados viables por las Oficinas de Programación o Inversiones (OPIs) de cada Sector, Gobierno Regional y Gobierno local, según sus competencias y sus límites de monto.

III. Sistemas Nacionales de Inversión Pública en America Latina

1. Argentina

1.1. Definición del SNIP

Según la Secretaria de Política Económica de la Republica Argentina “El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) consiste en un conjunto de principios, organización, normas, procedimientos e información necesarios para la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP)”.

1.2. Marco Legal

Ley del Sistema Nacional de Inversiones (SNIP)

Creada por la Ley N° 24.354, promulgada parcialmente el 22 de Agosto de 1994.

Autoridad de aplicación de la Ley 24.354 y Creación del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN)

Establece la autoridad a la Secretaria de programación económica del ex Ministerio de economía y obras y servicios públicos, actual Secretaria de política económica del ministerio de economía y producción de la aplicación de la Ley N° 24.354 y Crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) a través del decreto 720/95 el 22 de Mayo de 1995.

1.3. Objetivos del SNIP

Los Objetivos del SINP¹⁵ son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas.

Po otro lado, el Sistema Presupuestario en la administración nacional de la Republica Argentina define que “Sus objetivos generales del SNIP consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de

¹⁵ Artículo N° 1 de la ley N° 24.354, Secretaria de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Republica de Argentina.

asignación de recursos destinados a la inversión, apoyándose en la creación y desarrollo del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN)”

1.4. Entidad Rectora

El Órgano Responsable¹⁶ del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) es la “Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos de la Secretaria de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y servicios Públicos”.

La DNIP tiene como objetivo fundamental colaborar con las autoridades políticas para la mejor selección de los proyectos a incorporar al presupuesto nacional.



Fuente: Secretaria de Política Económica

1.5. Entidades incorporadas al SNIP¹⁷

Las entidades incorporadas a este sistema son los organismos integrantes del sector público nacional así como los de las organizaciones privadas o públicas que requieran para la realización de su proyecto de inversión, de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

¹⁶ Artículo Nº 2 del Decreto 720/95, Secretaria de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Republica de Argentina.

¹⁷ Artículo Nº 3 de la ley Nº 24.354, Secretaria de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Republica de Argentina.

1.6. Niveles territoriales

A nivel nacional¹⁸, se aplican las normativas del SNIP para las siguientes jurisdicciones:

- Poder Legislativo Nacional y órganos de control.
- Poder Judicial de la Nación.
- Poder Ejecutivo Nacional.

A nivel provincial¹⁹, se solicita la opinión de los gobiernos provinciales sobre los programas y proyectos ubicados en sus territorios provinciales, incluidos en el anteproyecto de Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).

1.7. Fuentes de financiamiento

Según el artículo 3º de la Ley 24.354, las fuentes de financiamiento serán las transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

1.8. Estructura de las metodologías

No tienen.

1.9. Metodologías de preparación y evaluación

No tienen.

1.10. Precios Sociales

Los Precios Sociales²⁰ son los siguientes:

- Tasa de interés o descuento social: 12%.
- Mano de obra no calificada:

¹⁸ Artículo Nº 2 de la ley Nº 24.354, Secretaria de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Republica de Argentina.

¹⁹ Artículo Nº 10 del Decreto 720/95, Secretaria de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Republica de Argentina.

²⁰ Actualidad y futuro de los sistemas nacionales de inversión en America Latina. ILPES. México, Junio 2008.

R.M. de Buenos Aires: 0,886

Reg. Pampeana: 0,878

Reg. Nuevo Cuyo: 0,875

Reg. Noroeste: 0,819

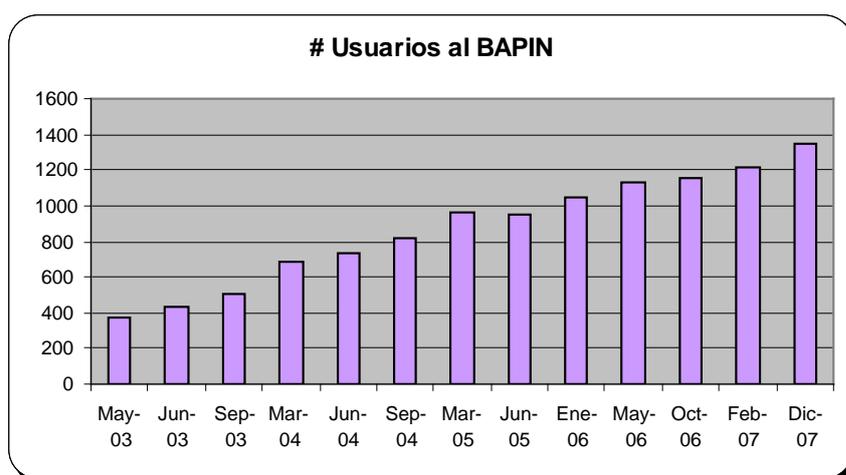
Reg. Noreste: 0,891

Reg. Patagonia: 0,891

1.11. Banco de proyectos

El Banco de proyectos de inversión (BAPIN) ha sido concebido como sistema interrelacionado con la administración financiera y con los sistemas de control de gestión del Sector Público Nacional, a los que complementa en aspectos sustantivos que conciernen al campo de las inversiones públicas.

Grafico N° 6



FUENTE: Secretaria de Política Económica

El Sistema de información operativo es el BAPIN II v2.05.

Herramientas:

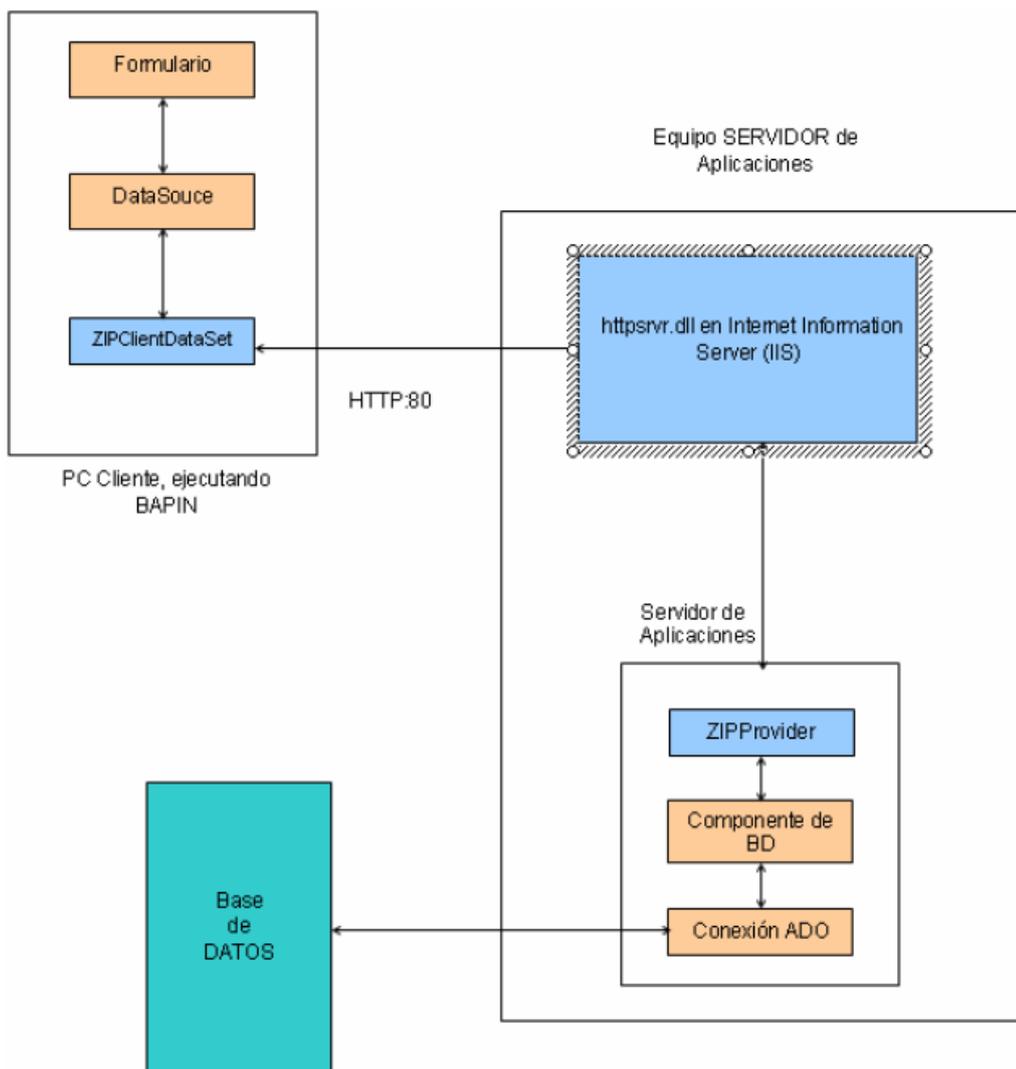
- Borland Delphi Enterprise Versión 5.0
- TeeTree 1.03 (Componente para funcionalidad de los árboles visuales)
- ReportBuilder para Delphi 5 Enterprise Edition (Herramienta para diseño de reportes)

- Borland MIDAS (Multi-tier Distributed Application Services Suite)
Versión: 5.0.6.18
- Borland HTTP Server (httpsvr.dll) Versión: 6.0.6.13
- Microsoft SQL Server 2000 (Base de datos)
- Internet Information Server (Servicio de la plataforma Windows 2x, xp,) para atender peticiones remotas.

La aplicación está diseñada e implementada en 3 capas, Cliente, Servidor de Aplicación y Servidor de Datos.

En el siguiente gráfico se aprecia el esquema de la arquitectura del Sistema:

Grafico N° 7



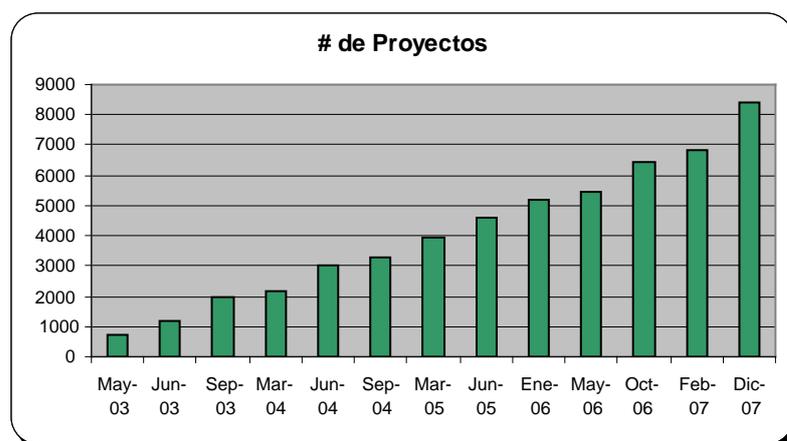
FUENTE: Secretaria de Política Económica

Descripción del funcionamiento:

Cuando se realiza una solicitud de información por parte de la aplicación instalada en el Cliente (BAPINPG), la misma es enviada al Servidor de aplicaciones (BAPINPS) por medio de una componente denominada Client Dataset que se comunica con otra componente denominada Provider para obtener la información que precisa. La comunicación entre estas componentes es provista por MIDAS, que es una tecnología de comunicación. EL provider se comunica en forma directa con las componentes de Base de Datos, que por medio de ADO se encargan de consultar la Base a favor de la solicitud realizada.

El Sistema de información nos da estadística necesaria, como por ejemplo el Número de proyectos.

Grafico N° 8



FUENTE: Secretaria de Política Económica - BAPIN

2. Bolivia

2.1. Definición del SNIP

Según el Ministerio de Planificación de desarrollo “El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para todas las entidades del sector público, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública que, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamentales

y municipales, constituyan las opciones más convenientes desde el punto de vista económico y social”.

2.2. Marco Legal

Normas básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública

Promulgada por la Resolución Suprema N° 216768, el 18 de Junio 1996.

Reglamento básico de Operaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública

Promulgada por la Resolución Ministerial N° 528, el 12 de Junio 1997.

Reglamento básico de Operaciones del Sistema de Información sobre Inversiones

Promulgada por la Resolución Ministerial N° 612, el 27 de Junio 1997.

Reglamento básico de Preinversión

Promulgada por la Resolución Ministerial N° 29/2007, el 26 de Febrero de 2007.

Razones Precio Cuenta

Promulgada por la Resolución Ministerial N° 159, el 22 de Setiembre de 2006.

2.3. Objetivos del SNIP

Son objetivos del SNIP²¹:

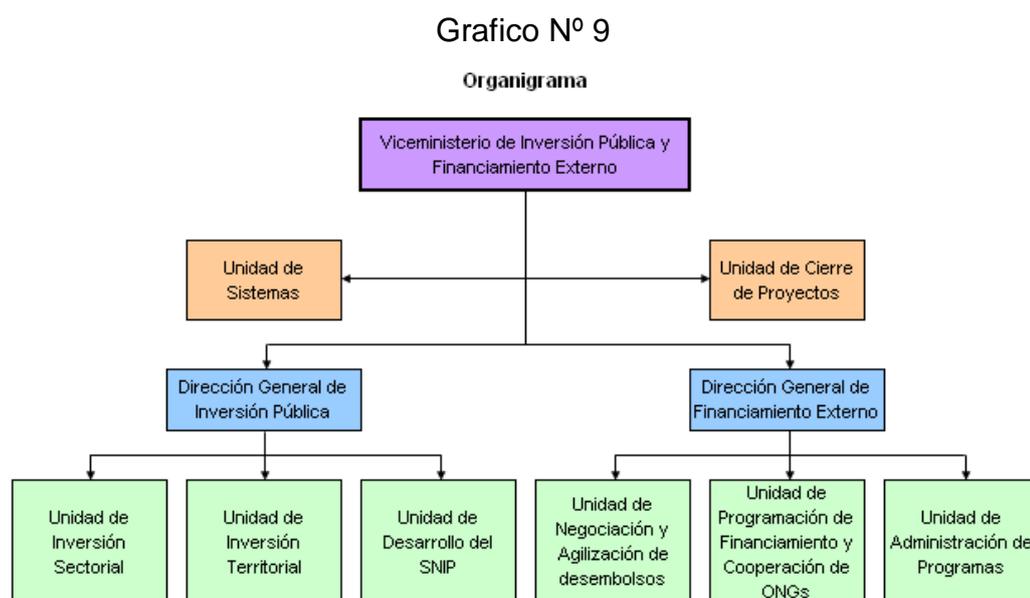
- Lograr una eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos.
- Establecer las metodologías, parámetros y criterios para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos que deberán aplicar las entidades del sector público para el desarrollo de sus Proyectos de Inversión Pública.

²¹ Artículo N° 2 de la Resolución Suprema N° 216768, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de la Republica de Bolivia.

