INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL - ILPES

DIRECCIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMACIÓN
DE INVERSIONES

PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN LOCAL CON REFERENCIAS A LA EXPERIENCIA BOLIVIANA

Edificio CEPAL/Casilla 1567-Santiago-Chile/Telex Chile 240077/Fax (562)-2066104/Santiago-Chile/Tel.(562)-2102625

DIRECCIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES

Distr.
LIMITADA

LC/IP/L.136
25 de agosto de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN LOCAL CON REFERENCIAS A LA EXPERIENCIA BOLIVIANA

97-8-661

INDICE

Página

RESUMEN V

PROLOGO VII

SECCION A

1. Análisis sobre la programación, ejecución, financiamiento, seguimiento y control de la inversión pública

1.1 Definiciones generales de los principales conceptos básicos 1

1.1.1 Programación 1

1.1.2 Ciclo de gestión de la inversión y su ejecución 6

1.1.3 Financiamiento de la Inversión 10

1.1.4 Seguimiento y Control 15

1.2 Restricciones y dificultades en el cumplimiento de los principios de eficiencia y equidad . . 17

2. Examen de la programación y ejecución descentralizada de la inversión territorial

2.1 Programación y ejecución descentralizada de la inversión estadual o departamental 23

2.2 Programación y ejecución descentralizada de la inversión local 26

2.3 Compatibilidad y dispersiones 27

3. Características de los sistemas nacionales de inversión pública

3.1 Funcionamiento de los sistemas nacionales de inversión pública 29

3.2 Síntesis de los sistemas de información para su programación, administración y control . . . 31

3.3 Responsabilidad de las entidades nacionales 32

3.4 Responsabilidad de los Fondos de Financiamiento 34

4. Reflexiones sobre la ejecución de proyectos de inversión en el nivel regional y local

4.1 Responsabilidad de Estados o Departamentos 35
4.2 Responsabilidad de Gobiernos Municipales 36

5. Financiamiento, programación y administración de la inversión pública

5.1 El financiamiento de la inversión local 37
5.2 Características de las principales fuentes de recursos propios de los gobiernos municipales 40
5.3 Síntesis de experiencias 44
5.4 Sugerencias para elevar la eficiencia y equidad en la programación y administración de la inversión pública 48

6. El financiamiento de los proyectos de inversión pública local a través de instituciones de fomento del desarrollo 51

6.1 Definición de proyectos financiables 52
6.2 Criterios de elegibilidad de proyectos 52
6.2.1 Etapa de preinversión 52
6.2.2 Etapa de los proyectos de inversión 55
6.3 Requisitos para la presentación de solicitudes de financiamiento 56
6.4 Evaluación de la entidad ejecutora 58
6.5 Comentario adicional: Análisis por indicadores de la capacidad de endeudamiento y el esfuerzo fiscal de los gobiernos municipales 60

Anexo Cuadros de apoyo al proceso de Análisis y Toma de Decisiones sobre el Financiamiento de los Proyectos de Inversión Local 61

Bibliografía 71

SECCION B

1. Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública: "El Caso Boliviano" 73

Parte I **El sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)** 78

1. Antecedentes 81
2. El Sistema Nacional de Inversión Pública 82
3. Estrategia de implementación del SNIP 88

Parte II **Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública** (Resolución Suprema N° 216768 del 18 de junio de 1996) 89

Capítulo I Disposiciones Generales 93

Capítulo II Definiciones Conceptuales 97

Capítulo III Niveles Institucionales 101

Capítulo IV El sistema de información sobre inversiones (SISIN) 107

Capítulo V Condiciones para la incorporación de proyectos en el presupuesto de inversión y la gestión de financiamiento 109

Parte III **Representación gráfica del sistema** 113

Parte IV **Preguntas y Respuestas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)** . . 129

RESUMEN

Los objetivos del presente documento se orientan a brindar apoyo técnico a los funcionarios del gobierno municipal, tanto de los niveles político y técnico, así como a los representantes de la comunidad que intervienen en los procesos de planificación participativa de la inversión y en las acciones de control de la gestión local.

Entre los principales objetivos se encuentran el de constituirse en un material de consulta para el análisis del financiamiento de los proyectos de inversión local en el marco del proceso de descentralización del Estado. Este material analiza la problemática de la planificación de la inversión pública local, realizando un estudio comparativo en el cual se inserta la inversión municipal en los procesos de inversión pública nacional y departamental, así como la influencia que ejerce la comunidad a través de los procesos de planificación participativa.

El documento parte definiendo los conceptos básicos, las características de la programación, el ciclo de gestión de la inversión y su ejecución, con sus principales características técnicas e institucionales. Se explica el proceso de financiamiento de la inversión y los mecanismos de seguimiento y control.

Se le brinda especial importancia a los conceptos de eficiencia y equidad de la inversión, en un marco de gestión descentralizada donde debería ponerse especial énfasis en los aspectos de autonomía fiscal y administrativa de los gobiernos municipales.

El documento presenta a su vez un examen de la programación y ejecución de la inversión territorial vinculando la inversión departamental con la inversión local, donde resaltan los conceptos de coordinación y concertación intra e interinstitucional, analizando las dificultades para su eficacia.

Se analiza con detenimiento el tema del financiamiento y las características de las principales fuentes de recursos propios de los gobiernos municipales. Se llega a la conclusión que se debe poner mayor énfasis en el cobro de tarifas a los usuarios por la prestación de servicios públicos y por las contribuciones por mejoras o por plusvalía, debido a que estas modalidades de financiamiento resultan más equitativas permitiendo financiar no sólo los gastos y costos de prestación de los servicios, sino también proyectos de inversión relacionados con estos servicios.

Las experiencias recogidas en los diferentes países de América Latina muestran la insuficiencia financiera de los gobiernos locales para enfrentar el gasto corriente y más aún los costos de la inversión pública local. Las transferencias intergubernamentales actúan en detrimento de los mecanismos tradicionales de financiamiento, afectando la autonomía fiscal y el esfuerzo por mejorar la eficiencia fiscal.

El trabajo concluye planteando una serie de alternativas viables de financiamiento en base a los mecanismos tradicionales y otros que deben innovar el sistema, pero considerando que no existe una receta única e ideal que pueda aplicarse en todos los casos. Cada gobierno local deberá realizar un diagnóstico de su situación y encontrar los mecanismos más aptos para el financiamiento de sus proyectos de inversión.

PROLOGO

La modernización de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública constituye una de las áreas de mayor atención dentro de los programas de reforma del Estado. La necesidad de elevar la calidad e impacto de los recursos fiscales ha promovido el cambio de estructuras, conceptos, métodos e instrumentos en todo lo que hace relación a la administración, programación, ejecución y control de la inversión pública. Los viejos esquemas centralistas y estáticos han dado lugar a modalidades descentralizadas, dinámicas, participativas y operativas.

Dentro de dichas perspectivas, la articulación de los aspectos macroeconómicos (presupuesto) con los de carácter microeconómico (proyecto) es imprescindible y, además, hoy en día se aboga por la integración con los de índole mesoeconómico (instituciones), con el propósito de alcanzar el máximo de eficiencia y eficacia en el manejo de la inversión pública. Así, lo que se busca es la puesta en marcha de sistemas integrados con flujos de información claramente definidos y con una transparente delimitación de responsabilidades entre los organismos encargados de las funciones de decisión, coordinación, ejecución y supervisión en el plano local, regional y nacional.

El presente documento de trabajo interno, examina las ideas relacionadas con la programación, ejecución, financiamiento, seguimiento y control de la inversión pública en el marco del ciclo de los proyectos. Las referencias al Sistema Nacional de Inversión Pública de Bolivia le da un interés especial por tratarse de una de las reformas más recientes e innovadoras. En su elaboración colaboró el señor Luis M. Schwarz, consultor del ILPES.

Edgar Ortegón
Director
Dirección de Proyectos
y Programación de Inversiones
ILPES

1. Análisis sobre la programación, ejecución, financiamiento, seguimiento y control de la inversión pública:

1.1 Definiciones generales de los principales conceptos básicos

A. ¿ Qué es un plan de inversión pública ?

- Instrumento de gestión.
- Asigna responsabilidades funciones y recursos.

Un plan de inversión pública es el instrumento de gestión pública que nos permite asignar responsabilidades y funciones entre los diferentes niveles administrativos, a través de la asignación de recursos para la ejecución de la inversión del Estado.

Es una guía que facilita el proceso de planificación nacional, en el marco de un sistema normativo y de gestión operativa, que toma en consideración las disposiciones establecidas en el Presupuesto Nacional, los mecanismos de financiamiento existentes y los programas de gobierno relacionados con la planificación estratégica para el desarrollo económico y social sostenible de un país.

B. ¿ Cuáles son los componentes de un plan de inversión pública ?

A nivel nacional

Un plan de inversión pública a nivel nacional se compone por la Ley de Presupuesto Nacional, los proyectos de inversión pública, propios del gobierno central y los correspondientes a las entidades territoriales por medio de los mecanismos de consolidación de las cuentas nacionales, con sus diversos mecanismos de financiamiento que varían según el país sujeto a análisis, en el marco del sistema nacional de planificación.

A nivel territorial

Un plan de inversión pública territorial se compone de los presupuestos estadual o departamental y municipal, según el caso, los que incluyen el conjunto de proyectos orientados al desarrollo social, productivo y de infraestructura, con sus respectivas fuentes de financiamiento.

C. ¿ Cuáles son los diferentes tipos de proyectos de inversión pública ?

De acuerdo a la competencia de las entidades inversoras responsables, se consideran tres tipos de proyectos de inversión pública:

- Proyectos de competencia municipal

Corresponden al ámbito de acción de los gobiernos municipales y se orientan a mejorar las condiciones económicas y sociales de una localidad o comunidad específica. Los proyectos deben ser concebidos a través de mecanismos de planificación comunitaria en forma coordinada y concertada con los gobiernos municipales, quienes serán los responsables de la gestión de los mismos en todas sus fases de preinversión e inversión, por medio de la identificación, formulación, evaluación, financiamiento y ejecución.

- Proyectos de competencia estadual o departamental

Corresponden al ámbito de acción de las entidades inversoras del nivel intermedio de gobierno, los estados o departamentos. Su área de acción abarca a una región o microregión dentro del ámbito territorial, incluyendo a más de un municipio.

La identificación de los proyectos se realiza en el marco de los planes estratégicos de desarrollo, estaduales o departamentales, considerando la necesaria coherencia y coordinación con los planes de desarrollo municipal existentes en su jurisdicción.

La gestión de proyectos que se realiza como parte del proceso de inversión pública, en el nivel intermedio de gobierno, debe contemplar además de los proyectos que son propios de su ámbito de acción, aquellos provenientes del nivel central y local manteniendo una relación en dos direcciones, una ascendente y otra descendente. Debe tomar en consideración en forma ascendente, la planificación de los gobiernos municipales y en forma descendente, los planes estratégicos de desarrollo económico y social del Estado, para la conformación del programa integral de inversión pública estadual o departamental.

- Proyectos de competencia nacional

Son proyectos que de acuerdo con su ámbito de acción multiregional o nacional son asignados al Poder Ejecutivo o a empresas públicas del nivel nacional.

Los proyectos deben ser considerados en el marco de las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo económico y social del Estado.

D. ¿ Quién debe administrar un plan de inversión pública ?

La respuesta a esta pregunta se relaciona con dos puntos de vista:

1.- de las competencias política y administrativa, que se asignan a los tres niveles de administración del Estado en el marco de un proceso de descentralización: central, departamental y municipal.

2.- de las competencias a nivel sectorial por área de actividad considerada, tales como salud, educación, salubridad y saneamiento, etc.

En la medida que el proceso de descentralización es mayor, el nivel de autonomía territorial es mayor para decidir sobre las políticas y las fuentes de financiamiento propios para diseñar su propio sistema de planificación de la Inversión Pública. Si el nivel de descentralización es menor, los gobiernos territoriales pueden constituirse únicamente en los ejecutores de las políticas diseñadas en el nivel central de gobierno y debe rendir cuentas a éste de su gestión como administrador regional de la inversión pública.

Es posible observar, en la mayor parte de los países de la región que las competencias de las entidades territoriales se centran en la inversión en infraestructura y administración de la prestación de servicios sociales en las áreas de:

- Educación preescolar, primaria básica y secundaria media
- Salud preventiva y asistencia primaria básica a nivel regional y local
- Agua potable y saneamiento básico
- Vivienda
- Riego y microriego
- Mantenimiento y construcción de vías
- Bienestar social
- Justicia y seguridad ciudadana
- Manejo de los recursos naturales
- Protección del medio ambiente
- Desarrollo institucional
- Fomento al desarrollo productivo
- Educación física, recreación, cultura y deportes
- Prevención y atención de desastres, entre otros.

Recuadro 1: Matriz de funciones, atribuciones y recursos.

Cuadro explicativo de las atribuciones de los tres niveles de gobierno y los recursos correspondientes requeridos en el marco de un proceso de descentralización.

Nivel ¿Quién lo hace?	Ambito de Acción ¿Qué hace?	Financiamiento ¿Con qué recursos lo hace?	Cofinanciación
Nacional (unitario-federal)	Dirección de la política general, normatividad, control defensa nacional, relaciones internacionales, justicia, proyectos nacionales, corrección desequilibrios, medio ambiente.	Impuestos nacionales, impuestos comercio exterior, recursos naturales	Fondo de compensación, transferencias no condicionadas
Intermedio (desconcentrado o descentralizado)	Desarrollo económico, fomento de producción, infraestructura de la producción, vías-caminos vecinales educación técnica especializada redistribución de recursos en su jurisdicción medio ambiente.	Impuestos regionales, regalías	Coparticipación en impuestos nacionales
Local (descentralizado)	Servicios básicos de saneamiento, salud, educación básica, vivienda, riego y microriego, mantenimiento y construcción de vías bienestar social, justicia seguridad ciudadana, manejo recursos naturales, protección medio ambiente, desarrollo institucional, fomento al desarrollo productivo, educación física, recreación, cultura y deportes, prevención y atención de desastres.	Impuestos locales, tasas, tarifas, patentes, contribuciones por mejoras, ingresos no tributarios	Coparticipación en impuestos nacionales

E. ¿ Por qué los gobiernos municipales deben elaborar un plan de inversión pública ?

Un sistema de inversión pública se aplica a los tres niveles de gobierno, los cuales deben cumplir con las siguientes funciones y responsabilidades:

- El nivel central - la nación, al cual le corresponde formular e impulsar las políticas, a través de mecanismos normativos que permitan orientar el plan de inversiones públicas.

- El nivel intermedio - los departamentos, responsable de intermediar entre los niveles de gobierno central y local, por medio de la asistencia técnica y el financiamiento de la gestión local para la ejecución de los planes de inversión pública.

- El nivel local - los gobiernos municipales, quienes constituyen el nivel de administración más cercano a las necesidades de la comunidad. Debe cumplir con el cometido de ejecutar y prestar los servicios públicos y gestionar los planes de inversión local en un marco de descentralización del Estado, preservando el principio de autonomía de gestión local, asegurando el mayor grado de eficiencia, eficacia y efectividad en la utilización de los recursos públicos.

F. ¿ Cómo se relaciona un plan de desarrollo municipal y un plan de inversión pública ?

Un plan de desarrollo municipal es un instrumento de gestión pública, que guía al sector público y privado local sobre los planes que se desean ejecutar en el corto, mediano y largo plazo, estableciendo los objetivos y las metas de desarrollo de acuerdo con los recursos técnicos, financieros y humanos requeridos que sean factibles de obtener para el cumplimiento del programa de gobierno.

El plan de desarrollo municipal refleja el programa de acción a largo, mediano y corto plazo, con sus respectivas estrategias orientadas a través de los proyectos de inversión, de acuerdo con los objetivos y metas previamente establecidos según los recursos humanos y financieros disponibles o estimados. Un plan de inversión pública municipal es un instrumento de gestión que contribuye con el plan de desarrollo municipal, por lo tanto es un componente del plan, que se orienta hacia las inversiones locales. Es un mecanismo de gestión que pretende contribuir con el diseño de mecanismos de coordinación y

concertación inter e intrainstitucional, entre los diferentes niveles de gobierno para alcanzar un mayor grado de desarrollo económico-social y facilitar la asignación eficiente de los recursos locales.

G. ¿ Cómo se relaciona un plan de inversión pública con el presupuesto municipal ?

La relación existente entre un plan de inversión pública y el presupuesto municipal, se encuentra:

- en la necesidad de proyectar los recursos financieros disponibles para su ejecución con los planes de gasto público.
- en la necesidad de describir los diferentes programas y subprogramas con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales en relación con los proyectos de inversión.
- en la necesidad de elaborar presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyecten los costos de los programas de inversión pública.
- en el establecimiento de los requerimientos necesarios para su ejecución.
- con el fin de realizar una asignación más eficiente de los recursos locales, en aquellas áreas de inversión donde produzcan mayores y mejores resultados.
- con la necesidad de que el gobierno local invierta los recursos en aquellos proyectos que produzcan el máximo beneficio social.

1.1.2 Ciclo de gestión de la inversión y su ejecución.

A. ¿ Cuál es el ciclo de gestión de un plan de inversión pública municipal ?

El proceso de elaboración de un plan de inversión pública municipal se inicia, a partir del programa de gobierno presentado por el alcalde electo y aquellos proyectos que se encuentran en ejecución.

El próximo paso es la redefinición de prioridades y nueva jerarquización de los proyectos. En este proceso se recomienda realizar una planificación participativa con el apoyo de la comunidad, con el fin de alcanzar el mayor grado de consenso posible, para alcanzar un alto nivel de colaboración comunitario.

El siguiente paso es obtener los recursos financieros requeridos para la ejecución de las etapas de preinversión e inversión.

El proceso debe ser complementado con un programa de seguimiento y control permanente durante el proceso de ejecución y en forma ex-post a la inversión.

El plan de inversión es el resultado de la consolidación de la información emergente de los proyectos que lo componen, por lo cual el proceso de control debe tomar como punto de partida los resultados emergentes del mismo proceso realizado para cada uno de los proyectos del plan.

B. ¿ Cómo se conforma un plan de inversión pública municipal ?

El plan de inversión pública municipal es la consolidación de un proceso que se conforma por un sistema de administración, gestión y control de proyectos.

El **sistema de administración** de la inversión se inicia por la recopilación de información, su procesamiento y análisis, que conduce a la toma de decisiones asociada a la planificación y control de la inversión pública municipal, en el marco de un proceso de descentralización política y administrativa, con un importante componente de participación comunitaria.

El **proceso de preinversión** es otro componente, que representa todas las acciones relacionadas con la identificación, preparación, formulación y evaluación de proyectos. Para su formulación se debe proceder a cumplir con el ciclo de un proyecto que corresponde a la elaboración de la idea y de un perfil de proyecto, los estudios de prefactibilidad y factibilidad.

El **proceso de inversión** corresponde a la construcción de obras que implique el proyecto.

El **proceso de operación** involucra el manejo del gasto social y el gasto corriente que genere la ejecución del proyecto. El gasto social se relaciona con la inversión en capital humano, asistencia técnica y capacitación, su contratación, mejoramiento de la salud y condiciones de vida de la comunidad. El gasto corriente corresponde a los gastos en que incurre el gobierno municipal y que no constituye inversión sino operación del proyecto. Se incluyen en esta categoría los gastos de administración de la inversión, la provisión de servicios, etc.

El **seguimiento y control** es un componente importante que debe formar parte de todas las etapas del ciclo del proyecto, con el fin de asegurar la correcta ejecución y logro de los objetivos del plan. Adicionalmente este componente constituye un mecanismo de control ex-post para analizar los resultados finales alcanzados, así como la correcta utilización de los recursos financieros en forma eficiente y con equidad. Ver el detalle de este tema en el punto 1.1.4.

C. ¿ Cómo es el proceso de aprobación del plan de inversión pública municipal ?

El proceso de aprobación del plan de inversión pública municipal, se realiza en diferentes etapas y por diferentes instancias dentro del gobierno municipal.

Se describirá el proceso en forma ascendente, considerando un marco de gestión municipal descentralizado y con un importante componente de participación comunitaria:

- **Planificación participativa comunitaria**, donde la comunidad planifica sus necesidades y las prioriza de acuerdo con una metodología participativa y democrática.

- **Plan operativo anual**, se compone por los proyectos en proceso de ejecución de períodos anteriores, los proyectos priorizados por la comunidad que han sido aprobados por las autoridades del gobierno municipal, el ejecutivo municipal y el concejo municipal. El plan operativo anual se traduce en términos financieros en el **presupuesto municipal.**

- **Plan de desarrollo municipal**, es el plan de inversión a mediano y largo plazo que puede abarcar según el caso de tres a cuatro años de gestión y que involucra el plan de desarrollo estratégico del gobierno municipal compuesto por una serie de proyectos que permitirán cristalizar los objetivos y metas de la comunidad en los temas de salud, educación, medio ambiente, mantenimiento vial, desarrollo productivo, cultura y deportes, etc. en forma integrada y planificada con el fin de alcanzar un proceso de desarrollo con eficiencia y equidad social.

D. ¿ Quiénes son responsables de la ejecución?

Los responsables de la ejecución son las entidades inversoras de los distintos niveles de gobierno, quienes además deben supervisar y evaluar la ejecución de sus proyectos de preinversión e inversión.

E. ¿ Cómo se ejecuta un plan de inversión pública municipal ?

El plan de inversión comienza con la puesta en marcha del programa de gobierno alcalde electo. Este programa se conforma con un conjunto de proyectos que se desea ejecutar y otros que ya se encuentran en proceso de ejecución.

Para iniciar la ejecución del plan se requiere contar programa de recursos financieros de inversión, se incluye en el plan de desarrollo municipal y en los respectivos planes operativos o de ejecución anual y el flujo neto de recursos requeridos para el financiamiento de la inversión.
En base al cálculo a realizar sobre los recursos disponibles será posible conocer el techo hasta el cual podrá ejecutarse la inversión, considerándose el costo total a ejecutarse y la duración de los mismos.

Una vez conocidos los ingresos y los gastos totales proyectados será posible realizar una jerarquización y priorización de los proyectos a ejecutar en base al potencial de recursos esperados.

El potencial de recursos esperados, estará determinado por los recursos provenientes de la recaudación propia, tributaria y no tributaria, las transferencias del gobierno central, los fondos de coparticipación recibidos de los Fondos de Inversión, cualquiera sean éstos y las donaciones. Una vez efectuado el análisis del plan de ejecución financiero de la inversión se podrá realizar las gestiones pertinentes para gestionar recursos adicionales que permitan ejecutar la mayor cantidad posible de proyectos priorizados.

En caso que no sea posible obtener recursos adicionales y que la demanda de proyectos sea mayor a la oferta que el gobierno municipal pueda prometer, en este caso será necesario efectuar un recorte de la inversión con el fin de mantener un balance entre los ingresos y los egresos.

Una vez elaborado el plan anual de inversiones se requiere preparar el presupuesto anual del gobierno municipal. El presupuesto se constituye en el instrumento práctico que permitirá la ejecución del plan de inversiones. Se resumen a continuación los pasos principales para la ejecución del plan de inversiones:

1. Actualizar y completar el ciclo de los proyectos programados:
- Identificación del problema o necesidad y del proyecto,
- Formulación, preinversión e inversión,
- Ejecución, operación,
- Seguimiento y evaluación,
- Control.
2. Gestionar los recursos financieros.
3. Verificar la capacidad de organización y gestión institucional.
4. Efectuar las contrataciones y emprender un programa de fortalecimiento institucional, si se requiere, incluyendo asistencia técnica y capacitación.
5. Acompañar en forma permanente el desarrollo de la gestión de los proyectos, en caso que se requiera realizar ajuste o modificaciones al plan de inversiones.

1.1.3 Financiamiento de la Inversión

A. ¿ Cuáles son las características del sistema de financiamiento municipal ?

El sistema de financiamiento municipal debe tener como base los principios de equidad, justicia, racionalidad y redistribución, con el fin de dotar a los gobiernos municipales de un adecuado financiamiento para el desarrollo de sus actividades corrientes de funcionamiento y la ejecución de los proyectos de inversión local. La obtención de recursos por parte de los gobiernos municipales para operación-funcionamiento e inversión, es un aspecto sumamente relevante y que debe garantizar que el sistema financiero local cuente con recursos estables y crecientes de acuerdo con las necesidades también crecientes.

Los recursos pueden ser de libre disposición o condicionados para el cumplimiento de objetivos predeterminados. En la práctica puede observarse que los recursos disponibles presupuestados por el gobierno local, son insuficientes para satisfacer las necesidades de financiamiento local.

El sistema se ve afectado por una alta rigidez para posibilitar un incremento en la base tributaria propia y la misma se ve complementada por transferencias del gobierno central. La capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales, a través de colocaciones en el mercado de capitales o inversiones con fines de generar crédito y las inversiones con fines de generar ahorro público son muy limitadas.

El sistema de financiamiento debe ser flexible con la finalidad de que los gobiernos municipales puedan fijar, rebajar o suprimir derechos de acuerdo con la capacidad contributiva de la población.

Se debe procurar la simplificación de los mecanismos de administración y recaudación de los tributos, con el objetivo de minimizar los costos del sistema, para lograr una mayor eficiencia y eficacia del sistema. Las tarifas por concepto de prestación de servicios públicos deben ser fijadas en base al costo real de los servicios.

Es por lo expuesto que el sistema de financiamiento de los gobiernos municipales, se sustenta cada vez más en las transferencias del gobierno central en detrimento de la captación de recursos propios, afectando considerablemente la planificación presupuestaria de la administración municipal. Esto conduce a la necesidad de financiar las necesidades locales con recursos que no son autogenerados y por lo tanto provenientes del Fisco, del gobierno central, afectando la autonomía administrativa y financiera municipal.

