

**Marco conceptual**

**Sistema Nacional de Inversión Pública**

**Guatemala, julio de 2007**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>IV</b>
<b>I. EL ENFOQUE TERRITORIAL EN GUATEMALA .....</b>	<b>1</b>
1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO .....	1
2. IMPLICACIONES DEL ENFOQUE TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	2
<b>II. DIAGNÓSTICO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA .....</b>	<b>6</b>
1. PREINVERSIÓN .....	11
2. PROGRAMACIÓN.....	12
3. LIMITACIONES QUE AÚN SE PRESENTAN EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS	13
4. ASIGNACIÓN DE RECURSOS.....	14
5. EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO .....	15
<b>III. EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>16</b>
1. CONCEPTO .....	16
2. OBJETIVOS.....	16
2.1 Objetivo general .....	16
2.2 Objetivos específicos.....	16
3. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA .....	17
4. MODELO OPERATIVO DEL SISTEMA .....	18
5. ESQUEMA SECTORIAL .....	19
6. ESQUEMA TERRITORIAL.....	22
6.1 Nivel nacional.....	22
6.2 Nivel regional .....	23
6.3 Nivel departamental .....	24
6.4 Nivel municipal .....	25
6.5 Nivel local.....	26
7. MARCO LEGAL.....	27
8. EL ENTORNO DEL PROCESO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA .....	29
9. LOS FONDOS DE FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA.....	30
10. FONDOS DE ORIGEN INTERNO.....	30
10.1 Recursos del presupuesto.....	30
10.2 Recursos municipales .....	31
10.3 Recursos comunitarios.....	31
10.4 Otros recursos.....	31
11. FONDOS DE ORIGEN EXTERNO.....	32
11.1 Clasificación del financiamiento de origen externo .....	32
12. ESTANDARIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DEL PROCESO.....	33
12.1. Tipos de proyectos de inversión.....	33
12.2. El proceso de inversión pública.....	34
12.3. El ciclo de vida del proyecto.....	36
12.4. Los componentes del SNIP .....	38
12.5. Normas e instrucciones del SNIP .....	38
12.6. Capacitación y difusión del SNIP .....	40
12.7. Metodologías de formulación y evaluación de proyectos.....	40
12.8. El Sistema de Información del SNIP.....	43

12.9.	Objetivos del Sistema de Información .....	44
13.	APORTES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN AL SECTOR PÚBLICO Y SOCIEDAD EN GENERAL....	45
13.1	Estructura del Sistema de Información.....	46
13.2	Tecnología del Sistema de Información de Proyectos.....	46
<b>IV.</b>	<b>VINCULACIÓN DE LAS ETAPAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>48</b>
1.	FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS.....	48
2.	ANÁLISIS TÉCNICO-ECONÓMICO DE LOS PROYECTOS .....	48
3.	DISCUSIÓN DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO .....	49
4.	ASIGNACIÓN DE RECURSOS.....	49
5.	SEGUIMIENTO FÍSICO Y FINANCIERO DE LA EJECUCIÓN .....	49
6.	EVALUACIÓN EX POST E INFORME FINAL DE TÉRMINO DEL PROYECTO.....	50
<b>V.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL SNIP .....</b>	<b>51</b>
1.	PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS (PIP) .....	51
2.	EVALUACIÓN TÉCNICA DE PROYECTOS .....	53
3.	NORMAS SNIP PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA.....	54
4.	SEGUIMIENTO FÍSICO Y FINANCIERO DE PROYECTOS .....	55
5.	CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.....	55
6.	ACCESO A LA INFORMACIÓN .....	57
7.	DESAFÍOS A CORTO Y MEDIANO PLAZO DEL SNIP.....	58
<b>VI.</b>	<b>RELACIÓN DEL SISTEMA CON OTROS SISTEMAS.....</b>	<b>59</b>
1.	SISTEMA DE FORMULACIÓN PRESUPUESTO.....	59
2.	SISTEMA DE CONTABILIDAD.....	59
3.	SISTEMA DE TESORERÍA .....	59
4.	SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO .....	59
5.	ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.....	60
6.	CONTROL GUBERNAMENTAL .....	60

## Ilustraciones

Cuadro 1,	Gasto público como porcentaje del PIB, período 1995-2006.....	7
Cuadro 2,	Inversión pública por sector, período 1998-2006.....	8
Cuadro 3,	Estructura del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.....	9
Cuadro 4,	Evaluación técnica de proyectos, años 2002-2006.....	54
Diagrama 1,	Operativización del Modelo de Gestión Territorial de SEGEPLAN.....	5
Diagrama 2,	Modelo Operativo del Sistema Nacional de Inversión Pública.....	19
Diagrama 3,	Ciclo de vida del proyecto.....	38
Diagrama 4,	Sistema Integrado de Gestión Pública.....	61
Gráfica 1,	Inversión pública por sector, período 1998-2006.....	7
Gráfica 2,	Evolución del Gasto Corriente y Gasto de Capital, años 1998-2006.....	10

## INTRODUCCIÓN

La mayoría de los gobiernos de América Latina, con el ánimo de mejorar la calidad de la inversión pública y de responder adecuadamente a las demandas de la población, han hecho esfuerzos para hacer funcionar sistemas de inversión pública, en el entendido de que éste representa, por mucho, el camino idóneo para lograrlo. Los resultados obtenidos han sido sorprendentes, la inversión pública ha mejorado sustancialmente, los objetivos y metas de desarrollo se han logrado con mayor facilidad, los impactos se han hecho más visibles y son notables las mejoras en el funcionamiento del aparato estatal.

Guatemala incursionó en esta materia a mediados de los años noventa, asistido por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), dejando establecidas las bases para el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). De esa primera incursión se obtuvo algunos logros significativos de gran impacto, entre los que se puede mencionar la creación de un fondo en fideicomiso para financiar estudios y diseños, el arraigo de la importancia de la preparación de un programa de inversiones públicas (PIP), como orientador de la asignación de recursos presupuestarios y la operación de un sistema de información de proyectos.

Contrario a la práctica tradicional, las inversiones generadas y canalizadas a través de sistemas estructurados e integrados eficientemente, no sólo representan auténticamente las aspiraciones de la población, sino que incentivan la inversión privada, promueven el desarrollo, utilizan eficientemente los escasos recursos y, por supuesto, mejoran la capacidad institucional de producir bienes y servicios. La implementación del SNIP se transforma en una respuesta concreta a las pretensiones del Gobierno de la República, congruente con la corriente de modernización del Estado y la descentralización de sus funciones.

La importancia de un SNIP radica en que ordena el proceso de inversión, establece reglas claras y concretas para el tratamiento de cada una de sus etapas, dicta la normativa adecuada para su funcionamiento y acentúa su obligatoriedad, desarrolla y hace funcionar los instrumentos necesarios y por sobre todo coordina los esfuerzos que hasta ahora se hacen aisladamente.

El SNIP también establece la comunicación escalonada entre las políticas de gobierno, la programación de las inversiones, la asignación de recursos a los proyectos que presenten la mayor rentabilidad social y la concreción de la inversión por medio de la ejecución de proyectos.

Basado en lo anterior, el documento que se presenta a continuación ha sido estructurado de tal forma que el lector se introduzca paulatinamente en el tema.

En la primera parte se aborda el diagnóstico de los diversos factores que influyen en el proceso de la inversión pública en Guatemala y se señala que el proceso casi no presenta fortalezas; por el contrario, muchas debilidades, las cuales se analizan con profundidad.

Seguidamente se define el ámbito de competencia del SNIP, los objetivos que sirvieron de base para su conceptualización. Se considera la organización funcional y descentralizada, destacando las funciones básicas de decisión, gestión y asesoría, así como la descripción del entorno legal en el que se sustenta el sistema.

A continuación se hace referencia al entorno en que opera el proceso de inversión pública y los fondos de financiamiento utilizados para financiar las iniciativas de inversión. Posteriormente se puntualiza que el sistema requiere de la estandarización de conceptos, considerando al *proyecto* como el eje fundamental del sistema, la caracterización de los diferentes tipos de proyectos y precisando la relevancia del seguimiento al ciclo de vida del proyecto.

Luego se identifican y se definen los componentes que intervienen en apoyo al proceso, tal el caso de las Normas e Instrucciones, la Capacitación y Difusión, las Metodologías de Formulación y Evaluación de Proyectos y el Sistema de Información de Proyectos.

Asimismo se plantea la vinculación de las etapas que intervienen en el proceso de la inversión pública, es decir la manera en que el SNIP norma alguna de ellas y otras la forma en que las complementa.

En un capítulo siguiente se expone sobre la implementación del SNIP, destacando tareas importantes para cumplir el mandato contenido en el marco legal guatemalteco y la funcionalidad y utilidad, que un sistema de esta naturaleza debe tener para el ordenamiento y uso de los recursos del Estado, en beneficio de la sociedad.

## I. EL ENFOQUE TERRITORIAL EN GUATEMALA

El enfoque territorial<sup>1</sup> es un modelo sistémico e integral para hacer un análisis del territorio y la planificación del mismo con una perspectiva de mediano y largo plazo.

### 1. Principales características del modelo

- 1.1. Multidimensionalidad. Transita de una visión sectorial de la economía rural que la reduce a una economía agrícola hacia una concepción multidimensional. Esto quiere decir que lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político institucional interactúan sobre el territorio. Asimismo, la economía territorial incorpora elementos de otras actividades económicas no agrícolas.
- 1.2. Multisectorialidad. El medio rural es un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros.
- 1.3. Capitalización humana, social y natural. Toma en cuenta el capital humano (capacidad de las personas), el capital social (relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y el capital natural (base de recursos naturales).
- 1.4. Articulación urbano-rural. Reconoce la necesidad de articular las dimensiones urbana y rural y destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización y participación ciudadana.
- 1.5. Diferenciación territorial. Promueve esquemas de cooperación que se adapten a las distintas demandas de los pobladores y agentes de los territorios; es decir, la diversidad natural y la heterogeneidad política de cada territorio deben enfrentarse con estrategias diferenciadas para cada uno de ellos.
- 1.6. Articulación territorial. Visualiza los territorios como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, trama que se asienta sobre una base de recursos naturales y que se traduce en formas de producción, consumo e intercambio, que son, a su vez, armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes. Además, en dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el

---

<sup>1</sup> Para mayores detalles sobre el enfoque territorial y su relación con las políticas públicas, ver: Sepúlveda, Sergio. *Desarrollo Rural Sostenible, Enfoque Territorial* en [www.gobernabilidad.cl](http://www.gobernabilidad.cl) y Morales Barragán, Federico. *Desarrollo regional sustentable: una reflexión desde las políticas públicas* en [www.revista.unam.mx](http://www.revista.unam.mx)

exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas.

## **2. Implicaciones del enfoque territorial en las políticas públicas**

### **2.1. Transición de una visión sectorial a una multidimensional (económica, social, política, ambiental y cultural) de las políticas públicas.**

El enfoque territorial busca desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural del ámbito del proceso productivo en sí mismo al ámbito del territorio.

### **2.2. Diferenciación de las políticas**

La estrategia nacional de desarrollo rural debe combinar dos elementos importantes: a) políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión territorial nacional; y b) políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión social intraterritorial.

En este punto es importante destacar: cuanto menor sea el nivel de desarrollo de una región o territorio determinado, mayor será el rango de políticas y mayor el énfasis en políticas básicas; cuanto mayor sea el nivel de desarrollo menor será el rango de políticas y mayor el énfasis en políticas de carácter universal.

En otras palabras, no todos los territorios tienen las mismas posibilidades y situaciones de progreso o riqueza. Hay territorios pobres y extremadamente pobres, que necesitan con más apremio del Estado.

### **2.3. Participación ciudadana**

En un modelo de cooperación, los procesos de desarrollo surgen a partir de la relación que se establece entre los actores; la iniciativa no proviene de un agente externo o exclusivamente público. Esta visión es contraria a la que tradicionalmente ha caracterizado a la política pública sectorial, en la que la iniciativa parte de los gobiernos nacionales.

Mediante este enfoque, las políticas públicas encuentran mejores condiciones para ser coherentes con su propia definición lo cual las distingue de las políticas gubernamentales tradicionales: sin participación ciudadana no puede hablarse de políticas públicas.

### **2.4. Provisión de bienes públicos**

La provisión de bienes públicos resulta fundamental para el beneficio general de la sociedad. Es allí donde se concentra la mayor parte de la

inversión pública y de los esfuerzos institucionales, y donde se generan los factores que potencian las capacidades de las comunidades y los individuos. Sin embargo, las visiones tradicionales de desarrollo rural y la acción sectorializada de las instituciones responsables de esta labor no tienen una ingerencia real en este componente del desarrollo. El desarrollo rural sostenible debe responder con estrategias integrales de provisión de bienes públicos, como base para un desarrollo económico y productivo equitativo.

## 2.5. Política económica

La economía funciona sobre la base de leyes económicas, instituciones, reglas de juego y organizaciones que tienen sus propios incentivos e intereses. Sin embargo, existe una serie de distorsiones que impiden el libre juego de los actores y el acceso general a los beneficios del desarrollo económico. Ante esta situación el Estado debe actuar y ejercer su poder de dirección y regulación de los procesos económicos.

Como consecuencia de los procesos económicos de internacionalización, las distorsiones se hacen más notorias y determinantes. Por ello, el Estado puede establecer procesos de regulación y negociación que reduzcan los riesgos generados por las distorsiones y asimetrías que existen en el ámbito mundial.

## 2.6. Construcción de la democracia

El enfoque territorial, particularmente desde una óptica de participación ciudadana para la cooperación local y la corresponsabilidad, es un modelo de gestión que favorece la construcción de espacios políticos y democráticos sobre los cuales se apoya el desarrollo social, económico, cultural y ambiental. Por esta razón, el Estado debe asumir estrategias que protejan y fomenten la participación y el ejercicio de una ciudadanía activa, sobre la base de la promoción de capacidades humanas para gozar de tal ciudadanía.

## 2.7. Construcción de la institucionalidad

La aplicación de las políticas públicas desde una perspectiva territorial supone la participación de un nivel intermedio entre lo local y lo nacional, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. La construcción de estos arreglos institucionales es un reto que debe afrontar el Estado al asumir una perspectiva territorial.

Hoy día en Guatemala el Modelo de Gestión Territorial (MGT) de SEGEPLAN y su interacción con las variables de la descentralización, la participación y la coordinación interinstitucional por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo y la



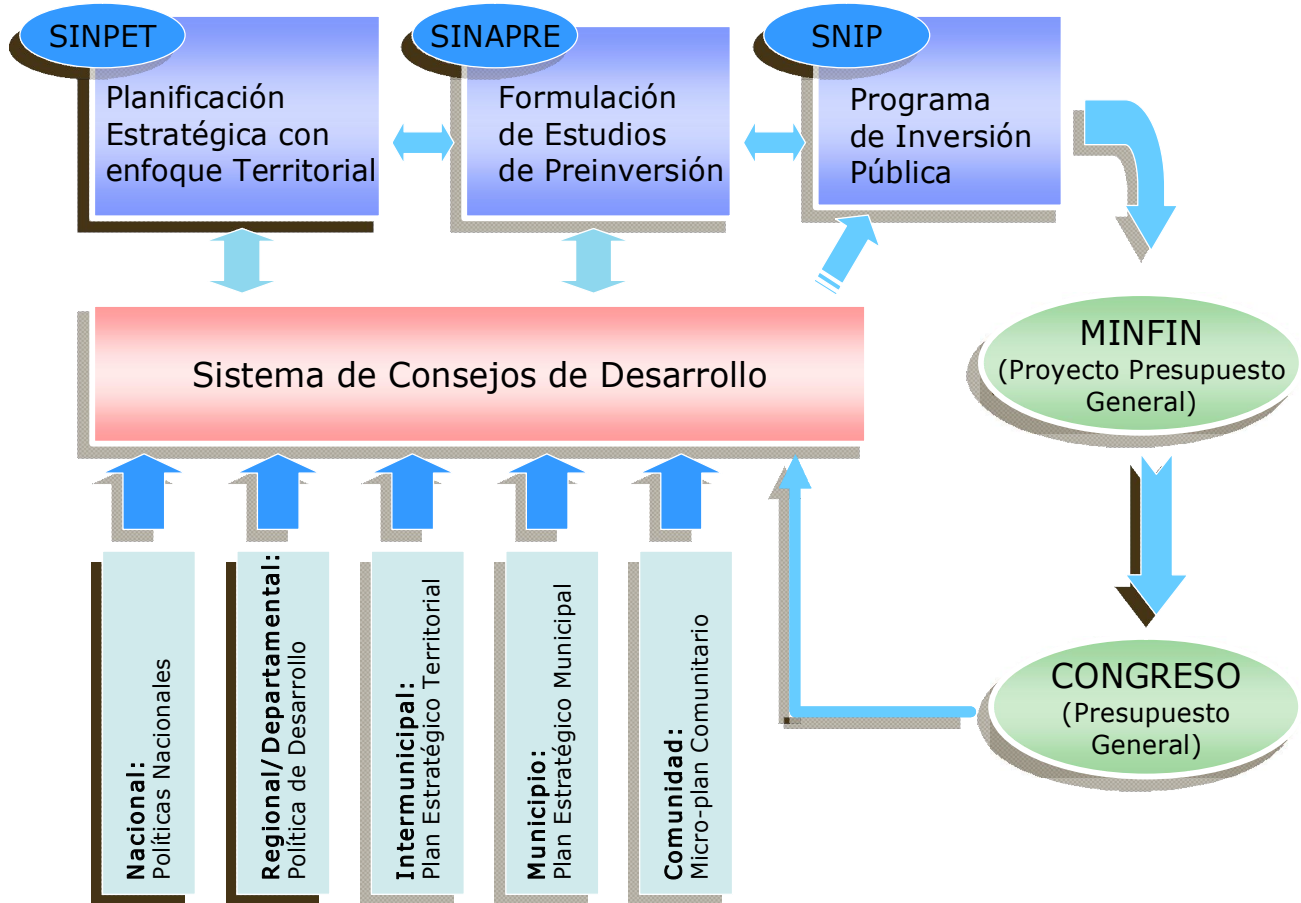
propuesta de estrategia de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Rural, por ejemplo, hacen referencia en mayor o menor medida a todas estas implicaciones del enfoque territorial en las políticas públicas.