- Establecer los procedimientos por los cuales los Proyectos de Inversión Pública, accederán a las fuentes de financiamiento interno y externo, y se incorporarán al Presupuesto General de la Nación.
- Establecer los procedimientos para el cofinanciamiento de proyectos de inversión entre las entidades públicas y el Gobierno Central.
- Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable sobre la inversión pública.
- Asegurar una permanente coordinación y complementación entre el SNIP, el Sistema Nacional de Planificación y otros sistemas.

2.4. Entidad Rectora

El Órgano Responsable²² del SNIP es el “Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo”.



Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo

2.5. Entidades incorporadas al SNIP²³

Las Entidades incorporadas al sistema son todas las entidades del sector público comprendidas en los artículos 3º y 4º de la Ley 1178, que

²² Artículo N° 5 de la Resolución Suprema N° 216768, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de la República de Bolivia.

²³ Artículo N° 3 de la Resolución Suprema N° 216768, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de la República de Bolivia.

realizan actividades de inversión pública, bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva y de todos los servidores públicos que participan en los diferentes procesos.

Según los artículos 3º y 4º de la Ley 1178 las entidades comprometidas son la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio. Como también los Poderes Legislativo y Judicial.

2.6. Niveles Territoriales

Según el artículo 4º de la Resolución Suprema 216768, el SNIP considera los siguientes niveles institucionales:

A Nivel Nacional comprende a todos los Ministerios, las Secretarías Nacionales, entidades descentralizadas, empresas públicas y fondos de inversión y desarrollo que canalizan recursos para la inversión pública sectorial.

A Nivel Departamental comprende a todas las Prefecturas Departamentales y sus Entidades Dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública regional.

A Nivel Municipal comprende a todos a los Gobiernos Municipales y sus Entidades Dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública local.

2.7. Fuentes de Financiamiento

Se tienen las siguientes fuentes de financiamiento²⁴ para los proyectos de inversión pública:

- Recursos del Tesoro General de la Nación: Son los recursos administrados por el Gobierno Central que se transfieren a las entidades de la Administración Central y al Fondo Compensatorio de Regalías.
- Recursos Específicos de las Entidades Públicas: Son recursos que se perciben y administran directamente por las entidades públicas y se utilizan para financiar sus Presupuestos de Inversión Pública.
- Recursos Externos: Son recursos que el Órgano Rector del SNIP contrata de Organismos Financieros Multilaterales, Agencias de Cooperación Internacional y Gobiernos, mediante convenios de crédito o donación, y que se transfieren a las entidades del sector público para financiar el Programa de Inversión Pública.

2.8. Estructura de las metodologías

Las metodologías²⁵ constan de un documento que describe los pasos a seguir en la preparación y evaluación del proyecto. Se tiene, por ejemplo, la Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos del Sector Educación, el cual tiene la siguiente estructura:

1 preparación

1.1 Introducción

1.2 Diagnóstico de la situación actual del núcleo o red

1.2.1 Identificación del proyecto de núcleo o red

1.2.2 Aspectos socioeconómicos

1.2.3 Aspectos legales e institucionales

1.2.4 Características del núcleo o red

²⁴ Artículo N° 9 de la Resolución Suprema N° 216768, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de la República de Bolivia.

²⁵ Pagina Web del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

- 1.2.5 Aspectos Educativos
 - 1.2.5.1 Pedagógico curricular
 - 1.2.5.2 Infraestructura y mobiliario educativo
 - 1.2.5.3 Bienes educativos
- 1.3 Restricciones de la oferta del servicio educativo
- 1.4 Identificación del problema del núcleo o red
 - 1.4.1 Identificación del problema pedagógico
 - 1.4.2 Identificación del problema de infraestructura y mobiliario educativo
- 1.5 Situación sin proyecto
- 1.6 Situación con proyecto
 - 1.6.1 Relación del objetivo general del proyecto educativo con la política educativa vigente
 - 1.6.2 Objetivo general del proyecto educativo y sus indicadores
 - 1.6.3 La población objetivo
 - 1.6.4 Análisis de alternativas y selección de la mejor de ellas
 - 1.6.5 Descripción del proyecto
 - 1.6.5.1 Componente procesos pedagógicos
 - 1.6.5.2 Componente infraestructura y mobiliario educativo
 - 1.6.6 Evaluación y aprobación de los proyectos educativos
 - 1.6.7 Tamaño y localización del proyecto
- 1.7 Análisis Técnico
 - 1.7.1 Criterios para la viabilidad técnica
 - 1.7.2 Criterios para la viabilidad organizacional
 - 1.7.3 Criterios para la viabilidad financiera
- 2. Evaluación
 - 2.1 Determinación de los costos
 - 2.1.1 Costos de inversión
 - 2.1.2 Costo de operación
 - 2.1.3 Identificación y estimación de los costos
 - 2.2 Determinación de los criterios para la toma de decisiones

Además, los Perfiles Mínimos consisten en cuatro secciones:

Parte 1: Aspectos generales del proyecto.

Parte 2: Identificación del problema a solucionar o potencialidad a desarrollar.

Parte 3: Solución planteada como proyecto.

Parte 4: Conclusiones y recomendaciones.

2.9. Metodologías de preparación y evaluación

Existen las siguientes metodologías²⁶:

- Perfiles Mínimos
 - General
 - Caminos
 - Electrificación
 - Educación
 - Mercado
 - Agua
 - Riego
 - Salud
 - Vías

- Metodologías de preparación y evaluación de proyectos de:
 - Medio Ambiente
 - Salud
 - Electrificación Rural
 - Servicios Básicos
 - Agropecuarios
 - Educación
 - Transporte

2.10. Precios Sociales

Las Razones Precio Cuenta de Eficiencia²⁷ son las siguientes:

- Razón Precio Cuenta de Eficiencia de la Divisa (RPCD): 1.24

²⁶ Pagina Web del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Bolivia.

²⁷ Resolución Ministerial N° 159, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de la Republica de Bolivia.

- Razón Precio Cuenta de la Mano de Obra No Calificada Rural (RPCMONCR): 0.47
- Razón Precio Cuenta de la Mano de Obra No Calificada Urbana (RPCMONCU): 0.23
- Razón Precio Cuenta de la Mano de Obra Calificada (RPCMOC): 1.00
- Razón Precio Cuenta de la Mano de Obra Semicalificada (RPCMOSC): 0.43
- Tasa de Costo Promedio Ponderado del Capital (TCPPC): 12.81%
- Tasa Social de Descuento (TSD): 12,67%

2.11. Banco de proyectos

Según Artículo 22º de la Resolución Suprema N° 216768, el Sistema de Información (SISIN) es un instrumento del SNIP que reconoce al Proyecto de Inversión Pública como unidad del sistema y permite recopilar, almacenar, procesar y difundir la información de carácter financiero y no financiero, relativa al ciclo de vida de cada proyecto y su financiamiento.

El funcionamiento del SISIN se ajustará a las siguientes normas básicas según el artículo 23º de la Resolución Suprema N° 216768:

- El SISIN es un sistema de uso obligatorio para el procesamiento de la información relacionada a los Proyectos de Inversión de todo el Sector Público.
- El SISIN se debe vincular y compatibilizar con el Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público y con otros sistemas de información relacionados al proceso de inversión de las entidades públicas.
- El SISIN está estructurado a partir de una base de datos central de información a nivel del Órgano Rector del SNIP, y bases de datos descentralizadas en los Ministerios, las Secretarías Nacionales y las Prefecturas Departamentales, sin perjuicio de otras bases de datos

que existan a nivel interno de las entidades públicas nacionales, sectoriales, departamentales y municipales.

Todos los proyectos de inversión pública se registrarán en el SISIN desde su identificación como idea en las bases de datos descentralizadas y deberán ser remitidos a la base de datos central del sistema.

3. Chile

3.1. Definición del SNIP

Según el Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile el “Sistema Nacional de Inversiones es el marco técnico-institucional-legal dentro del cual se lleva a cabo el proceso de inversión pública.

El sistema se fundamenta en un análisis proyecto a proyecto, donde confluyen los diversos insumos que transforman las ideas de inversión desde su identificación hasta su operación, y entre los que destacan: la programación, el financiamiento, la organización, las metodologías y los sistemas de información”.

3.2. Marco Legal

Ley Orgánica de la Administración Financiera de Estado

Ley 18.768 (29/12/88) el Art.19 bis que establece que los estudios preinversionales y proyectos deberán contar con informe del organismo de planificación (nacional o regional) basado en una evaluación técnico-económica, se identificarán presupuestariamente por decreto o resolución y tendrán un código y nombre no modificables.

Identificación presupuestaria de los estudios preinversionales, programas o proyectos de inversión

Reglamento del Artículo 19º Bis del Decreto ley N° 1.263 de 1975 de 2003.

Banco Integrado de Proyectos

Oficio del Gabinete Presidencial Nº 02 del 25 de enero de 2001 Ordena mantener actualizada la información sobre ejecución de proyectos de inversión pública en el Banco Integrado de Proyectos.

Evaluación económica y social

Ley Nº 19.989 (19/7/1990) crea MIDEPLAN, asignando a la División de Planificación, Estudios e Inversión, entre otras funciones, la mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos, así como establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos financiados directa o indirectamente por el Estado.

3.3. Objetivos del SNIP

El objetivo del SNI²⁸ es “mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica de acuerdo con los lineamientos de la política de gobierno”.

3.4. Entidad Rectora

Los Órganos Responsables del SNI son el “Ministerio de Planificación y Cooperación y el Ministerio de Hacienda de la Dirección de Presupuestos”.

Según Juan Cavada Artigues, el Ministerio de Hacienda define los marcos presupuestarios, evalúa la gestión financiera y presupuestaria de las instituciones públicas, regula el proceso de formulación de los proyectos de presupuestos de las instituciones y en esa regulación establece procedimientos y plazos que permiten articular el Sistema Nacional de Inversiones con el presupuesto público. El Ministerio de Planificación define, en coordinación con Hacienda, los procedimientos y plazos de presentación de proyectos al Sistema Nacional de Inversiones asegurando su compatibilidad con los hitos temporales del proceso de formulación presupuestaria definido por Hacienda; en concreto, ambos

²⁸ Pagina Web del Ministerio de Planificación – MIDEPLAN, Chile

Ministerios imparten instrucciones conjuntas obligatorias para todas las instituciones públicas y son parte de la normativa asociada a la Ley de Presupuesto. Por otra parte, MIDEPLAN establece los enfoques metodológicos y metodologías específicas por tipo de proyectos que deben ser aplicados en la formulación y evaluación de proyectos por todos los actores públicos que demandan recursos públicos para realizar inversiones.

3.5. Entidades incorporadas al SNIP

Las entidades incorporadas²⁹ al SNIP son todos aquellos servicios, instituciones y empresas del Sector Público que realizan actividades de inversión.

A las Oficinas de Planificación y Presupuesto (OPLAP) de cada Ministerio les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían los servicios nacionales dependientes o las secretarías ministeriales y presentarlos al Ministro del ramo para su aprobación.

Las Empresas Públicas a través de sus oficinas de Planificación y el Directorio de la Empresa envían los proyectos a MIDEPLAN para su análisis y recomendación.

En el nivel regional en materia de inversión pública, el Intendente cuenta con la asesoría del Consejo Regional (político) y la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (Técnico).

Aún cuando los Municipios no hacen parte del Sector Público, participan en el SNI ya que el grueso de la inversión que realizan proviene de fondos administrados por entidades que si hacen parte del sector público.

²⁹ Actualidad y futuro de los sistemas nacionales de inversión en América Latina. ILPES. México, Junio 2008.

3.6. Niveles Territoriales³⁰

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

Nacional: Organismos rectores y Ministerios.

Regional: Intendentes, Seremis, Gobiernos Regionales.

Comunal: Alcalde y Concejo Municipal.

3.7. Fuentes de Financiamiento

Según MIDEPLAN, las fuentes de financiamiento son las siguientes:

Fondos Sectoriales: están compuestos por recursos propios, aporte fiscal directo y recursos provenientes de endeudamiento externo.

Fondos propios de las empresas del Estado: corresponden a los recursos por concepto de depreciación del año y a los recursos provenientes de préstamos internos y externos.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional: Esta compuesto por aporte fiscal directo y endeudamiento externo y es destinado a financiar inversiones que propendan al desarrollo regional.

Fondo Social Presidente de la República: Compuesto por aporte fiscal directo, financia proyectos de interés social, dedicados a la erradicación de la pobreza.

Fondos Municipales: Corresponden a los recursos propios y los recursos del Fondo Común Municipal.

3.8. Estructura de las metodologías

Según la guía de metodología General, la estructura es la siguiente:

I. Introducción

II. Preparación del Proyecto

³⁰ Actualidad y futuro de los sistemas nacionales de inversión en America Latina. ILPES. México, Junio 2008.

- II.1 Identificación del Problema
 - II.2 Diagnóstico de la Situación Actual
 - II.2.1 Identificación de Área de Estudio y Área de influencia
 - II.2.2 Identificación de la Población Objetivo
 - II.2.3 Demanda Actual y Proyectada
 - II.2.4 Oferta Actual y Proyectada
 - II.2.5 Déficit Actual y Proyectado
 - II.3 Identificación de Alternativas
 - II.3.1 Optimización de la Situación Base
 - II.3.2 Configuración de Alternativas de Solución
 - III. Evaluación del Proyecto
 - III.1 Enfoque Costo-Beneficio
 - III.1.1 Identificación de Beneficios
 - III.1.2 Cuantificación de los Beneficios
 - III.1.3 Valoración de los Beneficios
 - III.1.4 Identificación de Costos
 - III.1.5 Cuantificación de Costos
 - III.1.6 Valoración de Costos
 - III.1.7 Flujo de Beneficios Netos
 - III.1.8 Indicadores de Rentabilidad
 - III.2 Enfoque costo-eficiencia
 - III.2.1 Indicadores costo-eficiencia
- ANEXO

3.9. Metodologías de preparación y evaluación³¹

Se tiene las siguientes metodologías:

- Metodología General
- Aeropuertos
- Agua Potable
- Aguas Lluvias
- Simplificada de daño evitado
- Atención Primaria de Salud

³¹ Metodología general de Preparación y Evaluación de Proyectos, Ministerio de Planificación.

Anexo Atención Primaria de Salud (Tablas de Trabajo)
Caletas Pesqueras
Caminos de Bajo Estandar
Anexo Caminos de Bajo Estandar
Defensas Fluviales
Deporte
Edificación Pública
Educación
Electrificación Rural
Infraestructura y Equipamiento - Carabineros de Chile
Establecimiento para Menores - Justicia
Infraestructura Investigaciones
Recintos Carcelarios - Justicia
Mejoramiento de Barrios
Mantenimiento Vial Urbano
Parámetros de Transporte Caminero
Pavimentación Comunas Pobres, Instructivo
Pequeños Aeródromos
Reemplazo de Equipos
Residuos Sólidos
Riego
Tecnologías de Información y Comunicación
Telecentros
Telefonía Rural
Vialidad Intermedia
Vialidad Interurbana
Vialidad Urbana
Vigilancia Policial

3.10. Precios Sociales³²

Los Precios Cuenta son las siguientes:

Tasa social de descuento: 8%

³² Precios Sociales para la Evaluación Social de Proyectos, Ministerio de Planificación.