Este proceso ha generado una fuerte desmotivación en las autoridades locales para crear nuevas fuentes de ingreso y a desarrollar una más eficaz recaudación de sus recursos propios. Sin embargo, es necesario que el gobierno central financie las actividades traspasadas al gobierno local en el marco del proceso de descentralización. Desde el punto de vista financiero, el gobierno central al delegar las actividades que éste desarrollaba hacia los gobiernos locales, debe brindar el adecuado financiamiento, para permitir la continuación de las mismas por el gobierno local. Este precepto, reconocido a nivel de los países más descentralizados, permite que el sistema municipal cumpla con la realización de las actividades autónomas y aquellas delegadas por el gobierno central. Lamentablemente en los países de América Latina este precepto no se cumple debido a la carencia de una cultura de descentralización real, desde el punto de vista político y administrativo-financiero, así como por un alto grado de ineficiencia en materia de

administración tributaria en el nivel central y local de gobierno.

B. ¿ Cuáles son las modalidades de financiamiento de la inversión?

Las modalidades de financiamiento de la inversión varían generalmente según se trate de la etapa de preinversión o de inversión. En términos generales las fuentes de financiamiento a las cuales se puede recurrir son: los fondos de financiación o cofinanciación, los recursos provenientes de financiamiento externo correspondientes a la banca de fomento internacional u organismos de cooperación bilateral o multilateral y los recursos propios pertenecientes a las entidades inversoras.

C. ¿ Cómo funciona el financiamiento a través de los fondos ?

Los fondos financian aquellos proyectos:

- que sean compatibles con los objetivos y estrategias de desarrollo correspondientes a los diferentes niveles de gobierno, así como con las políticas sectoriales de cada área de acción de las entidades pertenecientes al Poder Ejecutivo.
- que sean compatibles con los programas anuales de financiamiento o cofinanciamiento del respectivo fondo.
- que se encuentren incorporados en el sistema de información de inversiones y hayan cumplido con todos los requisitos previos relacionados con la gestión de proyectos.
- que se hayan incorporado en los programas de desarrollo en sus fases de preinversión e inversión y planes operativos anuales de las entidades inversoras.
- que no comprometan la futura situación financiera de las entidades inversoras.
- que involucren financiamiento reembolsable, y que las entidades inversoras demuestren efectivamente su futura capacidad de repago.
- que sean ejecutados por una entidad pública y luego operados por la comunidad o una empresa, se realice un convenio donde se establezcan las responsabilidades de cada una de las instituciones involucradas.

Los diferentes fondos que operan en América Latina son los siguientes considerando que los mismos pueden variar de nombre, áreas de financiamiento y características de funcionamiento según el país de que se trate:

Fondo de Inversión Social o Social de Emergencia o de Solidaridad e Inversión Social, etc. Cofinancia programas y proyectos en las áreas de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención a grupos vulnerables.

Fondo de Desarrollo Campesino o Desarrollo Rural Integrado Cofinancia programas y proyectos en las áreas de economía campesina, zonas de colonización y áreas indígenas.

Fondo de Desarrollo Regional o Desarrollo Territorial Cofinancia programas y proyectos de fortalecimiento institucional e infraestructura urbana de las entidades territoriales de gobierno, brindando asistencia técnica y financiera.

Fondo de Desarrollo de la Vivienda Social Cofinancia el desarrollo de programas y proyectos para la construcción de vivienda social para las poblaciones de escasos recursos.

Otros Fondos o Programas de Inversión Social Fondos de Compensación Social, Fondos Financieros de Proyectos de Desarrollo, Fondos de Apoyo a la Microempresa Urbana y Rural, Programas de Generación de Empleo, entre otros.

D. ¿ Cuáles son las fuentes de financiamiento externo ?

Las fuentes de financiamiento externo provienen de la banca de fomento internacional, de los organismos de cooperación internacional, de la cooperación multilateral y bilateral proveniente de países desarrollados. Para alcanzar estas fuentes de financiamiento las entidades inversoras del nivel nacional, estadual o departamental y local, deberán elevar a sus órganos superiores de decisión, sus requerimientos de financiamiento externo.

Los órganos de decisión deberán realizar los estudios pertinentes y analizarán la factibilidad de financiar los proyectos con recursos externos. Para ello formularán una propuesta priorizada de necesidades de financiamiento externo. Las propuestas deberán ser presentadas para su análisis a una instancia superior de gobierno, que generalmente es la que regula el sistema nacional de planeación o planificación

estratégica y elaborará una propuesta agregada y priorizada de negociación de financiamiento externo. Toda financiación de proyectos de inversión, sea ésta reembolsable o no reembolsable y que comprometa los recursos nacionales debe ser canalizada por el órgano respectivo responsable del proceso de toma de decisiones sobre la inversión pública.

En algunos países de la región el sistema de información se conoce con el nombre de Banco de Proyectos de Inversión.

E. ¿ Cuáles son las fuentes de financiamiento propio ?

Los recursos propios provienen directamente del Tesoro General de la Nación, en el caso de las entidades nacionales y en el caso de las entidades estaduales o departamentales y locales, por medio de transferencias, condicionadas o no, del gobierno central provenientes también del Tesoro, o a través de la recaudación de recursos tributarios o no tributarios. Los recursos propios pertenecientes a los niveles de gobierno, intermedio y local, los clasificaremos de la siguiente manera:

Recursos tributarios:

- Impuestos
- Tasas
- Patentes
- Contribuciones por mejoras

Recursos no tributarios:

- Prestación de servicios
- Recargos y multas
- Venta de activos
- Beneficios financieros
- Superávits de ejercicios fiscales anteriores
- Aportes de capital
- Donaciones

Transferencias

- Son ingresos que recauda el nivel nacional, pero por obligación legal deben ser entregados a los niveles de gobierno intermedio y local. Estos ingresos permiten cubrir parte de los costos de prestación de servicios.
- Estos recursos se han constituido en los últimos años en una de las fuentes de captación de recursos financieros más importantes, en muchos países de la región.
- Su principal objetivo es compensar la debilidad de gestión tributaria de las entidades territoriales y corregir los desequilibrios existentes.

F. ¿ Cómo operan los mecanismos de crédito para inversión ?

El crédito es un mecanismo que permite la obtención de recursos para inversión, sobre la base de la capacidad de las entidades inversoras de repagar la deuda en el futuro.

Entre las **diferentes modalidades de crédito** se encuentran:

- **el crédito institucional**, otorgado por los fondos de financiación y cofinanciación, especialmente para financiar obras de infraestructura y preinversión para el financiamiento de estudios de prefactibilidad y factibilidad.
- **el crédito de la banca comercial**, otorgado por los bancos comerciales.
- **la emisión de títulos o bonos de deuda**, emitidos con la finalidad de captar el ahorro local. Aplicable sólo en aquellos países en los que la legislación autoriza esta modalidad de crédito.

1.1.4 Seguimiento y control

A. ¿ Qué es un sistema de seguimiento y control ?

El sistema de seguimiento y control del plan de inversiones le permite al alcalde contar con la información requerida alimentar el proceso de toma de decisiones y realizar un control de avance del plan en términos físicos y financieros. El sistema de evaluación y control deberá efectuarse en forma complementaria y paralela sobre los proyectos de inversión que conforman o son el contenido mismo del plan de inversiones. La evaluación puede ser realizada desde el punto de vista de verificar los resultados, las contribuciones financieras y las económico-sociales, así como el cumplimiento de la ejecución, física de los proyectos.

El proceso de evaluación permitirá realizar las modificaciones o ajustes al proyecto original durante la etapa de formulación, durante su ejecución y en forma ex-post cuando se desee conocer el cumplimiento de lo planificado en relación con los resultados alcanzados al finalizar el proyecto.

B. ¿ Cómo opera un sistema de seguimiento y control ?

El control que se realiza sobre los proyectos se conforma de tres fases:

1. El **control** sobre los proyectos en forma **individual**, que incluye el control de avance físico y financiero,

2. El **control sobre un grupo de proyectos priorizados** y considerados de principal importancia y

3. El **control sobre el plan de inversión** en su conjunto.

Indicadores

Para llevar adelante el control se utilizan una serie de indicadores que se agrupan de la siguiente manera:

- Indicadores de ejecución física.
- Indicadores de cumplimiento de los costos.
- Indicadores sobre la relación existente entre el ejecutado y el valor pendiente de ejecución.
- Indicadores sobre el avance financiero.

C. ¿ Quién debe operar un sistema de seguimiento y control ?

El sistema de seguimiento y control debe ser operado por los responsables de la ejecución con el fin de alimentar el sistema de información con los datos requeridos, en forma permanente.

Una vez ingresada la información esta será procesada por las autoridades responsables del seguimiento y el control. Debe respetarse el principio que establece que quien ejecuta no puede controlar su gestión, sino que por el contrario deben establecerce los procedimientos e instrumentos que permitan generar un mecanismo de oposición de intereses para cumplir en forma transparente y eficaz el proceso de control.

1.2 Restricciones y dificultades en el cumplimiento de los principios de eficiencia y equidad.

A. ¿ Cuáles son los principales problemas que dificultan el logro de la eficiencia ?

El proceso de gestión de la inversión pública, incluye los procesos de programación y administración, los cuales requieren un máximo de eficiencia y eficacia. Estos procesos generan una serie de dificultades y problemas para alcanzar la eficiencia esperada, algunos de los cuales se detallan a continuación[1]:

* **Atrasos y sobrecostos** en la ejecución de los proyectos
* **Falta de financiamiento** para la operación
* **Déficit de proyectos preparados** para su ejecución
* **Excesiva inversión en algunos sectores**
* **Baja inversión en los sectores sociales**
* **Falta de una adecuada priorización** de los proyectos
* Un **excesivo clientelismo político** que genera distorsiones en la toma de decisiones sobre los proyectos a ejecutar
* **Barreras burocráticas** difíciles de superar en la gestión de proyectos ante los organismos de financiamiento
* **Carencia de recursos humanos capacitados** en gestión de proyectos
* **Carencia de instrumentos de apoyo** para la formulación, el desarrollo, el monitoreo y seguimiento de la ejecución de la inversión pública, por medio de sistemas integrados de información computarizados
* **Alta dispersión de las instituciones responsables** de los procesos de gestión de la inversión pública, **del financiamiento** y la correspondiente asignación de responsabilidades institucionales
* Otros

[1] Esta sección está basada en el capítulo 5 de la población. "La Administración de la Inversión Pública: Marco Teórico y su aplicación. Eduardo Aldunate, Cuadernos ILPES N°40, 1993

Analizaremos algunos de los problemas y las causas que lo generan:

* **Atrasos y sobrecostos en la ejecución de los proyectos**

Este es uno de los problemas más frecuentes en la programación de la inversión pública. Es posible observar que existe una brecha importante entre la información generada para la elaboración de un proyecto, su planificación y los estimativos sobre costos, recursos humanos, recursos materiales, fuentes de financiamiento y lo que sucede luego en la práctica cuando ponemos en marcha el proyecto y se inicia su ejecución. Estas estimaciones que generalmente son producto de estudios de preinversión, en los cuales los análisis de prefactibilidad y factibilidad resultan tener una muy débil sustentación, debido a falta de información o cálculos optimistas de los formuladores, resultan en atrasos y costos desproporcionados en relación con lo que sucede en el momento en que nos enfrentamos con la realidad operativa.

* **Falta de financiamiento para la operación**

Esto ocurre cuando no se consideran en los estudios de evaluación, los requerimientos de financiamiento y las entidades financiadoras, generando fuertes cuellos de botella en la etapa de operación del proyecto donde se requiere operar en base a flujos netos de fondos de acuerdo con un cronograma de operación de cada una de las fases y actividades del proyecto. Es posible observar en muchos casos cómo proyectos que han sido iniciados, quedan abandonados sobre la marcha, en la etapa operativa, creando frustración e importantes costos sociales para la comunidad.

* **Déficit de proyectos preparados para su ejecución**

La etapa de preinversión resulta generalmente muy costosa y no se cuenta con un banco de proyectos o una batería de proyectos listos para su ejecución. Esto conduce a que los proyectos sean generados sobre la marcha, cuando se requiere presentarlos para la obtención de financiamiento, sin una adecuada planificación de su ejecución y sin contar con la base de estudios de viabilidad social y financiera, priorización y jerarquización de los mismos.

* **Excesiva inversión en algunos sectores**

El gobierno local se ve enfrentado a la necesidad de invertir en aquellas áreas donde existe financiamiento disponible y no necesariamente donde se requiere con mayor urgencia. Es importante destacar que

generalmente existe una fuerte presión social para invertir en determinadas áreas que generalmente no son las prioritarias, pero que repercuten sensiblemente en la imagen de las autoridades y que son ejecutados generando una excesiva inversión en las mismas.

* **Baja inversión en los sectores sociales**

Los proyectos de carácter social son generalmente proyectos pequeños con un reducido impacto político, aunque de gran necesidad para la comunidad. Es usual ver la postergación de este tipo de proyectos, por carencia de recursos presupuestarios, como consecuencia de requerir llevar adelante otro tipo de proyectos con mayor impacto político.

Otro de los factores que inciden en la existencia de una baja inversión en los sectores sociales se basa en que las autoridades esperan que estos problemas sean resueltos por la propia comunidad y por la carencia de una adecuada planificación participativa, con lo cual las decisiones sobre la inversión a ejecutar se decide en forma centralizada por los funcionarios locales, sin tomar en consideración las prioridades de la comunidad.

* **Falta de una adecuada priorización de los proyectos**

Como resultado de los problemas y restricciones analizados anteriormente surge un nuevo conflicto que es la carencia de una adecuada priorización. La falta de una adecuada priorización, surge como consecuencia de la falta de jerarquización de los proyectos de acuerdo con las necesidades de la comunidad y por la carencia de recursos financieros, que generan una excesiva demanda sobre la oferta de inversión, lo que conduce a ejecutar aquellos proyectos para los cuales se cuenta con financiamiento inmediato y aquellos que poseen un mayor impacto político.

* **Un excesivo clientelismo político que genera distorsiones en la toma de decisiones sobre los proyectos a ejecutar.**

Las autoridades locales reciben permanentemente fuertes presiones de la comunidad para generar y ejecutar proyectos, que no se enmarcan dentro del plan de desarrollo local y que son producto de necesidades emergentes del momento o necesidades insatisfechas con anterioridad. Las organizaciones comunitarias aprovechan estas circunstancias para ejercer su poder sobre las autoridades, generalmente con consecuencias como huelgas, movilizaciones populares, falta de apoyo en los procesos de elección, que

conducen a que las autoridades respondan a compromisos electorales y acuerdos con los partidos de coalición, sin tomar en consideración los efectos que ello produce en un adecuado proceso de toma de decisión en beneficio de una eficiente gestión urbana.

* **Barreras burocráticas difíciles de superar en la gestión de proyectos ante los organismos de financiamiento**

La gestión que se realiza frente a los organismos de financiamiento requieren del cumplimiento de diferentes formalidades relacionadas con los estudios de preinversión e inversión, que incluyen estudios complejos de evaluación social y financiera, análisis de la demanda, estudios técnicos sobre diferentes alternativas de ejecución de los proyectos, que se deben traducir en el cumplimiento de formas y procesos propios y que difieren entre los distintos organismos financiadores. Los funcionarios de los organismos financiadores son los responsables del cumplimiento de estos procesos, su análisis y aprobación, lo que requiere de una inversión importante de tiempo y recursos humanos calificados. Estos procedimientos generan cuellos de botella en la aprobación de los créditos, devolución de las solicitudes a las autoridades locales para ser reformuladas al encontrar errores o deficiencias en su formulación. Generalmente se requiere del depósito de los recursos de contraparte al iniciar el proceso de solicitud de financiamiento, debiendo congelarse dichos recursos por largos períodos de tiempo.

* **Carencia de recursos humanos capacitados en gestión de proyectos**

La carencia de recursos humanos calificados es una importante limitación especialmente en los gobiernos municipales medianos y pequeños, que no cuentan con recursos humanos y financieros que faciliten el proceso de capacitación o captación de recursos humanos aptos para la gestión de proyectos. Esta limitación generalmente se puede suplir con la contratación de empresas consultoras independientes, pero considerando el hecho que estas empresas provienen de ciudades alejadas y no conocen adecuadamente los problemas y necesidades de la comunidad. Es por ello, que es preciso que se realice un proceso de monitoreo y supervisión del trabajo de estas consultoras, para que sus estudios de proyectos resulten en proyectos reales de acuerdo con las necesidades propias de la comunidad y del gobierno local.

* **Carencia de instrumentos de apoyo para la formulación, el desarrollo, el monitoreo y seguimiento de la ejecución de la inversión pública, por medio de sistemas integrados de información computarizados**

Son muy pocos los gobiernos municipales que cuentan con los instrumentos adecuados para la formulación, el desarrollo, el monitoreo y seguimiento de la ejecución de la inversión pública local en forma computarizada. Los procesos de gestión de proyectos, son administrados en forma manual, poco confiables y generalmente se constituyen en la propiedad personal de los funcionarios que los han trabajado. Cuando estos se retiran de su actividad se apropian de los estudios, dejando al gobierno municipal sin información. El manejo manual de la información no genera procesos de seguridad y respaldo que aseguren la continuidad y confiabilidad de la misma. Por el contrario, no es posible afirmar que el hecho que existan sistemas de información computarizados nos aseguren la permanencia, confiabilidad y seguridad de la información. Para ello se requieren otros mecanismos de auditoría interna y control de los procedimientos y de los funcionarios responsables de la información.

* **Alta dispersión de las instituciones responsables de los procesos de gestión de la inversión pública, del financiamiento y la correspondiente asignación de responsabilidades institucionales.**

La alta dispersión de las instituciones responsables de la gestión y del financiamiento de la inversión, conduce en aquellos países en los que no existe un ente coordinador y regulador a nivel nacional y territorial de la planificación nacional, a una carencia de responsabilidad institucional sobre la gestión de la inversión pública, un mayor costo operativo, una duplicidad de funciones y una falta de priorización de la misma. En los países en los que existe un ente coordinador y regulador de la inversión, éste tampoco se constituye en una garantía de eficiencia y equidad para la comunidad. En estos casos se requiere analizar la posibilidad de mejorar la gestión de la inversión, creando los mecanismos institucionales y políticos adecuados.

Recuadro 2: Situaciones de conflicto entre objetivos y restricciones

Principios de Eficiencia-Equidad	*Restricciones - Dificultades*
- Priorizar el gasto social beneficiando a las comunidades y los grupos sociales más pobres y necesitados.	*- Generalmente prima el principio del clientelismo político, el cual dificulta el cumplimiento de este principio.*
- Orientar la inversión a los proyectos considerados prioritarios por las comunidades.	*- El proceso de planificación de la inversión en forma participativa con el apoyo de la comunidad, no siempre es posible llevarlo a la práctica, debido a que el mismo no se enmarca dentro del plan de desarrollo municipal y la asignación de prioridades no es coincidente entre la comunidad y el gobierno municipal.*
- Priorizar en primer lugar a las inversiones productivas en términos sociales en salud, educación y las inversiones en infraestuctura económica y social.	*- La inversión productiva en capital humano es generalmente no priorizada debido a que posee un menor impacto político y por su alto costo financiero, de difícil recuperación en el corto plazo. El grado de dificultad de implementación es menor en el caso de los proyectos de infraestructura económica y social, aunque aún se mantiene.*
- Priorizar la continuación y conclusión de obras ya iniciadas.	*- La dificultad en este tipo de proyectos se produce cuando se refiere a proyectos iniciados por un alcalde en la gestión anterior, cuando no se desea contribuir con la otorgación del crédito político a un partido de oposición.*
- Concentrar la inversión en un conjunto de proyectos que puedan ser concluidos y su puesta en marcha se realice en un tiempo razonble.	*- El proceso de ejecución de la inversión se puede ver dificultado por la carencia de recursos financieros y por el cambio de prioridades*
- Incorporar los proyectos que garanticen un adecuado nivel de sostenibilidad futura.	*-Las autoridades locales se preocupan principalmente por la sostenibilidad de los proyectos durante el período de su gestión y no más allá de ésta.*

2. Examen de la programación y ejecución descentralizada de la inversión territorial

2.1 Programación y ejecución descentralizada de la inversión estadual o departamental

La programación y ejecución descentralizada de la inversión a nivel estadual y departamental responde a los requerimientos de un plan de gestión estratégico de una región que abarca no sólo al departamento o al estado como unidad territorial, sino también al cúmulo de necesidades y demandas de los gobiernos municipales que lo conforman.

La programación

¿ Cuáles son los propósitos de un plan de gestión estadual o departamental ?

Un plan de gestión para el nivel estadual o departamental debe tener como base una programación que se constituya en un instrumento efectivo y sencillo de planificación y de gestión, micro y macro regional. La utilidad de este instrumento tiene un alcance que va más allá de los requerimientos del nivel intermedio de gobierno, ya que es de suma utilidad para el proceso de toma de decisiones a nivel municipal. La planificación y la programación de la inversión en forma descentralizada, si bien permite un mayor grado de autonomía de gestión en este nivel, debe elaborarse en estrecha coordinación y en forma coherente con los planes nacionales de desarrollo. Debe contar a su vez, con la capacidad de reflejar en su planificación y programación las demandas priorizadas del nivel local de gobierno.

¿ Cuáles son los requerimientos a los que responde un plan de gestión estadual o departamental ?

El plan debe permitir un aporte efectivo al fortalecimiento de la capacidad de gestión del nivel intermedio de gobierno, asegurando que la programación de los proyectos de inversión se concrete en un marco de eficiencia, efectividad y coordinación interinstitucional que se refleje directamente en su organización administrativa y en procedimientos más modernos.

La programación debe implementarse considerando la creación de mecanismos e instrumentos que faciliten la incorporación de los planes locales priorizados, su coherencia en relación con los planes nacionales de desarrollo estratégico, en forma dinámica y sostenible en el tiempo.

Debe permitir realizar una evaluación del cumplimiento de las líneas estratégicas principales del gobierno central y departamental o estadual, la programación y ejecución de las actividades inherentes al plan.

Debe vincular las líneas estratégicas y programáticas de la acción del gobierno departamental o estadual con la formulación de los planes operativos anuales y con su respectivo presupuesto.

¿ Cuáles son los productos presentes de un plan de gestión estadual o departamental ?

El plan de gestión del nivel intermedio de gobierno permite, a través de una adecuada programación de la inversión, contar con:

- Una **lista de requerimientos** que demandan la implementación de proyectos de inversión que respondan a las prioridades del departamento o del estado, en forma **coherente y coordinada** con los requerimientos de los gobiernos municipales y la planificación central. En este caso la planificación central, por tratarse de un marco de gestión descentralizado, actúa como marco de referencia indicativo, sin limitar la autonomía de gestión de los niveles de gobierno intermedio y local.

- Un **listado de opciones o programas de intervención,** resultado de una evaluación estratégica concertada.

- La **operacionalización o ejecución detallada** de cada uno de los programas y proyectos incluidos en el plan.

- Las **estimaciones preliminares de los costos asociados** a cada programa, proyecto y actividad, que facilita la elaboración del presupuesto.

- El **detalle de las exigencias para la gestión de proyectos**, que corresponden a la unidad ejecutora responsable o a otras unidades de la organización, para lo cual se requiere de un importante componente de **coordinación intrainstitucional** y en relación con el gobierno central, los responsables sectoriales de la inversión a nivel regional y los gobiernos municipales, para lo cual

se requerirá de un importante componente de **coordinación interinstitucional**, así como de asistencia técnica externa.

- Las **bases de información** para el establecimiento de un sistema de control estratégico de gestión.

- La **identificación de las fortalezas y debilidades** relacionadas con los niveles operativos de ejecución, con el fin de establecer en forma oportuna los mecanismos e instrumentos correctivos requeridos.

La ejecución

¿ Cúales son los beneficios del plan de gestión departamental o estadual durante el proceso de ejecución?

El plan de gestión departamental o estadual aporta importantes **beneficios en el marco de la programación de la inversión**, ya que actúa como una instancia intermedia de compatibilización y coordinación de los proyectos regionales con los locales, permitiendo en muchos casos, evitar duplicidad y desperdicio de recursos destinados a los mismos fines, generando economías de escala y una mayor eficiencia en la gestión pública.

Los beneficios de la planificación y programación descentralizada de la inversión a nivel intermedio de gobierno se resumen de la siguiente manera:

- Es un **instrumento de interacción y coordinación** entre los niveles nacional, intermedio y local de planificación que contempla las demandas de la comunidad con las políticas nacionales de desarrollo.

- Es un **diagnóstico de los problemas macro y micro regionales** inherentes a un departamento o estado, donde se establece una enunciación, organización y jerarquización de los mismos a través de la programación de la inversión.

- Es un **diagnóstico de los problemas institucionales** que afectan la ejecución de los proyectos y permite la identificación de los mecanismos de coordinación interfuncionales e interinstitucionales, con el fin de solucionar los problemas identificados.

- Es una **modalidad de definición técnica** para dar respuesta a las necesidades y demandas de los gobiernos locales, en el marco de las estrategias de desarrollo del Estado, sobre la base de una adecuada formulación política, una evaluación estratégica y una ejecución u operacionalización de las diferentes propuestas programáticas.

2.2 Programación y ejecución descentralizada de la inversión local

Para comprender la naturaleza de los procesos de programación y ejecución descentralizada de la inversión local se debe responder a las siguientes preguntas relacionadas con:

La programación

¿ Cuáles son los propósitos de un plan de gestión local ?

La programación de un plan de gestión municipal debe responder al propósito de contar con un instrumento efectivo y sencillo de planificación y de gestión que sea de utilidad al alcalde, al concejo municipal, a los funcionarios municipales y a las organizaciones de la comunidad que colaboran en los procesos de planificación participativa, que permita además realizar un control social sobre la inversión local.

¿ Cuáles son los requerimientos a los que responde un plan de gestión local ?