El MGT de SEGEPLAN está integrado por un conjunto de sistemas nacionales articulados entre sí, tales como el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET), Sistema Nacional de la Preinversión (SINAPRE) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), ubicados en la Subsecretaría de Políticas Territoriales. Estos a su vez, se articulan con los sistemas de las políticas económicas y sociales sectoriales y de la cooperación internacional en la Subsecretaría de Políticas Globales, en el marco institucional de SEGEPLAN.

Estos sistemas nacionales son funciones sustantivas o también denominadas técnicas de SEGEPLAN que se articulan y operacionalizan en el sistema de la gestión desconcentrada y descentralizada (gestión D/D) de la misma por medio de una red de oficinas en el territorio nacional y de esta forma, con una diversidad de actores en los niveles municipales y comunitarios. El modelo, a su vez, impulsa una estructura matricial de las funciones sustantivas y los niveles regionales y departamentales y su articulación con el municipio y la comunidad para responder con mayor flexibilidad a las demandas y retos que supone el enfoque territorial. Para una mejor comprensión del MGT ver el diagrama siguiente:

Diagrama 1

### Operativización del Modelo de Gestión Territorial de la SEGEPLAN



## II. DIAGNÓSTICO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA

Tradicionalmente se ha visto a la inversión pública como el conjunto de recursos financieros y técnicos que el Estado dedica a crear, incrementar, modernizar, reponer, reconstruir y mejorar la capacidad del país para producir bienes y servicios, con el propósito de lograr el bienestar de la sociedad.

El sector público realiza inversiones en forma permanente, a través de programas especiales que tienen como propósito desarrollar acciones encaminadas a mitigar o eliminar las carencias sociales. Este proceso se lleva a cabo a través de las unidades ejecutoras de los distintos ministerios sectoriales, entidades descentralizadas, fondos sociales y municipalidades.

Las inversiones públicas forman parte del gasto público, el cual se divide en gasto corriente y gasto de capital:

**Gastos corrientes:** Comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción y servicios del sector público, el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraposición efectiva de bienes y servicios.

**Gastos de capital:** son gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversión financiera, que incrementan el activo del Estado y sirven de base para la producción de bienes y servicios. Los gastos de capital incluyen la inversión real, las transferencias de capital y la inversión financiera.

Durante el período de 1995 a 2006, el nivel de gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), ascendió de 9.4% a 13.1%, mientras que los gastos de capital, pasaron de 2.7% a 4.7% (cuadro 1). Sin embargo, su efectividad y productividad no ha dado los resultados esperados, pese a los esfuerzos de coordinación de las acciones en materia de inversión con directrices de política de corto y mediano plazo en la medida que su asignación no refleja un patrón definido en términos de prioridades de gobierno y a la falta de rigor en los procesos de planificación.

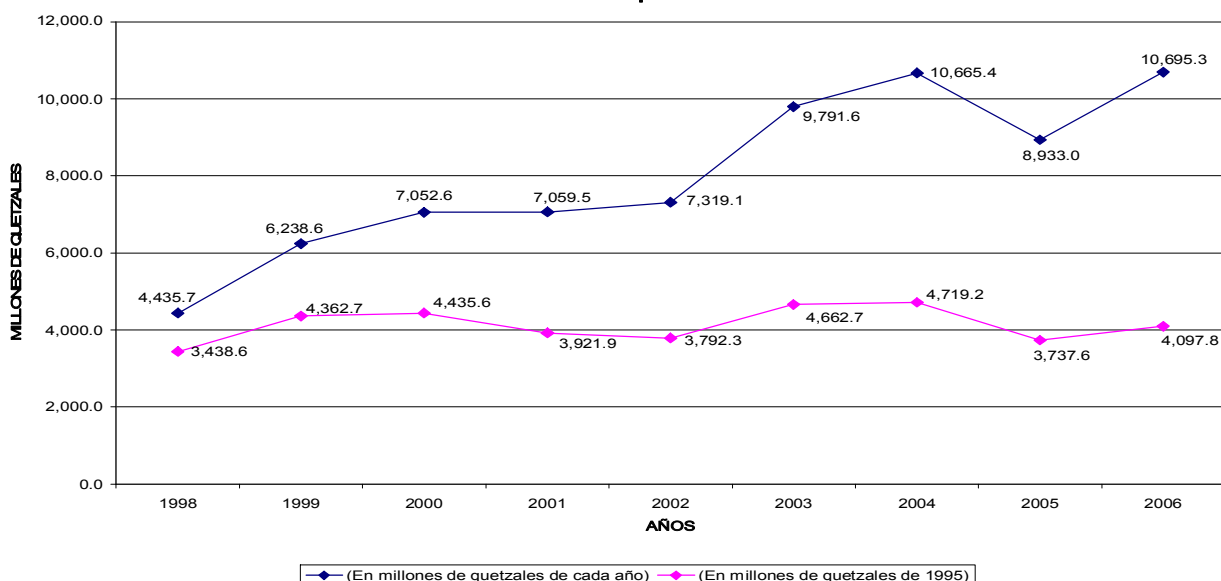
**Cuadro 1**  
**Gasto público como porcentaje del PIB**  
**Período 1995-2006**

Tipo de gasto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto público Total/PIB	9.4	9.4	10.7	12.5	13.8	12.8	12.9	12.4	13.3	11.8	12.1	12.6
Gasto corriente/PIB	6.7	6.7	6.7	7.9	8.6	9.1	9.2	8.6	8.9	8.0	7.7	8.4
Gasto de capital/PIB	2.7	2.7	3.9	4.6	5.2	3.7	3.7	3.8	4.5	3.7	3.9	4.1

Fuente: Elaborado por SEGEPLAN con base a datos del Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco de Guatemala.

Durante los últimos diez años el nivel de gasto de capital no ha variado mucho, esta situación se puede notar al comparar las cifras a precios de cada año con cifras a precios de 1995. En la gráfica 1 se muestra la amplia brecha que existe entre una y otra curva, en donde destacan los niveles de inversión de 2005 y 2006 por debajo de los años 2003 y 2004, lo que evidencia los bajos niveles de gasto de capital (inversión pública) al eliminar el efecto precio, estableciéndose que el nivel de inversión en términos reales ha variado poco.

**Gráfica 1**  
**Inversión pública por sector**  
**Período 1998-2006**  
**Millones de quetzales**



Fuente: Elaborado por SEGEPLAN con base a cifras del Ministerio de Finanzas Públicas

Nota: El índice utilizado para deflactar las cifras a precios de 1995, es un índice del gasto público elaborado por la Dirección de Políticas Económicas y Sociales de SEGEPLAN.

A nivel de sector las políticas públicas han privilegiado a los sectores sociales, derivado de las graves carencias de servicios sociales básicos sin dejar de destinar recursos a los sectores económicos, cuyo objetivo ha sido reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema que padece el país. Lo anterior se puede comprobar al analizar el comportamiento de la inversión pública, destinada a los sectores sociales al pasar de Q1,680.7 millones (48.9%) en 1998 a Q2,364.1 millones (57.7%) en el año 2006, mientras que los sectores económicos pasaron de Q1,517.3 millones (44.1%) a Q1531.2 millones (37.4%) para los mismos años respectivamente.

Los sectores sociales comprenden básicamente Salud y Asistencia Social, Educación y Vivienda y los sectores económicos comprenden inversiones en Transporte, Agropecuario y Energía, entre otros.

**Cuadro 2**  
**Inversión pública por sector**  
**Período 1998-2006**  
**Millones de quetzales de 1995**

Sector	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administración Gubernamental	141.4	309.0	259.9	237.3	236.9	177.8	168.9	150.4	146.5
Defensa y Seguridad Interna	99.1	82.6	70.4	33.9	29.7	34.1	31.7	29.5	56.0
Servicios Sociales	1,680.7	2,229.5	1,984.2	2,011.3	1,995.7	2,770.6	2,659.4	2,271.2	2,364.1
Servicios Económicos	1,517.3	1,741.6	2,121.1	1,639.4	1,530.0	1,680.1	1,859.3	1,286.5	1,531.2
<b>Total</b>	<b>3,438.6</b>	<b>4,362.7</b>	<b>4,435.6</b>	<b>3,921.9</b>	<b>3,792.3</b>	<b>4,662.7</b>	<b>4,719.2</b>	<b>3,737.6</b>	<b>4,097.8</b>

Fuente: Elaborado por SEGEPLAN con base a cifras del Ministerio de Finanzas Públicas

Es importante destacar que la expansión de la inversión pública, tuvo en su momento un fuerte soporte en los denominados fondos sociales, mecanismos creados con el propósito de agilizar la inversión. Desde el punto de vista del objetivo de aumentar los niveles de ejecución de la inversión pública, los fondos cumplieron su labor; sin embargo, la falta de criterios comunes para asignar financiamiento, de metodologías comunes de identificación de necesidades, de una planificación participativa institucionalizada, la debilidad de las instancias de fiscalización social, (Hasta hoy día se inicia el proceso de auditorías sociales) y la falta de consistencia de las prioridades sectoriales y locales ha provocado que estas inversiones no generen impacto en el desarrollo de las comunidades, por lo que actualmente es muy cuestionable su labor, al extremo que los dos fondos principales (FIS y FONAPAZ) no realizan una programación de sus inversiones, si no que trabajan en base a las demandas que reciben.

La característica de estas instituciones es que su alto nivel de ejecución se basa en metodologías de identificación, preparación y ejecución de proyectos, diseñadas con la finalidad de tomar decisiones rápidas de inversión, que en muchos casos son contradictorias con las políticas sectoriales, generando con ello presiones sobre el equilibrio fiscal, por los gastos recurrentes que requiere su operación y tienen un alto riesgo de sostenibilidad en el largo plazo.

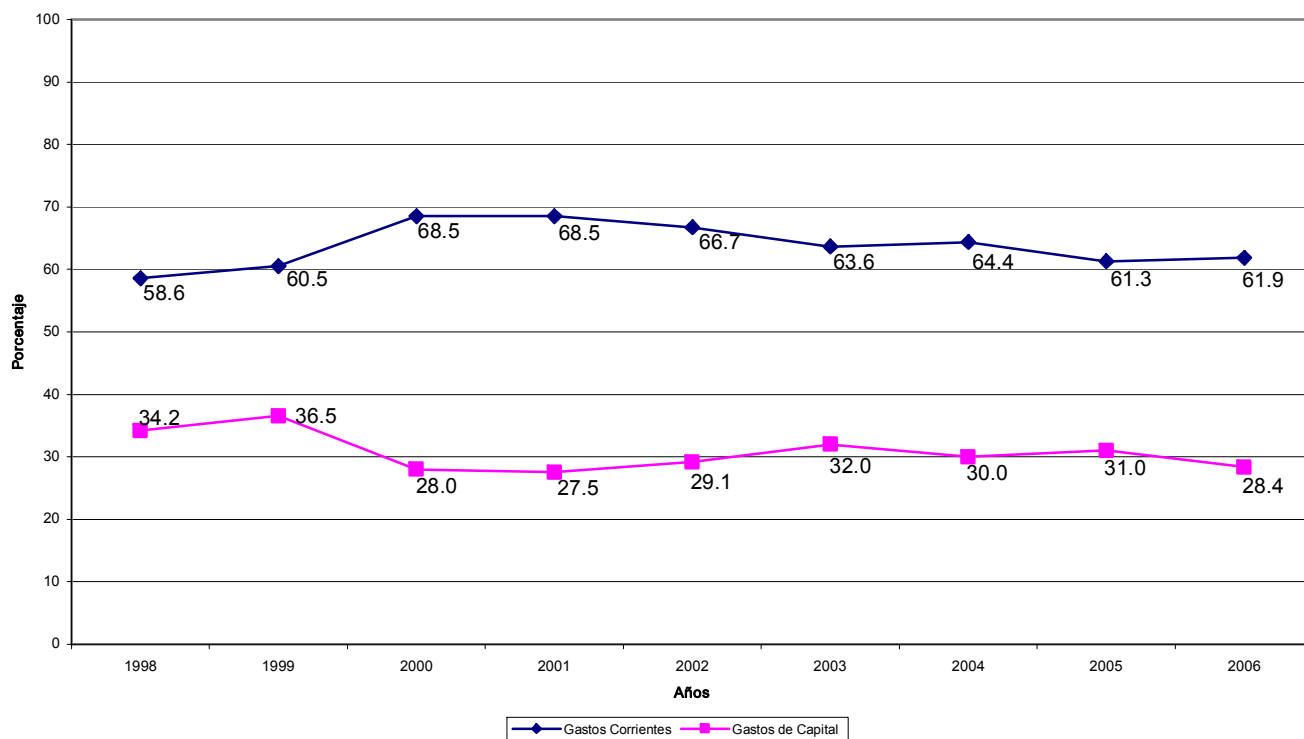
Cabe resaltar que históricamente la inversión pública ha enfrentado problemas de carácter estructural, entre los cuales destacan:

- a. **Bajo nivel del gasto.** Como consecuencia de los bajos niveles de ingresos tributarios, el gasto público es insuficiente en relación con las necesidades de la población guatemalteca. Así mismo, al considerar el nivel de gasto de los países de la región centroamericana, se observa que éste se ubica por encima del 15% del PIB, mientras que en Guatemala se mantiene alrededor del 13%.
- b. **Alta participación del gasto corriente.** La participación del gasto corriente aún se mantiene alta dentro del presupuesto nacional, el cual ha tenido un comportamiento con niveles mayores al 60%, durante la serie de años que se analiza (1998-2006). Sin embargo es importante destacar que hay recursos que se destinan a inversión en capital humano que el Ministerio de Finanzas Públicas no los clasifica como inversión, considerando como tal únicamente la formación bruta de capital fijo. Por otro lado el gasto de capital ha mostrado una leve tendencia decreciente, debido a que las políticas públicas privilegian los programas sociales, dentro de los cuales existe inversión en recursos humanos que puede responder a proyectos sociales, que como ya se indicó, no se clasifican como gastos de inversión (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Estructura del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación**  
**Según tipo de gasto**  
**Período 1995-2006**  
**Porcentajes**

Tipo de gasto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos Corrientes	58.6	60.5	68.5	68.5	66.7	63.6	64.4	61.3	61.9
Gastos de Capital	34.2	36.5	28.0	27.5	29.1	32.0	30.0	31.0	28.4
Aplicaciones Financieras	7.3	2.9	3.5	3.9	4.1	4.4	5.6	7.7	9.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Gráfica 2**  
**Evolución del Gasto Corriente y Gasto de Capital**  
**Años 1998-2006**  
**Porcentajes**



Fuente: Elaboración SEGEPLAN con base en cifras MINFIN

- c. **Estructura sectorial.** La estructura sectorial del gasto no ha contribuido a superar la situación económica y social del país, ello como resultado de que no existe una estrategia que oriente y coordine la inversión sectorial hacia un mismo objetivo. Situación que se atribuye a que, en buena medida los planes de desarrollo desaparecieron como instrumento orientador, sustituyéndose por programas y políticas parciales en muchos casos inconsistentes, con limitada coordinación, que no aseguran una coherencia global en el funcionamiento del Estado. Esta situación podría mejorar, si se utilizan los instrumentos de planificación, con que se cuenta, a nivel nacional, regional y local, lo que contribuiría a realizar una mejor coordinación de las políticas públicas y de las inversiones por sector.
- d. **Baja ejecución de la inversión.** El nivel de ejecución de la inversión es bajo en relación con lo programado, limitando con ello la efectividad del gasto. Por otro lado, el costo de los proyectos se ve incrementado, debido a que no se ejecuta gran parte de los recursos comprometidos, situación que se agrava en el caso de los proyectos con financiamiento externo cuyas comisiones de compromiso incrementan su costo.

- e. **Alta concentración de gasto.** A pesar que las mayores carencias y los niveles de pobreza se concentran en áreas rurales, especialmente del interior del país, históricamente la distribución del gasto se ha orientado hacia el área metropolitana. Provocando con ello desigualdad en el desarrollo regional, que no concuerda con las necesidades y potenciales de las regiones.