Divisa: 1,01

Precio social de la mano de obra:

Calificada: 1

Semi calificada: 0,94

No calificada: 0,89

Valor social del tiempo:

Viajes urbanos: 823 (pesos/hora/pas.)

Viajes interurbanos: (pesos/hora/veh.)

Automóviles: 5316

Camionetas: 7240

Camiones de dos ejes: 3601

Camiones + de 2 ejes: 3601

Buses: 29814

3.11. Banco de proyectos³³

El Banco Integrado de Proyectos (BIP) es un sistema de información destinado a apoyar la gestión de inversión pública mediante el registro de los proyectos, programas y estudios básicos que anualmente solicitan financiamiento.

El sistema tiene como unidad conceptual a la iniciativa de inversión en función de su ciclo de vida, dando seguimiento a las distintas etapas del proceso durante el año presupuestario: ingreso de las iniciativas, registro de su ingreso en el Sistema Nacional de Inversiones, selección, análisis y recomendación técnico-económica, discusión presupuestaria, creación de asignaciones y su ejecución física-financiera.

Operativamente el Banco Integrado de Proyectos se presenta a los usuarios en tres tipos de formato:

³³ Pagina Web del Ministerio de Planificación de Chile.

BIP DE CONSULTA. Presenta de un modo resumido y de fácil acceso los datos más relevantes de los procesos vigentes de la inversión pública.

BIP DE TRABAJO. Permite a los usuarios del Sector Público, ingresar o modificar la información de sus iniciativas de inversión de acuerdo con las atribuciones de cada institución respecto del ámbito regional, sectorial, institucional o etapas del proceso.

BIP DE GESTION. Es un conjunto de herramientas, a las cuales tiene acceso los usuarios del BIP de Trabajo, y tiene por objetivo extraer información del proceso vigentes o de procesos anteriores, directamente desde la base de datos, para apoyar las tareas de análisis y control del proceso de inversión pública.

El BIP registra más de 3.000 usuarios de trabajo pertenecientes a aproximadamente 1.400 instituciones públicas: ministerios, servicios, intendencias, gobernaciones, municipalidades y empresas del Estado.

Empresas del Estado: 67

Gobernaciones: 74

Gobiernos Regionales: 316

Mideplan: 229

Otros Ministerios: 1.623

Municipalidades: 770

Presidencia, Parlamento: 2

4. Colombia

4.1. Definición del SNIP

El Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública (SINAGEP) se define³⁴, como “un sistema que permitirá a la Nación optimizar la gestión de la inversión pública a través de sus

³⁴ Marco conceptual del SINAGEP, Departamento Nacional de Planificación, Colombia. Junio 2004.

componentes, herramientas y procedimientos, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo, teniendo como unidades de análisis los programas y proyectos formulados y evaluados de todas las entidades del país, que corresponden a las necesidades de la población y logran el crecimiento económico y social”.

4.2. Marco Legal

Banco de Proyectos de Inversión Nacional

Ley 38 (21/4/1989) "Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación" crea el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y confía al Departamento Nacional de Planeación DNP su diseño, montaje y operación.

Funciones a las divisiones de metodologías y de operación

Decreto 2410 (20/10/1989) crea y asigna funciones a las divisiones de metodologías y de operación y sistemas en el DNP.

Reglamentación de la Ley 38

Decreto 841 (20/4/1990) reglamenta la operación del BPIN.

Viabilidad de proyectos

Resolución 3127 (27/11/1992) delega en Ministerios y Departamentos Administrativos del orden nacional la calificación de viabilidad de los proyectos y su registro en el BPIN.

4.3. Objetivos del SNIP

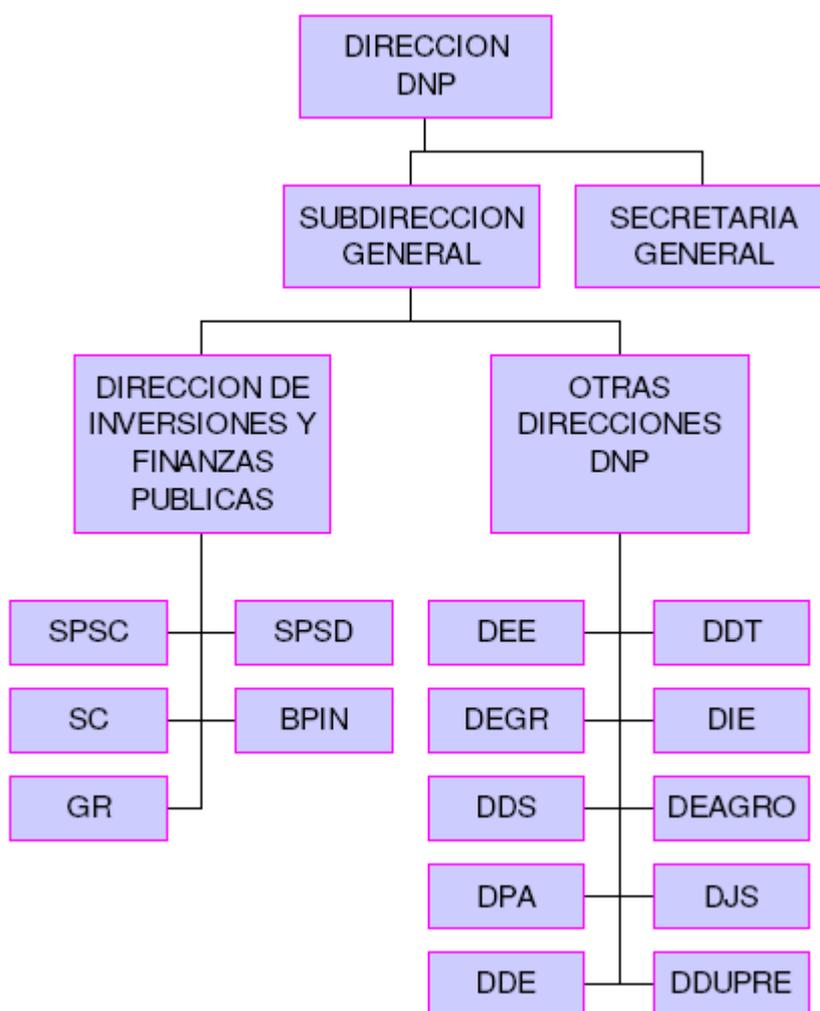
Según el Departamento de Planeación el Objetivo General del SINAGEP es “consolidar y optimizar la gestión de la inversión pública, racionalizando sus decisiones, mejorando la eficiencia del gasto público y obteniendo mediciones de la eficacia de los programas y proyectos ejecutados. El SINAGEP debe unificar y compatibilizar las normas, la capacitación y asistencia técnica, los procedimientos, las metodologías y los sistemas de información del Banco de Programas y Proyectos de

Inversión Nacional y de los Bancos de Programas y Proyectos Territoriales. Para ello se atenderán los cuatro componentes básicos de los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión: Legal e Institucional, Capacitación y Asistencia Técnica, Metodologías, y Sistemas de Información”.

4.4. Entidad Rectora

El Órgano Responsable del SINAGEP es el “Departamento Nacional de Planeación”.

Grafico N° 10



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

4.5. Entidades incorporadas al SNIP³⁵

Las Entidades incorporadas al SINAGEP son todas las entidades públicas nacionales que administren recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación: Congreso, Rama Jurisdiccional, incluye el Consejo Superior de la Judicatura, Ministerios, Departamentos Administrativos Nacionales, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos Nacionales, Empresas Sociales del Estado y Entes Universitarios Autónomos.

También son integrantes del sistema SINAGEP, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y los Departamentos, Distritos y Municipios a través de la financiación o cofinanciación de sus proyectos por medio de los establecimientos públicos nacionales o a través de los proyectos registrados en sus bancos de proyectos.

4.6. Niveles Territoriales³⁶

En el Sistema Nacional de Gestión de Proyectos y Programas se distinguen los niveles:

Nacional

Departamental

Municipal.

4.7. Fuentes de Financiamiento

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional establece las siguientes categorías para el financiamiento:

Aportes de la Nación.

Recursos administrados por las entidades del orden nacional.

Otros recursos, tales como donaciones y aportes de la comunidad.

³⁵ Marco conceptual del SINAGEP, Departamento Nacional de Planificación, Colombia. Junio 2004.

³⁶ El BPIN para principiantes, Departamento Nacional de Planificación, Colombia. Diciembre 2002.

4.8. Estructura de las metodologías³⁷

La estructura de la metodología General Ajustada es la siguiente:

A. MODULO 1: IDENTIFICACIÓN

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

ANALISIS DE LOS EFECTOS

ANALISIS DE LAS CAUSAS

PROBLEMA

JUSTIFICACIÓN

DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA O NECESIDAD

B. MODULO 2: PREPARACIÓN

Estudio legal

Estudio de Mercado

Estudio de localización

Estudio técnico

Estudio Institucional - Organizacional

Estudio Ambiental

Estudio de Desastres y/o análisis de riesgos

Estudio de Aspectos Comunitarios

Estudio Financiero

Fuentes de Financiación

C. MODULO 3: EVALUACIÓN EXANTE

1. Evaluación financiera

1.1 Flujo de caja a precios constantes

1.2 Costo de oportunidad

1.3 Calculo del Valor Presente Neto a precios de mercado

1.4. Cálculo de la tasa interna de retorno financiera de la alternativa

1.5. Calculo del Costo Anual Equivalente CAE a precios de mercado

1.6. Indicadores de costo eficiencia financiero

2. Evaluación económica y social

2.1. Flujo de caja a precios económicos o sociales

2.2. Calculo del Valor Presente Neto a precios económicos o sociales

³⁷ Metodología General Ajustada, para la Identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas de Colombia.

- 2.3. Calculo de la tasa interna de retorno a precios económicos o sociales
- 2.4 Indicadores de costos Eficiencia Económicos y Sociales
- 2.5 Costo Anual Equivalente Económico y Social
- 2.6. Evaluación por ponderación en el uso de los factores de origen nacional
- 2.7. Resumen comparativo de las alternativas
- 3. Selección del nombre y datos complementarios del proyecto
- D. MODULO 4: PROGRAMACIÓN
- 1. Programación físico-financiera
- 2. Programación Fuentes de financiación
- MODULO 5: FICHA ESTADÍSTICA BÁSICA DE INVERSIÓN

4.9. Metodologías de preparación y evaluación³⁸

Existe una guía general:

Metodología General Ajustada

Guías sectoriales:

Guía No.1. De proyectos ambientales

Guía No.2. De proyectos de ciencia y tecnología

Guía No.3. De proyectos regionales de comercialización

Guía No.4. De proyectos de pequeña irrigación

Guía No.5. De proyectos de construcción, mejoramiento y rehabilitación de infraestructura vial.

Guía No.6. De proyectos mineros

Guía No.7. Modelo HDM para proyectos de construcción y mejoramiento de carreteras

Guía No.8. De proyectos de gestión integral de residuos sólidos

Guía No.9. De proyectos carcelarios, tribunales y despachos judiciales

Guía No.10. De proyectos de educación

Guía No.11. De proyectos de energía

³⁸ Pagina Web del Departamento Nacional de Planificación.

4.10. Precios Sociales³⁹

Entre los más importantes:

La tasa social de descuento: 12%.

Divisas: 1.18

Mano de obra profesional: 1.00

Mano de obra no calificada: 0.60

Maquinarias y equipos industriales: 0.77

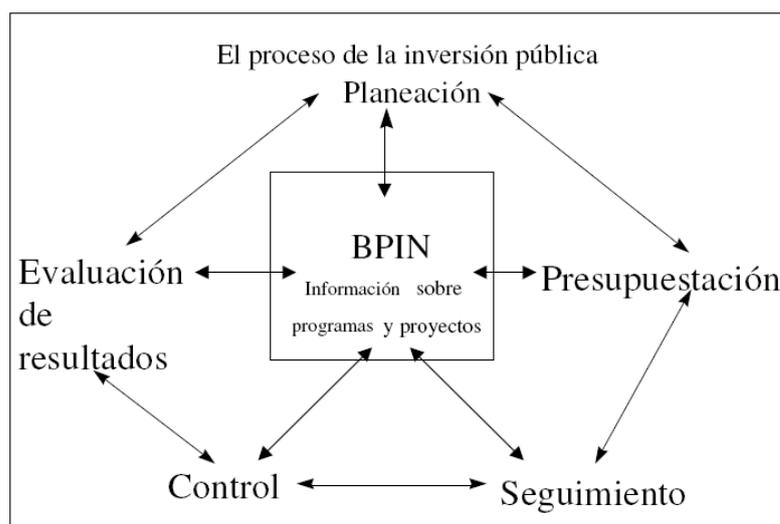
Terrenos: 1.00

4.11. Banco de proyectos⁴⁰

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión es la instancia que liga la planeación con la programación y el seguimiento de programas y proyectos de inversión pública, por medio de sus componentes y funciones.

El BPIN apoya los procesos de planeación, presupuesto, seguimiento, control y evaluación de resultados de la inversión pública.

Grafico N° 11



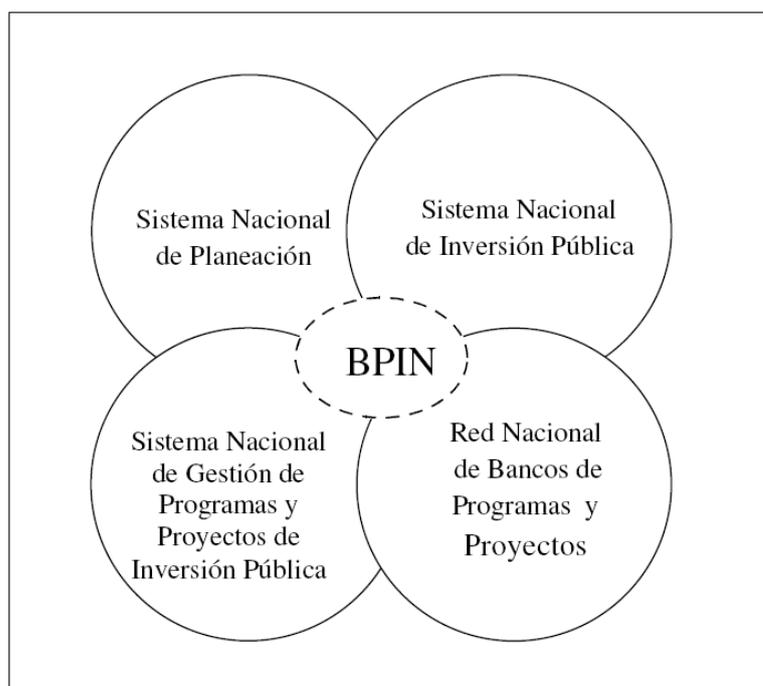
Fuente: Dirección de inversiones y Finanzas Públicas

³⁹ Estimación de Precios de Cuenta para Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴⁰ El BPIN para principiantes, Departamento Nacional de Planificación, Colombia. Diciembre 2002.