El plan debe permitir un aporte efectivo al fortalecimiento de la capacidad de gestión del gobierno municipal, en un marco de mayor modernización y eficiencia de la administración.

La programación debe implementarse considerando la creación de mecanismos e instrumentos que faciliten la participación de la comunidad, a través de un proceso sostenible en el tiempo, que considere las demandas de la comunidad y permita su priorización al ser consideradas en la elaboración del plan de gestión municipal, con sus diferentes proyectos de inversión.

Debe permitir realizar una evaluación del cumplimiento de las líneas estratégicas principales de la gestión del gobierno y en la programación y ejecución de las actividades a llevar a cabo. Este instrumento permite vincular las líneas estratégicas y programáticas de la acción de gobierno con la formulación de los planes operativos anuales y con el presupuesto.

¿ Cuáles son los productos presentes de un plan de gestión local?

El plan de gestión local permite, a través de una adecuada programación de la inversión, contar con:

- una **lista priorizada de las demandas** de la comunidad,
- un conjunto amplio de posibilidades de **concretar los objetivos** de gestión asociados a cada una de las demandas comunales formuladas.

La ejecución

¿ Cúales son los beneficios del plan de gestión local durante el proceso de ejecución ?

Desde el punto de vista del proceso de formulación y ejecución del plan éste aporta importantes **beneficios directos e indirectos,** tales como:

- una **modalidad de participación** basada en la interacción con la comunidad en relación a sus problemas y demandas al gobierno municipal,

- un **diagnóstico de los problemas comunales** basado no sólo en la enunciación, organización y jerarquización de los mismos, sino también en su descripción detallada y en el análisis profundo de sus causas y efectos, desde la perspectiva de la comunidad, orientados hacia su ejecución en la forma más efectiva posible,

2.3 Compatibilidades y dispersiones

Como resultado del análisis de las compatibilidades y dispersiones entre ambos niveles de programación y ejecución descentralizada de la inversión local y departamental o estadual, se pueden observar una serie de factores que inciden en el éxito o el fracaso de la implementación de los planes de inversión.

Compatibilidades

- Los **propósitos, requerimientos y productos alcanzables a través de los planes de gestión de la inversión son similares**, tanto a nivel intermedio como local y procuran alcanzar un **mayor grado de eficiencia, efectividad y modernización de la gestión y planificación**, en forma coordinada con las demandas y necesidades de la comunidad en el marco de los planes de desarrollo estratégico del estado.

- Ambos procesos procuran **fortalecer la capacidad institucional y de gestión** de los gobiernos a nivel local e intermedio, de manera sostenible en el tiempo.

- La programación y la ejecución de los proyectos de inversión en ambos niveles procuran alcanzar un **alto grado de participación en los procesos de planificación**, ya sea por la comunidad o por las entidades sectoriales del gobierno o el sector privado si estuviera involucrado.

- Los **procesos de evaluación y control** son contemplados en ambos niveles, creando las bases para verificar el cumplimiento de las líneas estratégicas principales de gestión del gobierno.

- Ambos procesos contribuyen en la **formulación de los planes operativos anuales y el presupuesto**, permitiendo generar la información necesaria para el proceso de toma de decisiones sobre financiamiento y los mecanismos técnicos a utilizar para su ejecución. Un instrumento viable para la puesta en marcha de un sistema de información y la gestión integral de proyectos lo constituye el **Banco de Proyectos de Inversión**.

Dispersiones

A pesar de los beneficios que presentan las compatibilidades detalladas entre ambos niveles de programación y ejecución descentralizada de la inversión, es necesario destacar las dificultades que generan algunas dispersiones existentes en el momento de su implementación.

Es posible observar en la práctica un problema de **falta de coordinación y concertación**, tanto a nivel intra como interinstitucional. Este problema se presenta por razones de **protagonismo político**, por

incompatibilidad entre los objetivos nacionales, departamentales o estaduales y locales, por una **falsa apreciación del concepto de autonomía** y por un excesivo deseo de mantener **procesos de toma de decisión aún muy centralizados** en el nivel ejecutivo de gobierno central.

Otro factor de distorsión se genera por la **falta de recursos financieros a nivel intermedio y local**, que restringe el proceso de toma de decisiones independiente, para sujetarlo a las políticas nacionales de financiamiento y cofinanciamiento de la inversión a través de los recursos de los fondos y de la cooperación internacional. De esta manera, se produce una desviación de la programación original de la inversión hacia aquellas áreas o actividades que el gobierno central establece como prioritarias.

La canalización de recursos financieros a través de **transferencias**, condicionadas al cumplimiento de factores preestablecidos, establece una importante **restricción en la programación de la inversión** en forma coordinada entre ambos niveles de gobierno.

La **carencia de recursos humanos calificados** es otra limitante que establece distorsiones entre el momento de la programación y la ejecución, además de generar dificultades de coordinación y concertación en el momento mismo de la programación, entre el nivel intermedio y local.

3. Características de los sistemas nacionales de inversión pública

3.1 Funcionamiento de los sistemas nacionales de inversión pública.

* Los sistemas nacionales de inversión pública funcionan sobre la base de la **centralización normativa** y la **descentralización operativa** de la gestión del proceso de inversión.

* Permiten establecer el **marco conceptual** según el cual se establecen los principios, objetivos y metas para la inversión pública.

* Contribuyen en la **determinación de estructuras organizacionales, procedimentales, de funcionamiento y de control interno** para la gestión de proyectos, que orientarán a las entidades ejecutoras.

* Procuran alcanzar una **eficiente asignación de los recursos** públicos destinados a la preinversión y a la inversión, mediante mecanismos de **coordinación** entre las organizaciones comunitarias, los gobiernos locales, regionales, departamentales o estaduales, las entidades nacionales del gobierno central, las empresas públicas, las diferentes entidades descentralizadas de los tres niveles de gobierno y las entidades financieras financiadoras o cofinanciadoras de la inversión pública.

* A través de los sistemas nacionales de inversión pública se **establecen las metodologías, los instrumentos y las guías** para la gestión de proyectos a implementar por las entidades generadoras de proyectos.

* Aseguran la administración de un **sistema de información** sobre el proceso de inversión pública.

* **Regulan y controlan** el cumplimiento de la normativa legal y las reglamentaciones que permiten cumplir con las disposiciones establecidas dentro de los planes de desarrollo estratégico económico y social del Estado.

* Los sistemas de inversión pública **se operan en forma integrada** con diferentes sistemas de control gubernamental entre los que se encuentran:
  - el sistema nacional de planificación,
  - el sistema nacional de programación de operaciones,
  - el presupuesto,
  - el sistema de administración de bienes y servicios,
  - el sistema de administración de los recursos del Tesoro y del crédito público,
  - el sistema de contabilidad pública integrada,
  - el sistema de control gubernamental.

* Las normas básicas relacionas con los sistemas de inversión pública son de carácter **obligatorio**.

* Para asegurar el funcionamiento coordinado y coherente de los sistemas de inversión pública, se asigna a un **ente del gobierno central, la responsabilidad de elaborar la normativa** requerida para asegurar el cumplimiento de los objetivos y principios del sistema, administrar su gestión y realizar el seguimiento y control del mismo.

3.2 Síntesis de los sistemas de información para manejo el financiero, la programación, la administración y el control

La administración de la información deberá realizarse en forma transparente, objetiva, oportuna, eficiente y eficaz, con el fin de constituirse en un mecanismo confiable del proceso de toma de decisiones. Los sistemas de información para la administración de las inversiones deberán cumplir con una serie de principios básicos que permitan realizar la programación, la administración y el control de la inversión, que se detallan a continuación:

* Se conforma por un **sistema de procesamiento de la información en forma computarizada**, considerando la existencia de diferentes componentes básicos, financieros y no financieros, entre los que se encuentra información relacionada con presupuesto, financiamiento y el ciclo de gestión de los proyectos, en cada una de sus etapas, respectivamente.

* El sistema de información debe ser **integrado**, abarcando la información del sector financiero público y del sector financiero no bancario, con el fin de no duplicar información y minimizar los costos de la información.

* La información debe ser de **fácil comprensión, accesible** al usuario y **comprobable** en forma oportuna y rápida.

* El proceso debe funcionar a través de un **sistema central de información**, compartido con las diferentes entidades sectoriales, regionales y locales, en tiempo real, oportuna y actualizada en

forma permanente.

* La **recopilación de información** se realiza a nivel de las entidades descentralizadas, la que al ingresar en el sistema de información se almacenaría y procesaría, para su distribución a lo largo de todos los usuarios del sistema, según los requerimientos y autorizaciones de acceso correspondientes.

* El sistema posee los siguientes **objetivos**: fortalecer la capacidad de gestión del gobierno en sus tres niveles, orientando el proceso de toma de decisiones políticas, económicas y sociales, para una mejor administración de los recursos del Estado; crear un mecanismo permanente de gestión pública que permitiría conocer la asignación y los resultados alcanzados por el uso de los recursos financieros escasos; promover una mayor responsabilidad del funcionario público.

* El sistema de información permite además: **contribuir con el análisis de la inversión**, orientado a enriquecer el proceso de toma de decisiones de los diferentes niveles de gobierno; **evaluar los resultados** alcanzados por la inversión, para alcanzar un máximo grado de eficiencia y eficacia en la asignación y aplicación de los recursos financieros existentes; **facilitar la negociación y asignación eficiente del financiamiento** en relación con la rentabilidad económico-social y la capacidad de endeudamiento de las entidades sujetas de crédito; **relacionar la ejecución física con la ejecución financiera de los proyectos de inversión**, para realizar un adecuado seguimiento y control de la inversión.

3.3 Responsabilidad de las entidades nacionales

Las entidades nacionales de gobierno tendrían las siguientes responsabilidades en la gestión de la inversión pública:

* Elaborar e implantar las **disposiciones normativas legales y reglamentarias** que regulen la gestión de la inversión pública.

* Establecer las **políticas de financiamiento** que deberán cumplir los fondos de financiamiento en sus respectivas áreas de competencia.

* Elaborar las **metodologías e instrumentos** de gestión de proyectos en las diferentes áreas de acción y asegurar su implementación.

* Elaborar las **políticas de preinversión e inversión** de acuerdo con el plan de desarrollo estratégico, económico y social del gobierno.

* Elaborar los **programas de preinversión e inversión, los planes anuales de inversión y el presupuesto de inversión** de los respectivos proyectos, considerando las políticas sectoriales en los diferentes niveles de gobierno en forma consolidada.

* **Seleccionar los proyectos,** que en el marco de las políticas de preinversión e inversión, definidos en el plan de desarrollo económico y social del gobierno, corresponden ejecutar, cumpliendo con la preservación de los principios de autonomía política, administrativa y financiera de las entidades descentralizadas de gobierno.

* Asegurar que todos los proyectos de inversión cumplan con los requerimientos mínimos relacionados con el **estudio de preinversión,** como requisito previo a la toma de decisiones para la asignación de recursos de inversión.

* Elaborar la **programación de la ejecución** de los proyectos considerando las normas legales de control del Estado para la contratación y adquisición de obras y bienes.

* Efectuar la **consolidación de los programas** de preinversión e inversión y los presupuestos de inversión elaborados por las diferentes instancias de gobierno, tomando en consideración la coherencia de los mismos con el plan de desarrollo económico y social del Estado.

* Identificar **oportunidades de financiamiento externo**, preparar la propuesta de financiamiento en coordinación con las entidades de financiamiento correspondientes.

* Elaborar e implantar un **sistema de información para la inversión pública** y asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y eficiente, así como la difusión de la misma a los restantes niveles de gobierno responsables de la inversión pública.

* Efectuar el **monitoreo y seguimiento** de las actividades de preinversión e inversión de los proyectos, sus avances e inconvenientes en la ejecución con el fin de proporcionar la información relevante para el proceso de toma de decisión de los órganos responsables.

* Colaborar en el **fortalecimiento institucional** de las instituciones sujetos de crédito en coordinación con los fondos de financiamiento, brindando asistencia técnica y capacitación permanente con el fin de mejorar su capacidad de gestión, en el ámbito de la gestión de proyectos y la administración financiera, contable y tributaria.

3.4 Responsabilidad de los fondos de financiamiento

Los fondos de financiamiento o cofinanciamiento deberían tener las siguientes responsabilidades:

* Colaborar con los diferentes niveles de gobierno en la **elaboración y seguimiento de las políticas de financiamiento** para los sectores comprendidos en su ámbito de competencia, en el marco de la programación estratégica del desarrollo económico y social, en un proceso de descentralización política y administrativa del Estado.

* Elaborar su **programa anual de financiamiento** y cofinanciamiento, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con sus políticas de financiamiento de la preinversión y la inversión.

* **Financiar o cofinanciar actividades** orientadas a la preinversión e inversión de las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno.

* Identificar, a partir de las demandas de financiamiento y cofinanciamiento externo, **oportunidades de financiamiento externo**, en coordinación con las autoridades sectoriales y las autoridades responsables de la planificación estratégica del gobierno central.

* Apoyar a las entidades territoriales receptoras de financiamiento en la **realización de los estudios de preinversión e inversión**, así como en la ejecución de los proyectos.

* Elaborar **sistemas internos de información en forma integrada** con los sistemas de información de la inversión pública nacional.

* Establecer mecanismos transparentes, oportunos y coordinados, con los diferentes niveles de gobierno, para la **priorización y jerarquización** de los proyectos a financiar.

* Establecer mecanismos e instrumentos de **evaluación de la capacidad de endeudamiento de las instituciones** sujetos de crédito y del cumplimiento de sus responsabilidades financieras.

* Colaborar en el **fortalecimiento institucional** de las instituciones sujetos de crédito, brindando asistencia técnica y capacitación permanente con el fin de mejorar su capacidad de gestión, en el ámbito de la gestión de proyectos y la administración financiera, contable y tributaria.

4. Reflexiones sobre la ejecución de proyectos de inversión en el nivel regional y local

4.1 Responsabilidad de estados o departamentos

Las entidades inversoras a nivel de los estados o departamentos deberían tener responsabilidades tales como las enunciadas a continuación:

* Elaborar y establecer la **normativa** relacionada con su nivel de gobierno o reglamentos que regulen las actividades específicas y **apoyar en la implantación progresiva de un sistema nacional de inversión pública**, en el marco de un proceso coordinado de acción con el nivel central y el nivel local de gobierno.

* Realizar la **gestión de proyectos** en el marco del plan de desarrollo estadual o departamental, en todas sus etapas: identificación, formulación, ejecución, evaluación y control, considerando la aplicación de las metodologías e instrumentos desarrollados por el sistema nacional de inversión pública.

* Formular sus **programas de preinversión e inversión** en el marco de las estrategias estaduales o departamentales de desarrollo.

* Asegurar el **funcionamiento adecuado del sistema nacional de inversión pública** en su jurisdicción y brindar **asistencia técnica y capacitación** a los gobiernos municipales.

* Efectuar el **seguimiento** de las actividades de preinversión e inversión que se desarrollen en su jurisdicción y apoyar a los gobiernos municipales, que así lo requieran, en el seguimiento de sus propios proyectos de inversión.

* Implementar un **sistema de información de la inversión pública** consolidada que incluya los proyectos del nivel intermedio y el nivel local de gobierno.

4.2 Responsabilidad de gobiernos municipales

Los gobiernos municipales deberían tener responsabilidades tales como las enunciadas a continuación:

* Elaborar la **normativa** relacionada con la gestión de la inversión pública y proceder a la implantación en forma coordinada de un sistema de inversión pública en el nivel local.

* Realizar la **gestión de proyectos** en el marco del plan de desarrollo municipal, en todas sus etapas: identificación, formulación, ejecución, evaluación y control, considerando la aplicación de las metodologías e instrumentos desarrollados por el sistema nacional de inversión pública.

* Formular sus **programas de preinversión e inversión** en el marco de las estrategias municipales de desarrollo.

* Asegurar el **funcionamiento adecuado del sistema nacional de inversión pública** en su jurisdicción.

* Efectuar el **seguimiento** de las actividades de preinversión e inversión que se desarrollen a nivel local, de sus propios proyectos de inversión.

* Implementar un **sistema de información** de la inversión pública consolidada que incluya los proyectos del nivel local de gobierno.

5. Financiamiento, programación y administración de la inversión pública

5.1 El financiamiento de la inversión local

En América Latina existe una fuerte concentración de los ingresos y los gastos a nivel del gobierno central, afectando la concreción de un efectivo proceso de descentralización y la necesaria autonomía de gestión de los gobiernos municipales.

Los ingresos fiscales no se encuentran claramente divididos entre los diferentes niveles de gobierno, así como tampoco una correspondiente asignación de los ingresos a los gastos, generando un problema de financiamiento de su actividad corriente y de los proyectos de inversión local.

Se ha producido en los últimos años una fuerte tendencia a incrementar los recursos de los gobiernos municipales a través de las transferencias del gobierno central.

Estas transferencias son en algunos casos condicionadas a criterios de eficiencia, inversión en sectores específicos como salud, educación, vivienda, desarrollo económico y social, etc., pero en la mayoría de los casos son de libre disposición o con restricciones menores que no contemplan criterios de eficiencia reales y efectividad en el gasto o en la inversión.

Existen una gama de funciones, que debe desempeñar el gobierno municipal, en el campo de los servicios sociales de educación, salud, asistencia social, entre otros, en los que se constituye en administrador pero no así en cofinanciador del gasto o la inversión, o lo es en una proporción menor.

En estos casos el principal financiador de la inversión es el gobierno central a través de las diferentes secretarías de estado, ministerios o los fondos de inversión social.

Otro grupo de funciones como lo es el desarrollo económico, y coordinar la protección del medio ambiente, la generación de oportunidades de trabajo, la promoción del turismo, entre otros, requieren necesariamente de un proceso de coordinación interinstitucional, con otros sectores de gobierno e involucran un aporte de recursos locales, además de los recursos externos para la generación de incentivos al sector privado para fomentar la inversión local, la planificación y la elaboración de proyectos específicos.

El gobierno municipal posee una serie de instrumentos financieros para producir un aporte concreto, con el objetivo de financiar la inversión local, entre los que se destacan los siguientes:

Recursos Propios

- impuestos,
- tasas,
- tarifas o cobros a usuarios,
- contribuciones especiales,
- regalías y
- endeudamiento o créditos a cubrir con recursos propios.

Recursos Externos

- fondos de coparticipación,
- transferencias intergubernamentales,
- donaciones,
- endeudamiento o créditos a cubrir con recursos externos.

Un adecuado modelo de financiamiento municipal, en el marco de un proceso de descentralización, tendría que contemplar un equilibrio en la utilización de los diferentes instrumentos fiscales, con el fin de cumplir con los principios fiscales de equidad, redistribución, tributación por beneficios, justicia fiscal, autonomía y responsabilidad, entre los principios más importantes.

Con esta finalidad, sería posible realizar una adecuada planificación de la gestión local, considerando las diferentes fuentes de financiamiento y su asignación para cubrir el gasto o la inversión, con un máximo de eficiencia y efectividad.

ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO ÓPTIMA DE LOS GASTOS E INVERSIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

FUNCIONES	FINANCIAMIENTO
Administración general Regulación urbana Provisión de bienes públicos	Impuestos a las Propiedades Impuestos a los Vehículos Impuestos a las Patentes Comerciales y Otros Gravámenes Locales
Prestación de servicios públicos locales	Cobro a los Usuarios
Inversión en infraestructura	Cobro a los Usuarios Endeudamiento Contribuciones por Mejoras Transferencias de Capital Movilización de Recursos del Sector Privado
Prestación de servicios con externalidades y grandes economías de escala a nivel local, con niveles mínimos de provisión.	Transferencias corrientes con cofinanciamiento

Fuente: M. Marcel, J. Espinoza (1994), Descentralización Fiscal. El caso de Chile Documento preparado para el proyecto regional CEPAL/GTZ sobre descentralización fiscal.

5.2 Características de las principales fuentes de recursos propios de los gobiernos municipales.

Las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales se basan en los impuestos directos que gravan el patrimonio o el capital, entre los que se incluyen como los más importantes:

- impuesto territorial o predial,
- patentes a la actividad industrial o comercial,
- impuestos a la propiedad de vehículos,
- impuestos a las transferencias de propiedades inmuebles y vehículos.

El impuesto territorial o predial es un tributo que resulta adecuado para gravar los incrementos de valor de los bienes inmuebles o la riqueza presunta de los ciudadanos, pero en la realidad la gran deficiencia de la aplicación de este tributo se basa en la desactualización de los avalúos o valores catastrales, los que se encuentran muy por debajo de los valores de mercado o comercial.

Es posible afirmar, que se requiere conjuntamente con la implementación de impuestos directos que graven la riqueza presunta de los contribuyentes, mecanismos modernos de administración tributaria, que permitan la actualización de la base tributaria, la fijación del avalúo fiscal y la modernización de los sistemas de recaudación y fiscalización, con el fin de alcanzar un mayor potencial de ingresos propios.

Las tarifas o cobros a los usuarios deben permitir alcanzar la autocosteabilidad de los servicios públicos que presta el gobierno municipal.

Este instrumento fiscal es cada vez más utilizado por constituirse en el medio más adecuado y eficiente para financiar en forma directa los servicios sobre una base de equidad y costeabilidad proveniente de los mismos usuarios.

Permiten una relativa autonomía de los gobiernos municipales sobre la fijación de sus montos, su administración y recaudación.

A pesar de lo expuesto, el porcentaje de las tarifas en relación con el total de la recaudación tributaria es muy bajo, debido a la ineficiencia administrativa de las entidades locales para fijar las tarifas en base al costo real de los servicios, a la ineficiencia en la recaudación, los altos porcentajes de exoneraciones que generan una falta de equidad en el sistema, la mala calidad del servicio que genera oposición de la población para pagar las tarifas, falta de actualización y oposición de las propias autoridades por no querer asumir el costo político de su implementación.

Este instrumento tributario es muy adecuado para financiar los gastos corrientes que generan los servicios, pero permite además, a través de una correcta fijación de las tarifas, incluir un componente de financiamiento de la reposición de activos, así como la inversión en nuevas obras de mejoramiento o mantenimiento de infraestructura.

Existen diferentes modalidades o instrumentos para la implementación de las tarifas o cobros a usuarios:
- Tarifas por prestación de servicios públicos locales básicos:
- alumbrado público,
- agua potable,
- saneamiento básico,
- otros.
- Tarifas o peajes (precios por bienes semi públicos)
- transporte urbano,
- parques y recreación,
- utilización de vías de acceso interurbano,
- otros.

Las **contribuciones especiales** son un instrumento adecuado para financiar obras de infraestructura urbana que se encuentren estrechamente relacionadas con un beneficio o un incremento en el valor de mercado de las propiedades inmobiliarias.

Una de las modalidades existentes es la contribución especial por mejoras o de valorización, que se aplica en algunos países de América Latina, pero por oposición no se encuentra contemplada en la legislación de muchos de nuestros países o simplemente no se ha instrumentado por razones políticas y administrativas.

Las **transferencias intergubernamentales** se constituyen en la actualidad en uno de los instrumentos de mayor difusión, que representa una gran proporción de los ingresos que perciben los gobiernos municipales, principalmente los calificados como pequeños y medianos.

Las transferencias generan una alta dependencia financiera, que afecta el nivel de eficiencia en la administración tributaria y crea un importante perjuicio sobre el nivel de autonomía de las municipalidades.

El éxito de este instrumento se debe principalmente a la **ineficiencia de los sistemas de administración tributaria** y a la **carencia de recursos humanos calificados** en los gobiernos municipales, a **la intención de disminuir los altos niveles de corrupción** en el manejo de los tributos locales, al deseo implícito del nivel central de gobierno por mantener un **control sobre la gestión corriente y la inversión local** por medio del condicionamiento de la utilización de las transferencias hacia sectores o áreas, centralmente definidas, en base a porcentajes fijos.

Otra de las ventajas que pueden imputarse a las transferencias, es la **economía en los gastos de administración y recaudación**, que generalmente provienen de impuestos indirectos a las ventas y al consumo, que luego son trasladados automáticamente hacia los gobiernos locales con fines redistributivos.

Una de las modalidades de transferencias que se denomina **discrecionales o condicionadas**, se utiliza para el financiamiento de los servicios básicos de salud y educación, así como de la inversión productiva y social.

Otras transferencias pretenden **corregir las deficiencias en el balance presupuestal entre los ingresos y los egresos** de los gobiernos municipales, creando efectos compensatorios. Algunos de los gobiernos

municipales no tienen posibilidades de revertir esta situación debido a características propias permanentes, entre las cuales se destacan la pobreza de sus ciudadanos, la lejanía de los centros industriales y de comercialización de productos, deficiencias geográficas y climatológicas que afectan la productividad de la región y factores culturales e históricos, entre otros.

El uso de las transferencias origina una serie de problemas que afectan especialmente al proceso de descentralización del Estado, entre los que se destacan los siguientes:

- cambio negativo en la actitud de los gobiernos locales frente al tema de la eficiencia en la administración tributaria, generando **pereza fiscal**.

- **reducción en la autonomía** de gestión local.

- **falta de transparencia y efectividad** de los mecanismos de distribución y administración de las transferencias.

- **afecta el balance** indispensable que debe existir **entre los ingresos propios y los ingresos externos**, para el financiamiento de áreas específicas de acuerdo con las necesidades de la comunidad y que, debido al condicionamiento externo, algunas áreas se encuentran sobre financiadas y otras subfinanciadas.

El **endeudamiento municipal** es un instrumento al que pueden recurrir los gobiernos locales para complementar las fuentes de financiamiento tradicionales, con el fin de financiar los proyectos de inversión local.

En la práctica es posible observar que existe muy poco aprovechamiento de esta modalidad de financiamiento, principalmente debido a la dificultad de medir la capacidad de endeudamiento y la poca confiabilidad que existe sobre la administración de la gestión local por parte de las entidades financiadoras.