Aunado a esta problemática de carácter estructural y considerando los problemas históricos, es necesario también analizar los obstáculos encontrados en el funcionamiento del proceso de inversión. Entre los más significativos destacan los siguientes:

## 1. Preinversión

La etapa de preinversión está considerada como la fase más crítica dentro del ciclo de la inversión pública. La ejecución de proyectos para atender las necesidades básicas encuentra en la actualidad una seria restricción en la formulación, preparación y evaluación, lo que se evidencia en las propuestas de inversión que están formuladas de manera incipiente y no cuentan con indicadores que ayuden a tomar la decisión de asignar recursos para ejecutar los proyectos.

Con el propósito de fortalecer la preinversión y después de muchos esfuerzos, en 1987 se creó el Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión (SINAFIP) que funciona en SEGEPLAN. Es importante destacar que si bien en ese año se logró definir la norma legal que le dio vida al Sistema, no es sino hasta 1997 cuando éste empieza a operar.

Durante los años que funcionó el SINAFIP (1997-2005), SEGEPLAN administró líneas de financiamiento para preinversión otorgadas por diferentes fuentes; siendo la más importante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con las que se financió estudios, de los cuales no todos pasaron a la fase de ejecución. Esta forma de ejecutar la preinversión no ha sido suficiente para fortalecer las capacidades institucionales en la formulación, preparación y evaluación de proyectos, menos aún para las entidades locales, sus aportes fundamentales han sido la elaboración de estudios de factibilidad económica, principalmente a municipalidades sin embargo ha existido una participación muy limitada de los usuarios y/o beneficiarios de los proyectos.

El desarrollo de instrumentos de preinversión y la capacitación correspondiente han sido poco significativos, aunque existe una experiencia apoyada y financiada por la Organización de Estados Americanos (OEA) que reporta 1,585 personas capacitadas, que produjeron 471 perfiles de proyectos, los capacitados pertenecían a las municipalidades, Unidades Técnicas de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y comunidades. Sin embargo, este programa iniciado en 1992 no tuvo continuidad y los proyectos preparados no alimentaron los Programas de Inversión porque se trabajó en forma aislada a los programas de trabajo. Existen otras asistencias en cursos apoyados por la GTZ y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la



misma finalidad, generar capacidades gerenciales en el tema de gestión de proyectos de inversión.

## 2. Programación

Una de las tareas básicas que el Estado debe ejecutar con una visión de futuro, es disponer de un programa coordinado de inversión pública que recoja, de manera coherente y ordenada, los mejores programas y proyectos elaborados por los ministerios sectoriales y otras dependencias del Estado, resultado de un ejercicio de planificación participativa, como consecuencia de un proceso de planificación más amplio. De ahí que se considera la programación multianual de las inversiones como el ejercicio de planificación más importante que realiza el Estado para alcanzar los objetivos del desarrollo. La programación de la inversión pública con un horizonte de mediano y largo plazo, permite prever los costos recurrentes que los proyectos tendrán sobre los presupuestos futuros, lo que a su vez se traduce en la transparencia sobre el uso de los recursos públicos.

Las actividades relacionadas con la programación son responsabilidad de SEGEPLAN. Según la práctica seguida para elaborar el Programa de Inversiones Públicas (PIP) se registran los proyectos correspondientes a las entidades sectoriales, regionales departamentales y/o locales y Fondos Sociales a ejecutarse en un horizonte plurianual.

Para realizar el ejercicio de programación es importante resaltar en los siguientes aspectos:

- 2.1 A partir del año 2002 se elaboran normas e instrucciones del SNIP, las que guían y orientan a las entidades públicas respecto de las responsabilidades en la programación de las inversiones y de los instrumentos de programación. Estas normas se revisan y actualizan cada año en la Dirección de Inversión Pública de SEGEPLAN.
- 2.2 Atendiendo la importancia que representaba el establecimiento y la sostenibilidad del SNIP, dentro de la estructura organizativa de SEGEPLAN, se creó la Dirección de Inversión Pública (febrero del año 2003) que se encarga de coordinar y ejecutar acciones relacionadas con la programación de las inversiones públicas, dentro de las que destaca la elaboración de documentos marco de política que guíe la identificación de necesidades y su priorización.
- 2.3 El PIP orienta la formulación presupuestaria anual de las inversiones para su incorporación en el Presupuesto Nacional, a través de la coordinación con la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP), ésta última realiza la asignación final de los recursos.
- 2.4 No obstante los esfuerzos de coordinación realizados dentro del marco del SNIP para que en la asignación de recursos se apliquen criterios técnicos de

gestión de proyectos para orientar la formulación presupuestaria. Las entidades pueden negociar asignaciones presupuestales basadas en gestiones políticas que normalmente corresponden a proyectos mal formulados o no prioritarios, que retrasan el ritmo de ejecución y distorsionan la política de inversiones.

### **3. Limitaciones que aún se presentan en la programación de las inversiones públicas**

- 3.1 No se cuenta con documentos marco de política que guíe la identificación de necesidades y su priorización. La falta de estas orientaciones hace que la selección y priorización de proyectos se haga de forma anárquica, especialmente por parte de los fondos cuya inversión no responde a la política sectorial. A esto hay que agregar la debilidad institucional de los sectores para definir sus marcos de políticas y sus áreas prioritarias de inversión. Esta debilidad que se inicia en las unidades sectoriales de planificación o quien desarrolla esta función, en muchos casos es compensada por la labor de las propias agencias de financiamiento internacional, que intervienen desde la identificación de necesidades, hasta la formulación de los estudios sectoriales, que una vez priorizadas con los rectores sectoriales, pasan directamente a negociación de financiamiento a través del Ministerio de Finanzas Públicas. En estos casos SEGEPLAN sólo elabora un “Dictamen” que es únicamente para cumplir un procedimiento.
- 3.2 Si bien es cierto el PIP consolida la programación que realizan las entidades públicas, este sólo garantiza, en buena medida el acceso a las fuentes de financiamiento del presupuesto nacional y de insumo al financiamiento externo.

La programación de la inversión pública por consiguiente es un ejercicio incompleto, que rompe la secuencia lógica de la programación y asignación de recursos de financiamiento, por lo tanto no pueden garantizar la obtención de metas planteadas en el PIP. También, es necesario destacar que no existe información disponible para medir el grado de desviación de las metas alcanzadas respecto a las programadas.

No obstante que ya se realiza un proceso de inversión en que las necesidades de financiamiento nacen de un PIP elaborado bajo normas de calidad técnica y de priorización por parte de los beneficiarios de las inversiones, aún se dan muchos casos, impulsadas por la oferta de financiamiento, y en otros, se presentan las necesidades directamente a las agencias de financiamiento internacional.

El resultado final de este procedimiento son las varias ventanillas de acceso a las fuentes de financiamiento que, en el caso del financiamiento externo, no permite la coordinación entre las agencias internacionales, originando irracionalidad, duplicidad de esfuerzos y desembolsos bajos de los recursos de financiamiento externo.

#### 4. Asignación de recursos

La responsabilidad institucional en la asignación de los recursos de financiamiento a los proyectos de inversión se presenta de la siguiente forma:

Tipo de financiamiento	Entidad responsable
Recursos de presupuesto (internos y externos)	Dirección Técnica del Presupuesto (MINFIN)
Recursos propios de la institución	Entidad responsable: ministerios, secretarías, entidades descentralizadas

- 4.1 Para la asignación anual de recursos en el presupuesto la DTP utiliza entre otros criterios, el grado de avance financiero de los proyectos. Sin embargo, considerando que estos criterios no permiten optimizar la asignación de los recursos, ha iniciado esfuerzos para fortalecer el análisis del avance físico, que parten del establecimiento y definición de unidades de medida e indicadores de gestión en cada sector.

Para los recursos de financiamiento externo, la Dirección de Inversión Pública de SEGEPLAN convoca a un comité ad hoc conformado por profesionales representantes de las Direcciones sustantivas de SEGEPLAN, que emite un *dictamen* sobre la factibilidad del proyecto. Las solicitudes de dictamen llegan desde la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas, de la Agencia de Financiamiento o de la Dirección de Cooperación Internacional de SEGEPLAN, son pocos los casos en que el proyecto se origina en el PIP.

La gestión y negociación de financiamiento externo atiende las propuestas realizadas por las agencias de financiamiento internacional y de las entidades que acceden directamente a los financiadores. El Ministerio de Finanzas Públicas realiza los procedimientos de gestión y negociación, principalmente para los créditos, hasta la firma de los contratos de préstamo. Realiza también la gestión y negociación para las donaciones que requieren recursos de contrapartida.

En esta instancia de negociación, los criterios técnicos sobre la factibilidad de los proyectos no guían la negociación, son más bien criterios financieros. Una vez firmados los contratos de créditos o donaciones y ya en la fase de efectividad o de entrada en vigencia, los aspectos técnicos vuelven a aparecer, pero convertidos en problemas. En esta fase, SEGEPLAN tiene una participación limitada.

- 4.2 Para la asignación de los recursos propios y los recursos municipales, los criterios no están claramente definidos, simplemente se usan aquellos que están relacionados con la prioridad de satisfacer una necesidad. La asignación de recursos de los Fondos de desarrollo a proyectos de alcance local y/o territorial, siguen los mismos criterios y constituyen la fuente más importante de distorsiones del PIP.

Esta forma de asignar recursos de inversión muestra que los procedimientos operativos se realizan independientemente, en cada instancia de asignación se inicia un nuevo proceso, los responsables son varios y actúan sin contar con un marco de referencia común de administración financiera. El resultado es la ejecución de proyectos poco rentables en términos socioeconómicos o no prioritarios, atomizados y de efectos dispersos, no existe el principio de complementariedad de esfuerzos y de manera general encuentran problemas en su ejecución, que retrasan la ejecución de los proyectos.

## 5. Ejecución y seguimiento

Adicionalmente a los problemas que se inician en la preinversión, la fase de ejecución tiene una problemática propia, como la inadecuada presupuestación de la inversión pública, especialmente de los desembolsos para las contrapartidas de los créditos o donaciones; falta de una programación de la ejecución que permita una mejor asignación de cuotas de inversión; procedimientos lentos en la adjudicación de contratos de obras, entre otros.

Otro aspecto relevante en el análisis de la inversión pública, es el que se refiere al marco institucional para su administración, que está compuesto por un conjunto de entidades e instancias de coordinación, que participan tomando decisiones en los diferentes procedimientos que corresponden al proceso de inversión. Esta situación representa un obstáculo en la medida que las normas legales existentes no definen con claridad las responsabilidades y atribuciones de las entidades públicas en las diferentes fases del proceso. De esa cuenta es que, a pesar del fortalecimiento permanente de instancias de decisión y coordinación, existen procesos como el seguimiento y control del gasto de inversión, que por estar asignado como función a varias entidades, no está siendo realizado en los términos adecuados.

Adicionalmente, el intento de descentralizar la administración de la inversión pública, amplió el marco institucional al incorporar como actores de este proceso a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con el objetivo de promover el desarrollo en sus respectivas jurisdicciones, proponer planes, programas y proyectos, establecer necesidades de financiamiento y canalizar recursos hacia proyectos priorizados por los municipios. En la actualidad los Consejos de Desarrollo participan activamente en el proceso, presentando propuestas de inversión para incorporarlas al Presupuesto de Inversión del Estado por medio del SNIP; sin embargo el fortalecimiento y la coordinación con el sistema de consejos es un reto todavía difícil de superar.

### **III. EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA**

Para superar las debilidades que presenta el proceso de inversión pública en el país, así como para potenciar los instrumentos de planificación y programación de las inversiones y apoyar a la vez, una mejor y más eficiente asignación de los recursos de inversión a proyectos bien formulados y evaluados, se hace necesario y evidente que todo este proceso sea ejecutado bajo las directrices de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

#### **1. Concepto**

Se entenderá por Sistema Nacional de Inversión Pública, al conjunto de normas, instrucciones y procedimientos e instrumentos técnicos que tienen por objetivo, en el contexto de un Estado moderno, ordenar el proceso de la Inversión Pública, para poder concretar las opciones de inversión más rentables económica y/o socialmente, considerando los lineamientos de la Política de Gobierno. Es un instrumento de gestión que permita transformar las “ideas” en proyectos concretos y que funciona considerando el ciclo de vida del proyecto.

El SNIP opera en el marco de las políticas macroeconómicas, sectoriales y regionales definidas en un Plan de Desarrollo, las cuales servirán de referencia para la selección y priorización de proyectos. De esta forma, el SNIP canaliza sus esfuerzos a la elaboración y actualización de un Programa de Inversiones Públicas (PIP) multianual, el que proporcionará al Sistema Presupuestario la información necesaria para la elaboración del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado en materia de inversión y a la vez, orienta la negociación de la cooperación internacional en función de las prioridades de desarrollo.

#### **2. Objetivos**

##### **2.1 Objetivo general**

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

##### **2.2 Objetivos específicos**

- a. Desarrollar y difundir procedimientos metodológicos, normas e instructivos uniformes para la formulación, evaluación, análisis técnico económico, ejecución y seguimiento de las iniciativas de inversión.
- b. Conformar y mantener actualizada una cartera de proyectos de inversión que considere las fases de preinversión, ejecución y operación, con el propósito de apoyar la toma de decisiones en la gestión de la inversión.

- c. Apoyar una eficiente asignación y administración de los recursos de inversión mediante el establecimiento de procedimientos y criterios que eviten la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.
- d. Apoyar la selección y priorización de los programas y proyectos de inversión que conformarán los programas de inversión del Gobierno, mediante la preparación y formulación del Programa de Inversiones Públicas (PIP).
- e. Efectuar seguimiento al avance del Programa de Inversiones Públicas, a la ejecución anual, y en particular a los proyectos que lo integran y proponer medidas para impulsar y mejorar su ejecución.
- f. Asegurar la disponibilidad de información confiable y oportuna para la toma de decisiones.
- g. Proponer anualmente los proyectos y programas con informe favorable de SEGEPLAN a incorporarse en el Presupuesto anual del Estado, siguiendo para ello las directrices y límites del gasto de inversión, establecidos por el Órgano Rector del Sistema Presupuestario.
- h. Disponer de carteras de proyectos de inversión con dictamen favorable, con las cuales el país negociará su financiamiento con los organismos bilaterales y multilaterales.
- i. Definir las responsabilidades institucionales de los entes participantes en el proceso de inversión pública.
- j. Integrar el SNIP con los sistemas de planificación, administración y control, en el marco de un nuevo estilo de gestión pública.

### 3. Organización del Sistema

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

El mayor involucramiento de la sociedad civil en la identificación de sus necesidades, problemas y carencias y la promoción de proyectos que den respuesta a los mismos, establece las bases para fundamentar el proceso de descentralización de las inversiones públicas, estos procesos participativos expresan con mayor precisión las necesidades del grupo social objetivo. Debe tenerse en cuenta que los procesos participativos deben estar orientados a darle cumplimiento a los planes y programas de desarrollo nacionales y regionales, promoviendo con ello de manera integral el desarrollo del país (véase diagrama 1).

Desde el punto de vista funcional el sistema, destaca tres funciones básicas:

- a. **Decisión:** En este nivel se toman decisiones y se priorizan los proyectos de inversión a realizar, con base a los informes favorables emitidos por la SEGEPLAN. La función de decisión reside en el Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la República y los ministros de Estado (que a la vez son los rectores sectoriales), así como en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- b. **Gestión:** Es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación y evaluación de proyectos, su ejecución y puesta en marcha. La función de gestión es efectuada por las entidades de gobierno central, entidades descentralizadas, Consejos de Desarrollo y Municipalidades.
- c. **Coordinación y asesoría:** Esta función recae en SEGEPLAN y consiste en administrar los instrumentos del Sistema, en emitir informes sobre la viabilidad técnico-económica de los proyectos de inversión nuevos y de arrastre, que someten anualmente a su consideración las instituciones del Sector Público.