El BPIN hace parte de los sistemas nacionales de planeación, inversión pública, gestión de programas y proyectos de inversión pública y de la red nacional de bancos de programas y proyectos.

Grafico N° 12



Fuente: Dirección de inversiones y Finanzas Públicas

En resumen:

Casi todos los SNIP de estos países comparten algunas características generales, pero se adecuan a la estructura política e institucionalidad de cada uno.

En los SNIP existe legislación que regula su funcionamiento y que conforma un marco legal que norma su operación. Su objetivo es brindar el necesario respaldo para que el sistema pueda funcionar, definiendo las obligaciones y responsabilidades de las distintas instituciones involucradas.

En todos los SNIP existen otras entidades que participan en la operación del sistema, como garantes del cumplimiento de planes y políticas o bien, brindando asesoría técnica a la entidad rectora.

Por su concepción como sistemas nacionales, los SNIP incorporan a todas las entidades del sector público que realizan actividades de inversión. Ello incluye a ministerios, empresas y a organismos descentralizados.

Dado que los Bancos de Proyectos, de los cuales se derivó la idea de los SNIP, nacieron como una herramienta de apoyo al proceso de planificación de inversiones, los sistemas más antiguos se vinculan a las Oficinas o Ministerios de Planificación. En la medida en que éstas fueron reestructuradas o desaparecieron, los sistemas más recientes se vinculan a los Ministerios de Hacienda o de Economía.

En cuanto al aspecto metodológico, la estructura de las metodologías es similar en todos los SNIP, incorporando capítulos sobre identificación del proyecto, diagnóstico de la situación actual, análisis de alternativas y evaluación privada y social. Como es de esperar, los sistemas que llevan más tiempo operando cuentan con una mayor cantidad de metodologías de preparación y evaluación de proyectos.

El uso de la Tasa Social de Descuento es generalizado en los distintos países. No tanto el uso de precios sociales de la mano de obra, de la divisa y el valor social del tiempo.

Por último, el tipo de fuentes de financiamiento incorporados a los SNIP es muy variado. En general, se trata de incorporar a todos los recursos de inversión de que disponen las entidades que hacen parte del SNIP.

IV. SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN EN EL PERÚ

1. Antecedentes

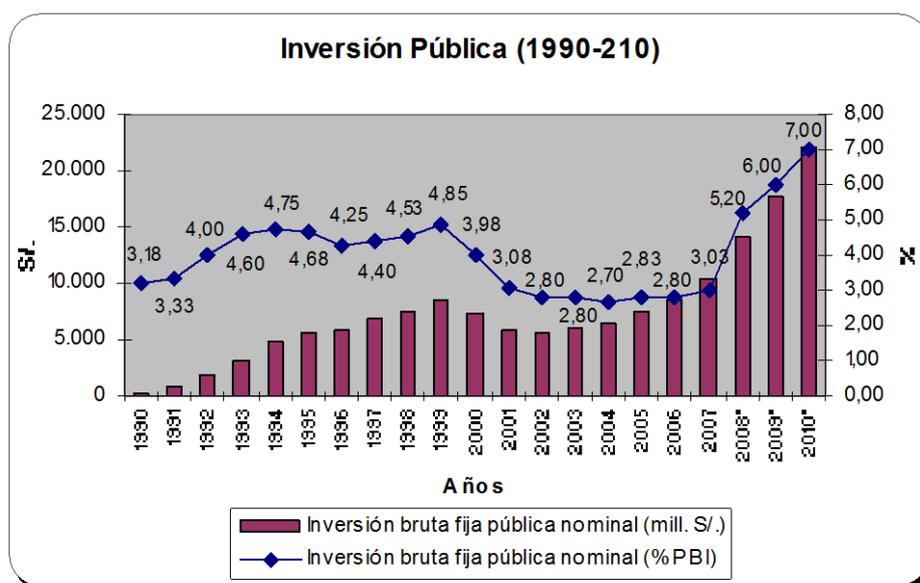
1.1. Conceptos⁴¹

Algunas definiciones necesarias:

Proyectos de Inversión Pública (PIP).- “Un Proyecto de Inversión Pública constituye una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una Entidad; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos”.

En siguiente cuadro se observa una tendencia ascendente de la Inversión Pública.

Grafico N° 13



FUENTE: BCR – MEF, Mar 2009

Proyecciones del MMM 2008 - 2010

Proyecto Viable.- “Un proyecto se declara viable cuando a través del perfil o estudio de preinversión ha demostrado ser socialmente rentable, sostenible y compatible con las políticas sectoriales nacionales o locales”.

⁴¹ Preguntas frecuentes, Ministerio de Economía y Finanzas; Dirección nacional del Presupuesto Público.

Recursos Públicos. - Se consideran Recursos Públicos a “todos los recursos financieros y no financieros de propiedad del Estado o que administran las Entidades del Sector Público. Los recursos financieros comprenden todas las fuentes de financiamiento. Esta definición incluye a los recursos provenientes de cooperación técnica no reembolsable (donaciones y transferencias), así como a todos los que puedan ser recaudados, captados o incorporados por las Entidades sujetas a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública”.

1.2. Antes del SNIP

El mayor problema de la Inversión Pública antes que entrara en vigencia el Sistema Nacional de Inversión Pública es el uso ineficiente de los recursos públicos expresados en:

- Duplicidad de la Inversión.
- Proyectos No Sostenibles.
- Sobre dimensionamiento de la inversión.
- Desviaciones de objetivos y políticas.
- Alto riesgo de la inversión.
- Proyectos no rentables.

Grafico N° 14



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

1.3. ¿Qué es el Sistema nacional de Inversión Pública?

Según el concepto del MEF⁴² “El SNIP es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública”.

1.4. Objetivos del SNIP

El artículo 5º de la Ley N° 27293 nos dice que el Sistema Nacional de Inversión Pública busca lograr los siguientes objetivos:

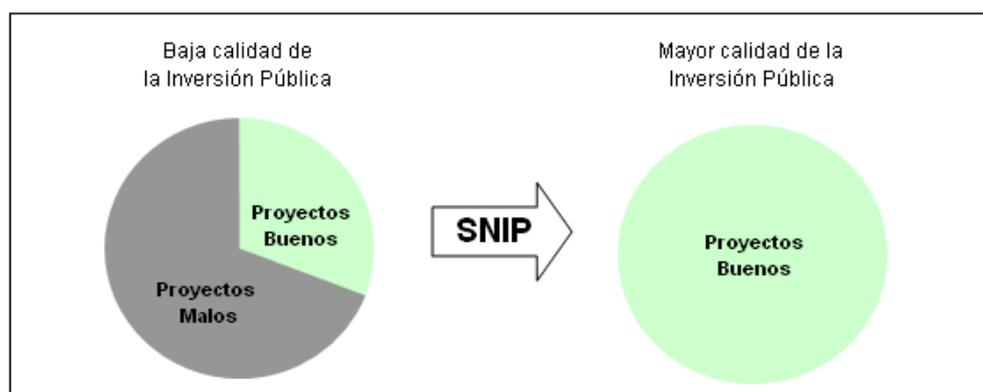
- Propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: Perfil - Prefactibilidad - Factibilidad - Expediente técnico - Ejecución - Evaluación ex post.
- Fortalecer la capacidad de planeación del Sector Público.
- Crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de 3 años.

Por otro lado, el MEF como Dirección Nacional del Presupuesto Público, dice que el SNIP busca los siguientes objetivos:

- Optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la ejecución de proyectos de Inversión Pública.
- Lograr que los escasos recursos públicos destinados a la inversión por las distintas instancias del Gobierno tengan la mayor rentabilidad o impacto social.
- Mejorar la calidad del gasto.
- Busca que los proyectos sean viables.

⁴² ¿Cómo trabajamos?, Ministerio de Economía y Finanzas; Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

Grafico N° 15



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

En el siguiente cuadro se observa la variación en cuanto a monto de inversión con la intervención del SNIP, el cual refleja uno de sus objetivos.

Cuadro N° 1

Variación del monto de inversión del monto de inversión de PIP producto de su evaluación en el marco del SNIP

Sector	Nivel en el que fueron declarados viables	PIP cuyo monto disminuyó				PIP cuyo monto incremento			
		# PIP	Monto (S/.) antes de la Evaluación	Monto (S/.) después de la Evaluación	Ahorro (S/.)	# PIP	Monto (S/.) antes de la Evaluación	Monto (S/.) después de la Evaluación	Incremento (S/.)
GN	Perfil	241	635.725.120	512.945.331	122.779.789	407	551.909.077	696.364.049	144.454.972
	Pre-Factibilidad	24	151.639.030	116.593.027	35.046.003	60	311.423.026	389.471.979	78.048.953
	Factibilidad	7	348.642.012	278.579.747	70.062.265	20	1.038.943.331	1.384.372.257	345.428.926
GR	Perfil	872	1.466.015.961	1.190.561.887	275.454.074	1.410	1.771.426.294	2.373.501.299	602.075.005
	Pre-Factibilidad	26	195.432.637	141.186.991	54.245.646	69	226.143.299	320.079.812	91.936.513
	Factibilidad					23	1.201.989.307	1.869.919.708	667.930.401
GL	Perfil	1.900	2.450.592.900	1.872.290.729	578.302.171	3.184	2.910.388.602	3.814.596.028	904.207.426
	Pre-Factibilidad	37	254.206.787	189.410.991	64.795.796	108	390.403.952	522.997.829	132.593.877
	Factibilidad	8	141.726.295	125.310.442	16.415.853	38	508.816.570	837.004.200	328.187.630
Empresa	Perfil	139	304.549.292	236.995.661	67.553.631	172	477.077.951	690.550.244	213.472.293
	Pre-Factibilidad	6	19.269.548	17.924.755	1.344.793	22	93.625.799	140.111.843	46.486.044
	Factibilidad	2	27.607.727	24.414.923	3.192.804	4	89.783.331	106.899.894	17.116.563
		3.262	5.995.407.309	4.706.214.484	1.289.192.825	5.517	9.573.930.539	13.145.869.142	3.571.938.603

Fuente: Baco de Proyectos - MEF, Jul 2008

2. Normatividad

2.1. Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública

Creada por la Ley N° 27293, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 28 de Junio de 2000; modificada por las Leyes Nos. 28522 y 28802, publicadas en el diario oficial "El Peruano" el 25 de mayo de 2005 y el 21 de julio de 2006 y por el Decreto Legislativo No. 1005, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 3 de mayo de 2008.

Objetivo

Según el artículo 1º de esta Ley, se crea con la finalidad de optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

Ámbito de aplicación

Según el artículo 2º de esta ley, quedan sujetas de aplicación las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno, que ejecuten Proyectos de Inversión con Recursos Públicos. Las Entidades y Empresas son agrupadas por Sectores y niveles de gobierno.

La incorporación de los Gobiernos Locales al ámbito de aplicación de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública es de forma progresiva.

2.2. Directiva para la Programación Multianual de la Inversión Pública

Aprobada por el Decreto Supremo N° 176-2006-EF, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 18 de noviembre de 2006.

Objetivo

Según el artículo 1º de esta directiva el objetivo es establecer las pautas y criterios que orienten la programación multianual de la inversión pública del nivel nacional el cual comprende el conjunto de Proyectos de Inversión Pública (PIP) incluyendo los gastos de operación y mantenimiento que requieran, a fin de optimizar la asignación y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Ámbito de aplicación

Según el artículo 3º de esta directiva, es aplicable a las entidades y empresas del sector público no financiero del Gobierno Nacional.

2.3. Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública

Aprobada por el Decreto Supremo N° 102-2007-EF, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 19 de julio de 2007 y modificada por el Decreto Supremo N° 185-2007-EF, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 24 de noviembre de 2007.

Ámbito de aplicación

Según el artículo 1º de este reglamento, es aplicable a todas las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno que ejecuten Proyectos de Inversión Pública.

En el caso de los Gobiernos Locales, las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública solamente son aplicables a aquellos incorporados a este Sistema.

3. Estructura

3.1. Aplicación de las Normas del SNIP:

Las entidades sujetas al SNIP deben aplicar las normas contenidas en:

- Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Leyes y reglamentos del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas (DGPM)

3.2. Gobiernos Locales:

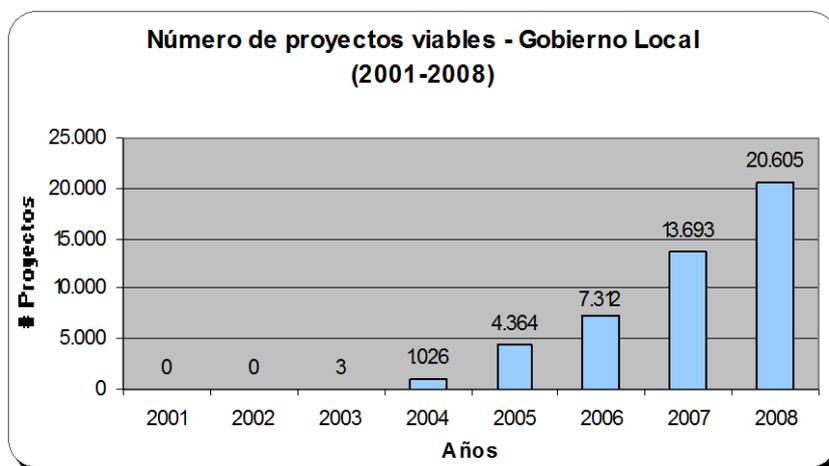
Las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública son de observancia obligatoria para los siguientes Gobiernos Locales:

- Aquellos que se encuentren incorporados al Sistema Nacional de Inversión Pública.

- Aquellos que, por Acuerdo de su Concejo Municipal, se incorporen voluntariamente.
- Aquellos que programen presentar una solicitud para la concertación de una operación de endeudamiento externo para el financiamiento de un PIP.
- Los Gobiernos Locales que sean incorporados gradualmente por la DGPM.
- Los Gobiernos Locales sujetos al SNIP deben contar con un órgano que realice las funciones de Oficina de Programación e Inversiones.

Los Proyectos viables a nivel de gobierno local están aumentando rápidamente.

Grafico N° 16



Fuente: Banco de proyectos - MEF, Mar 2009

3.3. Organización del Sistema Nacional de Inversión Pública

Conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la DGPM, así como los Órganos Resolutivos, las Oficinas de Programación e Inversiones, así como las Unidades Formuladoras (UF) y las Unidades Ejecutoras (UE) de cada Entidad.