Es por ello que, para hacer efectivo el crédito a los gobiernos municipales, se recurre a la obtención de garantías reales sobre bienes patrimoniales y de las cobranzas o recursos de transferencias, con el fin de asegurar su recuperación.

La escasez de recursos propios, impone la imposibilidad de llevar adelante un plan de financiamiento de la inversión local, en un ejercicio fiscal, por lo cual, a través, del endeudamiento es posible trasladar el financiamiento de la inversión a ejercicios futuros. De esta manera, se comprometen los recursos de ejercicios futuros al pago de la deuda. Para que sea posible implementar este mecanismo de financiamiento se requiere analizar en forma detenida la capacidad de endeudamiento de la institución para no generar procesos que económica y financieramente sean insostenibles para las generaciones futuras (insolvencia fiscal).

Para poder implementar mecanismos de endeudamiento debe existir una base normativa que regule su implementación, de acuerdo con las políticas de desarrollo y financiamiento del gobierno central. Muchos países de América Latina no contemplan en su legislación estos mecanismos de financiamiento.

5.3 Síntesis de experiencias

La experiencia latinoamericana nos presenta algunas **conclusiones** que corresponden señalar:

- Un denominador común en los países de la región es la **insuficiencia financiera de los gobiernos locales** para enfrentar el gasto.

- Se ha optado por impulsar el mecanismo de las **transferencias intergubernamentales en detrimento de los mecanismos tradicionales de financiamiento del gasto y de la inversión,** dejando de lado los principios de eficiencia, equidad, autonomía y responsabilidad que los gobiernos locales deben imprimir a su gestión.

- Los proyectos de reforma fiscal local contemplan el otorgamiento de una **mayor autonomía fiscal.**

- Se encuentran en implementación diferentes programas de **fortalecimiento de las finanzas locales**, orientados a una mejor administración de los ingresos tributarios y el cobro de los servicios a usuarios, para incentivar la creación de **mecanismos creativos y particulares de acuerdo con las características propias de cada gobierno local.**

- La experiencia demuestra que existe una fuerte **debilidad en la capacidad administrativa y técnica**, que requiere de un mejor desarrollo institucional, especialmente en el campo de los **sistemas de información fiscal, fiscalización, seguimiento y control.**

- Existe una **reducida flexibilidad en la gestión de los gastos**, con una carencia de responsabilidad del gobierno local en la definición y ejecución de los programas de inversión pública, especialmente en el caso en que existe un proceso de planificación de la inversión en forma participativa con la comunidad.

- En relación con el **impuesto a la propiedad**, es posible observar que aquellos países en los cuales los **procesos de valoración e información se administran en forma centralizada** y la administración de la **recaudación se realiza a través del gobierno local**, es donde se alcanzan los mejores resultados.

  Los gobiernos locales, principalmente medianos y pequeños, presentan serias deficiencias en la administración del catastro y en la actualización de la información sobre las propiedades.

- Es posible observar la existencia de una **fuerte presión fiscal** en la mayor parte de los gobiernos locales, debido a la **ineficiencia de la administración tributaria**, que plantea como solución incrementar las tasas de impuestos directos e indirectos.

- Con el fin de reducir la presión fiscal, **es recomendable orientar el esfuerzo fiscal** hacia un cambio que origine un mayor énfasis hacia el **autofinanciamiento de los servicios urbanos**, por

medio del cobro a usuarios de tasas, tarifas y contribuciones especiales por mejoras, valorización o beneficios directos al contribuyente.

- La ventaja de esta modalidad se centra en **el incremento de recursos propios directos**, lo cual favorece la generación de una **mayor autonomía fiscal y administrativa**, sobre la base del principio del beneficio fiscal.

- Los gobiernos municipales presentan importantes **déficits en el financiamiento de los gastos de funcionamiento corrientes**. Con el fin de solucionar esta deficiencia se observa cómo estos gastos corrientes se trasladan, en forma soslayada, a proyectos de inversión para lograr su financiamiento a través de recursos externos.

- Este proceso **crea una distorsión** muy poco sana para la administración local, ya que procura solucionar un problema de corto plazo, por lo cual no existen incentivos para generar soluciones de largo plazo, que permitan el autofinanciamiento local.

- A través de este mecanismo, gastos de salarios, gastos de mantenimiento de activo fijo y administración general se distribuyen en forma aleatoria entre los proyectos de inversión, incrementando su costo real y planteando una situación de solvencia financiera inexistente en estos gobiernos municipales, que pueden contribuir a alterar la información relevante en el momento de evaluar la capacidad de endeudamiento de éstos.

- En relación con los **mecanismos de endeudamiento local**, son muy pocos los casos en los cuales existe autorización legal para la emisión de bonos de deuda pública y en aquellos en que sí se permite este mecanismo se encuentra sujeto a estrictos mecanismos de control de la autoridades monetarias nacionales.

Esta modalidad **es aplicable** en aquellos casos de gobiernos municipales que posean una **sólida situación financiera** y manejen su sistema de administración tributaria en forma muy **responsable** y sólo en estos casos es recomendable el financiamiento de los proyectos de inversión por medio del endeudamiento.

En estos casos debe existir una **clara definición de los proyectos de inversión a ser financiados con endeudamiento**, los beneficios o rentabilidad de los mismos, el programa de recuperación de la inversión para analizar la capacidad de endeudamiento del gobierno local para el repago de la deuda.

- Los gobiernos municipales muestran una **alta dependencia de fuentes de financiamiento externas**, con una limitada autonomía fiscal y administrativa, y con recursos propios poco estables.

- Los diferentes **mecanismos de financiamiento** de los gastos corrientes y de la inversión **no se encuentran articulados** entre sí, con una gran descoordinación entre las diferentes instancias de gobierno.

- El **proceso de descentralización fiscal es muy limitado** en los gobiernos municipales y los mismos no se podrán aplicar efectivamente hasta que no se lleven adelante procesos de fortalecimiento institucional en forma integral y permanente.

- La implementación a nivel local de la política tributaria depende generalmente de la **discrecionalidad de los funcionarios** municipales, tanto del nivel técnico como político, poniendo en riesgo la recaudación por medio de mecanismos poco transparentes de actuación, que no responden a las técnicas y procedimientos establecidos en la normativa legal y reglamentaria.

- Se observa una **carencia de recursos humanos calificados** y su permanencia en el cargo es muy poco estable, especialmente en los gobiernos municipales medianos y pequeños, debido fundamentalmente a la **carencia de un programa de servicio civil o carrera administrativa a nivel municipal**.

- Existe una **superposición de funciones entre los diferentes niveles de gobierno**, con la correspondiente superposición de tributos, acompañado de un proceso de doble tributación o de múltiple gravamen de la misma base imponible.

- Se produce una **carencia** en algunos países, **de mecanismos automáticos, objetivos y técnicos para distribuir los recursos entre los diferentes niveles de gobierno.** Es por ello que se observa un alto grado de discrecionalidad de la administración central para la distribución de los recursos.

- Las **transferencias de funciones y/o responsabilidades** del nivel central a los niveles intermedio y local, **no responden por lo general a una adecuada transferencia de los recursos**.

- Existe una **anarquía procesal y administrativa** en lo referente a la recaudación tributaria, especialmente la cobranza morosa.

- No existen sistemas adecuados de **auditoría y control,** con el fin de evitar la evasión fiscal.

- Se puede observar una fuerte **carencia de información estadística tributaria** en general, y en especial una falta de intercambio de información tributaria entre los gobiernos municipales.

- La **normativa legal y reglamentaria** existente a nivel de los gobiernos municipales es **muy rígida y poco efectiva**, dificultando la implementación de un proceso moderno, ágil y simplificado de administración tributaria.

- **No existe una receta única e ideal** para solucionar los problemas financieros y tributarios, si bien es posible encontrar que muchos de los mecanismos descritos son eficientes para dar soluciones reales, es necesario estudiar cada uno de los gobiernos en forma particular para resolver su situación con las herramientas más adecuadas.

5.4 Sugerencias para elevar la eficiencia y equidad en la programación y administración de la inversión pública

Se describirán a continuación algunas sugerencias para elevar la eficiencia y la equidad en la programación y administración de la inversión pública, considerando los procesos de financiamiento de los proyectos que la conforman.

- Se recomienda la simplificación y racionalización de los ingresos tributarios propios de los gobiernos locales.

  Entre los principales tributos a considerar, para realizar una simplificación y racionalización, se encuentra el impuesto a la propiedad o a la tierra, el cual puede contribuir con los fines de desarrollo urbano y de financiación de proyectos de inversión a través de cargos directos a los usuarios por concepto de mejoras o plusvalía de la propiedad.

- Mayor autonomía local en la administración de las tarifas de los servicios públicos locales y sobre la decisión sobre las estrategias de privatización de estos servicios.

  Este proceso puede permitir una mayor racionalidad del gasto local, disminuyendo los gastos corrientes de gestión y liberar recursos para su utilización en obras y proyectos de inversión local, generando una carga tributaria que responda más eficazmente a los principios de igualdad, eficiencia y efectividad.

- Ampliación de la base de cada tributo y restricción de las exenciones, estímulos o privilegios fiscales, con el fin de generar tributos más neutrales y con una base de imposición universal.

  Este planteamiento presupone no sólo mejorar la recaudación, sino generar un proceso más transparente de administración tributaria que permitirá, en base a un sistema de información computarizado confiable y oportuno, alimentar el proceso de toma de decisiones gerencial.

  De esta manera, se podrá administrar en forma más eficiente la asignación de recursos para distribuir en gastos de funcionamiento e inversión permitiendo conocer el flujo neto de fondos, la capacidad real de endeudamiento y los recursos disponibles para cofinanciación de proyectos con los Fondos de inversión.

- Estimular el esfuerzo fiscal propio, en el marco de un proceso de fortalecimiento institucional para mejorar la eficiencia de la administración de los recursos propios, de los recursos transferidos del gobierno central y de los recursos provenientes del crédito para el financiamiento de la inversión local.

  En la medida que el gobierno municipal realiza un mayor esfuerzo fiscal y mejora su administración interna, ello permitirá ampliar los recursos de transferencia, su capacidad de endeudamiento frente a las opciones de captación de crédito externo y de aportar recursos para la cofinanciación de la inversión.

- Replanteamiento del concepto de autonomía, en el marco de una mayor coordinación intergubernamental inscrita en los procesos de descentralización.

  Los mecanismos de coordinación intergubernamental requieren de diferentes instrumentos financieros que permiten una mejor utilización de los recursos para el financiamiento de las obras y proyectos de inversión.

  Algunos de estos instrumentos pueden ser:

  * Los **convenios intergubernamentales para la cofinanciación**, denominados:
  - fondos de cofinanciación (Colombia),
  - convenios de programación de la inversión (Chile),
  - convenios financieros y de transferencia de competencia (Venezuela).

  A través de los convenios intergubernamentales se regula el establecimiento de prioridades del gasto, y la búsqueda de economías de escala en el manejo del gasto público. De esta manera es posible regular el financiamiento de las necesidades de inversión local.

  * Las **transferencias condicionadas,** discrecionales o de destinación específica. Estas transferencias son una vía de coordinación del gasto de acuerdo a las prioridades establecidas por el gobierno central, el departamental o estadual.

* El **fondo de compensación**, es una posibilidad de vincular las prioridades locales a los objetivos redistributivos del gobierno central.

* El **crédito municipal**, puede operar bajo la óptica del Banco de Desarrollo Municipal, originaria de Europa; o la del crédito comercial o los bonos municipales, como es el caso de Norteamérica. En este último caso, el énfasis se centra en la capacidad de pago de las entidades territoriales y no en crear un instrumento de coordinación intergubernamental.

Cualquier sistema que se desee implementar deberá contener una combinación de estos instrumentos financieros, según las características y necesidades propias de cada sistema para alcanzar una más eficiente programación y financiación de la inversión pública local.

En un sistema tributario caracterizado por un proceso de descentralización, es posible sugerir que se contemplen preferentemente aquellos instrumentos que conducen a la armonización de prioridades del gasto entre los distintos niveles de gobierno a los instrumentos que conduzcan a la imposición de prioridades de un determinado nivel de gobierno sobre otro.

Son recomendables los instrumentos financieros que se prestan para el seguimiento y la evaluación conjunta del gasto que requieren una gestión conjunta entre diferentes instancias de gobierno o entre el gobierno y el sector privado.

La autonomía en el manejo de los instrumentos financieros, especialmente el crédito, debe conciliarse con la necesidad y con la responsabilidad del gobierno central, departamental o estadual, de preservar el equilibrio fiscal y la estabilidad de la moneda.

6. El financiamiento de los proyectos de inversión pública local a través de instituciones de fomento del desarrollo

El proceso de financiamiento de los proyectos de inversión local debe considerar las dos etapas básicas del proceso de gestión de los mismos, integrado por la preinversión, y la ejecución del proyecto.

Asimismo, deben tomarse en consideración las características del financiamiento, que puede ser reembolsable o no reembolsable.

Se presentan a continuación una serie de consideraciones que componen la información básica que debería incluir una Guía Descriptiva de Presentación y Formulación de Proyectos, en los aspectos relacionados con el financiamiento de la inversión a través de instituciones de fomento. Los aspectos considerados en el presente capítulo no pretenden agotar el tratamiento del tema en su totalidad. Por el contrario, los mismos buscan presentar en forma clara y sencilla los pasos a seguir y el contenido general de la guía, la cual deberá ser elaborada por cada institución de acuerdo con sus políticas y normas de trabajo aplicadas en cada país.

6.1 Definición de proyectos financiables

El financiamiento de los proyectos de inversión pública local se encuentra condicionado, como se ha visto anteriormente, a las diferentes etapas del proceso de inversión desde la preinversión a la ejecución final, a las características del financiamiento y de los sujetos de crédito elegibles para acceder al mismo.

Los proyectos sujetos a financiamiento, en cada uno de los casos, se relacionan directamente con las áreas de actividad de la institución de fomento financiadora, su plan estratégico de corto, mediano y largo plazo y la entidad o entidades ejecutoras. Los proyectos estarán sujetos, como se verá en el punto siguiente, a los criterios de elegibilidad para su posible financiamiento.

6.2 Criterios de elegibilidad de proyectos

6.2.1 Etapa de preinversión

En la etapa de preinversión se debe tomar en consideración al sujeto de crédito que desea acceder al financiamiento, que en el ámbito local lo constituyen las Alcaldías Municipales, las empresas de servicio público, las entidades de desarrollo regional o local y las autoridades regionales, entre otras.

Sujeto de crédito

El sujeto de crédito debe cumplir con una serie de requisitos básicos necesarios para su elegibilidad como

por ejemplo:

- la existencia de capacidad legal, tanto del sujeto de crédito como del operador del servicio para contraer obligaciones, ejecutar el proyecto y/o adquirir bienes o servicios,
- las características de la ciudad o la entidad solicitante, definidas por el financiador, como por ejemplo ubicación geográfica, cantidad de habitantes, características de desarrollo social y económico, etc.
- el cumplimiento de los criterios institucionales y financieros.

Elegibilidad de los proyectos

Los criterios de elegibilidad que permitirán definir los diversos tipos de proyectos que serán financiables en cada categoría, varían de acuerdo con las políticas y normas de financiamiento de cada país y aún para cada institución de financiamiento se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- considerar en cada caso que el proyecto se realice sobre la base de las áreas priorizadas por la institución, si se trata de un proyecto de inversión en infraestructura básica, para el área urbana o rural, para apoyo a la producción, para el desarrollo sociocultural de la comunidad, para la satisfacción de necesidades básicas como salud, educación, entre otros, o para el fortalecimiento institucional de las entidades ejecutoras y los grupos meta,
- el costo del proyecto deberá estar dentro de los márgenes de financiamiento establecidos,
- contar con un diagnóstico preliminar y un perfil detallado del proyecto para la preinversión,
- presentar una referencia clara sobre el alcance del trabajo a nivel de factibilidad y diseño final,
- plantear el financiamiento de los diseños finales, cuando se cuente con la aprobación del estudio de factibilidad,
- cumplir con la aceptación del grupo meta,
- plantear los mecanismos de protección del medio ambiente a considerar en caso que sea necesario,
- incluir un enfoque de género,
- realizarse en el área geográfica priorizada por la institución financiadora,

- priorizar aquellos proyectos con características de ejecución favorables, como por ejemplo su carácter de autogestionable, mayor aporte de recursos de contraparte, etc.
- considerar la sostenibilidad y su efecto multiplicador,
- aprobar a las entidades ejecutoras involucradas, así como el período de ejecución, entre otros.

Recursos de contraparte local

Los recursos de contraparte local representan un porcentaje determinado del valor total del costo del estudio, que puede variar según la situación y la política de financiamiento de la institución financiadora, que proviene de los ingresos propios del sujeto de crédito (por ejemplo 10, 20 ó 30%, según la evaluación social y técnica del proyecto).

El valor del aporte de contraparte influye necesariamente en el nivel de calificación que recibirá el proyecto.

Los valores de contraparte pueden ser establecidos en base a diferentes criterios considerando por ejemplo aportes en mano de obra, materiales locales, transporte, dinero en efectivo u otros mecanismos alternativos como alojamiento, alimentación, etc.

En la etapa de preparación de perfiles de proyectos se requiere ser muy preciso y esquemático con el fin de presentar la información requerida para la aprobación de la solicitud de financiamiento de la preinversión.

Cada área de actividad de los proyectos que requiera de financiamiento para la preinversión presentará un perfil diferente del mismo, según sus propias características técnicas.

Por lo general en el perfil se incluye el siguiente tipo de información:

- antecedentes generales, como el nombre del proyecto, entidad ejecutora, entidad operadora del servicio y ubicación geográfica
- características poblacionales y generales
- situción general del servicio o de los bienes existentes (si corresponde)
- operación del sistema (si corresponde)
- descripción del proyecto
- dimensionamiento del proyecto

- inversión aproximada requerida
- estructura de financiamiento, detallando el valor del aporte local, el valor del financiamiento externo, si existe donación o crédito externo
- gastos de operación
- costos financieros
- cálculo de ingresos
- estado de fuentes y usos de fondos

6.2.2 Etapa de los proyectos de inversión

La etapa de la ejecución se compone de dos fases muy importantes y claramente diferenciadas, como lo son la inversión y la operación del proyecto.

Para la fase de inversión se requiere, generalmente, de un fuerte esfuerzo de financiamiento para llevar adelante el diseño final, cumplir con los aspectos legales requeridos, la ejecución y supervisión de la inversión.

Las instituciones de financiamiento requieren, por lo general, de diferente documentación que respalde la solicitud de financiamiento por parte de la entidad ejecutora, como los que se detallan a continuación:

- estudio de factibilidad que demuestre la viabilidad técnica, financiera, económica y ambiental, e incluya el análisis institucional-financiero del sujeto de crédito y operador del servicio, si fuera el caso,
- una resolución del órgano máximo de la dirección de la entidad sujeto de crédito, que apruebe el proyecto,
- aprobación del proyecto o estudio por la alcaldía, cuando el sujeto de crédito, es una entidad separada de la misma,
- otras disposiciones normativas que regulen la actividad, las tarifas e ingresos generales de la institución,
- documentación que respalde la propiedad de los bienes afectados por el proyecto,
- designación de un responsable técnico.

Recursos de contraparte local

Al igual que en la etapa de preinversión, en la presente etapa se requiere un monto mayor de financiamiento para la ejecución de la inversión y se establece generalmente, que la contraparte local deba realizar un aporte de recursos propios. Este aporte se establece sobre la base de un porcentaje del total de la inversión, de acuerdo con los requerimientos establecidos por la entidad financiadora.

6.3 Requisitos para la presentación de solicitudes de financiamiento

Las condiciones y requisitos previos para acceder al financiamiento de las instituciones financieras se encuentran establecidos en una serie compleja, engorrosa y a veces muy difícil de cumplir de formalidades que se presenta a través de estudios y encuestas. Las mayores limitaciones se encuentran en los pequeños gobiernos locales los cuales carecen de información actualizada y completa, así como también carecen del personal técnico capacitado para su elaboración.

Los requisitos para la presentación de solicitudes de financiamiento varían de acuerdo con el tipo de financiamiento que se requiera, según el área de acción del proyecto, las características del financiamiento (reembolsable o no reembolsable). Los requerimientos se establecen en forma específica para los aspectos técnicos y los aspectos financieros del proyecto.

Solicitud de financiamiento de la preinversión

En el caso de financiamiento para la elaboración de una solicitud de preinversión se requiere cumplir con los siguientes requerimientos:

- Descripción y análisis técnico
- Situación institucional del operador
- Perfil del proyecto
- Términos de referencia y alcance del estudio, el cual deberá contener la siguiente información:
  antecedentes,
  objetivos,
  metodología,
  alcance del trabajo,

presupuesto y
cronograma.

Solicitud de financiamiento de la inversión

En el caso de la solicitud de financiamiento del proyecto de inversión se requiere cumplir con los siguientes requerimientos ante la entidad financiadora:

* Presentación del estudio de preinversión (perfil, prefactibilidad o factibilidad según sea necesario) el cual deberá contener:

Un resumen del proyecto incluyendo:

- la estructura de la inversión y financiamiento
- un resumen de la evaluación de técnica, ambiental, económica y financiera,
- la presentación de indicadores financieros, económicos, técnicos y de eficiencia,
- un análisis institucional,
- el plan para la administración y gestión del proyecto y
- el cumplimiento de los requisitos del proyecto para acceder al financiamiento.

* Marco de referencia, el cual deberá contener la ubicación geográfica del proyecto y las principales características de la región y la localidad, su actividad económica, la población y demás datos técnicos.

* Análisis de la situación actual, tomando en consideración aspectos tales como:

- análisis socioeconómico,
- análisis de la demanda,
- análisis de la oferta,
- aspectos institucionales,
- aspectos financieros y tarifarios, entre otros.

* Descripción del proyecto, donde se analizarán sus principales características:

- objetivos y metas del proyecto,

- condiciones previstas,
- características generales de la zona o región,
- protección de la oferta y la demanda,
- tamaño del proyecto,
- análisis técnico, que incluye un análisis de alternativas, su descripción y justificación técnica, los estudios de soporte,
- análisis del impacto ambiental
- evaluación socioeconómica, que incluye la identificación y medición de beneficios, una encuesta socioeconómica, los costos económicos, el análisis beneficio-costo, análisis de impacto distributivo, el análisis de la capacidad de pago y la documentación de consulta, por ejemplo.
- análisis financiero, que incluye un detalle de las inversiones y de la estructura de financiamiento, la estructura de ingreso y costos y un análisis de los aspectos tarifarios, si corresponde.

* Análisis institucional financiero, por medio del cual se estudia a la entidad prestataria, se realiza una evaluación integral de todos los aspectos relacionados con la capacidad de pago de la institución.

* Políticas de operación del servicio o del bien, así como un diseño final de un plan de fortalecimiento institucional que respalde la correcta ejecución del proyecto, si se requiriera.

Diseño final

Si el proyecto se encuentra en la fase de diseño final, se requiere además la presentación de los estudios técnicos de diseño y un análisis de los precios unitarios, su presupuesto y programación de ejecución del proyecto.

6.4 Evaluación de la entidad ejecutora

La evaluación de la entidad ejecutora se realiza sobre la base de la información suministrada en relación con el proyecto que se desea llevar adelante. En este caso se toma en consideración además de la

información relativa al proyecto, la información que permite identificar si la entidad ejecutora se encuentra en condiciones técnicas, financieras y administrativas adecuadas para hacerse cargo del proyecto.

Puede plantearse la situación que la evaluación general del proyecto es positiva y cumple con los requerimientos necesarios para su financiación, pero no así la entidad ejecutora.

Es por lo expuesto, que antes de iniciar el estudio de financiamiento del proyecto se debe realizar un análisis detallado de la entidad ejecutora, debido a que ambos son indivisibles para la institución financiadora para asegurar el reembolso de los fondos.

La evaluación se realiza en la práctica sobre la base de encuestas, cuestionarios y análisis de indicadores, que permitan verificar la solvencia y veracidad de la información suministrada.

El proceso de evaluación se compone de dos fases, las cuales se describen a continuación:

Fase I - Solicitud y evaluación inicial

Se establece la necesidad de analizar la información de la entidad ejecutora, donde se estudian los aspectos legales de la misma, la organización, la experiencia, el número y nivel de su personal y el equipamiento en relación directa con el proyecto solicitado.

La revisión de la información debe realizarse tanto en el escritorio como en el campo, con el fin de realizar una verificación completa de la entidad para su aceptación o rechazo como parte del proceso de evaluación.

Fase II - Seguimiento a la Entidad Ejecutora

Considerando las recomendaciones realizadas con relación a las áreas y actividades específicas del seguimiento por parte de la institución financiadora, cuando se trate de obras realizadas por administración directa de la entidad ejecutora, se debe realizar una observación periódica de su desempeño.

De esta manera se podrá asegurar el correcto cumplimiento de la ejecución del proyecto.

6.5 Comentario adicional: Análisis por indicadores de la capacidad de endeudamiento y el esfuerzo fiscal de los gobiernos municipales

Realizar un análisis de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos municipales, es una tarea compleja que no puede describirse como una receta ideal y única para cada tipo de gobierno municipal. La evaluación de la capacidad real de endeudamiento, dependerá de su nivel de desarrollo económico y social, de su tamaño, de aspectos culturales, de sus niveles de eficiencia fiscal y administrativa, entre otros factores.

Es por ello que antes de iniciar un estudio sobre la capacidad de endeudamiento se deben tomar en consideración los siguientes aspectos:

- No existe una norma fija para medir el endeudamiento.
- La capacidad de endeudamiento depende de la capacidad de la capacidad de gestión de la administración tributaria.
- El punto de partida es el análisis del balance financiero. Se debe realizar un análisis retrospectivo de los últimos 5 años de los Ingresos y Egresos municipales.
- Analizar las estimaciones futuras de ingresos y egresos, no es un mero análisis estadístico. Es útil para identificar debilidades, puntos de estrangulamiento e ineficiencias. Permite definir alternativas de acción.