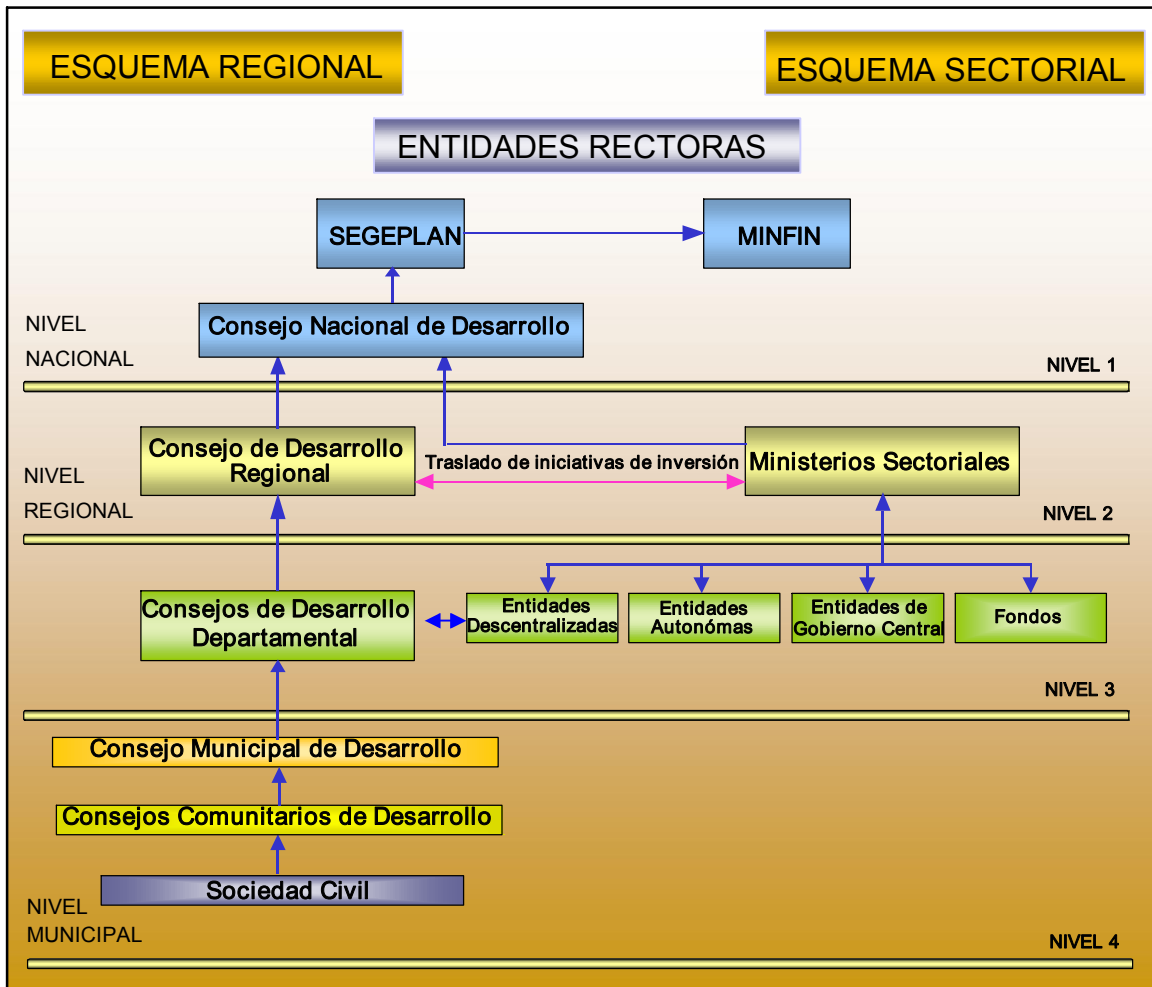
En el proceso de la inversión, interactúa SEGEPLAN con el Ministerio de Finanzas Públicas y las unidades técnicas de planificación institucionales, lo que asegurará la operatividad del sistema, la fluidez de la información y la homogeneidad de criterios para la toma de decisiones.

#### **4. Modelo operativo del Sistema**

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

El sistema opera en dos ejes transversales, uno sectorial y el otro territorial, los que se explican a continuación:

**Diagrama No. 2**  
**Modelo Operativo del Sistema Nacional de Inversión Pública**



## 5. Esquema sectorial

La Ley del Organismo Ejecutivo en el artículo 23 instituye los rectores sectoriales, de donde deben emanar las políticas, normativa e instrucciones para el funcionamiento de su sector; esto significa que **toda iniciativa de inversión correspondiente a un sector, independientemente de su origen, debe ser avalada y aprobada por el órgano rector sectorial**, lo que evitará la desorganización y discrecionalidad. Los beneficios de ordenar el proceso de inversión sectorial son muchos, pero puede resumirse en los siguientes: a) desarrollo ordenado y coherente; b) utilización eficiente y eficaz de los recursos del sector público; c) coordinación efectiva de la inversión que realizan las diversas instituciones en torno al sector, aunque sean instituciones no dependientes del ministerio rector sectorial; d) previsión efectiva de los gastos recurrentes al entrar en operación el proyecto de inversión que se ha ejecutado; y e) fortalecimiento sectorial.



La organización operativa sectorial del Sistema se muestra en tres niveles:

**Primer nivel:** SEGEPLAN como órgano rector del Sistema Nacional de Inversión Pública tiene funciones eminentemente normativa, de registro y de análisis; y las principales son las siguientes:

- a. Coordinar que las políticas sectoriales, estén enmarcadas en las políticas y normas de carácter general aplicables a la inversión pública;
- b. Disponer de metodologías de formulación y evaluación de proyectos específica por sector;
- c. Conformar y administrar un banco de proyectos en diferentes fases y etapas en función del ciclo del proyecto;
- d. Hacer el análisis técnico y económicos de las iniciativas de inversión nuevas y de arrastre y emitir los informes correspondientes;
- e. Apoyar la priorización de las iniciativas de inversión, conforme las políticas y objetivos de desarrollo;
- f. Conformar el Programa de Inversiones Públicas Plurianual;
- g. Dar seguimiento a la inversión pública, identificar los cuellos de botella, dar alertivos a las autoridades competentes y proponer alternativas de solución (gerencia de proyectos); y
- h. Administrar un proceso permanente de capacitación en materias propias de la inversión pública.

En este nivel, SEGEPLAN actúa en estrecha relación con el Ministerio de Finanzas Públicas, quien tiene a su cargo entre otras funciones relativas a la inversión pública, la asignación de recursos, la programación presupuestaria y el registro y control de la deuda pública. Sus funciones han sido definidas claramente en la Ley del Organismo Ejecutivo y en la Ley Orgánica del Presupuesto.

**Segundo nivel:** El órgano rector sectorial (ministerio sectorial), donde emanan las políticas sectoriales, normas, instrucciones que rigen el sector. Para su correcto y óptimo funcionamiento se integra así: a) el órgano superior o Ministerio Sectorial; y b) la unidad de planificación y/o programación del ente rector. Entre sus principales funciones están las siguientes:

- a. Emitir las políticas y normativas sectoriales acordes a las políticas y normas de carácter general y en respuesta a necesidades sectoriales identificadas por sector;
- b. Coordinar sus actividades de inversión con SEGEPLAN;

- c. Coordinar a las entidades que conformen el sector, aunque administrativamente no dependan directamente del rector sectorial;
- d. Formular, evaluar y priorizar las iniciativas de inversión de su sector;
- e. Integrar al Programa de Inversiones Públicas los proyectos que tengan la opinión favorable de SEGEPLAN;
- f. Promover iniciativas de inversión conforme las necesidades del sector, en coordinación con los demás sectores y las regiones;
- g. Disponer de carteras de proyectos en su etapa de preinversión aprobadas por SEGEPLAN, al momento de iniciar la búsqueda de financiamiento.
- h. Dar seguimiento a la inversión de su sector, identificar los cuellos de botella, dar alertivos a las autoridades competentes y proponer alternativas de solución (gerencia de proyectos).
- i. Elaborar los Informes de Término de Proyectos para apoyar la evaluación ex post;

**Tercer nivel:** Conformado por las unidades ejecutoras del sector. Vale distinguir dos tipos de unidades ejecutoras: a) las que dependen del órgano rector sectorial; y b) las que dependen de otros ministerios o entidades, pero que realizan inversión pública para un determinado sector. En todo caso, los ejecutores deben regirse por las políticas y normativas emanadas de los rectores sectoriales. Sus principales funciones son las siguientes:

- a. Coordinar sus actividades con el órgano rector sectorial (debe ceñirse a las políticas y objetivos de desarrollo del sector correspondiente);
- b. Identificar las necesidades sectoriales con acento en las actividades de su especialización ;
- c. Formular y evaluar proyectos (por si mismas o a través de terceros). La formulación comprende los estudios de preinversión (prefactibilidad, factibilidad y diseños finales);
- d. Elaborar términos de referencia para la contratación de estudios y supervisar su realización;
- e. Ejecutar los proyectos a su cargo, conforme el programa de ejecución aprobado por SEGEPLAN;

- f. Informar al órgano rector sectorial y a la SEGEPLAN a través del sistema de información de proyectos sobre el desarrollo de la preinversión y la ejecución de los proyectos a su cargo, en la forma y frecuencia establecidos;
- g. Hacer la provisión de recursos para garantizar la operación y funcionamiento de los proyectos terminados (gastos recurrentes);
- h. Apoyar la elaboración de los Informes de Término de Proyecto.
- i. En función del Plan de Desarrollo Nacional, coordinar que las políticas sectoriales cumplan con el plan.

## **6. Esquema territorial**

En este esquema es donde la sociedad civil tiene su mayor expresión. El SNIP funcionará bajo el mismo esquema determinado en la Ley de Consejos de Desarrollo; sin embargo, el vacío que deja el Consejo Nacional de Desarrollo, en materia de inversión pública, lo ocupa la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, de donde emanarán las políticas, normativa e instrucciones de carácter general que oriente al desarrollo regional.

Las políticas y objetivos de desarrollo específicos para cada región la dará el Consejo Regional del Desarrollo. Aquí es importante destacar que las políticas y objetivos de desarrollo regionales deben armonizarse con las políticas sectoriales, de tal manera que la inversión se focalice en las áreas prioritarias, dando respuesta a las necesidades más urgentes de la población.

No debe perderse de vista que toda iniciativa de inversión aunque nazca bajo el esquema regional o territorial, pertenece necesariamente a uno o varios sectores y por consiguiente, deberá ser canalizada, coordinada y aprobada por el órgano rector sectorial.

En el esquema territorial, dada la estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo, se distingue cuatro niveles, lo que operan de la siguiente manera:

### **6.1 Nivel nacional**

Lo ocupa SEGEPLAN, quien dará los lineamientos generales, políticas y objetivos de desarrollo y que básicamente tiene las funciones siguientes.

- a. Coordinar que las políticas regionales, estén enmarcadas en las políticas y normas de carácter general aplicables a la inversión pública;
- b. Conformar y administrar un banco de proyectos en diferentes fases y etapas en función del ciclo del proyecto;

- c. Realizar los análisis técnico y económicos de las iniciativas de inversión nuevas y de arrastre y emitir los dictámenes correspondientes;
- d. Apoyar la priorización de las iniciativas de inversión conforme las políticas y objetivos de desarrollo;
- e. Conformar el Programa de Inversiones Públicas plurianual;
- f. Dar seguimiento a la inversión pública, identificar los cuellos de botella, dar alertivos a las autoridades competentes y proponer alternativas de solución (gerencia de proyectos); y
- g. Administrar la capacitación que se ejecutará en el nivel territorial.

En este nivel la responsabilidad es compartida con el Ministerio de Finanzas Públicas, quien tiene a su cargo entre otras funciones relativas a la inversión pública, la asignación de recursos, la programación presupuestaria y el registro y control de la deuda pública. Sus funciones han sido definidas claramente en la Ley del Organismo Ejecutivo y en la Ley Orgánica del Presupuesto.

## **6.2 Nivel regional**

Lo conforman los Consejos Regionales de Desarrollo, como órganos rectores regionales, de donde emanan las políticas regionales, normas, instrucciones que rigen la región. Toda iniciativa de inversión que nazca en el esquema territorial debe ser evaluada y aprobada por la Unidad Técnica Regional del Consejo correspondiente. Para su correcto y óptimo funcionamiento se integra así: a) El Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural; y b) la Unidad Técnica del Consejo Regional de Desarrollo. Entre sus principales funciones están las siguientes:

- a. Emitir las políticas y normativas regionales armonizadas con las políticas y normativas globales y sectoriales;
- b. Proponer planes, programas y proyectos de desarrollo para su región;
- c. Coordinar sus actividades de inversión con la SEGEPLAN;
- d. Coordinar a los Consejos y Unidades Técnicas que conformen su región;
- e. Promover iniciativas de inversión conforme las necesidades de la región tomando en cuenta las políticas globales y sectoriales de desarrollo;
- f. Priorizar las iniciativas de inversión de su región
- g. Dar seguimiento y evaluar la inversión de su región, identificar los cuellos de botella, dar alertivos a las autoridades competentes y proponer alternativas de solución (gerencia de proyectos).

- h. Canalizar a través de los órganos competentes sectoriales, las iniciativas de inversión para su concreción;
- i. Coordinar con los rectores sectoriales, la provisión de recursos para la operación y funcionamiento de los proyectos finalizados;

### **6.3 Nivel departamental**

Lo conforman los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, como integradores departamentales de las iniciativas de inversión provenientes del nivel municipal. La Unidad Técnica del Consejo Departamental actuará como enlace, para transferir las iniciativas a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano Rural. Para su funcionamiento se integra así: a) El Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural; y b) la Unidad Técnica del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

Entre sus principales funciones están las siguientes:

- a. Proponer planes, programas y proyectos de desarrollo para su Departamento;
- b. Coordinar sus actividades de inversión con la Unidad Técnica del Consejo Regional de Desarrollo;
- c. Coordinar a los Consejos y Unidades Técnicas municipales que conformen su Departamento;
- d. Promover iniciativas de inversión conforme las necesidades del departamento, tomando en cuenta las políticas globales y sectoriales de desarrollo;
- e. Elaborar los perfiles de los proyectos que se originan en el departamento y los provenientes de los consejos municipales, éstos últimos en caso de ser requeridos;
- f. Elaborar la propuesta de términos de referencia para la contratación de estudios de preinversión de las iniciativas de inversión de su jurisdicción; Hacer análisis preliminar (oferta-demanda) de las iniciativas de inversión que se canalicen a través del Consejo y emitir opinión al respecto.
- g. Cuando exista la capacidad técnica instalada, formular iniciativas de inversión (por si mismas o a través de terceros). La formulación comprende los estudios de preinversión (prefactibilidad, factibilidad, estudios y diseños finales);
- h. Dar seguimiento a la inversión del departamento, identificar cuellos de botella, dar alertivos a las autoridades competentes y proponer alternativas de solución (gerencia de proyectos).

- i. Informar al órgano rector regional y a SEGEPLAN a través del sistema de información de proyectos sobre el desarrollo de la preinversión y la ejecución de los proyectos de su jurisdicción, en la forma y frecuencia establecidos;
- j. Coordinar con los rectores sectoriales, la provisión de recursos para la operación y funcionamiento de los proyectos finalizados;
- k. Apoyar la capacitación en el nivel departamental.

#### **6.4 Nivel municipal**

En este esquema, la sociedad civil es el punto focal de la gestión de los Consejos municipales de desarrollo. Los consejos, mediante ejercicios participativos, debe identificar y priorizar las necesidades y aspiraciones de la población y con base en ello promover las iniciativas de inversión que les den respuesta. Vale aclarar que los órganos municipales no son ejecutores por si mismos, sino que ejercen supervisión y control sobre las iniciativas de inversión que en su jurisdicción se realizan; está integrado por: a) la sociedad civil; b) el Consejo Municipal de Desarrollo; y c) por la Unidad Técnica del Consejo Municipal de Desarrollo.

Tienen a su cargo las siguientes funciones:

- a. Proponer planes, programas y proyectos de desarrollo de su municipio;
- b. Identificar necesidades y carencias a través de ejercicios participativos con la sociedad civil;
- c. Elaborar los perfiles de los proyectos identificados;
- d. Cuando exista la capacidad técnica instalada, formular iniciativas de inversión (por si mismas o a través de terceros). La formulación comprende los estudios de preinversión (prefactibilidad, factibilidad y estudios y diseños finales);
- e. Elaborar términos de referencia para la contratación de estudios y supervisar su realización;
- f. Impulsar las iniciativas de inversión en sus diferentes etapas;
- g. Supervisar la ejecución de los proyectos a su jurisdicción;
- h. Establecer necesidades de financiamiento y gestionar los recursos para la preinversión y ejecución de sus proyectos;
- i. Informar a la unidad técnica del Consejo Departamental de Desarrollo y a SEGEPLAN a través del sistema de información de proyectos sobre el

desarrollo de la preinversión y la ejecución de los proyectos de su jurisdicción, en la forma y frecuencia establecidos;

- j. Coordinar con los órganos rectores regionales y sectoriales, la provisión de recursos para garantizar la operación y funcionamiento de los proyectos terminados (gastos recurrentes);
- k. Apoyar el proceso de capacitación en el nivel municipal.

Cabe mencionar que los esquemas planteados no se sobreponen los unos a los otros, sino que deben guardar coordinación, armonía y complementariedad en su operatoria o funcionamiento.

## **6.5 Nivel local**

Este nivel está integrado por a) la sociedad civil, b) consejos comunitarios de desarrollo (COCODES) y comités de desarrollo local (organizaciones integradas espontáneamente con el objetivo de solucionar problemas específicos como camino vecinal, escuela etc.). Tienen a su cargo las siguientes funciones:

- a. Identificar necesidades y carencias a través de ejercicios participativos con la sociedad civil
- b. Elaborar los perfiles de los proyectos identificados
- c. Apoyar el proceso de capacitación en el nivel local
- d. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario priorizados por la comunidad
- e. Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- f. Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los problemas y proyectos de desarrollo comunitarios.

## 7. Marco legal

Cuando se analiza el entorno legal del sistema, se advierte que es necesario incursionar casi en todos los ámbitos de la administración, pues la mayoría de instituciones están ligadas directa o indirectamente con la inversión pública.

No obstante, se puede categorizar la participación institucional en la inversión pública, ya que por un lado están los órganos rectores y por el otro están los que concretizan los diferentes momentos de la inversión. Dentro de los primeros se encuentran la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República como órgano rector de la inversión y que tiene a su cargo las funciones consultiva y normativa dentro de la estructura administrativa de Gobierno y el Ministerio de Finanzas Públicas, que administra los recursos del Gobierno y tiene funciones normativas y ejecutivas. Dentro de los segundos están los ministerios sectoriales, las entidades descentralizadas y autónomas cuya función es ejecutora.