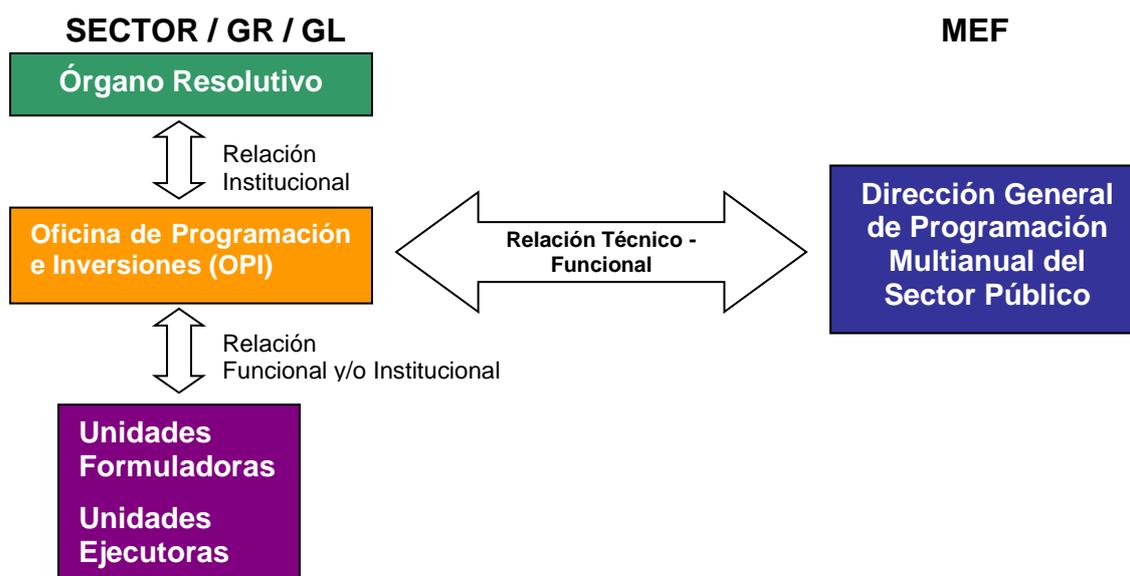
Grafico N° 17



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

La DGPM mantiene relación técnico-funcional directa con la OPI y a través de ella con la UF y la UE.

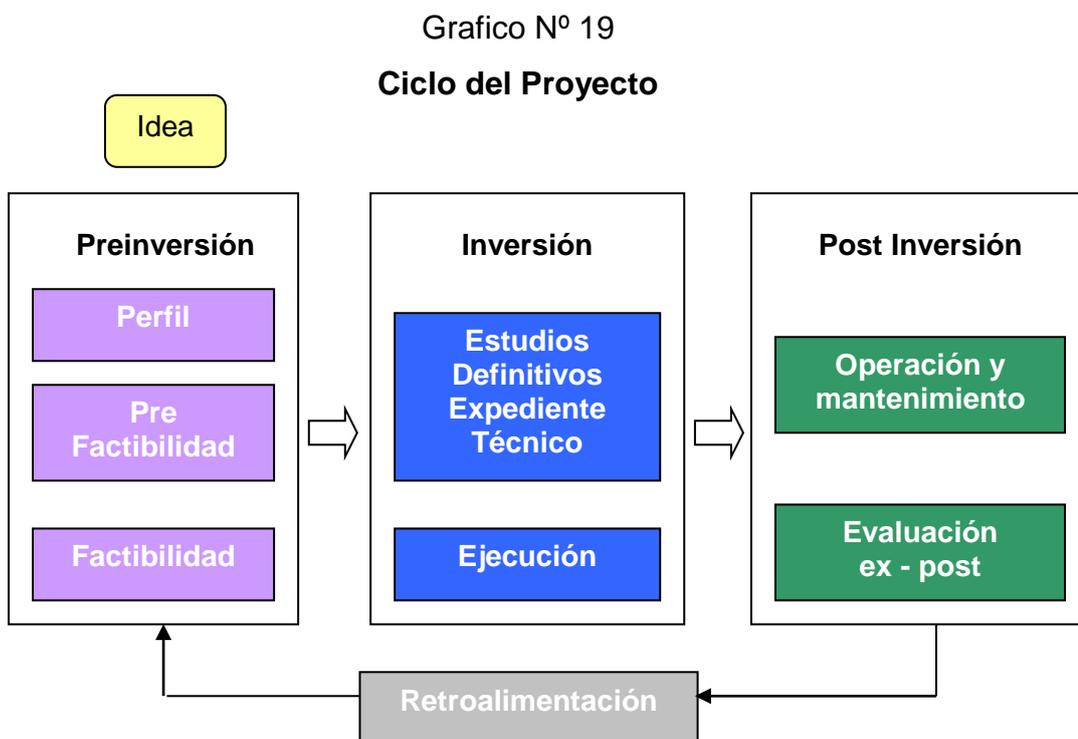
Grafico N° 18



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

4. Ciclo del Proyecto

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se establece a partir de normas técnicas, métodos y procedimientos de observancia obligatoria aplicables a las Fases de Preinversión, Inversión y Postinversión y a los órganos conformantes del SNIP.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

4.1. Fase de Pre Inversión:

La Fase de Preinversión tiene como objeto evaluar la conveniencia de realizar un PIP en particular. En esta fase se realiza la evaluación ex ante del proyecto, destinada a determinar la pertinencia, rentabilidad social y sostenibilidad del PIP, criterios que sustentan la declaración de viabilidad.

Según la Directiva General esta fase comprende la elaboración del Perfil, del estudio de Prefactibilidad y del estudio de Factibilidad.

La elaboración del Perfil es obligatoria. Los niveles de estudios de preinversión mínimos que deberá tener un PIP para poder ser declarado viable por una OPI.

El órgano responsable de la evaluación del PIP, podrá recomendar estudios adicionales, dependiendo de las características o de la complejidad del proyecto.

La fase de preinversión culmina con la declaratoria de viabilidad del PIP.

4.1.1. Estudios de Preinversión de Proyectos de Inversión Pública:

Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad

La UF elabora el Perfil, lo registra en el Banco de Proyectos, el mismo que asigna automáticamente la OPI responsable de su evaluación.

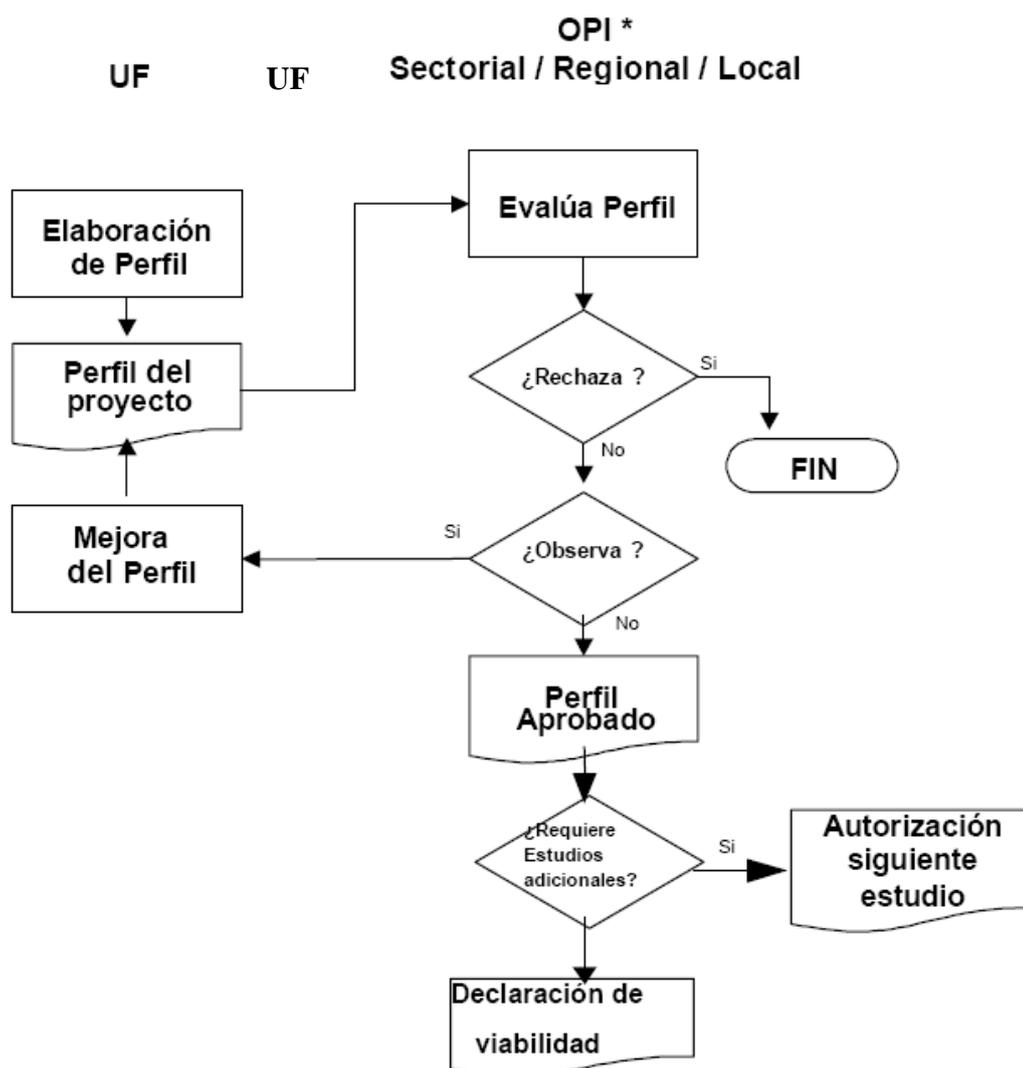
La OPI recibe el Perfil, evalúa el PIP, emite un Informe Técnico. Con dicho Informe la OPI puede:

- Aprobar el Perfil y autorizar la elaboración de otro nivel de estudios.
- Declarar la viabilidad del PIP.
- Observar el estudio.
- Rechazar el PIP.

En caso corresponda declarar la viabilidad del proyecto con el estudio de Perfil, dicho estudio deberá formularse teniendo en cuenta los contenidos mínimos de Perfil.

A continuación, el proceso de presentación y evaluación del Perfil:

Grafico N° 20



* Incluye a las Unidades Evaluadoras de una Empresa que pertenece a más de un Gobierno Regional o Local

Fuente: Directiva General del SNIP, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Para los estudios de Prefactibilidad y factibilidad, el procedimiento es el mismo.

En el caso de Proyectos de Inversión Pública financiados con endeudamiento, la OPI puede:

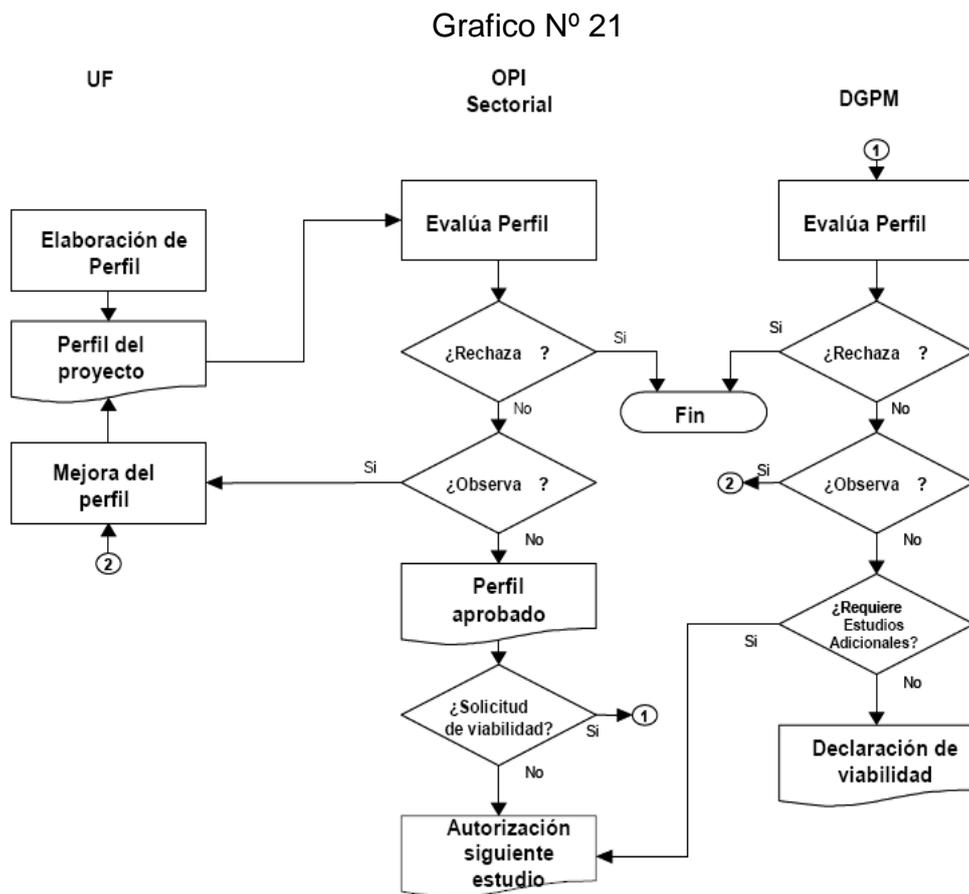
- Aprobar el Perfil y recomendar otro nivel de estudios.
- Aprobar el Perfil y solicitar la declaración de viabilidad del PIP a la DGPM.
- Observar el estudio.

- Rechazar el PIP.

En caso de que la OPI solicite la viabilidad del proyecto con estudios a nivel de Perfil, la DGPM evalúa el PIP y emite un Informe Técnico. Con dicho Informe puede:

- Recomendar otro nivel de estudios.
- Declarar la viabilidad del PIP.
- Observar el estudio.
- Rechazar el PIP.

En el siguiente gráfico se esquematiza lo anterior:



Fuente: Directiva General del SNIP, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Para los estudios de Prefactibilidad y factibilidad, el procedimiento es el mismo.

En todos los casos señalados, una vez que la OPI declara la viabilidad de un PIP, tiene un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles para comunicarla a la DGPM.

4.1.2. Declaración de Viabilidad:

La viabilidad de un proyecto es requisito previo a la fase de inversión. Se aplica a un Proyecto de Inversión Pública que a través de sus estudios de preinversión ha evidenciado ser socialmente rentable, sostenible y compatible con los Lineamientos de Política.

La declaración de viabilidad sólo podrá otorgarse si cumple con los siguientes requisitos:

- Ha sido otorgada a un PIP, de acuerdo a las definiciones establecidas.
- No se trata de un PIP fraccionado.
- La UF tiene las competencias legales para formular el proyecto.
- La OPI tiene la competencia legal para declarar la viabilidad del proyecto.
- Las entidades han cumplido con los procedimientos que se señalan en la normatividad del SNIP.
- Los estudios de preinversión del proyecto han sido elaborados considerando los Parámetros y Normas Técnicas para Formulación y los Parámetros de Evaluación.
- Los estudios de preinversión del Proyecto han sido formulados considerando metodologías adecuadas de evaluación de proyectos, las cuales se reflejan en las Guías Metodológicas que publica la DGPM.
- Los proyectos no están sobredimensionados respecto a la demanda prevista, y los beneficios del proyecto no están sobreestimados.