La metodología a implementar podrá llevarse a cabo considerando tres tipos de análisis, cada uno de ellos debe considerar la situación del gobierno municipal en el año que se encuentra en examen, así como una visión retrospectiva de los últimos 3 a 5 años :

* Interno del gobierno municipal.
* Comparativo con otros municipios de su misma categoría o similar.
* Análisis en base a Modelos Sistematizados.

Anexo

Cuadros de apoyo al proceso de análisis y toma de decisiones sobre el financiamiento de los proyectos de inversión local

El anexo presenta una serie instrumentos o herramientas analíticas y descriptivas, en forma de cuadros, que tienen por finalidad colaborar con el funcionario local en el monitoreo, evaluación y control de la gestión de proyectos y especialmente en lo relativo al financiamiento de la inversión.

El usuario de las mismas podrá efectuar en ellas los cambios, ajustes o modificaciones que considere oportunos, para realizar un mejor empleo de estas herramientas.

Es recomendable la incorporación de las mismas en un sistema integrado de información financiera computarizado, para que la información requerida para el llenado de los cuadros se realice en forma automática y directa, una vez que la misma es introducida en el sistema, cuando se inicia la gestión del proyecto, o a través de la utilización del Banco de Proyectos.

Es importante que esta información sea actualizada permanentemente, sea confiable y oportuna para contribuir con el proceso de toma de decisiones, de las autoridades locales, así como debe constituirse en un sistema de alerta previa para evitar inconvenientes durante la gestión de la inversión.

Cuadro Nº 1

Evaluación de la inversión local en el marco de la descentralización
Diagnóstico Institucional

Variables Analizadas	Planificación Participativa	Eficiencia Equidad	Autonomía de Gestión	Coordinación y Concentración	Financiamiento	Evaluación y Control
Sistema de Relaciones con Gobierno Central						
Con Gobierno Deptal. o Estadual						
Con Comunidad						
Mecanismos de Gestión de Proyectos implementados Preinversión						
Inversión						
Operac.-Ejecuc.						
Post-Ejecución						
Formas de Organización para la Ejecución de la Inversión						
Con la Comunidad						
Con el Sector Privado						
Con Entidades del Sector Público						
Por el mismo Gobierno Local						
Por la misma Comunidad						
Por el Sector Privado						

Nota: Con el fin de evaluar los logros alcanzados para las diferentes variables y sus tendencias se calificará cada una de ellas con un puntaje de 1. insuficiente, 2. reducido, 3. suficiente, 4. bueno, 5. muy bueno. (Evaluación subjetiva).

Cuadro Nº 2

Análisis del Financiamiento de los Proyectos de Inversión Local

Tipo de Proyecto Características ¿Qué?	Entidad Ejecutora y Co-Ejecutoras ¿Quién?	Modalidad de Financiamiento ¿Con Qué?	Fondos de Cofinanciación ¿Con Qué?

Nota: Este cuadro permitirá conocer específicamente para cada proyecto la modalidad de financiamiento y cofinanciamiento y monitorear en forma permanente, la asignación y disponibilidad de recursos de cada fuente, en relación con el presupuesto y el plan anual operativo.

Cuadro N° 3

Análisis de la relación ingresos y gastos de inversión

Código y Nombre Proyecto	Fuente de ingresos		Recursos de Preinversión	Recursos Inversión	Recursos Ejecución	Recursos Evaluación y Control
	Origen	Importe				

Nota: Este cuadro deberá contener las partidas presupuestarias de ingresos y gastos, con el fin de realizar un monitoreo y evaluación permanente entre lo presupuestado y lo realmente ejecutado. Permitirá a su vez mantener un control sobre las partidas asignadas para cada proyecto y su utilización específica. Este cuadro debe complementarse con un cuadro de Fuentes y Usos de Fondos.

Cuadro Nº 4

Programación del Financiamiento de la Inversión
Ejercicio Fiscal 199..

Proyecto Area o Sector	Fuente de Financiamiento ($)					
	Recursos Propios	Recursos Comunidad	Cofinanciación	Crédito	Otros	Total
Educación						
Salud						
Agua Potable						
Saneamiento Básico						
Desarrollo Urbano						
Medio Ambiente						
Desarrollo Productivo						
Desarrollo Institucional						
Obras Públicas						
Cultura, Recreación, Deportes						
Servicios Públicos						
Otros						

Fuente: Guía para la preparación y ejecución de planes de inversión municipal. Héctor Sanín Angel y Gustavo Saldarriaga ILPES. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones.LC/IP/L.113.

Cuadro Nº 5

Análisis de las tendencias históricas del financiamiento de los proyectos de inversión local

Modalidad de Financiamiento	Año Monto %	Año Monto %	Año Monto %	Año Monto %	Año Monto %	Año Monto %
Clasificación por tipo						
Recursos Propios						
Tributarios						
No tributarios						
Otros ingresos						
Recursos Externos						
Transferencias						
Créditos						
Otros ingresos						
Subtotal 1						
Clasificación por origen						
Recursos Nivel Nacional						
Recursos Nivel Intermedio						
Recursos Nivel Local						
Recursos Exterior						
Subtotal 2						
Total						

Cuadro Nº 6

Análisis del Crédito y Financiamiento de los Gobiernos Municipales

Institución Crediticia	Actividad Financiada			
	Preinversión	Inversión	Operación	Seguimiento y Control
Banca de Fomento				
Banca Comercial				
Agencia de Crédito Externo				

Cuadro Nº 7

Referencial de Indicadores Financiero-Tributario-Administrativo para Analizar la Capacidad de Endeudamiento y el Esfuerzo Fiscal

Ingresos Tributarios Recaudados (1...n) Ingresos Tributarios Presupuestados (1...n)		Tributario
Recaudación Morosa (1...n) Ingresos Tributarios Recaudados (1...n)		Tributario
Ingresos Pendientes No Morosos y Recaudación Morosa (1...n) Ingresos Tributarios Recaudados (1...n)		Tributario
No. de Contribuyentes Reales (1...n) No. de Contribuyentes Potenciales (1...n)		Tributario
Ingresos Tributarios Presupuestados (1...n) Obligaciones Pendientes (1...n)		Tributario-Financiero
Recursos Propios y Transferencias Centrales (1...n) Obligaciones Pendientes (1...n)		Tributario-Financiero
Gastos Administrativos (1...n) Total de Egresos (1...n)		Administrativo-Financiero
Gastos Corrientes (1...n) Inversiones (1...n)		Financiero
No. de Funcionarios Totales (1...n)		Administrativo
No. de Funcionarios Administrativos (1...n) No. de Funcionarios Totales (1...n)		Administrativo
OTROS		
Nivel de Abastecimiento de Servicios Básicos	(1...n)	
Crecimiento Poblacional	(1...n)	

Nota: Los indicadores presentados corresponden a una lista meramente referencial y el usuario podrá ampliarla o modificarla de acuerdo con sus necesidades de información para la evaluación, según las características del gobierno municipal sujeto a análisis.

Cuadro Nº 8

Análisis de las transferencias a los gobiernos municipales según el origen y destino

Destino	**Origen**		
Entidad	Gobierno Central	Gobierno Interiormente	Otras Transferencias Externas
Gastos Corrientes Sueldos Gastos Operativos Gastos de Administración Inversiones Servicios Públicos Generales Agua Potable y Saneamiento Electrificación Orden Público y Seguridad Salud y Educación Bienestar Social Vivienda Servicios Comunitarios Recreación, Cultura y Deportes Agricultura y Ganadería Minería Obras Públicas Otros			
Total	**Importe 100%**	**Importe 100%**	**Importe 100%**

Nota: La calificación planteada en el presente cuadro es meramente referencial y el usuario puede realizar la modificaciones y ajustes que considere oportunos de acuerdo con las caracaterísticas del gobierno municipal. Este cuadro puede aplicarse para el ejercicio presupuestal, así como para analizar un período de tiempo de tres a cinco años con fines comparativos.

Cuadro N° 9

Análisis de los ingresos y egresos según el origen y destino para medir el equilibrio fiscal con fines del financiamiento de la inversión

Año	Ingresos Propios			Transferenc. (2)	Otros Ingresos	Ingresos Totales(3)	Gasto Corriente(4)	Gasto Capital(5)	Gasto Total(6)
	Tributarios	No Tributarios	Total(1)						

Nota: El grado de autonomía se mide dividiendo las columnas 1 y 6. El grado de dependencia se mide dividiendo las columnas 2 y 6. Es posible ampliar el cuadro comparativo con estas columnas adicionales: 1/6 y 2/6 con el fin de contar con una ayuda visual de la evolución de los diferentes grados de autonomía y dependencia de las finanzas locales.

BIBLIOGRAFIA

- Descentralización en América Latina y su financiamiento. Informe del seminario copatrocinado por el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre 1993. Naciones Unidas.

- La administración de la inversión pública: Marco teórico y su aplicación. Eduardo Aldunate, CEPAL - ILPES, Cuadernos del ILPES No. 40. LP/IP/G.72-P, marzo 1994.

- Seguimiento a la gestión Institucional y evaluación de resultados sociales de los planes de inversión municipal - Manual de indicadores. Libardo Sarmiento Anzola, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES-CEPAL. LC/IP/L.111, marzo 1995.

- Financiación de programas y proyectos de inversión local: La experiencia de Colombia. Adriano Torres Mantilla, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES-CEPAL. LC/IP/L.112, marzo 1995.

- Guía para la preparación y ejecución de planes de inversión municipal.Héctor Sanín Angel y Gustavo Saldarriaga, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES-CEPAL. LC/IP/L.113, mayo 1995.

- Control ciudadano y control comunitario de gestión y de resultados.Fernando Rojas, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES-CEPAL. LC/IP/L.119, octubre 1995.

- Normas y reglamentos básicos del sistema nacional de inversión pública. Ministerio de Hacienda. Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo, La Paz, Bolivia, marzo 1995. Seminario sobre Tributación Municipal en América Latina.SNPP/GTZ/FNDR Dr. Gabriel Aghon, CEPAL - Proyecto Regional de Descentralización Fiscal Bolivia, octubre 1995.

- Propuestas de Reforma Tributaria Municipal. Luis M. Schwarz Kalijman M.A. - Lic. Ana M. Villacorta, CEPAL-Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Fondo Nacional de Desarrollo Regional - Ministerio de la Presidencia Bolivia, Proyecto PROADE - GTZ - Bolivia, mayo 1996.

- Sistema de Inversión Pública y Descentralización: El caso Colombiano. Mauricio Vasco, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES-CEPAL. LC/IP/L.125, junio de 1996.

- Guía Metodológica para la Evaluación Ex-post de Proyectos. Pamela Vera, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES-CEPAL. LC/IP/L.130, enero 1997.

- Sistema Nacional de Inversión Pública: La otra cara de la Reforma. César Vallejo, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES-CEPAL. LC/IP/L.132, mayo 1997.

Ministerio de Hacienda
S.I.P.F.E.

SECCION B

Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública

Lic. Juan Carlos Carranza C.
DIRECTOR DE PROGRAMACIÓN Y BECAS a.i.
Min. Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

La Paz, junio de 1996

INDICE

Página

PARTE I 78

PRESENTACION DEL SEÑOR MINISTRO DE HACIENDA 79

PARTE II NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PUBLICA . 89

CAPITULO I **Disposiciones generales**

Artículo 1: Concepto 93

Artículo 2: Objetivos del SNIP 93

Artículo 3: Ámbito de Aplicación 93

Artículo 4: Niveles Institucionales 94

Artículo 5: Órgano Rector del SNIP 94

Artículo 6: Interrelación con Otros Sistemas 94

Artículo 7: Incumplimiento de las Normas y Reglamentos Básicos del SNIP 95

CAPITULO II **Definiciones conceptuales**

Artículo 8: Inversión Pública 97

Artículo 9: Fuentes de Financiamiento para la Inversión Pública 97

Artículo 10: Proyectos de Inversión Cofinanciados 97

Artículo 11: Programa de Inversión Pública 98

Artículo 12: Presupuesto de Inversión Pública 98

Artículo 13: Programa de Requerimientos de Financiamiento 98

Artículo 14: El Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública 98

Artículo 15: Fases del Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública 99

CAPITULO III **Niveles institucionales y funciones**

Artículo 16: Del Nivel de Coordinación 101

Artículo 17: Del Órgano Rector 101

Artículo 18: De los Ministerios 102

Artículo 19: De las Secretarías Nacionales y entidades bajo su tuición 103

Artículo 20: De los Fondos de Inversión y Desarrollo 104
Artículo 21: De las Prefecturas Departamentales, Gobiernos Municipales y Entidades Dependientes 105

CAPITULO IV **El Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN)**
Artículo 22: Concepto 107
Artículo 23: Aspectos Básicos 107
Artículo 24: Registro de Proyectos en el SISIN 107
Artículo 25: De los Flujos de Información 108
Artículo 26: Responsables de la operación 108
Artículo 27: Compatibilización de los Sistemas de Información 108

CAPITULO V **Condiciones para la incorporación de proyectos en el presupuesto de inversión y la gestión de financiamiento**
Artículo 28: Condiciones para la incorporación de proyectos en el Presupuesto de Inversión 109
Artículo 29: Condiciones para la Gestión de Financiamiento Externo o Cofinanciamiento del Gobierno Central 109
Artículo 30: Excepciones 110

CAPITULO VI **Asistencia técnica y capacitación para la implantación del SNIP**
Artículo 31: De la cooperación técnica para la Inversión Pública 111
Artículo 32: De la Asistencia Técnica para la Implementación del SNIP 111
Artículo 33: De la Capacitación de funcionarios públicos 111

PARTE III Representación gráfica del sistema 113

PARTE IV Pregunta y Respuestas sobre el SNIP 129

PARTE I

El Sistema Nacional de Inversión Pública

PRESENTACION

En el marco de las Reformas del Estado, la modernización de la gestión pública y la redefinición de roles entre los diferentes niveles gubernamentales, corresponden al Gobierno Central las tareas de establecer los Planes de Desarrollo Nacional, las políticas sectoriales que garanticen su implantación y la emisión de instrumentos normativos que regulen los procesos de gestión en una administración descentralizada.

El Gobierno Nacional está dando pasos fundamentales para el establecimiento de un marco de referencia estratégico para el desarrollo del país y de los instrumentos para su implantación. En una primera instancia mediante la elaboración del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, posteriormente mediante la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Rural Sostenible y, finalmente, mediante el establecimiento de normas e instrumentos que regulen los procesos de Planificación, Inversión Pública, Administración y Control.

El Ministerio de Hacienda, en su condición de Órgano Rector del Sistema Nacional de Inversión Pública y de los Sistemas de Administración creados por la Ley 1178 (SAFCO), tiene un rol fundamental en esta materia, por cuanto es el responsable de establecer el marco normativo que deberán observar todas las instituciones del sector público para llevar adelante sus actividades de inversión en las áreas de su competencia.

Con relación a la inversión pública, el establecimiento de tal marco normativo se hace aún más urgente si se toma en cuenta el contexto introducido por las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, que ha delegado la responsabilidad de administrar la mayor parte de los recursos públicos de inversión en los Gobiernos Municipales y Prefecturas Departamentales, haciendo indispensable la existencia de procedimientos de asignación de recursos que aseguren una utilización acorde con las prioridades de desarrollo nacional.

Asimismo, tomando en cuenta las permanentes restricciones financieras del sector público para disponer mayores cantidades de recursos de inversión, así como la dificultad de acceder a mayores niveles de cooperación externa en los próximos años, se hace necesario establecer criterios de eficiencia en la asignación de los recursos de inversión pública, dando lugar a la ejecución de los mejores proyectos.

En este contexto, se presentan las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobadas mediante Resolución Suprema No. 216768 de 18 de mayo de 1996, como un aporte que consideramos fundamental, en la dirección de completar los instrumentos jurídicos que dan contenido a la Ley SAFCO, estableciendo las competencias de todas las instituciones públicas en materia de inversión, y en condiciones y criterios que deberán cumplir los proyectos para que se les asigne los escasos recursos públicos.

MINISTRO DE HACIENDA

Lic. Fernando Candia Castillo

EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA

1 ANTECEDENTES

En el contexto de las reformas estructurales implantadas en Bolivia desde 1985, se desarrolló un conjunto de acciones destinadas a la modernización de la gestión pública y a la implantación de sistemas administrativos que regulen el funcionamiento del Estado en diferentes áreas.

Uno de estos esfuerzos de modernización tiene relación con el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos de inversión en el sector público, destinados a ampliar y a mejorar la capacidad del Estado para proveer de servicios básicos e infraestructura física. Para ello, se estableció el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), cuyo desarrollo conceptual e implantación se inicia ya en 1987.

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

La Ley 1493 de Ministerios, de septiembre de 1993, reestructura el Poder Ejecutivo disolviendo el MPC y transfiriendo la tuición del SNIP al Ministerio de Hacienda. De esta manera, se integra el SNIP con los sistemas de Administración Financiera del Estado y se descentralizan las funciones de la inversión pública y el financiamiento externo en base a criterios sectoriales.

Posteriormente, se promulgan las Leyes 1551 y 1654 de Participación Popular y Descentralización Administrativa respectivamente, las cuales establecen un nuevo marco institucional y de competencias que rige la inversión pública regional y local. En dicho marco se incorporan al SNIP más de 300 Gobiernos Municipales. Asimismo se transfieren a dichos Municipios y Prefecturas Departamentales nuevas competencias y recursos públicos para su cumplimiento.

El nuevo marco legal, institucional y de competencias en el que se desarrollan actualmente los procesos de preinversión e inversión pública en Bolivia, como consecuencia de las reformas estructurales y los cambios y ajustes derivados de su cumplimiento, establecen la necesidad de actualizar el SNIP y normar el proceso de asignación de recursos, de manera que responda al objetivo básico de lograr una Inversión Pública Eficiente.

2 EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos que permiten asignar los recursos públicos a los proyectos de inversión más convenientes desde el punto de vista económico y social.

Los objetivos que se persiguen con la implantación del SNIP son: (1) orientar la inversión pública hacia los proyectos de inversión que generan los mayores niveles de rentabilidad socioeconómica y que permiten, de ese modo, reducir los elevados niveles de pobreza que actualmente afectan a la mayor parte de la población; (2) apoyar a que la toma de decisiones de inversión se base en criterios de asignación únicos para todos los proyectos, evitando de esa forma la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos; (3) establecer las condiciones y procedimientos para la incorporación de los proyectos en el Programa de Inversión Pública; (4) definir las modalidades de financiamiento y cofinanciamiento de los proyectos de inversión en función a los objetivos y prioridades establecidos en los planes de desarrollo de los distintos niveles gubernamentales; (5) asegurar la disponibilidad de información confiable y oportuna para la toma de decisiones; y (6) integrar el SNIP con los sistemas de planificación, inversión, administración y control en el marco de un nuevo estilo de gestión pública.

2.1 Los principios de SNIP

Para lograr sus objetivos el SNIP se sustenta en los principios de:

1) Eficiencia socioeconómica: que establece que los recursos se deben destinar a las opciones de inversión que mayor rentabilidad socioeconómica reportan a la sociedad en su conjunto;

2) Compatibilidad con Planes de Desarrollo: que establece que las iniciativas de inversión deben guardar relación con los planes y estrategias de desarrollo nacional, departamental o municipal, tal cual han sido definidos en el Sistema Nacional de Planificación;

3) Responsabilidad por resultados: que establece que la responsabilidad por la asignación de los recursos públicos destinados a la inversión recae sobre las máximas autoridades ejecutivas de las entidades públicas las que, a su vez, tienen la obligación de responder por la generación o no de los beneficios que se estimó lograr con cada proyecto;

4) Racionalidad en toma de decisiones: que establece que todos los proyectos deben cumplir un ciclo de vida, cuyas fases y etapas se realizan de manera secuencial en función de criterios de decisión claramente definidos;

5) Complementariedad de esfuerzos: que, en casos de proyectos de interés común, establece la posibilidad de conjuncionar recursos mediante el cofinanciamiento de la inversión;

6) Sostenibilidad Operativa: que establece que los proyectos, una vez concluida su fase de ejecución, deben contar con los recursos financieros que garanticen su funcionamiento y, en consecuencia, generen los beneficios estimados en la fase de preinversión.

7) Centralización Normativa y Descentralización Operativa:Que asigna competencias normativas al Organo Rector e indica que las Secretarías Nacionales Prefecturas Departamentales y Gobiernos Municipales son las entidades responsables de la ejecución de los proyectos de inversión.

2.2 Las Normas Básicas del SNIP y sus instrumentos jurídicos complementarios

A fin de garantizar el cumplimiento de los anteriores principios se han elaborado las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, las mismas que constituyen un instrumento jurídico de uso y aplicación obligatorios.

Las Normas Básicas permiten precisar responsabilidad en materia de:

- Que las Prefecturas y los Municipios son responsables por la identificación y la realización de los estudios de preinversión de los proyectos regionales y locales; la formulación de los correspondientes presupuestos de inversión; la elaboración de sus programas de requerimientos de financiamiento; la programación y supervisión de la ejecución de sus proyectos; y la evaluación de los resultados logrados;

- Que los Fondos de Inversión y Desarrollo se constituyen en un instrumento de la política de cofinanciamiento del Gobierno Central. Para esto los Fondos asumen la responsabilidad de establecer y cuantificar los requerimientos de financiamientos; la programación y supervisión de la ejecución de sus proyectos; y la evaluación de los resultados logrados;

- Que los Fondos de Inversión y Desarrollo se constituyen en un instrumento de la política de cofinanciamiento de Gobierno Central. Para esto los Fondos asumen la responsabilidad de establecer y cuantificar los requerimientos de financiamiento y cofinanciar los proyectos regionales y locales que caen en su ámbito de competencia, de conformidad a las políticas establecidas por las instancias sectoriales correspondientes;

- Que las Secretarías Nacionales son responsables por la elaboración de políticas de inversión y el desarrollo de metodologías específicas de preparación y evaluación de proyectos en sus respectivos sectores, y por la evaluación y recomendación de las prioridades que se deben dar a los proyectos a ser cofinanciados en su ámbito de competencia;

- Que los Ministerios son responsables por el establecimiento de las políticas de inversión para proyectos sectoriales y los cofinanciados con Prefecturas y Municipios; la consolidación del Programa de Inversión Pública y de Requerimientos de Financiamiento de sus respectivos sectores; y el establecimiento de prioridades sectoriales;

- Que el Organo Rector del SNIP (el Ministro de Hacienda) es responsable por el establecimiento de parámetros y criterios homogéneos de evaluación aplicables a la fase de preinversión de los proyectos; la elaboración y emisión de Reglamentos Básicos; el apoyo a, y fomento, de los estudios de preinversión; la agregación y compatibilización del Programa de Inversión Pública; la consolidación del Programa de Requerimientos de Financiamientos; la negociación y contratación de recursos externos; y la evaluación de los resultados obtenidos con los recursos públicos destinados a la inversión;

- Que el Consejo de Desarrollo Nacional es responsable por asegurar la concordancia entre los Sistemas Nacionales de Inversión y de Planificación y la concertación de prioridades en materia de inversión.

2) El establecimiento de las **condiciones** para la asignación de recursos a los proyectos de inversión pública, a saber: estar registrados en el SISIN, contar con estudios de preinversión que recomienden la asignación de recursos al proyecto; tener el respectivo dictamen de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad ejecutora responsabilizándose por la asignación de recursos; no comprometer la futura situación financiera de la entidad responsable de su operación; y demostrar capacidad de repago en casos de financiamiento reembolsable.

3) Establecer el **funcionamiento** del SNIP definiendo un conjunto de procedimientos comunes que incluyen: la identificación de proyectos; el registro de los mismos en el SISIN; la preparación de los estudios de preinversión; la programación de la inversión pública; la ejecución de los proyectos; el seguimiento y control de su ejecución; la evaluación ex-post de los proyectos de inversión pública y del programa de inversiones; y

4) Determinar la **interrelación** del Sistema Nacional de Inversión Pública con los sistemas de planificación, administración y control.

2.2.1 Instrumentos jurídicos complementarios

De manera complementaria a las Normas Básicas del SNIP, el Organo Rector ha elaborado un conjunto de Reglamentos Básicos que conceptualizan, ordenan e instrumentan aspectos importantes para la implantación del SNIP. Estos Reglamentos Básicos abarcan: el funcionamiento del SNIP, la Preinversión, el Sistema de Información Sobre Inversiones; y el proceso del Financiamiento Externo.

1) El **Reglamento Básico de Preinversión** cumple con los siguientes objetivos: ordenar el proceso de asignación de recursos en la fase de preinversión; definir las etapas por las que deben pasar los proyectos en esta fase de su ciclo de vida; especificar los contenidos mínimos de los estudios de perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño; y establecer criterios únicos para la toma de decisiones.
Adicionalmente, mediante este reglamento se establece la obligatoriedad que tienen las entidades públicas de validar sus instrumentos metodológicos con las definiciones que en esta materia establece el Organo Rector.

2) El **Reglamento Básico de Operaciones** del SNIP define de manera general el funcionamiento del sistema, clasifica los proyectos por su modalidad de financiamiento e indica los procedimientos que los diferentes tipos de proyectos deben seguir en el SNIP. En otras palabras, mediante el Reglamento Básico de Operaciones se compatibiliza y adecúa el funcionamiento del SNIP con las Leyes de Administración y Control Gubernamental, de Ministerios del Poder Ejecutivo, Participación Popular y Descentralización Administrativa.

3) El **Reglamento Básico de Financiamiento Externo** establece los procedimientos para la gestión, asignación, negociación y contratación de los recursos de financiamiento externo, y crea el Comité de Agilización para vializar la solución de los problemas que afectan el normal desembolso de los recursos de financiamiento externo contratado.