Si bien es cierto, en la legislación guatemalteca hay varias normas que en general tratan de orientar el proceso de inversión, también lo es, que estas normas están dispersas en distintas leyes de diferentes categorías. En la práctica esto ha representado problemas, pues las reglas de la técnica jurídica parecieran poco prácticas para resolver los problemas de aplicación de las leyes.

La Ley del Organismo Ejecutivo en el artículo 14, literales b) y h) establece las bases para el Sistema Nacional de Inversión Pública, sin embargo estas normas son aún de carácter general por lo que es necesario desarrollarla para hacerla más específica, apoyada y complementada en otras normas legales atinentes a la materia.

Tomando en cuenta que la planificación es el marco orientador de la inversión pública, debe considerarse en primer término el artículo 118 de la Constitución Política de la República que establece en su párrafo segundo: *Es obligación del Estado orientar la economía nacional para (...)* esta norma como se puede apreciar, es propia del régimen de planificación del Estado, si bien es cierto la orientación de la economía en general está a cargo de varios entes (BANGUAT, Ministerio de Economía, MINFIN y SEGEPLAN) también lo es, que en materia de inversión (como segmento de la economía nacional), su orientación corresponde a SEGEPLAN<sup>2</sup>, orientación que se concretiza a través de la planificación del desarrollo, expresados obviamente en planes y estrategias<sup>3</sup>. Para acentuar lo expresado, el primer párrafo del artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto indica: *Los presupuestos públicos son la expresión financiera anual de los planes del Estado.*

La formulación de proyectos se ve amparada por la última parte de la literal b) del artículo 14 del Decreto 114-97 del Congreso de la República y por Acuerdo Gubernativo 794-97 de creación del Sistema Nacional del Financiamiento de la Preinversión.

---

<sup>2</sup> Véase artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 877-98, Reglamento Interno de trabajo de SEGEPLAN

<sup>3</sup> Artículo 14, literales a), c), d) y h) del Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo



Referente a la programación de las inversiones públicas, son los órganos ejecutores los que la propondrán oportunamente a SEGEPLAN y, en cuanto a la programación presupuestaria del ejercicio vigente, los ejecutores la presentarán al Ministerio de Finanzas Públicas<sup>4</sup>.

La literal h) del referido cuerpo legal, establece que SEGEPLAN debe coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y territorial. El artículo 15 de La Ley Orgánica del Presupuesto, establece entre otros aspectos, que la programación financiera anual y los cronogramas de ejecución física, deberán guardar congruencia con el Programa de Inversiones Públicas elaborado por SEGEPLAN. Más específico es el Acuerdo Gubernativo 877-98, que en su artículo 2 indica que es objetivo de SEGEPLAN: *la programación de la inversión pública (...)* la literal h) del artículo 14 de la ley citada establece que: *corresponde a las direcciones técnicas de SEGEPLAN integrar el Programa de Inversiones Públicas (...)* lo anterior se ve reforzado por lo establecido en el último párrafo del artículo 15 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

En la formulación de presupuesto, hay una primera etapa que es la elaboración de las políticas y lineamientos que rigen este proceso<sup>5</sup>, esta función es compartida entre el MINFIN y SEGEPLAN. La segunda etapa, es la asignación de recursos, la que tiene dos momentos: el primero consiste en los requerimientos financieros que hacen las entidades públicas de inversión<sup>6</sup>, mismos que deben canalizarse vía el PIP; el segundo momento consiste en otorgar el financiamiento a los proyectos que conforman el programa, tarea que compete a la Dirección Técnica del Presupuesto. Debe indicarse, que tanto la solicitud como la asignación de recursos, deben ceñirse a los montos recomendados por SEGEPLAN en el PIP.

El seguimiento y evaluación son actividades que están divididas en el entorno legal guatemalteco. El seguimiento de la inversión pública, corresponde a SEGEPLAN<sup>7</sup>; sin embargo la Ley Orgánica del Presupuesto también establece que el MINFIN debe evaluar la ejecución del presupuesto en forma periódica y durante la ejecución<sup>8</sup>, lo que equivale a seguimiento presupuestario.

La evaluación en primera instancia corresponde a la autoridad superior de cada organismo o entidad que realicen inversión pública<sup>9</sup>. También la Ley le asigna la función de evaluación presupuestaria a la Dirección Técnica del Presupuesto del MINFIN, quien evalúa básicamente los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 30 del Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto

<sup>5</sup> Art. 20 del Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto

<sup>6</sup> Art. 9 literal d) y e) del Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto

<sup>7</sup> Art. 14 literal f) del Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo

<sup>8</sup> Art. 35 del Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto

<sup>9</sup> Numeral III, literal f) del Art. 1 del Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto

<sup>10</sup> Artículo 34 del Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo

Es necesario hacer una sana distinción en el ámbito de la evaluación, pues la señalada anteriormente se refiere específicamente a los resultados presupuestarios, lo que semejaría una evaluación ex post limitada.

La evaluación en todo su contexto (ex ante, concurrente y ex post), en donde el presupuesto es solo uno de los elementos, corresponde a SEGEPLAN, conforme la literal b) del artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo. El aspecto evaluativo comprende la evaluación de las políticas públicas, el análisis de impacto social, económico y ambiental de la inversión y el desempeño institucional en relación a la inversión.

Como se puede apreciar, existe en algunos casos dualidad de funciones y de competencias, que lejos de favorecer el proceso de inversión, lo satura de indefiniciones funcionales e institucionales. Para corregir esta situación, es preciso la institucionalización de la Ley de Inversiones Públicas, que asigne categóricamente las funciones y delimite las competencias, además que establezca las normas básicas que deben regir el proceso de inversión.

A la Ley hay que dotarla del respectivo reglamento que operativice la norma, así como complementarla con otro tipo de normativas técnicas que orienten el proceso de inversión, tales como metodología de formulación y evaluación de proyectos, manuales e instructivos para apoyar la capacitación, tarea que corresponde a SEGEPLAN.

## **8. El entorno del proceso de la inversión pública**

Para que las inversiones públicas apoyen los objetivos de desarrollo deben responder a un marco orientador que indique dónde, cuándo, cuánto y en qué debe invertir el Estado. Estas orientaciones no pueden ser improvisadas, antojadizas y tampoco, deben provenir de una visualización coyuntural del desarrollo. Por el contrario, la planificación del desarrollo es un enfoque de largo plazo, que debe rebasar por mucho las corrientes políticas temporales, cuya visualización solo alcanza el corto y mediano plazo.

El entorno del proceso de la inversión se ve influenciado también, por los cambios profundos que ocurren en el entorno internacional, uno de ellos y sin duda el más relevante es la globalización, que aunque no sea un fenómeno completamente nuevo es evidente que los flujos comerciales y financieros de la economía mundial alcanzan en estos momentos una importancia y un dinamismo inéditos.

Las corrientes modernas de la planificación se inclinan por la planificación estratégica, que viene a ocupar el lugar de la planificación indicativa, que a juzgar por los conocedores, es considerada muy rígida y poco adaptable a la dinámica de los cambios socioeconómicos que concurren en una sociedad. La planificación estratégica debe ir acompañado de la prospectiva del largo plazo, es decir la capacidad de poder visualizar el país (entorno económico y social) a cierto tiempo en el futuro si se cumplen determinadas condiciones previstas con anticipación. Por otro lado los procesos

participativos de planificación se inclinan a dar mayor participación a la sociedad civil para identificar y dar solución a sus problemas y carencias.

En resumen, la inversión pública debe tener como fundamento la planificación del desarrollo, de donde deben derivarse planes y programas particulares de cada sector cruzando la línea territorial. La planificación no debe limitarse a un enfoque gubernamental, por el contrario debe ser un claro orientador de la economía nacional y una señal para el sector privado.

En países como el nuestro, se requiere de mayor inversión del Estado, para propiciar la inversión privada y buscar resolver los desequilibrios sociales. No puede pretenderse el desarrollo del país, con índices de inversión tan bajos como el que tiene Guatemala, que en el último quinquenio en promedio no supera el 4.2% del PIB.

## **9. Los fondos de financiamiento de la inversión pública**

En una primera aproximación al tema, puede decirse que los fondos para financiar la inversión pública provienen de recursos del presupuesto y recursos extra presupuestarios. Sin embargo y en busca de claridad administrativa y financiera, los recursos de la inversión pública se deben discriminar por su fuente de origen. En las últimas tres décadas, los fondos proveniente de fuentes externas han financiado un alto porcentaje de las inversiones, mientras que las fuentes de origen nacional se han diversificado, aunque no ha variado sustancialmente el porcentaje de participación.

Las fuente de origen interno son básicamente, el presupuesto del gobierno central (la parte que financia el gobierno con recursos propios), el presupuesto de las instituciones descentralizadas, el aporte de las municipalidades, el aporte comunitario, las donaciones de origen interno provenientes de ONG, asociaciones, fundaciones y otras.

Por otro lado los fondos de origen externo, que también financian parcialmente el presupuesto nacional y pueden clasificarse básicamente en reembolsables (préstamos) y no reembolsables (donaciones y cooperación técnica).

## **10. Fondos de origen interno**

### **10.1 Recursos del presupuesto**

Conjunto de recursos que se destinan al financiamiento de proyectos de inversión. Estos fondos pueden representar el total o parte del financiamiento, en algunos casos son complementados con otros recursos, especialmente de origen externo.

Con el propósito de mejorar y agilizar la inversión pública se crearon los fondos sociales como mecanismos de apoyo. Estos están dirigidos a financiar proyectos y acciones a los sectores de menores ingresos y con mayores carencias; funcionan bajo un régimen financiero especial, al no regirse por la ejecución tradicional del presupuesto sino que funcionan por medio de transferencias de recursos de parte del Ministerio de Finanzas

y/u otras instituciones y de los desembolsos directos que reciben de fuentes financieras internacionales, de operaciones activas.

Con el ánimo de ordenar y hacer coherentes las inversiones públicas, las iniciativas de inversión que se tramitan bajo el régimen de fondos sociales, deben cumplir con las siguientes condiciones:

- a. No deben duplicar o suplir, aunque si complementar las acciones de otras entidades estatales y entidades privadas;
- b. Toda iniciativa de inversión debe ser debidamente programada (para el ejercicio presupuestario) y recibir previamente el informe favorable de SEGEPLAN, por consiguiente la improvisación y el corto plazo se descartan, salvo emergencias debidamente amparadas;
- c. Deben estar orientadas y darle cumplimiento a políticas y objetivos de desarrollo;
- d. Los proyectos deben ser capaces de auto sustentarse en un plazo razonable;
- e. Deben contar el aval y el aporte de la comunidad beneficiada; ya sea en recursos financieros, materiales o mano de obra.

## **10.2 Recursos municipales**

Los fondos municipales para la inversión provienen fundamentalmente de dos fuentes: a) los recursos propios; y b) los recursos del 10% constitucional que el Gobierno central les traslada. Respecto a estos últimos, debe tenerse el cuidado al momento de cuantificar la inversión y sus aportes, para no duplicar las cifras, debido a que estos recursos en primera instancia se registran vía presupuesto central.

## **10.3 Recursos comunitarios**

Son los aportes que las comunidades beneficiarias hacen para favorecer la ejecución de los proyectos y puede tener expresión en dinero, en especie (materiales locales y suministros) y en trabajo, mismo que debe ser valorado y calculado a precios de mercado. Algunas fuentes financieras internacionales y los fondos sociales exigen en ocasiones, que la comunidad haga un aporte al proyecto, lo que da un alto grado de pertenencia y apropiación de los bienes y servicios constituidos.

## **10.4 Otros recursos**

Bajo este rubro entran todos aquellos aportes de origen interno no clasificados en los rubros anteriores, provenientes de fuente de origen interno, tales como ONG locales, fundaciones, asociaciones, donaciones privadas y otras de la misma naturaleza. Por lo

general, apoyan parcialmente alguna de las fases del ciclo del proyecto (preinversión, ejecución u operación).

## **11. Fondos de origen externo**

En Guatemala, el financiamiento de la inversión cuenta con un alto porcentaje de recursos de origen externo. Debido a que los beneficios del financiamiento pueden ser disminuidos por los costos financieros que representa su utilización, estos recursos deben aprovecharse al máximo y utilizarlos eficientemente. Este tipo de operaciones, deben tener como requisito un cronograma de ejecución que debe respetarse y cumplirse para evitar que se incrementen los costos financieros por no ejecutar. Las asignaciones presupuestarias deben otorgarse en la medida del programa de ejecución, pues si se autorizan cifras menores, se está obligando a los ejecutores a diferir la ejecución del proyecto y por consiguiente, a incrementar sus costos y a postergar sus beneficios.

### **11.1 Clasificación del financiamiento de origen externo**

#### **Recursos reembolsables**

Consiste en préstamos principalmente en dinero aunque puede darse bajo otra modalidad (p. ej. mercancías), que incorporan la obligación de repago de parte del Estado y/o sus instituciones y por lo general estas operaciones se realizan en divisas y están sujetas a condiciones financieras y contractuales. Bajo este rubro también puede clasificarse la cooperación técnica contingente, es decir aquella que depende de la realización de una operación (préstamo), para que tenga carácter reembolsable. Es obligatorio incorporarlas al presupuesto general del Estado.

De conformidad con la Ley, corresponde con exclusividad al Ministerio de Finanzas Públicas, la adquisición de compromisos financieros en nombre del Gobierno de la República y excepcionalmente otras instituciones, cuando actúen con poderes potestativos otorgados conforme a la Ley.

#### **Recursos no reembolsables**

Bajo esta modalidad aparecen las donaciones y la cooperación técnica no contingente, proveniente de organismos internacionales y gobiernos amigos o sus agencias, que puede también, ser en especie, en dinero o en asistencia técnica y su principal característica es que no existe la obligación de devolución y se rigen por convenciones o acuerdos.

De conformidad con la ley, corresponde a SEGEPLAN, la priorización, gestión, negociación, administración y contratación de la cooperación financiera no reembolsable. Los montos obtenidos bajo este rubro, deberán incorporarse al presupuesto general del Estado y su ejecución se sujetará a las leyes y procedimientos nacionales.

Es oportuno precisar que no puede haber acercamiento con fuentes financieras internacionales sino en razón de proyectos debidamente formulados, evaluados y priorizados, y que cuenten con el informe técnico y económico favorable emitido por SEGEPLAN.

## **12. Estandarización de las principales variables del proceso**

Teniendo presente que uno de los objetivos centrales del SNIP es ordenar las inversiones públicas, es importante que esta actividad se inicie para establecer los conceptos básicos en el tema de la inversión, para ir generando de esta forma la homogeneidad en los conceptos y definiciones básicas sobre las que se sustenta el Sistema.

La utilización de los conceptos en forma correcta en los diferentes niveles, deberá ser una de las preocupaciones de SEGEPLAN en su calidad de administrador del SNIP, por ende, procesos como la difusión y la capacitación, serán los vehículos a través de los cuales esta homogenización del lenguaje deberá lograrse.

A continuación se describen los conceptos básicos:

### **Inversión pública**

Constituida por los recursos que invierte el Sector Público para crear, incrementar, modernizar, reponer, reconstruir y mejorar la capacidad del país de producir bienes y servicios, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad.

### **Proyecto**

Se define al conjunto de actividades planificadas y relacionadas entre sí, que mediante el uso de insumos generan productos dentro de un período de tiempo determinado, apuntan a solucionar un problema, promover el desarrollo o mejorar una situación específica. Los proyectos “son intervenciones intencionales cuya finalidad es acelerar y dirigir el crecimiento económico y el desarrollo social”<sup>11</sup>.

#### **12.1. Tipos de proyectos de inversión**

##### **Proyecto que forman capital fijo**

Es el que genera o modifica bienes, formación bruta de capital fijo (p. ej. carreteras, escuelas, hospitales, sistemas de agua potable etc.). Se materializa generalmente en una obra física.

---

<sup>11</sup> Primero la Gente, Banco Mundial. Fondo de Cultura Económica, 1995, página 30.

## Proyecto que no forma capital fijo

No generan ni rehabilita bienes de capital fijo, su propósito es incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generar beneficios. Entre éstos se pueden mencionar los proyectos de asistencia técnica, asistencia crediticia, organización, capacitación, fortalecimiento institucional, investigación y otras de similar naturaleza.

En el marco de la estandarización de variables, se considera relevante la identificación de las iniciativas de inversión, mediante la utilización de elementos comunes en el nombre del proyecto, tales como el proceso propio de cada tipología de inversión, su objeto y localización específica.

### 12.2. El proceso de inversión pública

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

En el proceso de la inversión pública es posible distinguir las siguientes actividades: Identificación, formulación, evaluación, análisis técnico y económico, priorización, programación y asignación de recursos, ejecución, seguimiento físico y financiero, operación y evaluación ex post.

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

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

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

Evaluada la alternativa por los entes sectoriales, se realizará el **análisis técnico económico**, que consiste en revisar el documento de proyecto que respalda la formulación del proyecto, que puede ser perfil, prefactibilidad o factibilidad. Cualquiera que sea el nivel de estudio, los aspectos a analizar son: La metodología utilizada, la definición correcta del proyecto, el estudio de las alternativas presentadas, análisis de costos de inversión y operación y el financiamiento. Adicionalmente se debe analizar si el proyecto es compatible con las políticas sectoriales. Como resultado de este análisis se elabora el informe que contiene la recomendación respecto a la conveniencia de ejecutar el proyecto, así como las observaciones de índole técnico-económico, según corresponda.