Dadas las estadísticas, en cuanto a proyectos viables desde la creación del SNIP, la cantidad de proyectos en todos sus niveles han aumentado.

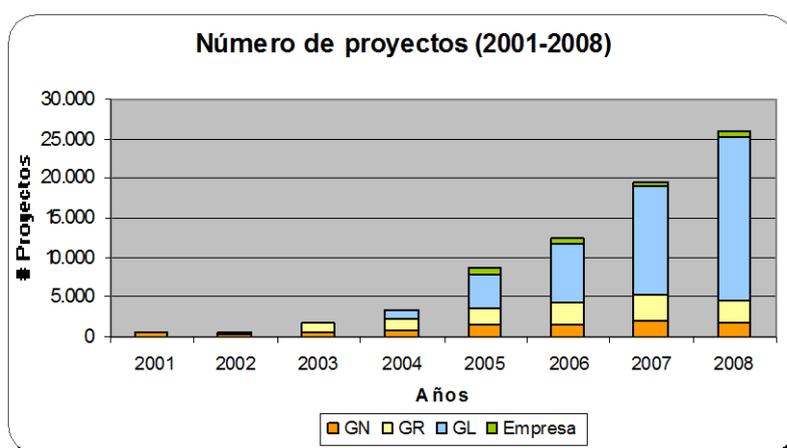
Cuadro N° 2

Número de proyectos viables según cadena institucional

Entidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GN	471	137	447	720	1.556	1.552	2.144	1.696
GR	0	353	1.295	1.539	2.083	2.881	3.298	2.983
GL	0	0	3	1.026	4.364	7.312	13.693	20.605
Empresa	4	22	80	88	579	725	515	538
Total	475	512	1.825	3.373	8.582	12.470	19.650	25.822

Fuente: Banco de Proyectos - MEF, Mar 2003

Grafico N° 22



FUENTE: Banco de proyectos – MEF, Mar 2009

4.1.3. Plazos de evaluación:

Para la evaluación de un PIP o Programa de Inversión, la OPI y la DGPM tienen, cada una, un plazo⁴³ no mayor de:

- Veinte (20) días hábiles para la emisión del Informe Técnico, a partir de la fecha de recepción del Perfil.
- Treinta (30) días hábiles para la emisión del Informe Técnico, a partir de la fecha de recepción del estudio a nivel de Prefactibilidad.
- Cuarenta (40) días hábiles para la emisión del Informe Técnico, a partir de la fecha de recepción del estudio a nivel de Factibilidad.

Cuando se presenten solicitudes para autorizar la elaboración del estudio de Factibilidad, la OPI ó la DGPM, tiene un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, para emitir el Informe Técnico correspondiente.

⁴³ Artículo 20° de la Resolución Directoral N° 002-2009-EF/68.01

4.1.4. Niveles mínimos de estudios

Para la declaración de viabilidad de un PIP, se deberá contar, como mínimo, con el nivel de estudios siguiente:

PERFIL SIMPLIFICADO: Para los PIP cuyos montos de inversión, a precios de mercado, sean iguales o menores a S/. 1'200,000.00 (Un Millón Doscientos y 00/100 Nuevos Soles).

PERFIL: Para los PIP cuyos montos de inversión, a precios de mercado, sean iguales o menores a S/. 6'000,000.00 (Seis Millones y 00/100 Nuevos Soles).

PREFACTIBILIDAD: Para los PIP cuyos montos de inversión, a precios de mercado, sean mayores a S/. 6'000,000.00 (Seis Millones y 00/100 Nuevos Soles) y hasta S/. 10'000,000.00 (Diez Millones y 00/100 Nuevos Soles).

FACTIBILIDAD: Para los PIP cuyos montos de inversión, a precios de mercado, sean mayores a S/. 10'000,000.00 (Diez Millones y 00/100 Nuevos Soles).

4.1.5. Uso de Precios Sociales⁴⁴

Precios Sociales de Bienes Transables:

Precio Social de Bienes Importables = Precio CIF*PSD+MC+GF

Donde:

MC: Margen comercial del importador por manejo, distribución y almacenamiento.

GF: Gastos de flete nacional neto de impuestos.

PSD: Precio Social de la Divisa

Precio Social de Bienes Exportables = Precio FOB*PSD-GM-GF+GT

⁴⁴ Anexo SNIP 09: Parámetros de Evaluación, Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Donde:

GM: Gastos de manejo neto de impuestos

GF: Gastos de flete del proveedor al puerto nacional neto de impuestos

GT: Gastos de transporte nacional al proyecto neto de impuestos

PSD: Precio Social de la Divisa

Precio Social de la Divisa = PSD = 1.08*Tipo de cambio nominal (nuevos soles por US\$ dólar)

Es la valoración de una divisa adicional en términos de recursos productivos nacionales. Discrepa del costo privado de la divisa por la existencia de distorsiones en la economía, tales como aranceles y subsidios.

Precios Sociales de Bienes No Transables:

Un bien o servicio es no transable cuando su precio interno se determina por la demanda y oferta internas. Para el cálculo del precio social de los bienes no transables se debe utilizarlos precios de mercado excluyendo todos los impuestos y subsidios.

Valor Social del Tiempo:

Urbana: 4,96

Rural: 3,32

Usuarios de transporte:

Aéreo nacional: 4,25

Interurbano auto: 3,21

Interurbano público: 1,67

Urbano auto: 2,80

Urbano transporte público: 1,08

Precios Sociales de los Combustibles

Combustibles: 0.66

Precios Social de la Mano de Obra no Calificada:

Cuadro N° 3

Factores de corrección o de ajuste

Región Geográfica	Urbano	Rural
Lima Metropolitana	0.86	-
Resto Costa	0.68	0.57
Sierra	0.60	0.41
Selva	0.63	0.49

Fuente: Anexo SNIP 09, MEF

Tasa Social de Descuento:

Tasa social de descuento: 11%

Tasa social de descuento nominal: 14%

4.1.6. Metodologías⁴⁵

Existen los siguientes manuales metodológicos:

➤ **Generales:**

Guía General de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil.

Guía de orientación (Perfil).

➤ **Sectoriales:**

Electricidad rural

Universidades

Caminos Vecinales

Educación

Salud

Saneamiento

Residuos sólidos

Riego

Además, están los siguientes Casos Prácticos:

⁴⁵ Pagina Web del Ministerio de Economía y Finanzas.

Caminos Vecinales
Infraestructura Educativa
Infraestructura para Salud
Agua Potable y Saneamiento
Infraestructura de Riego menor
Pistas y Veredas
Electricidad Rural
Implementación de espacios Deportivos

4.1.7. Estructuras de las Metodologías

Estas metodologías constan de un documento que detallan los pasos a seguir en la preparación y evaluación del proyecto. En este caso se presenta el contenido del documento “Guía General de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil”:

Introducción

MÓDULO 1: Aspectos generales

TAREA 1.1: Nombre del proyecto

TAREA 1.2: Unidad formuladora y ejecutora del proyecto

TAREA 1.3: Participación de las entidades involucradas y de los beneficiarios

TAREA 1.4: Marco de referencia

MÓDULO 2: Identificación

TAREA 2.1: Diagnóstico de la situación actual

TAREA 2.2: Definición del problema y sus causas

TAREA 2.3: Objetivo del proyecto

TAREA 2.4: Alternativas de solución

MÓDULO 3: Formulación

TAREA 3.1: El ciclo del proyecto y su horizonte de evaluación

TAREA 3.2: Análisis de la demanda

TAREA 3.3: Análisis de la oferta

TAREA 3.4: Balance oferta - demanda

TAREA 3.5: La secuencia de etapas y actividades de cada proyecto alternativo y su duración

TAREA 3.6: Los costos a precios de mercado
TAREA 3.7: Flujo de costos a precios de mercado
MÓDULO 4: Evaluación
TAREA 4.1: Evaluación económica a precios de mercado
TAREA 4.2: Estimación de los costos sociales
TAREA 4.3.a: Evaluación social – aplicación de la metodología costo efectividad
TAREA 4.3.b: Evaluación social – aplicación de la metodología costo beneficio
TAREA 4.4: Análisis de sensibilidad
TAREA 4.5: Seleccionar el mejor proyecto alternativo
TAREA 4.6: El análisis de sostenibilidad del proyecto seleccionado
TAREA 4.7: El análisis de impacto ambiental del proyecto seleccionado
TAREA 4.8: El marco lógico del proyecto seleccionado
MÓDULO 5: Conclusiones
MÓDULO 6: Anexos

4.2. Fase de Inversión⁴⁶:

Un PIP ingresa en la fase de inversión luego de ser declarado viable.

La fase de inversión comprende la elaboración del Estudio Definitivo o Expediente Técnico detallado y la ejecución del PIP.

4.2.1. Estudio Definitivo o Expediente Técnico detallado

La elaboración de los estudios definitivos o expedientes técnicos detallados debe seguir los parámetros bajo los cuales fue otorgada la declaración de viabilidad y observar el cronograma de ejecución del estudio de preinversión con el que se declaró la viabilidad.

Se deberá constatar que exista correspondencia entre el Estudio Definitivo o Expediente Técnico detallado y el estudio de preinversión por el que se otorgó la viabilidad, en los aspectos siguientes: objetivo del PIP; monto de inversión; metas asociadas a la capacidad de producción

⁴⁶ Directiva General del Sistema Nacional de inversión Pública.

del servicio; metrados; metas físicas; tecnología de producción; plazo de ejecución; componentes; y localización geográfica y/o área de influencia.

4.2.2. Ejecución del Proyecto

La ejecución de un PIP sólo podrá iniciarse, si el Estudio Definitivo o Expediente Técnico detallado cuenta con la opinión favorable de la OPI respectiva o de la DGPM.

El cronograma de ejecución del proyecto debe basarse en el cronograma de ejecución previsto en los estudios de preinversión del mismo, a fin de que el proyecto genere los beneficios estimados de manera oportuna. Para ello, deberán programarse los recursos presupuestales necesarios para que el proyecto se ejecute en los plazos previstos.

4.2.3. Seguimiento:

La DGPM y las OPI, ya sea por su responsabilidad institucional o funcional, se encuentran facultadas para realizar coordinadamente el seguimiento de las metas físicas y financieras de los PIP. Dicha facultad se ejerce a través de instrumentos y procedimientos de observancia obligatoria para todas las UE.

4.2.4. Modificaciones de un PIP durante la fase de inversión.

Durante la fase de inversión, un PIP puede ser objeto de modificaciones sustanciales y no sustanciales que pueden afectar o no la viabilidad del PIP. Los tipos de modificaciones y las acciones a realizar son las siguientes:

Cuadro N° 4

	FASE DE INVERSIÓN		ACCIÓN
	Elaboración del Expediente Técnico (hasta antes de iniciar ejecución)	Ejecución del PIP	
MODIFICACIONES	<p>El monto de inversión se incrementa hasta en 10% respecto del valor establecido en el estudio de preinversión por el que se otorgó la viabilidad, por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actualización de precios; ó - Modificaciones no sustanciales 	<ul style="list-style-type: none"> - El monto de inversión se incrementa o disminuye por la actualización de precios por aplicación de las fórmulas polinómicas de reajuste de precios o disminuye como resultado del proceso de selección; en este último caso se aplican los límites establecidos en la normatividad de contrataciones y adquisiciones o la que resulte aplicable ó, - A causa de modificaciones no sustanciales, el monto de inversión se incrementa hasta en 10% respecto del valor establecido en el estudio de preinversión por el que se otorgó la viabilidad. 	I) No es necesario verificar la viabilidad del PIP, siempre que siga siendo rentable socialmente, en consecuencia, la UE puede iniciar o continuar con la ejecución del PIP, según sea el caso.
	<ul style="list-style-type: none"> - A causa de modificaciones no sustanciales, el monto de inversión se incrementa en más del 10% y menos del 30% respecto del valor establecido en el estudio de preinversión por el que se otorgó la viabilidad; ó, - Si el proyecto pierde alguna condición necesaria para su sostenibilidad; - Se suprimen metas asociadas a la capacidad de producción del servicio o componentes, aunque el monto de inversión no varíe. 		II) Debe realizarse la verificación de la viabilidad del PIP.
	<ul style="list-style-type: none"> - A causa de modificaciones no sustanciales, el monto de inversión se incrementa en más del 30% respecto del valor establecido en el estudio de preinversión por el que se otorgó la viabilidad; ó, - El PIP es objeto de modificaciones sustanciales. 		III) No procede la verificación de la viabilidad del PIP.

Fuente: Directiva General del SNIP, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

4.3. Fase de Post Inversión⁴⁷:

Un PIP se encuentra en la Fase de Postinversión una vez que ha culminado totalmente la ejecución del PIP.

La Fase de Postinversión comprende la operación y mantenimiento del PIP ejecutado, así como la evaluación ex post. La evaluación ex post es el proceso para determinar sistemática y objetivamente la eficiencia,

⁴⁷ Directiva General del Sistema Nacional de inversión Pública.

eficacia e impacto de todas las acciones desarrolladas para alcanzar los objetivos planteados en el PIP.

4.3.1. Operación y Mantenimiento del PIP.

Una vez culminada la Fase de Inversión, se inicia la producción de bienes y/o servicios del PIP. La Entidad a cargo de la operación y mantenimiento del PIP, deberá ejecutar las actividades, operaciones y procesos necesarios para su producción de acuerdo a lo previsto en el estudio que sustentó su declaración de viabilidad.

Asimismo, el responsable de la UE deberá priorizar la asignación de los recursos para realizar un mantenimiento adecuado.

4.3.2. Evaluación Ex Post

En los PIP cuya viabilidad ha sido declarada sobre la base de un Perfil, la evaluación Ex post la puede realizar una agencia independiente o un órgano distinto de la UE que pertenezca al propio Sector, Gobierno Regional o Local, sobre una muestra representativa de los PIP cuya ejecución haya finalizado.

En el caso de los PIP cuya viabilidad ha sido declarada sobre la base de un estudio de Prefactibilidad, la evaluación Ex post se deberá realizar a una muestra representativa del total de los PIP cuya ejecución haya finalizado. Dicha evaluación se realiza por la UE a través de una agencia independiente

Todos los PIP cuya viabilidad ha sido declarada sobre la base de un estudio de Factibilidad, requieren que la evaluación Ex post sea realizada por la UE a través de una agencia independiente.

En todos los casos, el estudio de evaluación Ex post de un PIP no se considera terminado hasta la conformidad, por parte de la DGPM, de la evaluación efectuada.