4) El **Reglamento Básico del Sistema de Información Sobre Inversiones** cumple el objetivo de regular la recopilación, el registro, el procesamiento y la difusión de la información financiera y no financiera relativa al ciclo de vida de los proyectos de inversión. Para esto el Reglamento Básico del SISIN explica los procesos que se deben seguir en lo que hace al registro de los proyectos; la emisión de dictámenes para

la asignación de recursos públicos; la programación y seguimiento a la ejecución física y financiera de los proyectos; la presupuestación de la inversión pública; la evaluación ex-post de los proyectos ; y el registro del financiamiento externo.

El marco normativo del SNIP, además obliga a que las entidades públicas ejecutoras de los proyectos de inversión elaboren y establezcan los reglamentos específicos que aseguren el funcionamiento del SNIP en su ámbito de competencia.

2.3 Los instrumentos del Sistema Nacional de Inversión Pública

Además del marco jurídico necesario para implementar el SNIP, corresponde al Ministerio de Hacienda, como Organo Rector del SNIP, desarrollar instrumentos en materia de procesamiento de información preinversión y administración de proyectos, control de la asignación de recursos, cofinanciamiento, capacitación y asistencia técnica.

1) En materia de procesamiento de información el SNIP cuenta con el Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) que se constituye en el Banco Integrado de Proyectos de todas las entidades del sector público, cuya operación descentralizada se adecúa a las competencias institucionales definidas en las Leyes 1551 y 1654 de Participación Popular y Descentralización Administrativa.

2) En materia de preinversión y administración de los proyectos, el Organo Rector tiene previsto:

- Establecer los parámetros generales para la valoración de beneficios y costos que deberán aplicar todas las instituciones del sector público, para la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión.
- Validar y oficializar las guías y metodologías específicas de formulación y evaluación de proyectos desarrolladas por las instituciones públicas, en base a los lineamientos establecidos por el Organo Rector del SNIP en el Reglamento Básico del Preinversión.
- Dotar a las entidades públicas de guías y metodologías de preinversión que -de manera optativa- se podrán aplicar a los proyectos de inversión.
- Dotar a las entidades públicas de un sistema de administración que permita el seguimiento y

control de la ejecución física y financiera de los proyectos.

3) Para el adecuado control de las responsabilidades ejecutivas por la asignación de recursos a los proyectos de inversión se instruye el Dictamen a ser emitido por su máxima autoridad ejecutiva, cada vez que se decida asignar recursos a los proyectos.

4) Finalmente, en lo que hace al funcionamiento del SNIP, se tiene previsto desarrollar los mecanismos que pongan en funcionamiento una política de cofinanciamiento para la preinversión y la inversión. Con el diseño e implementación de estos mecanismos se pretende incentivar un mayor esfuerzo de inversión en áreas, sectores y regiones considerados prioritarios para el desarrollo nacional.

3 ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACION DEL SNIP

A fin de lograr una implementación exitosa del SNIP, el Organo Rector ha preparado un programa de implantación cuyos "objetivos específicos" son: (1) lograr que todas las instituciones públicas apliquen correctamente las Normas Básicas del SNIP y sus reglamentos básicos; (2) desarrollar los instrumentos y metodologías necesarios para obtener una inversión pública eficiente y fortalecer la capacidad de preinversión del sector público; (3) facilitar el funcionamiento descentralizado del SNIP; (4) desarrollar mecanismos de cofinanciamiento en materias de preinversión e inversión, y (5) fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones públicas que conforman el ámbito de aplicación del SNIP.

Para lograr estos objetivos, el Organo Rector del SNIP tiene previsto llevar a cabo una serie de iniciativas en materia de capacitación, asistencia técnica, difusión, desarrollo metodológico y financiamiento de la preinversión. Al mismo tiempo, es intención del Organo Rector del SNIP fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, de manera que sus esfuerzos por implementar el SNIP se conjuguen con racional de los recursos del país, en el marco de un amplio proceso de modernización de la gestión pública.

PARTE II

Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (Resolución Suprema Nº 216768 del 18 de junio de 1996)

RESOLUCION SUPREMA No. 216768

LA PAZ, 18 DE JUNIO DE 1996

NORMAS BASICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA

Vistos y considerando:

- Que el Ministerio de Hacienda es Organo Rector del Sistema Nacional de Inversión Pública conforme a lo dispuesto en la Ley No. 1493 de 17 de septiembre de 1993.
- Que de conformidad al Art. 20 de la Ley 1178, corresponde al Organo Rector emitir las Normas y Reglamentos Básicos del Sistema Nacional de Inversión Pública, que regirán para todas las entidades del sector público.
- Que es necesario contar con normas que regulen los procesos de asignación de recursos públicos para los proyectos de inversión, mediante la aplicación de criterios de eficiencia y responsabilidad por la función pública.
- Que los procesos de participación popular y descentralización administrativa han definido funciones, responsabilidades y recursos para que las entidades del sector público realicen proyectos de inversión, siendo necesario normar los procesos de programación de la inversión pública y la gestión del financiamiento para conseguir una adecuada administración de los recursos públicos.

SE RESUELVE

Establecer las siguientes Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública:

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1: Concepto

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el conjunto de norma, instrumentos y procedimientos comunes para todas las entidades del sector público, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública que, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales, constituyan las opciones más convenientes desde el punto de vista económico y social.

Artículo 2: Objetivos del SNIP

Son objetivos del SNIP:

a) Lograr una eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos.

b) Establecer las metodologías, parámetros y criterios para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos que deberán aplicar las entidades del sector público para el desarrollo de sus Proyectos de Inversión Pública.

c) Establecer los procedimientos por los cuales los Proyectos de Inversión Pública accederán a las fuentes de financiamiento interno y externo, y se incorporarán al Presupuesto General de la Nación.

d) Establecer los procedimientos para el cofinanciamiento de proyectos de inversión entre las entidades públicas y el Gobierno Central.

e) Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable sobre la inversión pública.

f) Asegurar una permanente coordinación y complementación entre el SNIP, el Sistema Nacional de Planificación y los otros sistemas establecidos en la Ley 1178.

Artículo 3: Ambito de Aplicación

Las presentes normas son de uso y aplicación obligatoria por parte de todas las entidades del sector público comprendidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 1178, que realizan actividades de inversión pública, bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva y de todos los servidores públicos que participan en los diferentes procesos.

Artículo 4: Niveles Institucionales

El SNIP considera los siguientes niveles institucionales, según el Clasificador del Sector Público del Sistema Integrado de Información Financiera:

a) **Nacional:** Que comprende a todos los Ministerios, las Secretarías Nacionales, entidades descentralizadas, empresas pública y fondos de inversión y desarrollo que canalizan recursos para la inversión pública sectorial.

b) **Departamental:** Que comprende a todas las Prefecturas Departamentales y sus Entidades Dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública regional.

c) **Municipal:** Que comprende a todos los Gobiernos Municipales y sus Entidades Dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública local.

Artículo 5: Organo Rector del SNIP

El Organo Rector del SNIP es el Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Artículo 6: Interrelación con Otros Sistemas

El SNIP se debe interrelacionar con los sistemas establecidos por la Ley 1178 de la siguiente manera:

a) Tomar como marco de referencia para los Proyectos de Inversión de las entidades públicas, los Planes de Desarrollo y la programación de mediano plazo resultantes del Sistema Nacional de Planificación.

b) El programa de Inversión Pública debe formar parte de la programación integral de las operaciones de las entidades públicas, según lo señalado en las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.

c) Los Proyectos de Inversión incluidos en el Programa de Inversión Pública deben incorporarse en los presupuestos de las entidades públicas y en el Presupuesto General de la Nación (PGN), cumpliendo las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto.

d) Las entidades públicas deben realizar sus operaciones de contratación y adquisiciones para los Proyectos de Inversión, en el marco de las Normas Básicas establecidas por el Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

e) Toda gestión y contratación de crédito para el financiamiento de Proyectos de Inversión, debe realizarse dentro de los límites y condiciones establecidas por el Sistema de Tesorería y Crédito Público.

f) El Sistema de Contabilidad Integrada incorporará las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales de los resultados del cumplimiento de los proyectos de inversión.

Artículo 7: Incumplimiento de las Normas y Reglamentos Básicos del SNIP

Los infractores a las Normas Básicas del SNIP y sus Reglamentos Básicos serán pasibles de sanciones establecidas en el Capítulo V de la Ley 1178, Responsabilidad por la Función Pública.

Se consideran infracciones a las Normas Básicas del SNIP, cualquier acción en contra de lo estipulado en las presentes Normas y en sus Reglamentos Básicos, en particular:

a) El incumplimiento a plazos y condiciones establecidos por el Organo Rector para su implantación.

b) La aprobación de Proyectos de Inversión Pública que no cumplan los requerimientos mínimos establecidos por el SNIP en sus diferentes fases y etapas.

c) La no provisión de información en tiempo y forma, la desactualización e incumplimiento de requisitos y cualidades de información sobre los Proyectos de Inversión Pública y, por tanto, la no implantación del sistema de información o su mala operación.

CAPITULO II
DEFINICIONES CONCEPTUALES

Artículo 8: Inversión Pública

Se entiende por Inversión Pública todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.

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

Artículo 9: Fuentes de Financiamiento para la Inversión Pública

A los efectos del SNIP, se identifican las siguientes fuentes de financiamiento para los proyectos de inversión pública:

a) Recursos del Tesoro General de la Nación: Son los recursos administrados por el Gobierno Central que se transfieren a las entidades de la Administración Central y al Fondo Compensatorio de Regalías creado por la Ley 1551 de 20 de abril de 1994, para financiar el Presupuesto de Inversión Pública, de conformidad a normas emitidas anualmente por el Organo Rector para su incorporación en el PGN.

b) Recursos Específicos de las Entidades Públicas: Son recursos que, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, se perciben y administran directamente por las entidades públicas y se utilizan para financiar sus Presupuestos de Inversión Pública y que deben ser incorporados en el PGN.

c) Recursos Externos: Son recursos que el Organo Rector del SNIP contrata de Organismo Financiero Multilaterales, Agencias de Cooperación Internacional y Gobiernos, mediante convenios de crédito o donación, y que se transfieren a las entidades del sector público para financiar el Programa de Inversión Pública, de conformidad a los procedimientos establecidos en las presentes normas básicas, sus reglamentos y lo establecido en los respectivos convenios de financiamiento.

Artículo 10: Proyectos de Inversión Cofinanciados

Son aquellos Proyectos Locales o Regionales de interés común entre las entidades públicas de los niveles institucionales señalados en el Artículo 4to., que se formulan, financian y ejecutan entre dos o más entidades públicas compartiendo la responsabilidad ejecutiva por la asignación de los recursos.

Artículo 11: Programa de Inversión Pública

Se entiende por Programa de Inversión Pública al conjunto de Proyectos de Inversión que reúnen las condiciones establecidas por el SNIP, ordenados de acuerdo a las prioridades definidas por los planes de desarrollo nacional, departamental o municipal, según corresponda.

El Programa de Inversión Pública está conformado por el Presupuesto de Inversión Pública que comprende proyectos financiados, y el Programa de Requerimientos de Financiamiento. El Programa de Inversión Pública puede ser organizado en forma sectorial, regional o institucional, y su horizonte de duración es plurianual y depende de la duración de los proyectos que lo conforman.

Artículo 12: Presupuesto de Inversión Pública

El Presupuesto de Inversión Pública es el conjunto de recursos asignados para la realización de los proyectos del Programa de Inversión Pública, que deben ser incorporadas en los Presupuestos Institucionales de cada entidad pública y en el PGN para cada gestión fiscal. Sólo forman parte del Presupuesto de Inversión Pública los proyectos del Programa de Inversión Pública que cuenten con financiamiento asegurado.

Artículo 13: Programa de Requerimientos de Financiamiento

Se entiende por Programa de Requerimientos de Financiamiento al conjunto de proyectos que forman parte del Programa de Inversión Pública que no cuentan con recursos suficientes para financiar su realización,y cuyos requerimientos de financiamiento podrán ser cubiertos con recursos internos de futuras gestiones fiscales,o mediante la negociación y contratación de créditos y donaciones en el marco de los programas de cooperación internacional oficial a la República.

Artículo 14: El Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública

El Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública consiste en el proceso que atraviesa un Proyecto de Inversión Pública desde que nace como idea, se formula y evalúa, entra en operación o se decide su abandono, y cumple con su vida útil. Todo Proyecto de Inversión Pública debe cumplir con este ciclo, según lo establecido en las presentes Normas y sus Reglamentos Básicos.

Artículo 15: Fases del Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública

Dentro del ciclo de los Proyectos de Inversión Pública, se identifican las siguientes fases:

a) **Fase de Preinversión**: Abarca todos los estudios que se deben realizar sobre un Proyecto de Inversión Pública, desde que lo mismo es identificado a nivel de idea en los Planes de Desarrollo de los distintos niveles institucionales, hasta que se toma la decisión de su ejecución, postergación o abandono.
Dichos estudios en sus diferentes etapas deberán concluir:

(1) La descripción de la necesidad a satisfacer o la potencialidad a desarrollar con el proyecto

(2) Las alternativas técnicas de solución

(3) La identificación, cuantificación y valoración de los beneficios del proyecto

(4) Los costos de inversión y de operación que demandará el proyecto

(5) Las alternativas de financiamiento para la inversión y operación

(6) El cálculo de los indicadores de evaluación económica, social, financiera y ambiental que recomienden el abandono, postergación o continuación del proyecto y la decisión en relación a la asignación de recursos al mismo

(7) El Diseño Final, del proyecto, cuando corresponda, que permita validar los resultados de los estudios de preinversión antes de tomar la decisión de su ejecución.

El Organo Rector del SNIP, mediante Reglamento Básico, establecerá los alcances y niveles de profundidad que deberán observarse para la elaboración de estos estudios, según tipo de proyecto y cuantía de inversión, así como los criterios y parámetros de evaluación a los que deberán someterse los proyectos de inversión de todas las entidades públicas.

b) **Fase de Ejecución**: Comprende desde la decisión de ejecutar el Proyecto de Inversión Pública y se extiende hasta que se termina su implementación y el mismo está en condiciones de iniciar su operación. En esta fase se deben elaborar los términos de referencia para concretar la ejecución, realizar la programación física y financiera de la ejecución y ejecutar físicamente el proyecto.

c) **Fase de Operación**: Comprende las acciones relativas al funcionamiento del proyecto, afectos de que el mismo genere los beneficios identificados y estimados durante la fase de preinversión.

CAPITULO III

NIVELES INSTITUCIONALES Y FUNCIONES

Artículo 16: Del Nivel de Coordinación

El consejo de Desarrollo Nacional constituye el nivel de coordinación del Sistema Nacional de Inversión Pública y tiene las siguientes funciones de acuerdo al D.S. 23873 de 13 de octubre de 1994:

a) Concordar los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública

b) Concertar las prioridades de inversión pública y cooperación técnica para su posterior negociación e incorporación en el Programa de Inversión Pública y en el PGN.

Artículo 17: Del Organo Rector

Son funciones del Organo Rector del SNIP las establecidas por Ley, y para su cumplimiento deberá:

a) Aprobar y establecer las metodologías para la formulación, evaluación y administración de proyectos, determinar los criterios básicos que deben aplicarse para decidir sobre la asignación de recursos y definir parámetros para la valoración de beneficios y costos que deberán aplicar todas las instituciones del sector público para el desarrollo de sus Proyectos de Inversión, con excepción de aquellos que corresponden al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de acuerdo a Ley.

b) Establecer Reglamentos Básicos para regular procesos específicos, que deberán ser atendidos por todas las entidades del sector público.

c) Emitir anualmente lineamientos, directrices y plazos para la formulación del Programa de Requerimientos de Financiamiento y el Presupuesto de Inversión Pública.

d) Apoyar y fomentar la realización de estudios de preinversión, a ser ejecutados por las entidades públicas de los niveles nacional, departamental y municipal, proporcionando instrumentos metodológicos, asistencia técnica y recursos para el financiamiento de estudios de conformidad a los procedimientos establecidos en las presentes Normas Básicas.

e) Agregar y compatibilizar el Programa de Inversión Pública y los presupuestos anuales de inversión a partir de los presupuestos de inversión de los distintos Ministerios, Prefecturas Departamentales y Gobiernos Municipales, y efectuar el análisis agregado de coherencia de fuentes y usos de fondos en el marco de las restricciones fiscales y monetarias, para su incorporación en el PGN.

f) Consolidar los requerimientos de financiamiento externo, interno y de cooperación técnica para Proyectos de Inversión, a partir de las prioridades definidas en el Programa de Inversión Pública elaborado a nivel nacional, departamental y municipal, y consolidar el Programa de Requerimientos de Financiamiento. Someter a consideración del Ministerio que corresponda los requerimientos de Financiamiento para Prefecturas, Municipios y entidades bajo su tuición, para su evaluación y priorización.

g) Negociar el financiamiento externo y la cooperación técnica -sea o no reembolsable- y que comprometa o pueda comprometer los recursos públicos, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto cuando corresponda y las entidades públicas beneficiarias, en el marco del Programa de Requerimientos de Financiamiento y las restricciones establecidas por el Sistema de Tesorería y Crédito Público, de conformidad con el Artículo 7, inciso (K) de la Ley 1493 de 17 de septiembre de 1993. La negociación y contratación de financiamiento externo para el sector público, sólo podrá realizarse a través del Organo Rector, quien deberá mantener periódicamente informadas sobre los avances de las gestiones que realice, a las entidades públicas solicitantes.

h) Monetizar y administrar los recursos de contravalor de libre disponibilidad y aquellos relacionados a programas específicos, originados en la cooperación que prestan los organismos financieros internacionales, y canalizar dichos recursos, de manera prioritaria, al financiamiento del Programa de Inversión Pública.

i) Establecer los reglamentos que aseguren el funcionamiento del Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN), su desarrollo e implantación, y la disposición permanente de información actualizada, oportuna y confiable sobre todos los Proyectos de Inversión desarrollados por las entidades públicas de los distintos niveles institucionales.

j) Evaluar los resultados del seguimiento físico y financiero del Programa de Inversión Pública.

k) En base a criterios selectivos, realizar la revisión de los estudios de preinversión y el seguimiento de la ejecución física y financiera de los Proyectos de Inversión de las entidades públicas en los distintos niveles institucionales.

Artículo 18: De los Ministerios

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 11 del Decreto Supremo 23660 de 12 de octubre de 1993, los Ministerios del Poder Ejecutivo que participan en el proceso de inversión pública deberán:

a) Elaborar y establecer los reglamentos específicos que aseguren el funcionamiento del SNIP en el ámbito interno de cada Ministerio.

b) Establecer en los sectores de su competencia, y en concordancia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social, las políticas de inversión para proyectos sectoriales y de cofinanciamiento de proyectos con las Prefecturas y Gobiernos Municipales. Estas políticas deben ser observadas por las Secretarías Nacionales dependientes y Entidades bajo su tuición, incluyendo los Fondos de Inversión y Desarrollo, y deberán ser comunicadas al Organo Rector del SNIP.

c) Agregar y compatibilizar el Presupuesto de Inversión Pública del Ministro a partir de los Presupuestos de Inversión Pública preparados por las Secretarías Nacionales dependientes y Entidades bajo su tuición, analizar la coherencia del mismo respecto al Plan General de Desarrollo Económico y Social, y remitirlo al Organo Rector SNIP.

d) Consolidar, evaluar y priorizar los requerimientos de financiamiento presentados por las Secretarías Nacionales y las entidades bajo su tuición, y los de Prefecturas y Municipios cuando corresponda a su sector, para ser integrados en el Programa de Requerimientos de Financiamiento del Ministerio y enviarlo al Organo Rector para su gestión y contratación.

e) Evaluar los resultados del seguimiento físico y financiero del Presupuesto de Inversión Pública del Ministerio y remitir la información al Organo Rector del SNIP.

Artículo 19: De las Secretarías Nacionales y entidades bajo su tuición

Las Secretarías Nacionales y entidades bajo su tuición que participan en el proceso de inversión pública tendrán las siguientes funciones:

a) A partir de las metodologías, parámetros y criterios determinados por el Organo Rector del SNIP, elaborar metodologías de formulación y evaluación específicas para proyectos correspondientes a sus respectivos sectores y asegurar la aplicación de los mismos en el desarrollo de las labores de preinversión de todos los proyectos de su competencia.

b) Elaborar la propuesta de políticas de inversión de su respectivo sector y asistir al nivel ministerial correspondiente en el establecimiento de las políticas de inversión para todos los sectores que integran el ámbito de acción del Ministerio.

c) Realizar las actividades de identificación y de preinversión, que comprenden desde la elaboración de especificaciones técnicas hasta la contratación de los estudios correspondientes, para proyectos sectoriales

y cofinanciados en el área de su competencia, de acuerdo con lo señalado en el inciso a) del presente Artículo, y recomendar su financiamiento, según corresponda.

d) Elaborar el Presupuesto de Inversión Pública de la Secretaría y de las entidades bajo su tuición, que incluya proyectos sectoriales y proyectos cofinanciados, en el marco de las políticas de inversión y cofinanciamiento establecidas para sus áreas de competencia.

e) Cuantificar los requerimientos de financiamiento externo, interno y de cooperación técnica y elaborar su Programa de Financiamiento.

f) Programar y supervisar la ejecución de los proyectos sectoriales y cofinanciados, den coordinación con las Prefecturas Departamentales y los Gobiernos Municipales, cuando corresponda, efectuar las contrataciones para su ejecución, y realizar el seguimiento físico y financiero correspondiente.

g) Evaluar los resultados alcanzados mediante la ejecución de proyectos sectoriales y cofinanciados, para la verificación del cumplimiento de políticas sectoriales de inversión.

Artículo 20: De los Fondos de Inversión y Desarrollo

Los Fondos de Inversión y Desarrollo tendrán las siguientes funciones en relación al SNIP:

a) Determinar los procedimientos para la aplicación de las políticas de cofinanciamiento en los sectores comprendidos en su ámbito de competencia, en sujeción a las políticas definidas por el Ministerio del área.

b) Evaluar los proyectos presentados por las Prefecturas Departamentales y Gobiernos Municipales de acuerdo a las políticas, criterios e indicadores establecidos en los procedimientos de cofinanciamiento.

c) Cuantificar los requerimientos de financiamiento externo, interno y de cooperación técnica y elaborar el Programa de Requerimientos de Financiamiento, a partir de las demandas de cofinanciamiento de las Prefecturas Departamentales y Gobiernos Municipales y remitirlo al Organo Rector del SNIP para su gestión y contratación.

d) Comprometer de parte de las Prefecturas Departamentales y Gobiernos Municipales, aportes de cofinanciamiento a utilizarse como contraparte para la captación de financiamientos externos y para cubrir los costos administrativos y operativos imputables a los proyectos.

e) Elaborar el Presupuesto de Inversión Pública para el cofinanciamiento de proyectos, en el marco de las políticas de inversión y cofinanciamiento establecidas para sus áreas de competencia.

f) Cofinanciar Proyectos en sus fases de preinversión e inversión con las Prefecturas Departamentales y Gobiernos Municipales.

g) Realizar el seguimiento físico y financiero de los proyectos cofinanciados y remitir los resultados al Organo Rector del SNIP.

h) Evaluar los resultados alcanzados mediante la ejecución de proyectos cofinanciados, para la verificación del cumplimiento de políticas sectoriales y la revisión o actualización de las políticas de cofinanciamiento del Ministerio del área.

Artículo 21: De las Prefecturas Departamentales, Gobiernos Municipales y Entidades Dependientes

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Capítulo III del Decreto Supremo 23813 de 30 de junio de 1994, y en el Capítulo III del Título IV del Decreto Supremo 24206 de 29 de diciembre de 1995, los Gobiernos Municipales, las Prefecturas Departamentales y sus entidades dependientes, deberán:

a) Elaborar y establecer los reglamentos específicos que aseguren el funcionamiento del SNIP en el ámbito interno de su competencia.

b) Llevar a cabo-en el marco de los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales-las actividades de identificación de proyectos y la elaboración o contratación de estudios de preinversión dentro de su ámbito de competencia, aplicando las metodologías, parámetros y criterios establecidos por el Organo Rector del SNIP.

c) Formular los presupuestos de inversión departamentales y municipales en el marco de los Planes de Desarrollo correspondientes y remitir los mismos al Organo Rector del SNIP.

d) Elaborar los Programas de Requerimientos de Financiamiento para su consideración y aprobación por los respectivos niveles de decisión departamental y municipal, y su posterior remisión al Organo Rector del SNIP, para su consideración en las gestiones de financiamiento.

e) Programar y supervisar la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública y efectuar las contrataciones para su ejecución.

f) Efectuar el seguimiento físico y financiero de los Proyectos de Inversión bajo su administración, preparar informes periódicos para su presentación a las instancias correspondientes y remitirlos al Organo Rector del SNIP.

g) Evaluar los resultados alcanzados mediante la ejecución de sus proyectos, para la verificación del cumplimiento de políticas locales, regionales y sectoriales de inversión.

h) Participar con el Organo Rector del SNIP, en la elaboración y desarrollo de programas de capacitación

para el personal profesional y técnico de nivel departamental y municipal.

La Prefectura Departamental asistirá técnicamente a los Gobiernos Municipales que lo soliciten, para captar y sistematizar la información de los proyectos locales y facilitar su remisión al Organo Rector del SNIP.

CAPITULO IV
EL SISTEMA DE INFORMACION SOBRE INVERSIONES (SISIN)

Artículo 22: Concepto

El SISIN es un instrumento del SNIP que reconoce al Proyecto de Inversión Pública como unidad del sistema y permite recopilar, almacenar, procesar y difundir la información de carácter financiero y no financiero, relativa al ciclo de vida de cada proyecto y su financiamiento.