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

Integrado y analizado el PIP –que contiene la programación de las inversiones públicas– se constituye en la base para el proceso de **asignación de recursos**, función que es responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas, rector del Sistema de Presupuesto. SEGEPLAN propone los montos a ser considerados en el anteproyecto de presupuesto y finalmente la Dirección Técnica del Presupuesto asigna los recursos para la **ejecución** del proyecto, actividad realizada por las unidades ejecutoras y que consiste en concretizar físicamente lo planificado en la formulación del proyecto.

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

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

Finalmente y para concluir el proceso se realizará la evaluación ex post, que pretende examinar al proyecto desde una perspectiva más amplia, intentando determinar las razones de éxito o fracaso, con el objeto de replicar las experiencias exitosas en el futuro y de evitar los problemas presentados. Adicionalmente, debe proporcionar



información sobre la eficacia y efectividad del proyecto en el cumplimiento de los objetivos trazados en su diseño, a través del Informe de Término del Proyecto. En relación a las responsabilidades de esta actividad, se consideran por un lado, a la unidad ejecutora del proyecto como responsable directa por los resultados obtenidos y por otro, a SEGEPLAN, como encargada de analizar la información y verificar que se haya ejecutado el mismo proyecto que se aprobó originalmente, y de medir el impacto en los indicadores y las estrategias de desarrollo.

### **12.3. El ciclo de vida del proyecto**

El SNIP contempla de manera integral el proceso de inversión a través de darle seguimiento al ciclo de vida del proyecto, desde la transformación de una idea de inversión hasta que entra en operación. Esto implica un flujo permanente de información con distintos grados de elaboración a medida que se vaya avanzando en el proceso. Las fases en la vida de toda iniciativa de inversión son:

#### **a. Preinversión**

En esta fase se identifican iniciativas de inversión, formulan, evalúan y seleccionan las opciones más rentables desde el punto de vista económico social. Es en esta fase donde se conocen los elementos necesarios y suficientes para la toma de decisiones.

La fase de preinversión está conformada por varias etapas, las cuales determinan el grado de desarrollo de la información relativa de un proyecto para la toma de decisiones. Al terminar una etapa se debe analizar si se puede tomar la decisión de ejecutarla con base a la información que se dispone, o se necesita avanzar a la siguiente para ganar certidumbre, en este caso se debe determinar si los costos incurridos en obtener certidumbre adicional supera a los beneficios derivados del desarrollo de la misma.

Para entender con mayor claridad, se describen las etapas que conforman la fase de preinversión:

##### **a.1. Idea**

Está asociada a la identificación del problema, y consiste en puntualizar la necesidad insatisfecha o problema por resolver, su localización geográfica, la identificación de los beneficios esperados, los objetivos, el sector de la economía y la institución que lo identifica.

##### **a.2. Perfil**

En esta etapa se incorpora información adicional y se precisa aquella proveniente del nivel anterior. La información adicional debe referirse a: cuantificación preliminar de la oferta y la demanda y el tamaño del proyecto a partir de la información disponible; un análisis preliminar de alternativas técnicas, una estimación de montos de inversión,

costo anual de operación promedio, vida útil. Con base en la información anterior se debe hacer una evaluación técnico-económica de la alternativa planteada como solución al problema.

### **a.3. Prefactibilidad**

En esta etapa se precisa con mayor detalle la información proveniente del nivel anterior y se incorporan datos adicionales para descartar ciertas alternativas y perfeccionar las restantes. Para cada una de las alternativas se hará evaluaciones económicas y técnicas, con el propósito de identificar aquellas que resultan o presentan la mayor rentabilidad económica social y descartar las restantes.

### **a.4. Factibilidad**

Consiste en perfeccionar la alternativa que presente mayor rentabilidad económica y social, reduciendo su rango de incertidumbre a límites aceptables mediante la realización de todos los estudios que sean necesarios.

### **a.5. Diseños finales**

Comprende la elaboración de diseños finales de arquitectura e ingeniería, la definición de aspectos administrativos, legales e institucionales, la inscripción de terrenos, la definición final detallada de todos los costos del proyecto.

Es necesario mencionar que el grado de desarrollo de la fase de preinversión dependerá de la naturaleza y dimensión del proyecto.

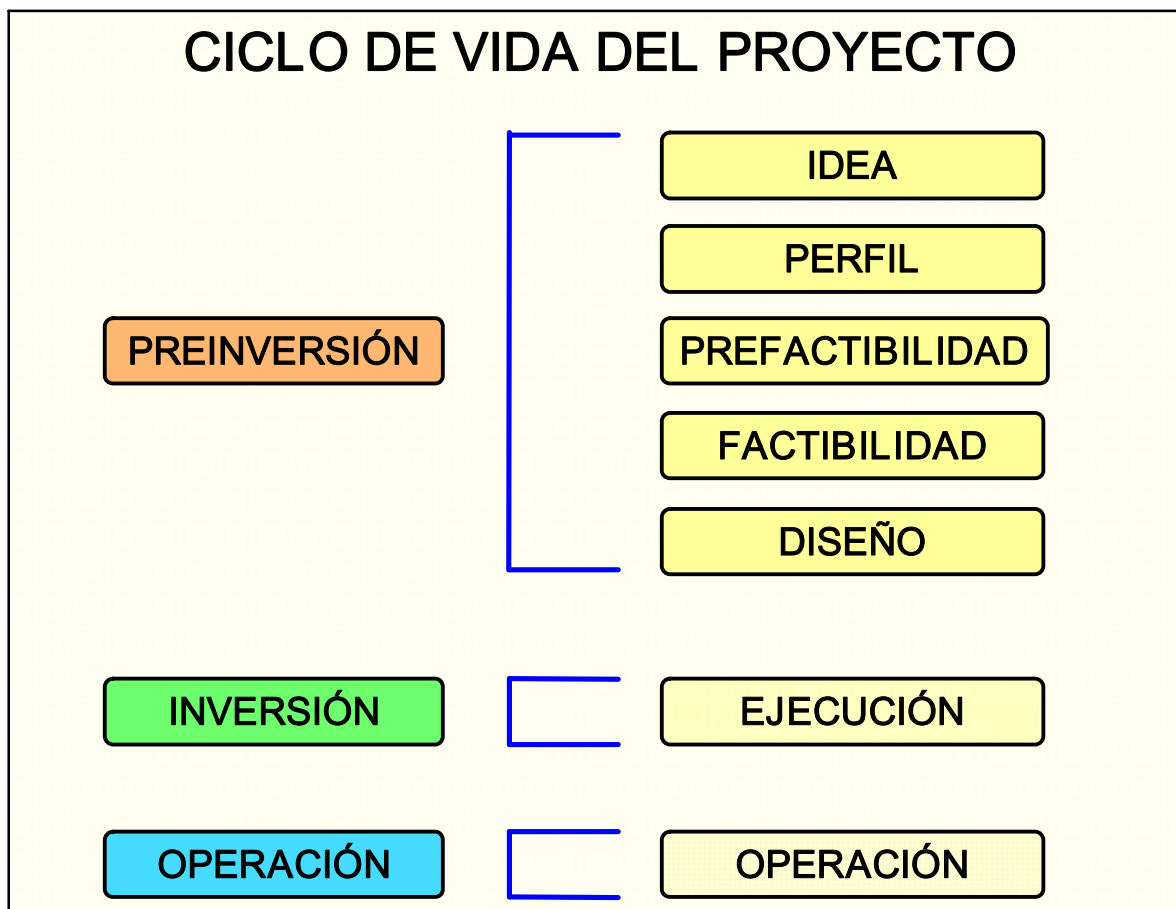
## **b. Inversión**

La fase de inversión comprende la etapa de **Ejecución** la cual involucra el desarrollo de todas las acciones tendientes a ejecutar físicamente el proyecto tal y como fue especificado y dimensionado en la preinversión. Aquí se realizan las obras físicas, se adquiere e instala el equipo, se capacita al personal y se establece la supervisión del proyecto. Esta última actividad será la encargada de vigilar su desarrollo y recomendar las medidas administrativas o cambios que sean necesarios cuando no se esté ejecutando el proyecto de acuerdo a lo programado.

## **c. Operación**

Es la última fase del proyecto, en ésta se generan los bienes y servicios para los cuales fue ejecutado. Es importante indicar que al iniciar esta etapa, se debe disponer de los recursos de funcionamiento necesarios para una eficiente operación del mismo, ya que sin ellos, no generará los beneficios esperados.

Diagrama No. 3



#### 12.4. Los componentes del SNIP

La estructura del Sistema se fundamenta en cuatro pilares básicos que son: a) Normas e instrucciones, b) Capacitación, c) Metodologías y d) Sistema de Información.

#### 12.5. Normas e instrucciones del SNIP

##### Concepto

Es el conjunto de procedimientos que anualmente se trasladan a todo el Sector Público con el objetivo de regular y ordenar el proceso de la inversión pública, cualquiera sea la etapa del ciclo de vida de la iniciativa de inversión, para la cual se desee solicitar recursos para su desarrollo o ejecución

## **Objetivo general**

Orientar y ordenar el proceso de la inversión pública hacia las oportunidades de inversión más rentables, basadas en criterios de rentabilidad social.

- a) Establecer con mucha claridad los procedimientos que se utilizarán durante el proceso presupuestario, en materia de formulación y evaluación de las iniciativas de inversión.
- b) Señalar el procedimiento que se aplicará durante el desarrollo del proceso presupuestario, en materia de análisis técnico y económico de las iniciativas de inversión.
- c) Fijar una fecha de presentación de las iniciativas de inversión a SEGEPLAN.
- d) Establecer la cobertura institucional en el tema de la inversión.
- e) Definir el procedimiento que se utilizará para darle el seguimiento físico y financiero a las iniciativas de inversión.

## **Estructura, contenidos y alcance**

Las normas se expresan en un documento que anualmente la Dirección de Inversión Pública revisa con la finalidad de actualizarlo, de acuerdo a la dinámica que siguen las instituciones del sector público.

El documento contiene en primer lugar las orientaciones de las políticas de gobierno generales y sectoriales, las que cada sector debe tener en cuenta al momento de postular sus iniciativas de inversión. Contiene normas generales para todo el proceso y finalmente se definen las normas específicas de información que las iniciativas de inversión deben tener, al momento de ser presentadas a SEGEPLAN por parte de las instituciones.

## **Productos a obtener con su aplicación**

El principal producto que se obtiene, es la mejora sustancial del proceso de formulación y evaluación de proyectos al existir reglas claras y precisas de cómo se deberá efectuar dicho proceso.

En este sentido, SEGEPLAN ha jugado un rol importante durante los años de funcionamiento del SNIP, pues informa anualmente a todo el Sector Público las fechas, formas de presentación de la información y que las iniciativas de inversión deben ser formuladas y evaluadas técnica y económicamente sobre la base de escoger la mejor alternativa. SEGEPLAN es la responsable de emitir el dictamen técnico correspondiente para cada iniciativa de inversión.

## 12.6. Capacitación y difusión del SNIP

### Conceptos

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

La *capacitación* se define como “la acción destinada a preparar a las personas con la finalidad de habilitarlos para realizar una actividad determinada”, y la *difusión* como “la acción orientada a divulgar o preparar ciertas ideas, normas, instructivos o información con la finalidad de apoyar el desarrollo de una actividad determinada”<sup>12</sup>.

### Objetivo general

Constituir o fortalecer la capacidad institucional y humana, con la finalidad de crear y mejorar el proceso de formulación y evaluación de proyectos de todo el sector público.

En este sentido, se espera i) crear una cultura de proyectos, que permita mejorar el proceso de inversión pública; ii) poner en práctica las metodologías específicas de formulación y evaluación de proyectos; iii) contribuir a establecer criterios de homogeneidad que permitan normar la formulación y evaluación de proyectos para disponer de elementos o bases de comparación comunes al analizar las diferentes alternativas de solución para un determinado problema; iv) contribuir con elementos teóricos al proceso de toma de decisiones; v) contribuir a mejorar las carteras de proyectos en preinversión; vi) garantizar la sostenibilidad al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

En cuanto a su estructura, la capacitación se sustenta en ejes temáticos relacionados con la programación de las inversiones, el presupuesto, la formulación, evaluación y administración de proyectos, y focalizando el esfuerzo en el conocimiento y manejo correcto del ciclo de vida del proyecto.

## 12.7. Metodologías de formulación y evaluación de proyectos

### Concepto

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

### Objetivos:

- a) Comparar los beneficios y los costos asociados a un proyecto.

---

<sup>12</sup> Definiciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

- b) Ser una herramienta que apoye la formulación y evaluación de proyectos, que permita recopilar, crear y analizar en forma sistemática un conjunto de antecedentes económicos y técnicos que permitan juzgar cualitativa y cuantitativamente las ventajas y desventajas de asignar recursos a una determinada iniciativa de inversión.
- c) Ser la herramienta que permita determinar la alternativa rentable y desechar aquellas que no lo son.
- d) Ser una herramienta que provea información para el análisis de las alternativas de inversión.
- e) Ser la herramienta sobre la cual debe fundamentarse el proceso de capacitación del SNIP.

### **Tipos de metodologías y contenidos**

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

Las metodologías específicas se diferencian básicamente en la forma de medir y cuantificar los beneficios. En la práctica, por ejemplo: i) en los proyectos sociales no resulta fácil medir los beneficios, por lo tanto, se parte del supuesto de que todos estos proyectos son socialmente rentables, por lo que estos proyectos se evalúan bajo el criterio de Costo-Eficiencia, por ejemplo en el sector salud se deberán calcular indicadores de rentabilidad como Costo Anual Equivalente (CAE) o Costo de Operación Adicional; para el sector educación, el indicador de rentabilidad a calcular será Costo de Inversión por Alumno.

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

## Estructura

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

- a) Identificación y definición del problema.
- b) Diagnóstico de la situación actual
  - área de influencia
  - población
  - oferta/demanda
  - balance
  - proyección de la demanda
  - balance con demanda proyectada
- c) Identificación, definición y selección de alternativas, incluida la optimización de la situación base.
  - ¿Tamaño óptimo?
- d) Evaluación del proyecto. Tipos: General y específica
  - general: costo mínimo
  - específica: costo/eficiencia - costo/beneficio, según corresponda
  - análisis de sensibilidad
- e) Antecedentes de respaldo de la información
  - presupuesto
  - cronograma
  - planos
  - compromisos
  - certificados
  - programas arquitectónicos
  - listados de equipamiento
  - otros, dependiendo del sector
- f) Resumen, conclusiones y recomendaciones

## Vinculaciones con el componente de Capacitación

El proceso de capacitación del SNIP debe basarse en la aplicación de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos. Esto significa en la práctica que deberán existir cursos de diferente nivel de profundidad sobre el proceso de formulación y evaluación de proyectos. Estos cursos pueden ser para técnicos o bien para profesionales de todo el sector público o de otros actores de relevancia, donde el

producto a obtener sea contar con una masa crítica con capacidad para formular proyectos de inversión pública, social y económicamente rentables para el país.

Los cursos deben tener un componente teórico y uno práctico, donde se aplicarán los conocimientos adquiridos.

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

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

## **12.8. El Sistema de Información del SNIP**

De conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo, SEGEPLAN tiene a su cargo “diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública”; además el Acuerdo Gubernativo 677-98 le establece la obligación a la Secretaría de “conformar y mantener actualizado el inventario de proyecto de inversión pública en sus distintas etapas en el sistema de información de la institución, mediante el seguimiento físico y financiero de los mismos”.

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

### **Concepto**

El Sistema de Información de la Inversión Pública (SINIP), es la herramienta computacional del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que captura y procesa información actualizada de las iniciativas de inversión, en función del ciclo de vida del proyecto, para apoyar la programación y ejecución de las inversiones que realizan las instituciones del sector público con recursos del presupuesto nacional. El sistema funciona en ambiente Web (en línea y tiempo real), y sobre la base de un proceso ordenado, dinámico, territorial y sectorial, que opera en forma desconcentrada y descentralizada.



El SINIP facilita la integración del Programa de Inversiones Públicas (base para la formulación del presupuesto de inversión del Estado); mantiene una cartera de proyectos formulados, evaluados técnicamente y priorizados; permite el seguimiento físico y financiero de los proyectos; y apoya la transparencia y el ejercicio de la auditoría social. La información contenida en el SINIP se puede hacer vía Internet, ingresando a la página Web de SEGEPLAN.

La plataforma tecnológica del SINIP está implementada en una base de datos Oracle 10g al igual que el servidor de aplicaciones Oracle 10g con sistema operativo Windows Server 2003

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

El SINIP funciona sobre la base de un proceso ordenado y dinámico, que opera en forma desconcentrada y descentralizada en los diferentes niveles de la administración pública, que tiene definidos los procedimientos, mecanismos, flujos de información y acciones para capturar y producir información oportuna, relevante y actualizada en función del ciclo de proyecto y del proceso de inversión pública, permitiendo a la vez adoptar y ejecutar las acciones y medidas correctivas necesarias para el óptimo desarrollo de los mismos.