5. Banco de Proyectos:

Deben realizarse los siguientes registros:

La DGPM establecerá códigos de acceso al Banco de Proyectos sólo para el ingreso de la información y el registro de las evaluaciones y declaraciones de viabilidad.

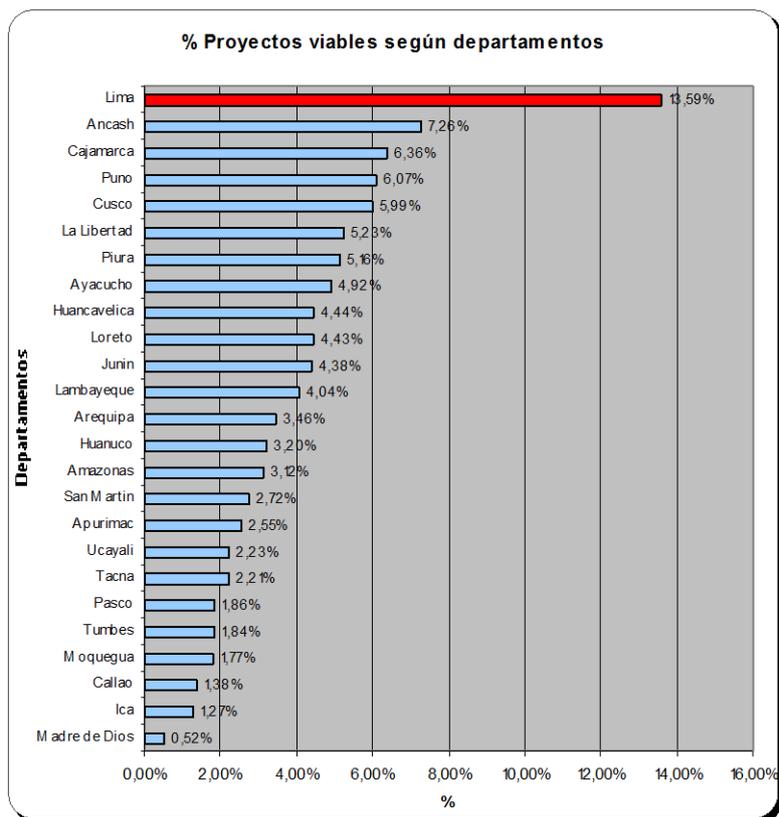
En ningún caso deberá registrarse nuevamente un mismo proyecto.

La OPI registra y actualiza a las UF de su Sector, Gobierno Regional o Local, directamente en el Banco de Proyectos.

El Banco de proyectos nos facilita información de algún proyecto específico en cualquiera de sus fases y estadísticas necesarias para el seguimiento de la evaluación del SNIP.

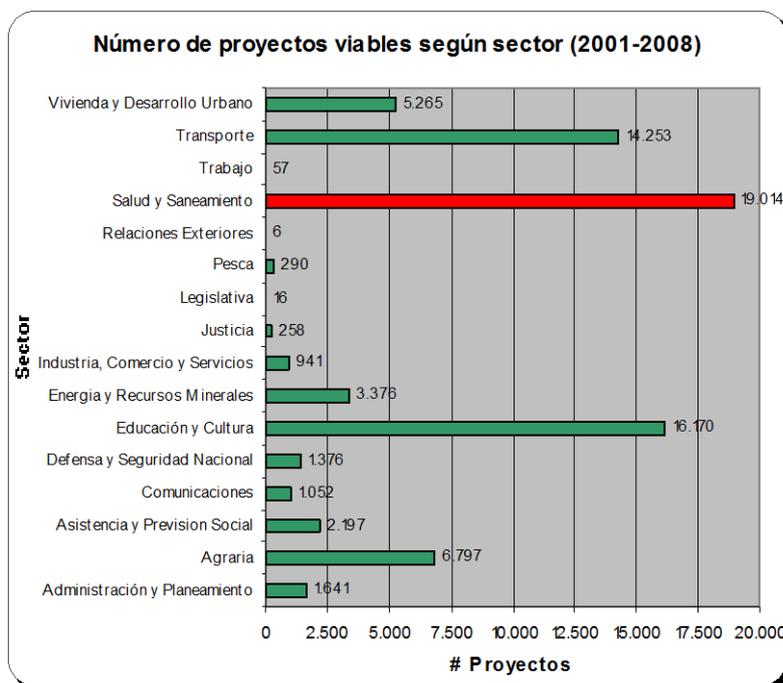
Por ejemplo, los proyectos viables según departamentos y según sector:

Grafico N° 23



FUENTE: Banco de proyectos – MEF, Mar 2009

Grafico N° 24



FUENTE: Banco de proyectos – MEF, Mar 2009

6. Situación actual del SNIP.

6.1 Cultura de Proyectos:

El Sistema Nacional de Inversión Pública ha promovido la importancia de conocer, en forma ex – ante, los beneficios, impactos, rentabilidades y características de los recursos asignados a los proyectos. Medianamente se ha avanzado, dentro del principio de escasez y con el objeto de mejorar la calidad de la inversión, por abandonar una cultura incremental del gasto y sustituirla por otra donde prevalezca la calidad, la eficiencia y los impactos sobre grupos y regiones más abandonadas.

Por ello, es importante que se desarrolle una cultura de proyectos, ello requiere de la formación de profesionales con especialización en la materia. En el Perú se han realizado capacitaciones que por su estructura y la cantidad de horas, resultan académicamente con muchas limitaciones. Por la naturaleza de los cursos en los centros de enseñanza universitaria, siempre los temas de formulación y evaluación de proyectos quedan pendientes de ser desarrollados, por lo que sería necesario programar cursos donde se expliquen temas específicos (demanda, oferta, evaluación social, etc); también es recomendable realizar capacitaciones según los niveles de conocimiento de los participantes.

6.2 Recursos Humanos:

La experiencia internacional revela la importancia de la formación del capital humano para el éxito de los sistemas de inversión pública. Pero esta conclusión nos lleva hacernos una pregunta ¿qué capital humano tiene nuestro país para implementar efectivamente el SNIP?

En primer lugar el perfil profesional de los funcionarios que se requieren para encargarse del funcionamiento del SNIP. En este sentido los mejores preparados para coordinar cumplir funciones en el SNIP son los profesionales con formación en ciencias económicas y carreras afines. Los actuales funcionarios y encargados del SNIP son profesionales de las carreras ingenieriles, lo cual evidencia la importancia que se daba a

los expedientes técnicos, estudios definitivos antes de la entrada en vigencia del SNIP.

Es la estructura curricular de las escuelas de economía de las principales universidades del país, se encuentra que, por ejemplo, la que tiene una mayor orientación a proyectos de inversión es la Universidad Nacional de Ingeniería. Esta cuenta en el pre-grado, con los siguientes cursos: preparación de proyectos (4 horas semanales), evaluación privada de proyectos (4 horas semanales), evaluación social de proyectos (3 horas semanales), administración de proyectos (2 horas semanales) y temas de proyectos (2 horas semanales). Le sigue la Universidad del Pacífico que cuenta con un curso obligatorio de evaluación de proyectos privados (6 horas semanales) y un curso electivo de evaluación de proyectos sociales (3 horas semanales). Finalmente, la Universidad Católica cuenta con un solo curso de evaluación de proyectos.

Esto evidencia que en general la formación básica (Pre-grado), en el tema de proyectos es muy reducida. A nivel de Post-Grado sólo existen dos instituciones que ofrecen especialización en esta área, la Universidad Nacional de Ingeniería que cuenta con una Maestría en Proyectos de Inversión y ESAN con un Programa de Especialización en Proyectos de Inversión.

Por lo tanto, una segunda conclusión a la que podemos llegar es que los profesionales que en la actualidad trabajan en las áreas de inversión no cuentan con una formación básica y especializada en proyectos de inversión, lo cual hace necesario mirar la capacitación como un proceso que culmine con una especialización.

6.3 Capacitación:

Una de las principales dificultades identificadas es que los recursos humanos de las unidades formuladoras (UF) y Oficinas de programación de inversiones (OPI) de las entidades públicas no cuentan con capacidades suficientes para formular y evaluar proyectos. Las

actividades de capacitación hasta el momento han sido insuficientes en relación a la alta demanda sobre todo regional.

Actualmente se colocan evaluadores sin conocimientos ni experiencia, que lo único que hacen es contribuir a la ineficiencia de su gestión y a pervertir al SNIP.

Una estrategia para garantizar la eficiencia y calidad de proyectos del SNIP esta en la formulación y evaluación. En el caso de la Evaluación es importante asignar la Acreditación de Evaluadores, ya que se encuentran evaluadores que nunca han formulado un perfil.

Por lo anterior, es necesario:

- Acreditar a Evaluadores que antes hayan sido acreditados como formulador, es decir que por ningún motivo debe aceptarse como evaluador a quien no ha sido antes formulador, dado que no tendrá la capacidad para discernir las diferentes situaciones que se presentan, definitivamente se entregara un proyecto mas evaluado, haciendo perder tiempo y dinero al Estado.
- Fortalecer capacidades a los técnicos y funcionarios de las entidades públicas, no solo en los aspectos técnicos, metodológicos y normativos, sino, esencialmente, en los aspectos conceptuales del SNIP, con la finalidad de promover un cambio de cultura en el manejo y ejecución de proyectos de inversión publica.
- Formar profesionales, desde el nivel de pregrado, pasando luego por diplomados y maestrías, para que lideren el SNIP, en su verdadera concepción, y se conviertan en los agentes que garanticen su videncia, desarrollo y consolidación en el Perú.

6.4 Voluntad Política:

En el caso del SNIP, sin voluntad política y sin respaldo institucional permanente, es casi imposible garantizar el cumplimiento de los objetivos y la observancia del marco regulatorio adaptado. El SNIP no puede ser visto como un instrumento de control o de poder de la

administración de turno sino como un proceso de modernización del Estado para respaldar con mejor información la toma de decisiones.

Los funcionarios que aplican el SNIP y en especial las OPI de las entidades del nivel nacional, regional y local tienen una permanente presión política de sus autoridades para que se aprueben proyectos que podrían no ajustarse al sistema y que obedecen a intereses políticos sin sustento técnico.

6.5 Discrecionalidad:

Los Sistemas Nacionales de Inversión pública han aportado considerablemente a una menor discrecionalidad en la asignación de financiamiento a proyectos, haciendo mucho más riguroso y metódico el proceso de aprobación y desembolso de recursos.

Sin embargo, al encontrarnos con la relación de la descentralización y el gasto fiscal se observa errores como:

- No es cierto que más descentralización tenga que significar, más gasto público. Si el dinero se gasta en inversiones de escaso retorno social, por ejemplo, en la construcción de “Elefantes blancos” o en programas y proyectos ineficientes, no habrá impacto en el desarrollo del país, aunque pueda haber beneficios para ciertas zonas específicas. Como los recursos fiscales tienen costo de oportunidad, el dinero que se invierte en pavimentar una vía secundaria que no requiere más que en tratamiento de afirmado, dado el escaso nivel de tráfico que alberga, puede beneficiar determinadas poblaciones de cierta zona, pero a costa de dejar de construir postas medicas o escuelas en otras zonas. De modo que, más gasto publico indiscriminado, es decir sin SNIP, a la larga puede debilitar la remisión de recursos a ciertos proyectos con mayor necesidad de implementación, pero ubicados en otras zonas que no hayan sido presentados suficientemente “rápido”.
- Con un SNIP debilitado aumentan los incentivos para que las burocracias locales puedan gastar a discreción con objeto solamente de perennizar caudillismos y relaciones de clientelaje. Esas del tipo de “si votas por mí, te hago la obra”. Nada seria más perjudicial para

la descentralización que convertirla en un instrumento de más poder estatal sobre los ciudadanos, desnaturalizando su esencia.

6.6 Planificación:

La limitada coordinación entre los programas del gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales y la carencia de prioridades nacionales genera conflictos de competencias y desarticulación de las acciones de los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, la desarticulación que existe entre los documentos de gestión (planes y políticas) limita un accionar coherente del estado.

Muy pocos de los presupuestos de preinversión son parte de un plan nacional o regional y mucho menos pertenecen a una estrategia integral de lucha contra la pobreza. Obedecen, más bien, a pequeñas obras distritales.

6.7 Lentitud:

A pesar de los plazos establecidos en las normas, se producen constantes demoras en la evaluación de los estudios de preinversión. Algunas razones para las demoras son que no hay uniformidad de criterios para la evaluación de proyectos entre las OPI y la DGPM y los procesos de levantamiento de observaciones por proyectos mal formulados.

Para la asignación de los recursos para un proyecto de preinversión, este debe ser aprobado previamente por el presupuesto participativo. Ello implica: un primer año para desarrollar un perfil; un segundo año para presentarlo al juicio del presupuesto participativo; y recién al tercero, podría tener los recursos asignados para su ejecución.

La Ley de Presupuesto autoriza la ejecución del proyecto, el cual demanda la elaboración del expediente técnico. Este debe ser contratado de acuerdo con las normas establecidas por el Consucode, lo cual implica un mes de proceso de contratación, tres meses de elaboración del expediente técnico y otro mes más para levantar las observaciones. Así, si este proceso se inicia en enero, recién en junio se

contaría con el expediente técnico. Estos tiempos son válidos siempre y cuando los postores no observen el proceso.

Entonces, un gobierno regional solo puede empezar a cumplir su promesas electorales tres años después de haber sido elegido. Allí no termina el problema, como los perfiles aprobados tienen una antigüedad de tres a cuatro años, estos están desfasados en precios. Las mismas normas exigen que el perfil sea revaluado para que coincida con el expediente técnico.

6.8 Nivel Mínimo de Estudio:

Ahora los Proyectos de Inversión Pública (PIP) con montos hasta de un millón 200 mil nuevos soles sólo necesitan elaborar y presentar perfiles simplificados, en la fase de preinversión. Así lo indica la Directiva N° 001-2009-EF/68-01 de la Dirección General de Programación Multianual, que entró en vigencia el 10 de febrero de 2009.

Anteriormente se exigían perfiles simplificados a proyectos con montos hasta de 300 mil nuevos soles. Con esta flexibilización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se asegura una mayor rapidez en el trámite de viabilidad durante la fase de preinversión; sin embargo, la agilización en la fase de ejecución dependerá de cada Oficina de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Locales o Regionales.

6.9 Metodologías:

En lo que respecta a los manuales para la preparación de los proyectos disponibles en el portal del MEF es necesario que la metodología empleada en estos documentos sea más práctica y consistente en la prestación de casos, tales que, se mantenga la continuidad de ejemplos enlazados con la temática y relegar la rigurosidad de algunos tópicos que en la realidad son difíciles de aplicar por la complejidad del uso de información en nuestro medio. El aprendizaje es un proceso a desarrollar en etapas, por tanto, las cualidades de los documentos de consulta deben caracterizarse por su claridad, simplicidad y flexibilidad.