Artículo 23: Aspectos Básicos

El funcionamiento del SISIN se ajustará a las siguientes normas básicas:

a) El SISIN es un sistema de uso obligatorio para el procesamiento de la información relacionada a los Proyectos de Inversión de todo el Sector Público.

b) El SISIN se debe vincular y compatibilizar con el Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público y con otros sistemas de información relacionados al proceso de inversión de las entidades públicas.

c) El SISIN está estructurado a partir de una base de datos central de información a nivel del Organo Rector del SNIP, y bases de datos descentralizadas en los Ministerios, las Secretarías Nacionales y las Prefecturas Departamentales, sin perjuicio de otras bases de datos que existan a nivel interno de las entidades públicas nacionales, sectoriales, departamentales y municipales.

Artículo 24: Registro de Proyectos en el SISIN

Todos los proyectos de inversión pública se registrarán en el SISIN desde su identificación como idea en las bases de datos descentralizadas y deberán ser remitidos a la base de datos central del sistema. El registro de los proyectos en el SISIN constituye requisito parta su incorporación en el Programa de Inversión Pública.

El Organo Rector establecerá, mediante Reglamento Específico, los procedimientos para el registro de proyectos en el SISIN.

Artículo 25: De los Flujos de Información

Todas las entidades públicas están obligadas a proveer al Organo Rector del SNIP de la información relativa a sus procesos de inversión en los plazos y formas a ser establecidos mediante reglamentación específica. Asimismo, el Organo Rector del SNIP tiene la obligación de mantener informadas a todas las entidades públicas de los registros de información contenidos en la base de datos central del SISIN.

Artículo 26: Responsables de la operación del SISIN

A efectos de asegurar el adecuado funcionamiento del SISIN y la disponibilidad de información sobre el proceso de inversión pública, cada entidad pública que integra el SNIP designará en forma permanente, a través de la máxima autoridad ejecutiva, un funcionario que actuará como responsable de mantener el vínculo ente la misma y el Organo Rector del SNIP. Este funcionario deberá:

a) Asegurar que la información de los Proyectos de Inversión Pública de su respectiva entidad se encuentre permanentemente actualizada en el SISIN.

b) Asegurar que la información que figure en el SISIN, sobre los proyectos de su respectiva entidad, cumpla con los requisitos y cualidades definidas por el Organo Rector del SNIP.

Artículo 27: Compatibilización de los Sistemas de Información

Los sistemas internos de información sobre Proyectos de Inversión Pública que operan en las instituciones definidas en el Artículo 3 de las presentes Normas, deben ser compatibilizados con el SISIN y con el Sistema Integrado de Información Financiera.

CAPITULO V

CONDICIONES PARA LA INCORPORACION DE PROYECTOS EN EL PRESUPUESTO DE INVERSION Y LA GESTION DE FINANCIAMIENTO

Artículo 28: Condiciones para la incorporación de proyectos en el Presupuesto de Inversión

Para la incorporación de proyectos en el Presupuesto de Inversión Pública, éstos deberán cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

a) Estar registrado en el SISIN;

b) Contar con los estudios y evaluaciones que recomienden la asignación de recursos al proyecto, de acuerdo a los criterios de rentabilidad socioeconómica establecidos por el Organo Rector;

c) Contar con el dictamen de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad pública encargada del proyecto, por el cual recomienda su ejecución y asume la responsabilidad ejecutiva por la asignación de recursos para la preinversión o inversión;

d) En caso de tratarse de proyectos que vayan a ser ejecutados por una entidad pública pero cuyos costos de operación vayan a ser financiados por una entidad diferente, disponer de un convenio específico suscrito entre ambas instituciones, en el cual se detallen las responsabilidades y compromisos asumidos por cada una de ellas.

e) Contar con la ratificación escrita de las entidades que participen en el cofinanciamiento del proyecto, cuando corresponda.

Artículo 29: Condiciones para la Gestión de Financiamiento Externo o Cofinanciamiento del Gobierno Central

Son condiciones para la gestión de financiamiento externo o cofinanciamiento del Gobierno Central para los proyectos de inversión pública, además de las señaladas en el Artículo 28, las siguientes:

a) Que los desembolsos de financiamiento y los gastos recurrentes originados por los proyectos financiados no comprometan la futura situación financiera de las entidades ejecutoras responsables.

b) Que, en caso de tratarse de financiamiento reembolsable, las entidades públicas responsables demuestren efectivamente su futura capacidad de repago.

Artículo 30: Excepciones

La máxima autoridad ejecutiva de cada entidad pública podrá decidir, bajo su responsabilidad, la asignación de recursos para la realización de proyectos de inversión pública evitando el cumplimiento parcial o total de requisitos establecidos en las presentes Normas Básica, en los siguientes casos:

a) Proyectos de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad nacional.

b) Proyectos para la atención de emergencias nacionales, regionales o locales, declaradas mediante disposición legal expresa.

CAPITULO VI

ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION PARA LA IMPLANTACION DEL SNIP

Artículo 31: De la Cooperación Técnica para la Inversión Pública

El Organo Rector del SNIP gestionará, contratará y canalizará recursos de Cooperación Técnica Internacional, para el fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades públicas, en materias relacionadas con la preparación y la ejecución de Proyectos de Inversión.

Artículo 32: De la Asistencia Técnica para la Implantación del SNIP

El Organo Rector será responsable de organizar y desarrollar programas de asistencia técnica para las entidades de los distintos niveles institucionales, que permita la implantación y operación del SNIP.

Artículo 33: De la Capacitación de funcionarios públicos

El Organo Rector, en coordinación con la Contraloría General de la República, organizará y desarrollará programas permanentes de capacitación para el personal profesional y técnico de la entidades públicas, en la aplicación de las técnicas de formulación, evaluación y administración de Proyectos de Inversión, así como en la aplicación de las Normas Básicas del SNIP y sus Reglamentos y otros aspectos conceptuales y operarios necesarios para apoyar la implantación y puesta en marcha del SNIP.

Regístrese, comuníquese y archívese.

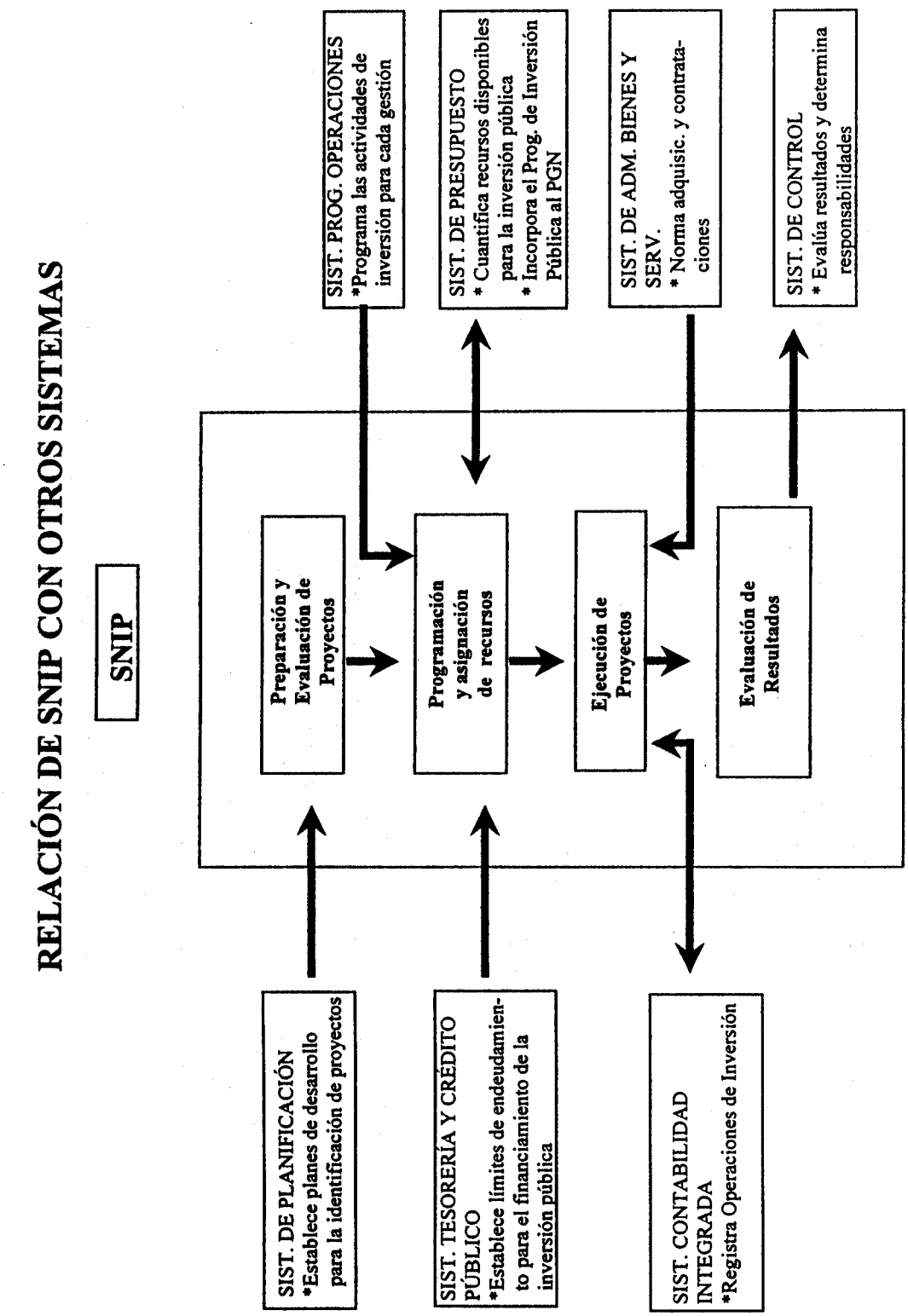
FDO. GONZALO SANCHEZ DE LOZADA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

FDO. FERNANDO CANDIA CASTILLO
MINISTRO DE HACIENDA

PARTE III

Representación Gráfica del Sistema

SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA
Planes y Políticas de Inversión
SNIP
Principios
* Eficiencia socioeconómica
*Compatibilidad con Planes de Desarrollo
* Responsabilidad por resultados
* Racionalidad en toma de decisiones
* Complementariedad de esfuerzos
* Sostenibilidad operativa
* Centralización normativa y descentralización operativa
Normas
* Competencias institucionales
* Condiciones para la asignacion de recursos a proyectos de inversion pública
* Establece procedimiento de las fases y etapas de inversión
* Interrelación con sistemas de planificación, adminstración y control
Instrumentos
* Sistema de Información sobre Inversiones (Banco de Proyectos)
*Metodologías para la preparación, evaluación y administración de proyectos
*Parámetros de valoración para la evaluación socioeconómica
* Mecanismo de cofinanciamiento
* Dictamen de asignación de recursos
* Capacitación y asistencia técnica
Inversión Pública Eficiente


RELACIÓN DE SNIP CON OTROS SISTEMAS
SNIP
Preparación y Evaluación de Proyectos
Programación y asignación de recursos
Ejecución de Proyectos
Evaluación de Resultados
SIST. PROG. OPERACIONES
*Programa las actividades de inversión para cada gestión
SIST. DE PRESUPUESTO
* Cuantifica recursos disponibles para la inversión pública
* Incorpora el Prog. de Inversión Pública al PGN
SIST. DE ADM. BIENES Y SERV.
* Norma adquisic. y contrata-ciones
SIST. DE CONTROL
* Evalúa resultados y determina responsabilidades
SIST. DE PLANIFICACIÓN
*Establece planes de desarrollo para la identificación de proyectos
SIST. TESORERÍA Y CRÉDITO PÚBLICO
*Establece límites de endeudamien-to para el financiamiento de la inversión pública
SIST. CONTABILIDAD INTEGRADA
*Registra Operaciones de Inversión

El Programa de Inversión Pública

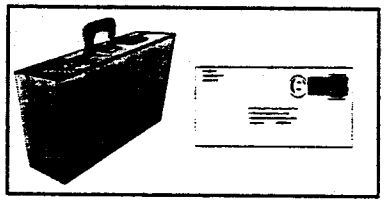
Programa de
Inversión Pública
(Conjuntamente de Proyectos)

Presupuesto de
Inversión Pública

* Conjunto de proyectos con financiamiento asegurados

*Recursos asignados a los proyectos

*Debe ser consolidado e incorporado al PGN



Programa de Requerimientos
de Financiamiento

* Conjunto de proyectos que no cuenten con recursos suficientes para financiar su realización

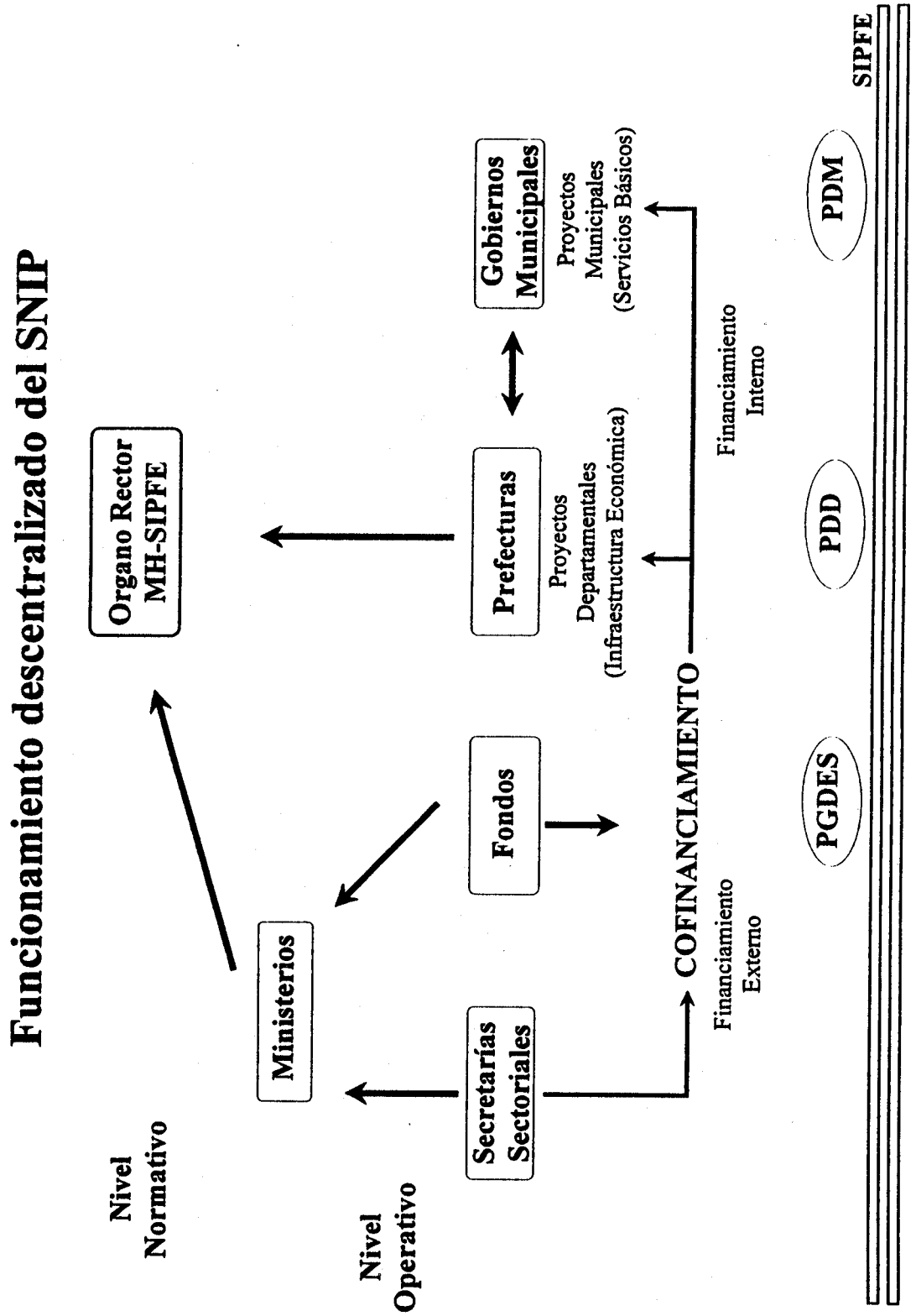
* Posibles fuentes
  * Recursos internos de futuras gestiones fiscales
  * Negociación y contratación de creditos
  * Donaciones

SIPFE

Condiciones para Incorporar Proyectos al PIP

* Ser compatible con planes de desarrollo
* Estudios de preinversión que demuestren:
  - Rentabilidad Socioeconómica
  - Sostenibilidad
* Contar con dictamen de asignación de responsabilidades
* No comprometer situación financiera de entidad ejecutora
* Demostrar capacidad de repago de financiamiento reembolsable
* Registro en el SISIN

SIPFE


Funcionamiento descentralizado del SNIP
Nivel Normativo
Nivel Operativo
Organo Rector MH-SIPFE
Ministerios
Secretarías Sectoriales
Prefecturas
Fondos
Gobiernos Municipales
Proyectos Departamentales (Infraestructura Económica)
Proyectos Municipales (Servicios Básicos)
COFINANCIAMIENTO
Financiamiento Externo
Financiamiento Interno
PGDES
PDD
PDM
SIPFE

Resultados esperados con la aplicación de las Normas Básicas del SNIP

* Ejecución de proyectos compatibles con planes de desarrollo

* Aplicación de un proceso racional en la toma de decisiones

* Determinación de responsabilidad por asignación de recursos y resultados

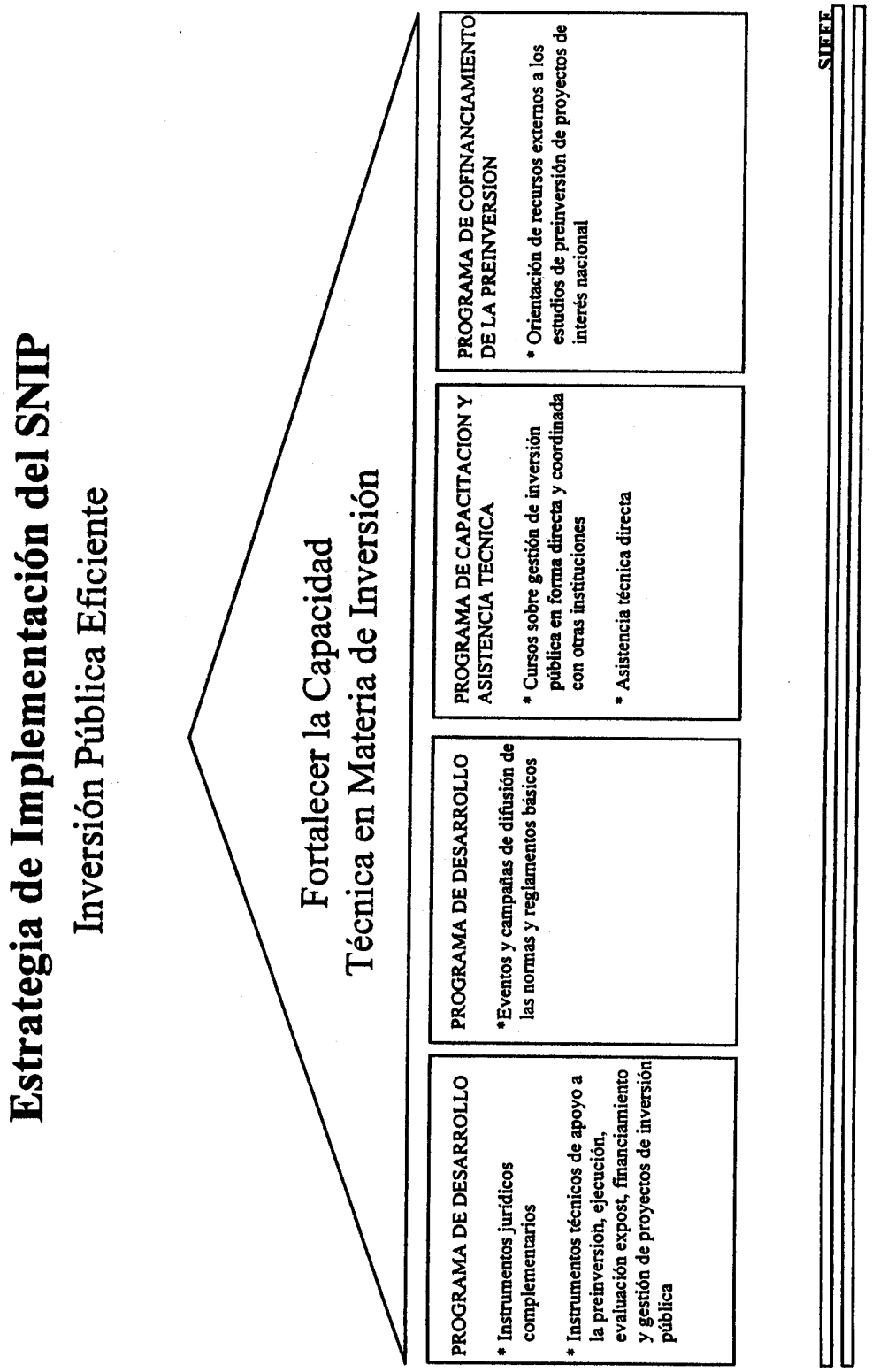
* Ejecución de proyectos con mayor rentabilidad socioeconómica

* Ejecución de proyectos con mayor rentabilidad socioeconómica

* Ejecución de proyectos sostenibles operativamente

* Descentralización operativa y centralización normativa

* Coordinación de esfuerzos para ejecutar proyectos de interés común


Estrategia de Implementación del SNIP
Inversión Pública Eficiente
Fortalecer la Capacidad
Técnica en Materia de Inversión
PROGRAMA DE DESARROLLO
* Instrumentos jurídicos complementarios
* Instrumentos técnicos de apoyo a la preinversión, ejecución, evaluación expost, financiamiento y gestión de proyectos de inversión pública
PROGRAMA DE DESARROLLO
*Eventos y campañas de difusión de las normas y reglamentos básicos
PROGRAMA DE CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA
* Cursos sobre gestión de inversión pública en forma directa y coordinada con otras instituciones
* Asistencia técnica directa
PROGRAMA DE COFINANCIAMIENTO DE LA PREINVERSION
* Orientación de recursos externos a los estudios de preinversión de proyectos de interés nacional
SIEFF

El Sistema Nacional de Inversión Pública y el Financiamiento Externo

Contenido

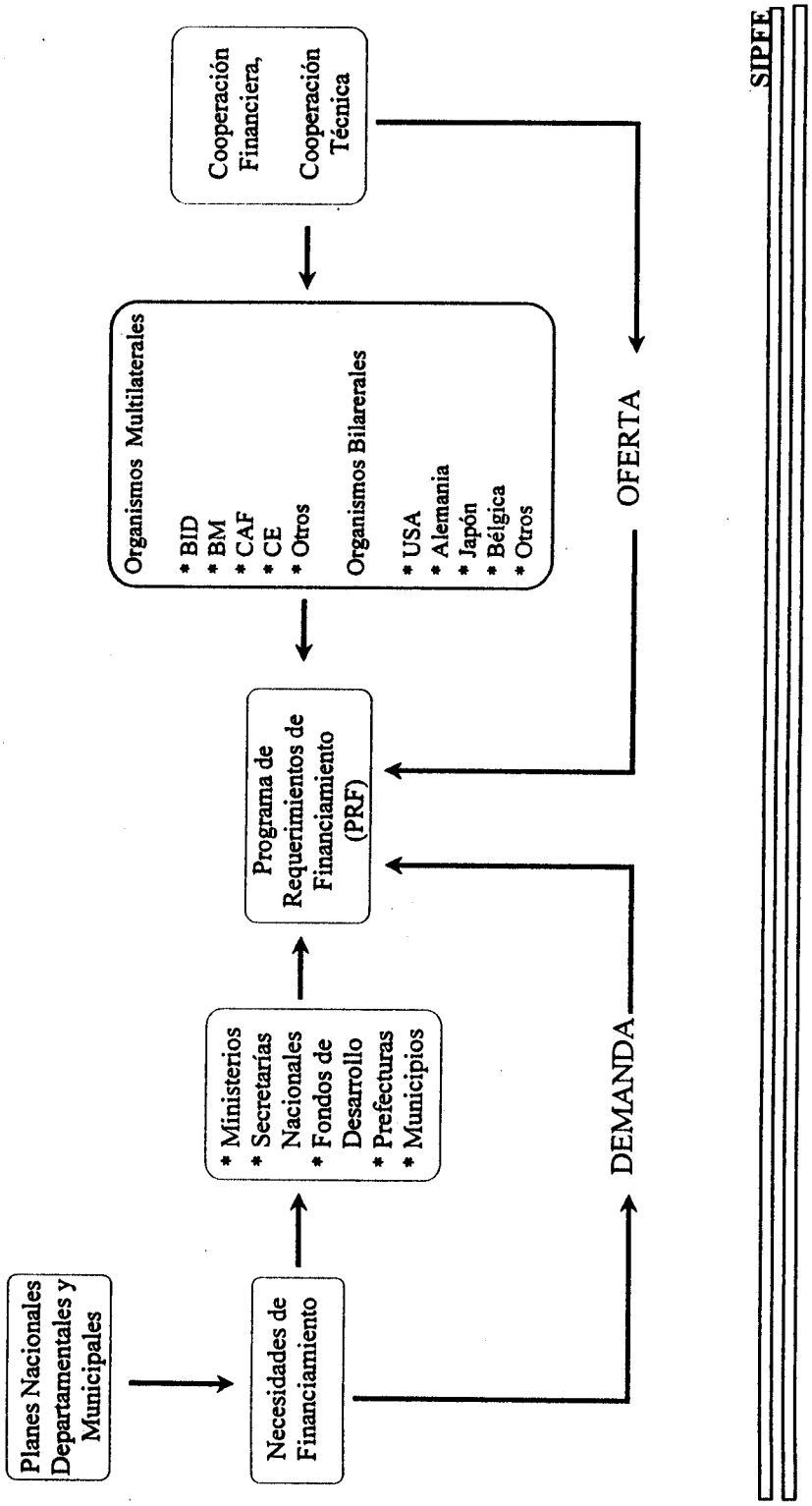
* El PRF como mecanismo de conjunción entre oferta y demanda de recursos de financiamiento externo