### **12.9. Objetivos del Sistema de Información**

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

Además facilita:

- a) Mantener una cartera de proyectos formulados, evaluados y priorizados para que el país pueda negociar eficientemente la cooperación internacional;
- b) La integración del Programa de Inversiones Públicas;
- c) La determinación de los requerimientos de financiamiento y la asignación de recursos para los proyectos de inversión pública;
- d) El seguimiento físico y financiero de iniciativas de inversión.
- e) La estimación de los gastos recurrentes que genera la inversión.

### 13. Aportes del Sistema de Información al sector público y sociedad en general

El Sistema informático ofrece múltiples facilidades para apoyar al sistema de inversiones públicas, es decir el sistema informático se convierte en la herramienta básica que registra los movimientos que se producen en torno al proceso de inversión pública.

Entre las facilidades que ofrece el sistema informático, se puede mencionar:

- a) Elimina tramitación burocrática y en papel y mejora la comunicación de los ejecutores con los entes centrales del sistema;
- b) Apoya el proceso de estandarización de las variables del proceso de inversión;
- c) Apoya la programación de las inversiones y el proceso presupuestario en general;
- d) Registra en forma ordenada los flujos de información de las iniciativas de inversión;
- e) Apoya el seguimiento del proceso de transformación de ideas en proyectos realizables;
- f) Facilita la generación de información agregada, estadística y geográfica a las diferentes instancias para la toma de decisiones; y
- g) Facilita la transferencia de requisitos, metodología, instrucciones e información sobre el mismo proceso.
- h) Facilita el libre acceso a la información, la transparencia y el ejercicio de la auditoría social.

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

El sistema recopilará información sobre *variables*, tal el caso de la identificación y descripción del proyecto, información de la programación y avance físico y financiero, un resumen cualitativo de la situación actual del proyecto así como sobre el avance de los resultados obtenidos, que servirá de base para la toma de decisiones o acciones a seguir, sobre la programación de la inversión.

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

### 13.1 Estructura del Sistema de Información

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

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

### 13.2 Tecnología del Sistema de Información de Proyectos

Los aspectos a considerar son:

- a. de hardware, se plantea la necesidad de utilizar una arquitectura abierta con tecnología de punta, usando todas las facilidades que ofrece el ambiente Windows
- b. de telecomunicaciones, continuar con el esquema global de informatización del Gobierno, aprovechando las redes gubernamentales existentes, lo que permitirá que cada usuario del sistema, en su propias estación de trabajo, disponga de la información del Sistema, de acuerdo a los roles de su competencia, complementadas con el establecimiento de páginas Web "externas", que se puedan consultar desde cualquier lugar
- c. software, se plantea el desarrollo del SNIP utilizando como base de datos relacional Oracle y sus herramientas para una plataforma de intranet-Internet, las que actualmente se utilizan para el desarrollo de páginas Web.

La institucionalización y sostenibilidad del sistema tiene condicionantes que deben ser consideradas, entre las cuales puede mencionarse: i) la voluntad y apoyo político, para institucionalizar el uso como herramienta única en la gestión de la inversión; ii) mantenimiento informático permanente, que permita su óptimo funcionamiento y la adecuación a las necesidades de los usuarios; iii) diseño e implementación de un programa de capacitación permanente que respondan a las necesidades de los diferentes niveles de usuarios; y, iv) la obligatoriedad de la actualización de la información contenida en el sistema, con un adecuado control de calidad.

Al portal del SNIP se puede ingresar por la página web [www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt) o bien directamente <http://snip.segeplan.gob.gt>

http://snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPT\$MODULO.indice

SNIP Portal

Documentos

- Marco conceptual
- Normas e Instrucciones
- Manual de formulación
- Guía de costos promedio

Información de proyectos

- Búsqueda de proyectos
- Búsqueda georeferencial
- Gráficas

Divulgación activa SNIP

- Boletín SNIP
- Informes SNIP
- Foro temático SNIP


Sistema informático

- Acceso a usuarios registrados

- Contactenos: snip@segeplan.gob.gt

- Instalación: Acrobat Reader

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) tiene como propósito central mejorar la calidad de la inversión pública. Define y ordena técnicamente el proceso de inversión, para que los recursos del Estado se utilicen para financiar las iniciativas de inversión de mayor rentabilidad económica y social. El sistema ofrece, entre otras, las siguientes ventajas: 1) promueve la transparencia de la inversión pública y facilita la auditoría social; 2) coadyuva al proceso de descentralización de la administración pública; 3) es un instrumento operativo de la planificación participativa; 4) vincula estrechamente la planificación con la asignación de recursos de inversión; y 5) fortalece y moderniza la gestión pública.



El SNIP promueve la formulación técnica, sistematizada y consistente de las soluciones a los problemas identificados o iniciativas de desarrollo, a través de proyectos que deben cumplir con requisitos mínimos de información, procedimientos técnicos y normas establecidas, así como con las políticas públicas. El SNIP se integra por todas las entidades del sector público, incluyendo el sistema de consejos de desarrollo, quienes utilizan recursos del presupuesto de inversión para la ejecución de sus proyectos. Como producto de este proceso la Segeplan formula el Programa de Inversiones Públicas (PIP) multianual, insumo básico para la formulación del presupuesto de inversión del Estado.

El SNIP con el objetivo de reforzar la eficiencia del funcionamiento del Sistema, mantiene un constante programa de capacitación y asistencia técnica que busca promover el uso de metodologías claras y sencillas que consolidan una "cultura de proyectos" en los diferentes niveles geográficos de la administración pública, tanto nacional como territorial.

Marco conceptual. Previo a la implementación del SNIP, con el propósito de garantizar su adecuado funcionamiento, se definió la base teórica que establece los objetivos del Sistema, su organización, sus alcances y su marco normativo; además, establece el proceso de inversión y define sus productos.


Manual para formulación y evaluación de proyectos. Con el propósito que la selección de las mejores opciones de inversión sea realizada en función de criterios técnicos que permitan garantizar su rentabilidad financiera y socioeconómica, se han desarrollado y difundido instrumentos metodológicos para la preparación y presentación de proyectos.

Normas e instrucciones anuales. Con la finalidad de darle coherencia e integralidad a todo el proceso de inversión, en su gestión y funcionamiento, anualmente se definen los requisitos específicos de información para toda iniciativa de inversión (proyectos que forman capital fijo y proyectos que no forman capital fijo) que requieran recursos para desarrollar o ejecutar una determinada etapa de su ciclo de vida.

Sistema de Información. El SNIP se apoya en una herramienta informática con capacidad para contener información dinámica de los proyectos, y es la que actualmente utilizan las instituciones del sector público para registrar los proyectos que requieren de recursos, tanto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de Estado como de organismos internacionales. El sistema de información se utiliza como instrumento para programar el proyecto de presupuesto de inversión y apoyar la toma de decisiones. Se basa en tecnología moderna y opera en ambiente web y en tiempo real.

El usuario puede consultar en el portal snip los proyectos de su interés, pudiendo agruparlos en distintas formas utilizando filtros de selección. Los datos de la inversión pueden también consultarse en gráficas y visualizarse en mapas georeferenciales.

Comentarios y sugerencias snip@segeplan.gob.gt  
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.  
Guatemala, C.A.



Internet 83%

## **IV. VINCULACIÓN DE LAS ETAPAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**

### **1. Formulación y evaluación de proyectos**

La formulación de un proyecto es una actividad propia de la preinversión y abarca desde la identificación de necesidades y carencias que representan un problema para la población, hasta la finalización de los diseños finales del proyecto.

Si a esta idea se le agrega valor con más información tal como el estudio de la oferta y demanda y el balance entre éstas, la determinación del tamaño del proyecto, el análisis preliminar de las alternativas técnicas, la estimación de los costos de inversión por ítem (terreno, inversión principal, obras auxiliares y equipamiento), la estimación de los costos de operación, mantenimiento y el cálculo de la vida útil, se tiene entonces un perfil. La elaboración de los perfiles de proyectos está a cargo de las unidades ejecutoras sectoriales o de las unidades técnicas de los Consejos de Desarrollo.

En la práctica, esto significa la elaboración de estudios y su análisis preliminar, donde se revisan diversas alternativas debidamente evaluadas cada una de ellas y cuyos resultados tienden a mejorarse a medida que se profundiza en ellos, en las etapas siguientes de su formulación.

En este contexto, el Sistema Nacional de Inversión Pública normará este proceso de dos formas muy directas: la primera de ellas, en la aplicación de metodologías específicas según el sector de la economía donde exista la necesidad de buscar alternativas de solución y la segunda, en la elaboración anual de normas e instructivos que guíen y orienten al Sector Público sobre la forma de aplicar las herramientas metodológicas en el proceso de la formulación y evaluación de las iniciativas de inversión.

### **2. Análisis técnico-económico de los proyectos**

El análisis técnico-económico es la actividad dentro del proceso de la inversión pública de exclusiva responsabilidad de SEGEPLAN y que consiste en revisar en forma íntegra el proceso de formulación y evaluación que desarrolló la institución, para verificar la existencia real del problema, si se analizaron todas las alternativas de solución, si la alternativa seleccionada es la que presenta y demuestra ser la más rentable y su pertinencia con la política sectorial o regional, es decir, consiste en verificar si ha aplicado correctamente la metodología existente en el sector.

En ese sentido el Sistema Nacional de Inversión Pública será el encargado a través de tres acciones de vincularse con esta fase del proceso: a) con la definición o adaptación de metodologías específicas por sector de la actividad económica; b) con la capacitación, al enseñar la aplicación correcta del instrumento metodológico en SEGEPLAN y en las diferentes instituciones del sector público; y c) en las normas e instructivos, al señalar cómo se deberían de presentar las iniciativas de inversión y

cómo se efectuará su análisis y cuáles serán los informes que se utilizarán en cada fase del proceso.

### **3. Discusión del anteproyecto de presupuesto**

El principal insumo para la preparación del escenario para la discusión y consenso del anteproyecto de presupuesto, será la cartera de proyectos técnicamente formulados y evaluados, analizados, aprobados y priorizados de conformidad con las políticas y objetivos de desarrollo sectorial y regional. En este ejercicio interviene el Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y los Ministerios Rectores Sectoriales. En el caso de los Fondos, intervendrán para cada caso, los representantes del Fondo más los Ministerios Rectores Sectoriales en donde incursionen los Fondos.

La participación del Sistema Nacional de Inversión Pública en esta fase es complementaria, ya que deberá proporcionar a cada Institución la información referente a la cartera de proyectos aprobados, para que el sector teniendo en cuenta el techo presupuestario informado por el Ministerio de Finanzas Públicas pueda priorizar sus iniciativas de inversión en función de las políticas marco y teniendo en consideración el ordenamiento que en su oportunidad haya propuesto el nivel regional.

### **4. Asignación de recursos**

Esta es una función que compete con exclusividad al Ministerio de Finanzas Públicas y consiste en asignar los recursos a cada proyecto de inversión, conforme el flujo de caja que presenten los ejecutores, mismo que dependerá de las disponibilidades financieras que tenga el Gobierno en su momento. Las asignaciones se harán conforme a la red de categorías programáticas diseñadas para cada institución. La asignación se hará inmediatamente después de estar aprobado el presupuesto por el Congreso de la República para la apertura del presupuesto el primer día hábil del año.

### **5. Seguimiento físico y financiero de la ejecución**

Esta función está amparada en la Ley del Organismo Ejecutivo y SEGEPLAN ha sido designado para realizarla. No obstante lo anterior, el ministerio al que pertenece la unidad ejecutora, es el que en primera instancia debe darle seguimiento a las acciones propias de su cartera. El seguimiento debe entenderse como un acompañamiento cercano a cada un de las variables importantes del proyecto, que permite comparar lo programado con lo ejecutado, establecer las diferencias, las causas que las originan y determinar, sino prever las consecuencias de los desfases. El seguimiento por consiguiente no es exclusivo de la etapa de la ejecución, sino abarca todo el ciclo del proyecto.

## 6. Evaluación ex post e informe final de término del proyecto

El sistema de evaluación ex post tiene cinco etapas en su metodología:

La *identificación*, que consiste en seleccionar el proyecto a evaluar, con toda la información acumulada durante su desarrollo desde la formulación, evaluación, análisis técnico-económico, asignación de recursos, seguimiento físico y financiero hasta su puesta en operación.

La *medición*, que es la esencia misma de la evaluación, cuya tendencia debe identificar la dirección y el orden de magnitud de los efectos observados. Esto puede dificultarse dependiendo de la naturaleza del proyecto y normalmente requiere de la estimación de indicadores cuantitativos que suelen ser definidos como parte de la evaluación ex ante.

La *confrontación*, que no es más que la comparación de la situación real con la situación esperada al formular el proyecto; para ello es necesario apoyarse en información histórica del proyecto, información que la proporciona un banco de proyectos que tenga la capacidad de entregar en cualquier momento, los antecedentes y un informe de la situación actual del proyecto objeto de evaluación.

La siguiente etapa es la *explicación de los fenómenos y efectos observados*, de la diferencia entre lo esperado y la realidad identificada en la etapa anterior. Esta explicación es la base de las conclusiones y recomendaciones que se extraen del análisis ex post de un proyecto y la fortaleza de su validez. Las conclusiones de una evaluación son en última instancia el elemento que, retroalimentando el proceso, permite esperar que los proyectos futuros sean mejores que los predecesores.

La *difusión de los resultados*, es una etapa en la que no se puede ser indicativos, toda vez que los resultados pueden o no ser divulgados debido a su confidencialidad y restricciones. Depende pues de la política institucional si se decide hacer públicos los resultados y valorar si la divulgación dará aportes positivos a los futuros proyectos y a las instituciones involucradas.

## V. IMPLEMENTACIÓN DEL SNIP

### 1. Programa de Inversiones Públicas (PIP)

Una vez concluido el análisis técnico de los proyectos y conocidas las restricciones de carácter presupuestario, el paso siguiente consiste en determinar cuáles proyectos, a partir de su contenido, pueden ser seleccionados e incluidos en el programa de inversiones públicas. Es en este momento donde una matriz de priorización puede apoyar una eficiente y equitativa decisión sobre la asignación de recursos.

La matriz de priorización para proyectos de inversión pública considera una metodología multicriterio de toma de decisiones, ya que se tiene distintos criterios de valoración entre los sectores y regiones.

Esta matriz debe realizar primero una priorización de acuerdo a los criterios sectoriales previamente valorizados, seguidamente los proyectos prioritarios de un sector deben ser evaluados tomando en cuenta los criterios regionales y nacionales, de tal forma que los proyectos seleccionados cumplan con las prioridades de gobierno y se haya considerado las restricciones presupuestarias. Al finalizar esta actividad se contará con un listado de proyectos priorizados que será la base para integrar el Programa de Inversiones Públicas. La priorización sectorial estará a cargo de las instituciones sectoriales, la priorización territorial por las instituciones regionales y la priorización del nivel nacional por SEGEPLAN.

El Programa de Inversiones Públicas (PIP) es el producto principal del SNIP y se define como el orientador de la inversión pública en el corto y mediano plazo, en el que se describe la estrategia del gasto público, al identificar parte de la demanda de recursos del sector público en materia de inversión. Está integrado por un conjunto de proyectos nuevos y en ejecución técnicamente formulados y evaluados según las normas del SNIP. Asimismo, son priorizados de acuerdo a los lineamientos de planificación del desarrollo, las políticas de Gobierno, Sectoriales y Territoriales.