Deben desarrollarse mayores instrumentos y herramientas para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, especialmente manuales sectoriales y parámetros técnicos. Por ejemplo, hay dificultad para evaluar proyectos de desarrollo social ya que no se cuenta con guías en este campo.

6.10 Contenido o Estructura de las Metodologías:

El SNIP establece contenidos mínimos para la presentación de proyectos, específicamente a nivel perfil contiene una estructura un poco rígida, por ejemplo, para proyectos de tipo productivos es necesario la incorporación de variables de marketing, es decir, el precio, distribución, descripción de las características del producto, etc. Es cierto que estamos analizando proyectos del sector público, pero puede darse el caso, que se presenten estos tipos de proyectos, como, por ejemplo, un centro preuniversitario de una universidad.

6.11 Tasa de descuento:

La tasa de descuento es aquel parámetro que mide el uso de los recursos del Estado y debe incorporar el riesgo del sector en donde se dirigirá el proyecto, el SNIP define una tasa de 11% para todos los proyectos del sector público; la interrogante sería, si un proyecto del sector agricultura tiene el mismo riesgo que un proyecto del sector educación, entonces ¿Se debe usar la misma tasa de descuento?

V. Desafíos actuales y futuros de los SNIP

A continuación, se mencionan algunos desafíos según Eduardo Aldunate Riedemann, experto ILPES/CEPAL:

- En general los SNIP son con frecuencia criticados por distintas instancias, en especial por autoridades políticas que los presentan ante la opinión pública como sistemas burocráticos que dificultan y demoran el proceso de inversión. En ocasiones esta crítica tiene como trasfondo el interés en adelantar proyectos que no tienen rentabilidad socioeconómica positiva y en otros casos es el deseo de realizar proyectos en plazos sumamente breves saltándose todos los estudios previos.
- Es muy probable que las críticas se sigan dando siempre, pero lo que es preocupante es la debilidad de los SNIP frente a estas. La opinión pública conoce poco o nada de estos sistemas y su uso en instancias como el poder legislativo o autoridades políticas electas es mínimo. Por lo tanto, es importante en adelante validar los SNIP en la opinión pública y entre autoridades de elección popular.
- Los SNIP no deben ni pueden reemplazar la toma de decisiones de asignación de recursos por parte de autoridades de elección popular. Son dichas personas en quienes la población, a través de su voto, ha delegado la responsabilidad de decidir en que se invierte y en que no. Nadie ha votado por un SNIP.
- Los SNIP como sistema de información gerencial para las autoridades políticas (alcaldes, gobernadores, congresistas, presidencia) los SNIP deberían poder brindarles información detallada sobre el estado de avance de cualquier iniciativa de inversión, incluyendo información prospectiva. Además, debe ser de fácil acceso para las autoridades.

- Respecto a la ciudadanía, los SNIP también deberían buscar la forma de lograr una mayor cercanía y una mayor utilización de sus potencialidades. Ello permitiría conocer a tiempo la opinión de quienes apoyan o se oponen a un determinado proyecto. Asimismo, podría servir para recoger oportunamente la opinión de los beneficiarios o afectados por el proyecto sobre aspectos de este que podrían ser mejorados o sobre riesgos que puede enfrentar su desarrollo.

Enseguida algunos desafíos en America Latina.

Para el caso específico de Argentina, se mencionan algunos desafíos según Ruy de Villalobos, exdirector nacional de Inversiones Públicas:

- Está pendiente de diseño y decisión una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, esto es el modo en que se reparten los principales recursos fiscales entre el Gobierno Nacional y las Provincias.
- Reforma tributaria y una reorganización y modernización del Estado Nacional. Todos estos aspectos incidirán en la orientación y ámbitos de incumbencia específica del SNIP.
- Resultará necesario insistir en el fortalecimiento de los organismos del sector público nacional para afrontar las tareas de: i) Diagnósticos y programas de necesidades de inversión sectorial, y programación específica del componente público de esta inversión; ii) Formulación y análisis de proyectos de inversión que correspondan al sector público nacional.
- Deberán dedicarse esfuerzos a la implantación y adecuada explotación del nuevo sistema de información sobre inversiones públicas (SIIP), estableciendo un proceso constante de evaluación de utilidad, de modo de realizar un mantenimiento permanente del mismo.
- Deberá insistirse en la elaboración y divulgación de normas detalladas de formulación y análisis de proyectos y brindando capacitación.

- Deberá explotarse la gran cantidad de información casuística que se recopilará en los módulos o subsistemas de seguimiento y evaluación ex-post de proyectos, a fin de ir elaborando progresivamente estándares relacionados a costos, beneficios, características y lapsos de ejecución de proyectos.
- Deberán concebirse los acuerdos y procedimientos para lograr una mayor coherencia sustantiva en los criterios de selección de inversiones a aplicarse en las distintas Provincias entre sí y con la Nación. Simultáneamente, deberán generarse los mecanismos que permitan establecer estándares de producción de información que permitan comparar y agregar los datos sobre inversiones realizadas y a realizar.

Para el caso específico de Bolivia, se mencionan algunos desafíos según Rodrigo Castro, exdirector de Inversión Pública y Financiamiento externo:

- Aprobar la actualización de las normas básicas del SNIP.
- Sistematizar el banco de proyectos.
- Completar la operativización del Programa de Requerimiento de Financiamiento.
- Desarrollar instrumentos y mejorar el relacionamiento con los municipios.
- Actualizar los parámetros de evaluación.
- Continuar con el desarrollo del Sistema de Información y el Sistema de Gerencia de Proyectos.
- Integración del Sistema Financiero al Sistema de Información.
- Continuar con el desarrollo de metodologías.

- Mejorar los sistemas de capacitación y difusión.
- Mejorar la interrelación con el Sistema de Planificación.

Para el caso específico de Chile, se mencionan algunos desafíos según Juan Cavada Artigues, exjefe división Planificación, Estudios e Inversión:

- Mantener en el Sistema Nacional de Inversiones, en su conjunto, a nivel central, regional y local un número suficiente de profesionales calificados; esta dificultad está asociada principalmente a las diferencias de remuneraciones existentes respecto del sector privado.
- Generación de una cartera de iniciativas de inversión excesiva en relación a los recursos de inversión disponibles y de calidad insuficiente. Esta situación genera una gran carga de trabajo a los analistas de proyectos y, además refleja una mala asignación de los recursos humanos que deben formular y evaluar los proyectos en las entidades inversionistas.
- Insuficiente integración de los proyectos en programas y su correspondiente articulación con las políticas institucionales.
- Avance muy insuficiente en el establecimiento de un sistema de evaluación ex-post.
- La descentralización de la revisión de proyectos y de la emisión de los informes técnicos correspondientes no ha sido acompañada de suficientes recursos y mecanismos de supervisión.
- Pese a los avances metodológicos logrados, aún se manifiestan insuficiencias particularmente en la evaluación de impactos ambientales, efectos urbanos de la inversión pública, proyectos informáticos y en la incorporación de consideraciones distributivas.

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

Para el caso específico de Colombia, se mencionan algunos desafíos según Osvaldo Enrique Rodríguez, exdirector de Inversión y Finanzas Públicas:

- Renovar y actualizar las herramientas disponibles para la gestión de la información sobre programas y proyectos de inversión pública mediante la incorporación de nuevas tecnologías informáticas.
- Crear una cultura del seguimiento y la evaluación de resultados de programas y proyectos.
- Institucionalizar un sistema de gerencia integral de proyectos públicos.

Institucional:

- Preparar propuestas de ajuste institucional necesarias para la consolidación del SINAGEP en el DNP, en el sector público nacional y territorial.
- Diseño y divulgación de los manuales de operación del SINAGEP.
- Participar en los estudios sobre calidad de la inversión pública colombiana.
- Descentralización del BPIN.
- Creación de los Módulos Banco de Proyectos Exitosos, y Banco de Costos Prototipo.
- Obligatoriedad del envío de reportes de registro en los Bancos Territoriales de Programas y Proyectos al DNP.

- El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN tiene un alto reconocimiento a nivel internacional y en algunas oportunidades se ha solicitado asistencia técnica. Con el ánimo de atender dichas solicitudes, se han iniciado los contactos con aquellos países que buscan apoyo, para brindar y recibir la asistencia técnica requerida.

Metodologías

- Coordinar el ajuste de la metodología general para formulación y evaluación ex ante de proyectos.
- Coordinar el diseño de metodologías para seguimiento, gerencia integral y evaluación ex-post de proyectos.
- Coordinar el ajuste a las metodologías sectoriales.
- Coordinar el diseño de metodologías para formulación y evaluación ex-ante de programas.
- Coordinar la recopilación, adaptación y conocimiento de herramientas de software para formulación y evaluación de proyectos.

Capacitación y asistencia técnica.

- Diseñar y divulgar la estrategia de capacitación y asistencia técnica en bancos de programas y proyectos para entidades nacionales y territoriales.
- Establecer y mantener una línea de capacitación permanente en aspectos informáticos para operación de bancos de programas y proyectos.
- Establecer contactos con instituciones internacionales de reconocido prestigio para fomentar procesos de capacitación en seguimiento, gerencia integral y evaluación ex post de programas y proyectos.

Sistemas de información.

- Diseñar, divulgar y poner en marcha la estrategia que permita hacer efectiva la comunicación entre bancos de programas y proyectos de inversión.
- Actualizar los manuales de usuario y los manuales técnicos de las herramientas computacionales existentes.

CONCLUSIONES

En la presente monografía se ha descrito la situación actual, como las características principales del Sistema Nacional de Inversión Pública del país y de la región. A continuación, algunas conclusiones:

- Dada la responsabilidad social y capacidad de gestión en el momento de tomar las decisiones de inversión pública, ha llevado a que la mayoría de países latinoamericanos desarrollen, promuevan y normalicen los sistemas de inversión pública y así contar con un sistema integrado que responda a las necesidades de buen manejo de asignación de recursos y que otorgue eficacia, eficiencia y efectividad a la inversión pública.
- En el caso de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, la voluntad política y el respaldo institucional permanente es muy importante, ya que sin ellos es casi imposible garantizar el cumplimiento de los objetivos del sistema.
- Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública han promovido la cultura de proyectos a través de los diferentes esfuerzos en dar a conocer la importancia de hacer un estudio previo a la inversión y así brindar en forma ex-ante, los beneficios, costos, impactos, rentabilidades y características de los proyectos de inversión pública.
- Existe en algunos países todavía, un trabajo no integrado entre la planificación y el presupuesto, lo que conlleva a que los proyectos de inversión no siempre estén acorde con las políticas presupuestales, convirtiéndose éstas en barreras para la eficacia de la inversión.
- Es indudable la necesidad de un sistema de información para registrar los resultados de la evaluación de proyectos, financiamiento y su seguimiento y control. Por ello los SNIP incorporan un sistema de información (Banco de proyectos) que sirve como plataforma de operación para la

simplificación de trámites, consultas, adquisiciones, etc, en beneficio de la población.

- Los SNIP presentan problemas de metodológica, la casi inexistencia de Metodologías de Preparación y Evaluación de Proyectos refleja una debilidad de los sistemas en el aspecto técnico.

RECOMENDACIONES

La presente monografía nos deja con la interrogante de qué hacer para mejorar y fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública del país en comparación con países de mayor experiencia en el tema y así beneficiar a la población. De lo anterior, algunas recomendaciones:

- Debe existir mayor capacitación del personal formulador como evaluador, en cuanto al uso de metodologías, y al personal encargado de la operación del sistema de información; ya que estos son un componente fundamental en el sistema.
- Las metodologías de formulación y evaluación de proyectos sectoriales son muy importantes en la operación del Sistema, por ello se debe de implementar casuísticas para una mejor guía del proyectista.
- El uso de precios de cuenta actuales es vital en la evaluación del proyecto, ya que se trata de determinar los verdaderos costos y beneficios para la sociedad; por ello es necesario trabajar en este aspecto, contratando especialistas para su estimación acordes al país.
- Es necesario que se incorpore una relación directa entre la administración, planificación y el presupuesto como pieza importante para el éxito del Sistema Nacional de Inversión Pública como manifiesto de un sistema integrado.
- Seguir con el proceso de descentralización y de incorporación de los gobiernos municipales o locales al sistema, pero siempre manteniendo cierto grado de control sobre la asignación de los recursos.
- El SNIP como un sistema de información dentro del sector público, debe de brindar a las autoridades información confiable, completa y oportuna para mejorar las decisiones que dichas autoridades toman. De similar forma, el SNIP debe brindar a la opinión pública información completa sobre las

inversiones propuestas, viables, en desarrollo y ya realizadas, contribuyendo con ello a la transparencia del proceso inversor del sector público.

BIBLIOGRAFÍA

ALDUNATE Riedemann, Eduardo. *Actualidad y Futuro de los Sistemas Nacionales de Inversión – SNIP en America Latina*. Experto ILPES / CEPAL. México. Junio 2008

ORTEGON, Edgar; Eduardo Aldunate y Juan Francisco Pacheco. *La Modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas*. ILPES / CEPAL. Santiago de Chile. Diciembre 2002

VIZZIO, Miguel Angel. *Los Sistemas de Inversión pública en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile. Marzo 2000

ORTEGON, Edgar y Juan Francisco Pacheco. *Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia (cuadros comparativos)*. ILPES. Santiago de Chile. Junio 2005

ORTEGON, Edgar. *Sistemas nacionales de Inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas*. ILPES / CEPAL. Santiago de Chile. Abril 2002

DORADO, Diego y Edgar Ortigón. *Los Sistemas nacionales de inversión pública en Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago*. ILPES / CEPAL. Santiago de Chile. Enero 2006

PACHECO, Juan Francisco y Edgar Ortigón. *Los Sistemas nacionales de Inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*. ILPES / CEPAL. Santiago de Chile. Agosto 2004

CASTRO Rodríguez, Raúl y Karen Marie Mokate. *Evaluación Económica y Social de Proyectos de Inversión*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Colombia. 1998.

MIDEPLAN. *Inversión pública, eficiencia y equidad*. Santiago de Chile. 1992.

ILPES, *Eficiencia y Redistribución del Ingreso como criterios de valor en la evaluación de proyectos*. Santiago de Chile. 1994.

DGPM, *Aprueba Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Lima, Perú. Febrero 2009.

DGPM, *Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública*. Lima, Perú. Junio 2000.

DGPM, *Aprueba Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. Lima, Perú. Setiembre 2003.

DGPM, *Aprueba la Delegación de facultades para declarar la viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública*. Lima, Perú. Junio 2007.

Ministerio de Planificación del Desarrollo – Republica de Bolivia

<http://www.vipfe.gov.bo/>

Ministerio de Economía y Finanzas publicas – Republica de Argentina

<http://www.mecon.gov.ar/>

Ministerio de Planificación – Gobierno de Chile

<http://www.mideplan.cl/final/index.php#>

Departamento Nacional de Planeación – Republica de Colombia

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/>

Ministerio de Economía y Finanzas – Republica del Perú

<http://www.mef.gob.pe/>