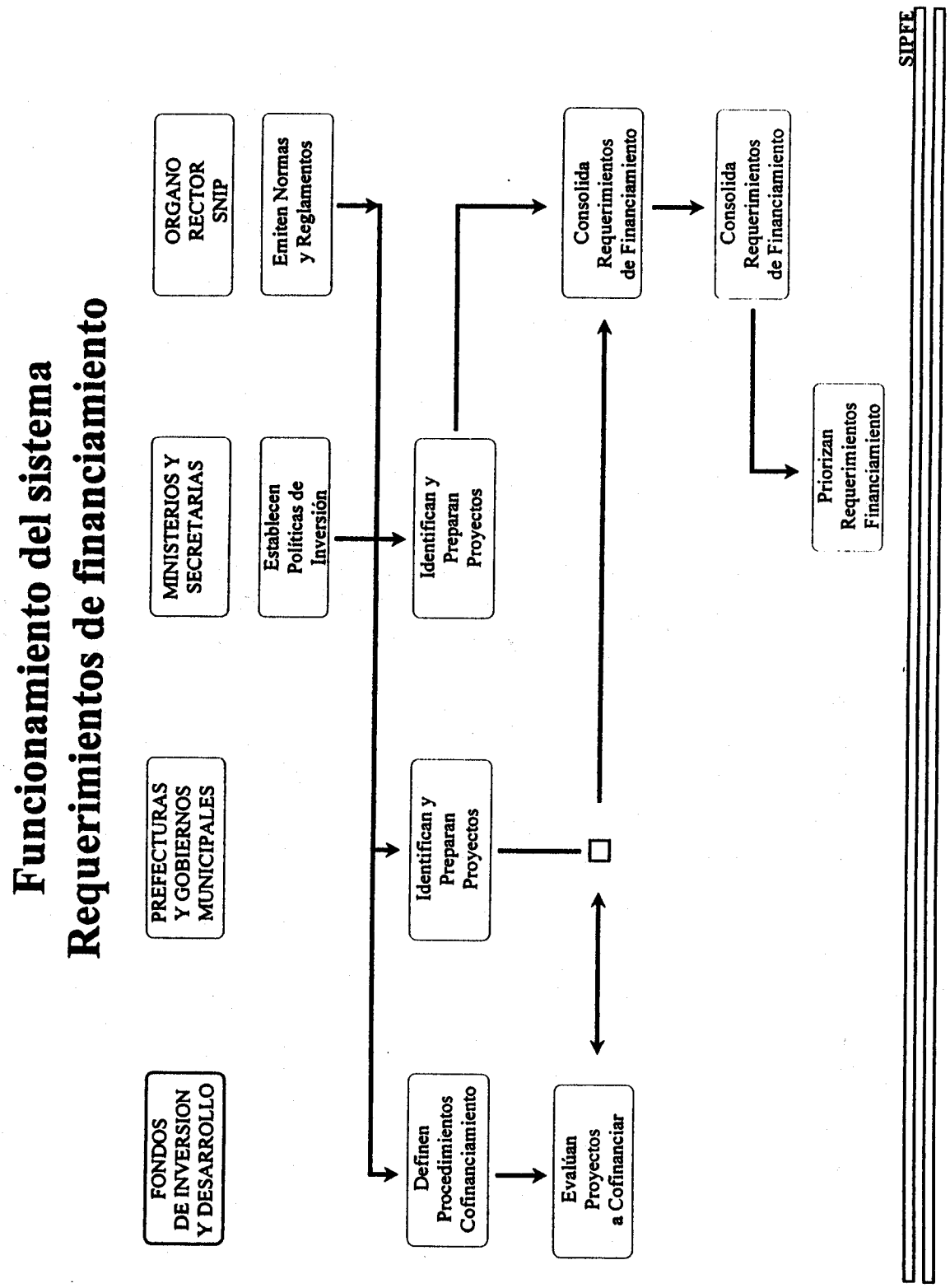
* El proceso de cuantificantificación de la demanda

* El proceso de administración de la oferta

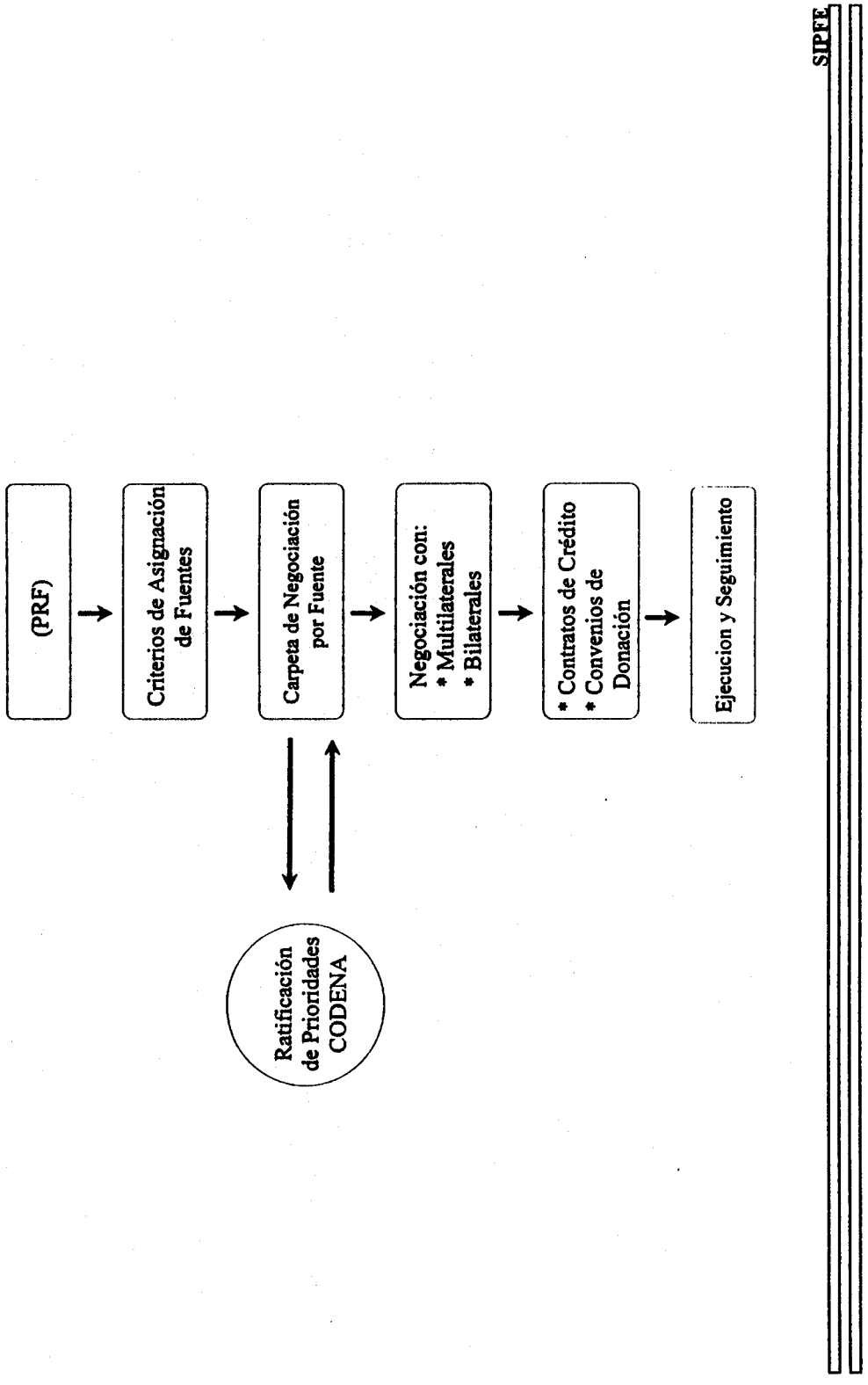
* Responsabilidades institucionales y funcionamiento de las etapas de administración del financiamiento

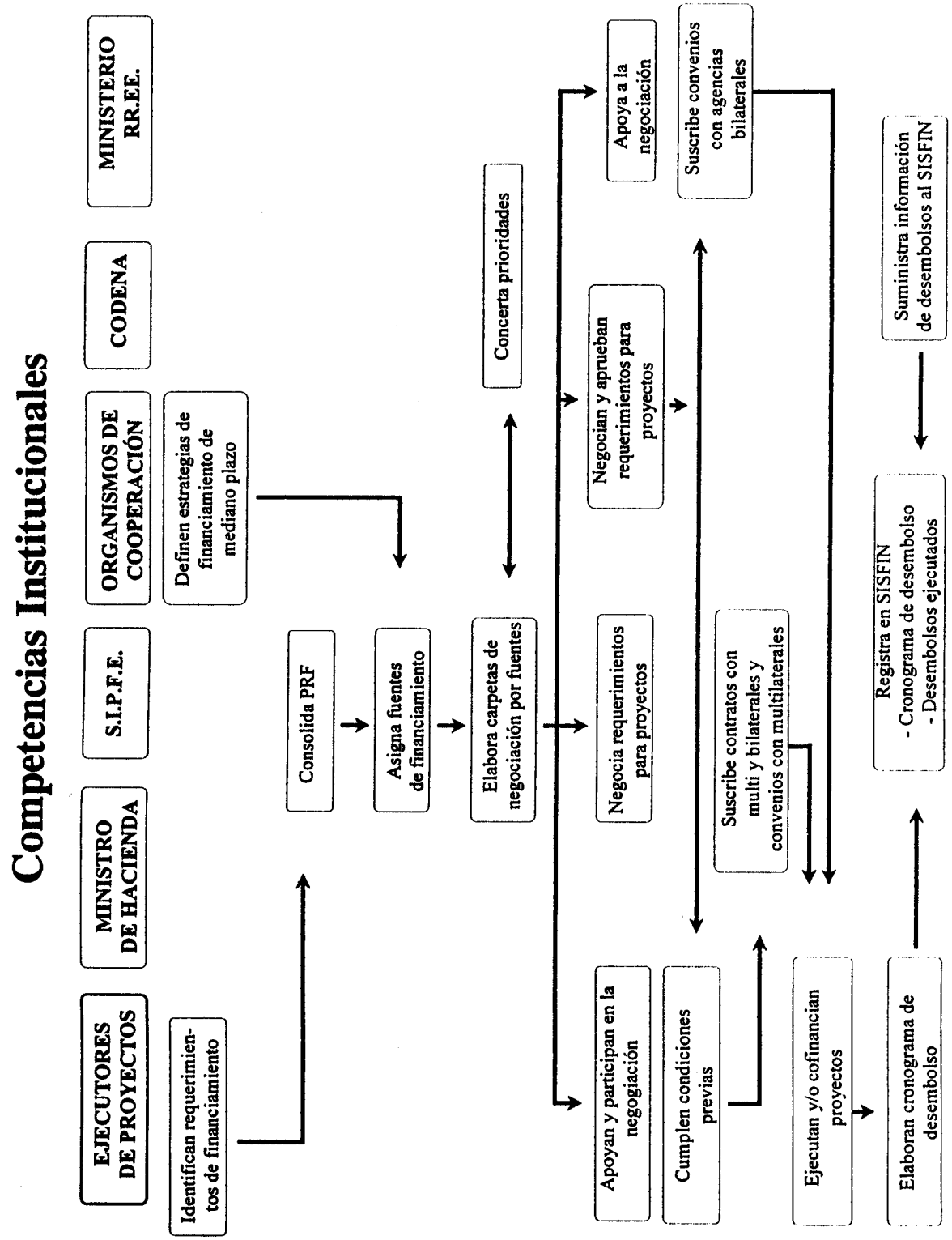
Oferta y Demanda de Financiamiento Externo




Funcionamiento del sistema
Requerimientos de financiamiento
FONDOS DE INVERSION Y DESARROLLO
PREFECTURAS Y GOBIERNOS MUNICIPALES
MINISTERIOS Y SECRETARIAS
ORGANO RECTOR SNIP
Emiten Normas y Reglamentos
Establecen Políticas de Inversión
Identifican y Preparan Proyectos
Identifican y Preparan Proyectos
Definen Procedimientos Cofinanciamiento
Evalúan Proyectos a Cofinanciar
Consolida Requerimientos de Financiamiento
Consolida Requerimientos de Financiamiento
Priorizan Requerimientos Financiamiento
SIPFE

Negociación y Asignación de Recursos de Financiamiento Externos




Competencias Institucionales
EJECUTORES DE PROYECTOS
MINISTRO DE HACIENDA
S.I.P.F.E.
ORGANISMOS DE COOPERACIÓN
CODENA
MINISTERIO RR.EE.
Identifican requerimien-tos de financiamiento
Consolida PRF
Asigna fuentes de financiamiento
Elabora carpetas de negociación por fuentes
Definen estrategias de financiamiento de mediano plazo
Concerta prioridades
Apoyan y participan en la negogiación
Negocia requerimientos para proyectos
Negocian y aprueban requerimientos para proyectos
Apoya a la negociación
Cumplen condiciones previas
Suscribe contratos con multi y bilaterales y convenios con multilaterales
Suscribe convenios con agencias bilaterales
Ejecutan y/o cofinancian proyectos
Elaboran cronograma de desembolso
Registra en SISFIN
- Cronograma de desembolso
- Desembolsos ejecutados
Suministra información de desembolsos al SISFIN

PARTE IV

Preguntas y Respuestas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

La Paz, 6 de julio de 1996

PREGUNTAS Y RESPUESTAS DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA (SNIP)

1. ¿ Qué es el SNIP ?

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el conjunto de normas e instrumentos que regulan el proceso de asignación de recursos de inversión pública, para que las distintas instituciones públicas puedan realizar los mejores proyectos de inversión en beneficio de la sociedad.

2. ¿ Cuáles son los objetivos del SNIP ?

Los objetivos que persigue el SNIP son: (1) orientar la inversión pública hacia los proyectos de inversión que generan los mayores niveles de rentabilidad socioeconómica y que permiten, de ese modo, reducir los elevados niveles de pobreza que actualmente afectan a la mayor parte de la población; (2) apoyar a que la toma de decisiones de inversión se base en criterios de asignación únicos para todos los proyectos, evitando de esa forma la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos; (3) establecer las condiciones y los procedimientos para la incorporación de los proyectos en el Programa de Inversión Pública; (4) definir las modalidades de financiamiento y cofinanciamiento de los proyectos de inversión en función a los objetivos y prioridades establecidos en los planes de desarrollo de los distintos niveles gubernamentales; (5) asegurar la disponibilidad de información confiable y oportuna para la toma de decisiones; y (6) integrar el SNIP con los sistemas de planificación, inversión, administración y control en el marco de un nuevo estilo de gestión pública.

3. ¿ Cuál es la relación del SNIP con los sistemas de la Ley SAFCO ?

La relación del SNIP con los otros sistemas de la Ley SAFCO es una relación de complementariedad porque constituyen el conjunto de sistemas que regulan el funcionamiento del sector público. Por ejemplo, los proyectos que se estudian y ejecutan en el SNIP deben ser identificados con base en las Normas Básicas del SISPLAN. El desarrollo de las actividades necesarias para la ejecución de dichos proyectos debe enmarcarse en las Normas Básicas de los Sistemas de Administración. Finalmente, los resultados del proceso de asignación de recursos del SNIP deben ser evaluados con base en las Normas Básicas del Sistema de Control.

4. ¿ En qué principios se basa el SNIP ?

El SNIP se basa en los siguientes principios:

- Eficiencia socioeconómica
- Compatibilidad con los planes de desarrollo
- Complementación de esfuerzos
- Racionalidad en la toma de decisiones
- Descentralización operativa y centralización normativa
- Asignación de responsabilidad por resultados

5. ¿ Qué se entiende por inversión pública eficiente ?

Inversión pública eficiente es aquella que permite generar la capacidad física y/o humana del país para resolver los problemas y satisfacer las necesidades sociales básicas de la población, pero al menor costo económico posible.

6. ¿ Cuál es la importancia de una inversión pública eficiente para la Participación Popular y la Descentralización Administrativa ?

La importancia de la inversión pública eficiente para la Participación Popular y la Descentralización Administrativa radica en que los recursos destinados a la aplicación de dichas reformas son escasos por lo que su utilización eficiente se constituye en condición necesaria para el logro de los objetivos de dichas reformas.

7. ¿ Qué son las Normas Básicas del SNIP y que reglamentan ?

Las Normas Básicas del SNIP son el instrumento jurídico previsto en la Ley SAFCO, que establece las competencias institucionales del sector público y las reglas que deben cumplir los funcionarios públicos para asignar recursos a los proyectos de inversión.

8. ¿ Cuál es el Organo Rector del SNIP y cuáles son sus funciones ?

El Organo Rector del SNIP es el Ministerio de Hacienda, cuyas funciones son las de establecer las normas y reglamentos básicos del sistema, proporcionar los instrumentos para apoyar a las instituciones públicas

a preparar y ejecutar sus proyectos, consolidar el programa de inversiones, y gestionar su financiamiento.

9. ¿ Quiénes deben cumplir las normas del SNIP ?

Las Normas Básicas del SNIP son de cumplimiento obligatorio por todas las instituciones públicas que ejecuten proyectos de inversión y que están definidas en los artículos 3ro. y 4to. de la Ley 1178 (SAFCO).

10. ¿ Porqué los Municipios siendo autónomos deben cumplir las Normas del SNIP ?

Porque los municipios son entidades del Sector que ejecutan proyectos con recursos públicos, sean propios o transferidos por la Administración Central.

En tal sentido se encuentran contemplados en el Artículo 3 de la Ley SAFCO y, por lo tanto, tienen la obligación del cumplimiento de las normas básicas de todos los sistemas establecidos por dicha ley.

11. ¿ Qué es el ciclo de vida de los proyectos?

El ciclo de vida de los proyectos es el proceso racional de transformación que experimentan los proyectos desde su identificación como idea hasta su abandono. Este proceso comprende una primera fase en la que se estudia la conveniencia de la ejecución del proyecto, una segunda fase de implantación del proyecto y una tercera de operación del proyecto.

12. ¿ Qué es el Programa de Inversión Pública ?

El Programa de Inversión Pública (PIP) es el conjunto de proyectos de inversión en estudio o en ejecución.

Como los proyectos de inversión pueden ejecutarse en un lapso de tiempo superior al período fiscal, el PIP tiene un horizonte temporal mayor a un año.

13. ¿ Cuáles son los requisitos para incorporar proyectos al presupuesto ?

- Estar registrado en el SISIN.
- Contar con los estudios de preinversión que recomienden la asignación de recursos.
- Contar con el dictamen que certifique la responsabilidad por la asignación de recursos.

- Contar con el convenio respectivo si los costos de operación serán financiados por otra institución.
- Contar con el convenio respectivo en el caso de cofinanciamiento de la inversión.

14. ¿ Cuáles son los componentes del Programa de Inversión ?

El Programa de Inversión Pública se divide en dos componentes: (1) el Presupuesto de Inversión Pública en el que se incorporan los proyectos con financiamiento asegurado y, (2) el Programa de Requerimientos de Financiamiento que incorpora los proyectos que precisan ser financiados ya sea con recursos externos o internos.

15. ¿ Cuáles son los instrumentos del SNIP ?

Los instrumentos del SNIP son:

- Las metodologías para realizar los estudios de preinversión
- La metodología para administrar la ejecución de los proyectos
- Las metodologías para realizar la evaluación ex-post de los proyectos
- El sistema de información para la toma de decisiones de inversión (SISIN)
- La capacitación y asistencia técnica para fortalecer la capacidad técnica de las instituciones.

16. ¿ Qué es el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) ?

El Sistema de Información sobre Inversiones es el instrumentos del SNIP que nos permite recopilar, almacenar, procesar y difundir información financiera y no financiera del Programa de Inversión Pública. A partir del SISIN todas las entidades públicas conforman sus respectivos Bancos de Proyectos en los que registran todas las iniciativas de inversión se incorpora información sobre los indicadores que explican porque un proyecto pasa a una etapa o fase superior en su ciclo de vida, se hace la programación y seguimiento a la ejecución física y financiera, se conforma el Programa de Inversión Pública, y se registran los resultados de la evaluación ex-post.

17. ¿ Cuál es el criterio para tomar decisiones de inversión ?

El criterio para tomar decisiones de inversión es que el impacto del proyecto en el bienestar de la comunidad en su conjunto debe ser positivo. Esto significa que un proyecto será considerado bueno y, por lo tanto, debe ser ejecutado, solamente cuando aumenta el bienestar de la comunidad y no debe ser ejecutado cuando ocurre lo contrario. El indicador que mide dicho impacto es el Valor Actual Neto Socioeconómico.

18. ¿ Qué es el cofinanciamiento de proyectos ?

El cofinanciamiento es la asignación de recursos a un proyecto por parte de dos o más entidades públicas siempre y cuando este proyecto responda a una necesidad o potencialidad de interés común.

Por ejemplo, un Fondo de Inversión y Desarrollo puede cofinanciar un proyecto de educación básica de un municipio si este proyecto se enmarca dentro de las políticas nacionales de reducción de la tasa de analfabetismo.

19. ¿ Qué es el Dictamen ?

El dictamen es una constancia escrita de la responsabilidad que asume el funcionario público por la asignación de recursos que efectúa a un proyecto y por los resultados esperados de la misma.

20. ¿ Qué condiciones se deben cumplir para que se apliquen las Normas Básicas del SNIP y sus Reglamentos ?

Para garantizar que se apliquen las Normas Básicas del SNIP es necesario que: (1) se las difunda en todas las entidades públicas que conforman el sistema; (2) se fortalezca la capacidad técnica de las instituciones responsables de la ejecución de proyectos; (3) se desarrollen las metodológicas, criterios y parámetros para realizar la evaluación socioeconómica de los proyectos; (4) se de asistencia técnica a las instituciones que la requieran y, (5) se fortalezca la capacidad de preinversión del sector público.

21. ¿ Qué son los Reglamentos Específicos ?

Los reglamentos específicos son instrumentos jurídicos complementarios del SNIP que operacionalizan el funcionamiento del sistema al interior de cada institución.

22. ¿ Cuál es el objetivo de los Reglamentos Específicos ?

El objetivo de los Reglamentos Específicos es establecer los procedimientos y responsabilidades al interior de la institución, para cumplir las normas y reglamentos básicos del SNIP.

23. ¿ Cuál es la importancia de los Reglamentos Específicos ?

La importancia de los Reglamentos Específicos radica en que su definición y aplicación es condición necesaria para la implantación exitosa del SNIP en las instituciones.

24. ¿ Qué cambios genera la Norma en el Financiamiento Externo ?

A partir de aprobación de las Normas Básicas del SNIP, el financiamiento externo debe dirigirse a los proyectos de inversión que mayor nivel de rentabilidad socioeconómica reportan al país. Para esto el Organo Rector del SNIP, incorporará en el Programa de Requerimientos de Financiamiento sólo aquellos proyectos que cuenten con los estudios de preinversión y el dictamen de las autoridades ejecutivas, mediante los cuales se justifica la asignación de recursos a un proyecto.

25. ¿ Quién aprueba los proyectos de Inversión Pública ?

En el caso de proyectos financiados con recursos propios de las instituciones, las máximas autoridades ejecutivas de las entidades ejecutoras (Alcaldes, Prefectos, Secretarios Nacionales y Ministros). Y en el caso de proyectos cofinanciados, además de las autoridades ejecutivas de las entidades ejecutoras, las máximas autoridades ejecutivas de las entidades cofinanciadoras (Fondos, Alcaldes, Prefectos, Secretarios Nacionales y Ministros).

26. ¿ Cómo participan las ONGs. en el SNIP ?

Las ONGs. participan en el SNIP desarrollando actividades de preinversión y/o inversión por delegación de las entidades públicas responsables de los proyectos.

27. ¿ De dónde provienen los recursos para la Inversión Pública ?

Los recursos que financian la Inversión Pública provienen del ahorro interno y externo. Entre los recursos

de origen interno están los ingresos propios que generan las entidades y los recursos del TGN provenientes de los ingresos tributarios. Entre los recursos de cooperación internacional se encuentran los créditos y las donaciones provenientes de Organismos Multilaterales y Agencias Bilaterales que son contratados por el Ministerio de Hacienda a nombre de la República.

28. ¿ Cómo se accede a financiamiento externo ?

El requisito básico para gestionar financiamiento externo es contar con buenos proyectos de inversión. Para que un proyecto tenga esta característica deber ser identificado y preparado siguiendo las normas que se establecen en el SNIP, es decir deben ser identificados en el marco de los Planes de Desarrollo Nacional, Departamentales y Municipales, deben ser preparados teniendo en cuenta los procedimientos técnicos definidos para los estudios de preinversión; deben estar aprobados por las instancias correspondientes; y deben estar incorporados en el Programa de Inversión Pública (PIP). A partir del PIP, el Organo Rector del Sistema consolida los requerimientos de financiamiento y, teniendo en cuenta los criterios de elegibilidad de las fuentes externas, inicia su gestión y negociación ante los organismos multilaterales y los Gobiernos que prestan cooperación al país.

29. ¿ Es verdad que el SNIP centraliza las decisiones de inversión en el Ministerio de Hacienda ?

No, el SNIP es un sistema que opera de manera descentralizada, por lo que la decisión de ejecutar un proyecto es de responsabilidad de los ejecutivos de las instituciones. El SNIP otorga normas, instrumentos y procedimientos para que las decisiones que se adopten correspondan a las opciones más convenientes desde el punto de vista económico y social. Por consiguiente el Ministro de Hacienda tiene una responsabilidad únicamente normativa y de consolidación del Programa de Inversión Pública y de los requerimientos de financiamiento, en este último caso, para su canalización a las fuentes de financiamiento internas y/o externas.