A la fecha se han elaborado los siguientes PIP con carácter multianual:

- PIP 2002-2005
- PIP 2003-2006
- PIP 2004-2007
- PIP 2005-2008
- PIP 2006-2009
- PIP 2007-2010

La elaboración del Programa de Inversiones Públicas permite:

- Vincular estrechamente la planificación económica y social con la programación presupuestaria, de tal forma que el presupuesto anual se



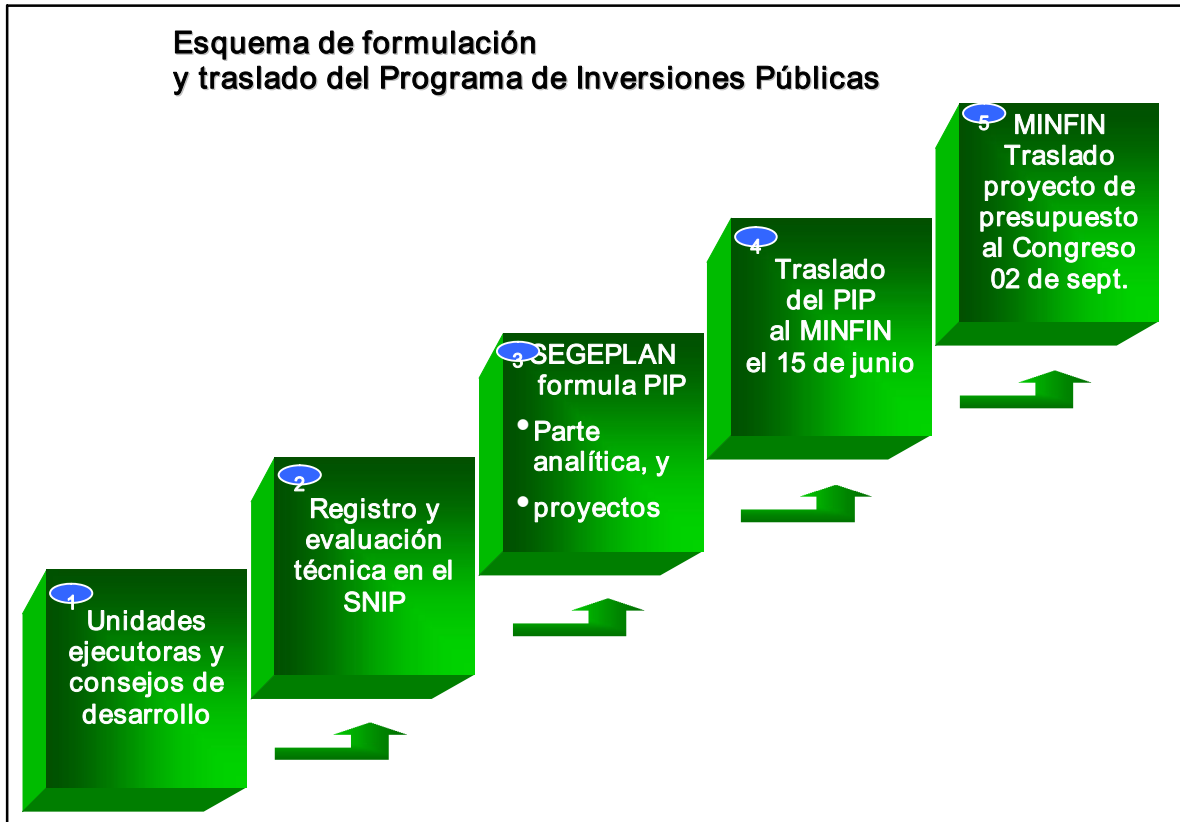
convierta en el principal instrumento de realización y control de las políticas de desarrollo, así como con la negociación de la cooperación internacional, para que ésta responda efectivamente a las prioridades de desarrollo del país;

- Mejorar la calidad y eficacia de la inversión pública, elevar las posibilidades de su ejecución, evaluar su impacto socioeconómico y controlar las repercusiones financieras de los proyectos sobre los presupuestos futuros
- Fortalecer los vínculos entre la inversión y la programación de las finanzas públicas (gasto corriente, gasto de capital, servicio de la deuda pública);
- Facilitar la coordinación intersectorial, interinstitucional y regional de las inversiones;
- Orientar las actividades de preinversión, especialmente en el caso de proyectos de gran magnitud, que demandan una preparación técnica-económica más profunda (carreteras, puentes, hospitales) ;
- Sentar la base para la evaluación periódica de los logros de la inversión a fin de identificar cuellos de botella y señalar ajustes necesarios en la política socioeconómica;
- Seleccionar mediante una jerarquización de prioridades, los proyectos que den respuesta a las necesidades sectoriales y regionales, que deben figurar en los presupuestos de inversión.

El Programa de Inversiones Públicas debe contemplar un horizonte multianual y debe contener: i) entorno macroeconómico; ii) una programación financiera de mediano plazo que incorpore los costos financieros futuros del programa de inversiones públicas y las fuentes de financiamiento de la inversión; iii) los lineamientos básicos de la política económica y social del Gobierno; iv) los lineamientos y prioridades sectoriales y territoriales para la orientación del gasto público; v) los criterios globales, sectoriales y territoriales de priorización de proyectos; vi) los programas y proyectos prioritarios de cada sector en sus distintas fases de desarrollo. Los programas de inversión sectoriales deben mostrar, ante todo, líneas alternativas de desarrollo y alternativas de proyectos en sus respectivos sectores, con esta finalidad se deben identificar y evaluar más proyectos de los que posteriormente se realizarán.

El PIP es la consolidación de los programas institucionales, por lo que cada institución debe elaborar la programación multianual respectiva. El PIP constituye el instrumento donde confluyen y se consolidan todas las iniciativas de inversión y no está condicionado a la disponibilidad de financiamiento. Con los proyectos que no tienen fuente de financiamiento identificada, se conforma el *Programa de Requerimientos Financieros* tanto de recursos internos como externos.

Los PIP institucionales deben utilizar como instrumento de programación el Sistema de Información del SNIP.



## 2. Evaluación técnica de proyectos

A partir de la implementación del SNIP en el año 2001, se ponen en práctica procesos de evaluación técnica de proyectos, consistentes en que todas las unidades ejecutoras de proyectos de las instituciones del Estado y las municipalidades, deberán presentar a SEGEPLAN, los documentos de proyectos que técnicamente respalden las iniciativas de inversión que requieran recursos del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación. para el ejercicio fiscal del siguiente año, paralelamente a estos procesos se han desarrollado programas de capacitación en formulación y evaluación de proyectos, dirigidos principalmente a personal de las oficinas municipales de planificación (OMP), organizaciones no gubernamentales (ONG), y otros actores del ámbito municipal, debido a que en este nivel se dan las mayores debilidades en la formulación de proyectos y no se cuenta con los recursos necesarios para contratar estudios de preinversión.

Como resultado de la evaluación técnica de proyectos, la Dirección de Inversión Pública reporta las siguientes cifras: para el año 2002 se evaluaron 4,630 proyectos, de los cuales se aprobaron 556 (12%), 2,500 (54%) quedaron pendientes y 1,574 (34%)

rechazados, en tanto que en el año 2006 se evaluaron 5,844 proyectos, de los que se aprobaron 1,926 (33%), pendientes 2,752 (47%) y rechazados fueron 289 (5%) (véase cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Dirección de Inversión Pública**  
**Evaluación técnica de proyectos**  
**Años 2002-2006**

(Cifras expresadas en porcentaje)

Calificación técnica	Año				
	2002	2003	2004	2005	2006
Aprobados	12	35	43	50	33
Pendientes	54	55	41	38	47
Rechazados	34	7	14	9	5
No evaluados	0	3	2	3	15
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>No. proyectos</b>	<b>4,630</b>	<b>5,381</b>	<b>4,515</b>	<b>5,389</b>	<b>5,844</b>

Estas cifras ilustran los avances que se han dado en materia de formulación y evaluación de proyectos, lo que refuerza la importancia de la existencia de un Sistema de Inversión Pública que coordine la acción de las distintas unidades ejecutoras, promoviendo el cambio de criterios en la asignación de recursos y permita la priorización de los proyectos, dada la escasez de los recursos.

También merece destacarse que el proceso de evaluación técnica de los proyectos hoy día se realiza en forma desconcentrada, para lo cual SEGEPLAN, cuenta con veintidós oficinas departamentales, en las que su personal profesional ha sido capacitado por la Dirección de Inversión Pública para evaluar las demandas de inversión que se presentan en el seno de los Consejos de Desarrollo Departamental, mientras a nivel central, la Dirección de Inversión Pública es responsable de evaluar los proyectos que presentan los ministerios sectoriales y entidades descentralizadas.

### 3. Normas SNIP para proyectos de inversión pública

Desde la implementación del SNIP se han establecido normas para la presentación de las iniciativas de inversión que postulan las instituciones del sector público. Año con año se analiza el contenido de las mismas con el fin de actualizarlas en función de la dinámica propia de la gestión de gobierno, de las políticas nacionales y de la dinámica de la sociedad. En los últimos años ha existido un fuerte impulso a temas transversales

como género y multiculturalidad, lo cual obliga a que la administración pública adopte acciones para la efectiva atención de estos y otros temas.

Las normas SNIP recogen este sentir y lo materializan técnicamente, de tal cuenta que dentro de la normativa que el SNIP dicta, se encuentran, entre otros, temas como la gestión de riesgo, género, etnicidad, atención a personas con discapacidad y medio ambiente. La información correspondiente a la atención de estos temas se registra en el Sistema de Información del SNIP.

La difusión de las normas SNIP se hace actualmente a los funcionarios del sector público y también a diferentes actores de la sociedad civil interesados en el tema de proyectos y de la inversión pública.

#### **4. Seguimiento físico y financiero de proyectos**

En el año 2005 se diseñó y desarrolló conceptual e informáticamente el módulo de seguimiento físico y financiero de proyectos de inversión pública del SNIP.

El módulo de seguimiento contará con información para la toma de decisiones, sobre el avance físico-financiero de la ejecución de los proyectos que cuentan con recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos. En este sentido:

- Se coordinó el proceso de seguimiento a la ejecución de proyectos de inversión pública para optimizar el uso de los recursos.
- En el primer semestre del año 2005, se realizó el diseño, validación e implementación del módulo de seguimiento de proyectos de inversión pública.
- En el segundo semestre de 2005, se efectuó la validación de los rubros de trabajo por proyecto a incorporar en el módulo de seguimiento de inversión pública. Esta actividad se realizó con los entes rectores y las unidades ejecutoras.

Durante el 2006 se inició el proceso institucional de ingreso de la programación física y financiera de los proyectos que solicitan recursos del presupuesto para el ejercicio fiscal 2007, lo cual permitirá hacer el seguimiento a los proyectos que cuenten con recursos del presupuesto para su ejecución a partir del año 2007.

La puesta en marcha del módulo de seguimiento está siendo acompañada de un fuerte componente de capacitación y asistencia técnica, tanto conceptual como en el componente informático.

#### **5. Capacitación y asistencia técnica**

Desde los inicios del SNIP la capacitación y asistencia técnica han sido constantes, en el año 2002 el SNIP desarrolla el componente de capacitación para garantizar la

sostenibilidad del sistema, realizando cursos en formulación y evaluación de proyectos, en los veintidós departamentos del país dando cobertura a las 332 municipalidades del país. Cada año se mantiene la comunicación estrecha con las unidades ejecutoras para evaluar las necesidades de capacitación, así como para efectuar el acompañamiento correspondiente en la tarea de formular sus proyectos.

A manera de ejemplo se exponen las siguientes acciones

### **5.1 Capacitación 2004**

- a) Se coordinó la realización de cinco cursos sectoriales de salud, agua y saneamiento, educación transporte, y productivos, en formulación y evaluación de proyectos con participación de 140 profesionales de instituciones públicas del nivel central.
- b) Adicionalmente se realizaron veinte cursos en formulación y evaluación de proyectos, en los que fueron capacitados 739 técnicos representantes de todas las municipalidades del país y funcionarios de los consejos de desarrollo.
- c) Se realizaron cursos por demanda en formulación y evaluación de proyectos para la Universidad Rafael Landívar, la ONG Intervida y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

### **5.2 Capacitación 2005**

- a) En el primer semestre del año 2005, se formuló y ejecutó la estrategia de capacitación, en formulación y evaluación de proyectos, habiéndose capacitado 280 técnicos representantes de las municipalidades de veinte departamentos del país y funcionarios de los consejos de desarrollo.
- b) Se realizaron cursos por demanda en formulación y evaluación de proyectos para la ONG ONEGUA de Livingston, Izabal, el Programa de Resarcimiento, Fundación Guillermo Toriello en Ixcán, Quiché.
- c) En alianza estratégica con la Universidad de San Carlos de Guatemala, se inició la capacitación a estudiantes de maestría en Trabajo Social, con orientación en formulación y evaluación de proyectos, habiéndose capacitado cincuenta profesionales.
- d) Se impartieron charlas informativas sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a estudiantes del ejercicio profesional supervisado de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con el propósito de ampliar la masa crítica. El número de capacitados ascendió en este primer año a 150.

- e) En el segundo semestre de 2005, se proporcionó capacitación a cuarenta profesionales de ingeniería pertenecientes a la Contraloría General de Cuentas de la Nación, responsables de la supervisión de obras, sobre evaluación y seguimiento de proyectos de inversión, para apoyo de su gestión.

### **5.3 Capacitación 2006**

- a) En el primer semestre del año 2006, se actualizó y ejecutó la estrategia de capacitación, en formulación y evaluación de proyectos, habiéndose realizado trece cursos y capacitado 256 técnicos representantes de las municipalidades de trece departamentos del país y funcionarios de los consejos de desarrollo.
- b) Se impartieron charlas informativas sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a estudiantes del ejercicio profesional supervisado de la Facultad de Arquitectura, Universidad de San Carlos, con el propósito de ampliar la masa crítica. El número de capacitados el año 2006 fue de 150.
- c) En el segundo semestre del año 2006 se coordinó con las oficinas departamentales de SEGEPLAN, un intenso programa que abarcó los veintidós departamentos del país, enfocándose en demandas puntuales y especializadas.

### **5.4 Asistencia técnica**

Anualmente, se ha proporcionado asistencia técnica a profesionales y técnicos de instituciones, municipalidades, ministerios, secretarías y fondos sociales, en el proceso de formulación y priorización de las iniciativas de inversión a ser incluidas en el presupuesto de inversión, para el ejercicio fiscal correspondiente.

En el período 2005-2006, se proporcionó asistencia técnica en formulación, evaluación y administración de proyectos a 625 profesionales y técnicos de instituciones, municipalidades, ministerios, secretarías y fondos sociales, vinculado al proceso de planificación para mejorar la calidad de las iniciativas de inversión

Al año 2006 se han capacitado a más de 2,450 técnicos del sector público y a más de 2,200 técnicos de las oficinas municipales de planificación, ONG y otros autores locales del desarrollo, dando cobertura a todos los municipios del país.

## **6. Acceso a la información**

El Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP), que es la herramienta informática del Sistema Nacional de Inversión Pública, se constituye junto con otros sistemas de Gobierno, en parte del gobierno electrónico que contribuye al mejoramiento de los servicios al ciudadano, a la modernización de la administración pública y a facilitar la transparencia

Desde el año 2002 el SINIP contiene las iniciativas de inversión (programas y proyectos) que el conjunto de instituciones públicas y el sistema de consejos de

desarrollo programan para cada ejercicio fiscal. La masa de proyectos contenidos en el sistema informático asciende a la fecha a 28,120 y pueden ser consultados por la ciudadanía vía Internet.

A partir del año 2005 se inicia por SEGEPLAN, la estrategia de divulgación activa de información de inversión pública, que consiste en trasladar a diferentes actores de sociedad civil, cooperación internacional y de gobierno, reportes y boletines conteniendo la dinámica del proceso de inversión pública y de la formulación presupuestaria para cada ejercicio fiscal, la que nace desde el sistema de consejos de desarrollo y de las diferentes instituciones del nivel central. Esto permite conocer la programación de manera georeferenciada y sectorial, apoyando a los distintos actores del nivel departamental y municipal en el conocimiento de inversión programada.

El libre acceso a la información pública es un derecho ciudadano. Es por ello que en diciembre 2005, se emitió el Acuerdo Gubernativo 645-2005 Normas generales de acceso a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias (Reformado por el Acuerdo Gubernativo No. 535-2006).

Con la implementación del módulo de seguimiento de proyectos del SNIP se podrá consultar la información de ejecución de los proyectos contenidos en el Sistema.

## **7. Desafíos a corto y mediano plazo del SNIP**

- Fundamentar la ejecución de proyectos en procesos de planificación.
- Fortalecer la capacidad institucional para formular y evaluar proyectos de inversión.
- Propiciar y fortalecer la descentralización en la toma de decisiones sobre la inversión.
- Mejorar la coordinación entre las entidades que realizan inversión especialmente con el ente rector sectorial.
- Vincular las iniciativas sectoriales con las iniciativas territoriales.
- Fortalecer la vinculación entre la planificación y el presupuesto.
- Consolidar el seguimiento físico y financiero de la inversión.
- Implementar la evaluación ex post de la inversión.
- Implementar el sistema nacional de costos de proyectos de inversión.
- Digitalización de los documentos y expedientes de los proyectos.
- Aplicación de la tecnología de posicionamiento global para georeferenciar los proyectos.

## **VI. RELACIÓN DEL SISTEMA CON OTROS SISTEMAS**

El Sistema Nacional de Inversión Pública se relaciona con otros sistemas que conforman el Sistema de Gestión Pública. Esta relación es de carácter complementario, es decir que el SNIP se complementa de la información procesada en estos sistemas.

Los sistemas siguientes son normados por la institución competente.

### **1. Sistema de Formulación Presupuesto**

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

#### **Formulación del Presupuesto de Inversión Pública**

Al órgano rector del sistema de presupuesto le corresponde, en función de las prioridades de Gobierno, fijar los límites presupuestarios, mientras que la estimación de la programación anual de la inversión pública, a través del Programa de Inversiones Públicas (PIP), compete al órgano rector del SNIP. Con esta programación, el sistema de presupuesto incorpora la asignación de los recursos para preinversión e inversión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, distribuidos institucionalmente.

### **2. Sistema de Contabilidad**

El Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), registra el movimiento contable de la ejecución del presupuesto de inversiones, lo que incluye gastos efectuados con recursos internos (tesorería) y los efectuados con recursos de origen externo. Esta información dinámica, es compartida con el SNIP, lo que permite efectuar seguimiento integral a la ejecución financiera del PIP y tener otra fuente de información comparativa.

### **3. Sistema de Tesorería**

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

### **4. Sistema de Crédito Público**

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



Uno de los objetivos principales del Sistema de Crédito es velar por el uso eficaz y eficiente del crédito a través del desembolso oportuno de los recursos contratados y reducir al mínimo el gasto en que se incurre por el concepto de comisiones de compromiso e intereses por mora.

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

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

## **5. Administración de Bienes y Servicios**

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

## **6. Control Gubernamental**

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

Diagrama 4

