



Notas de Planificación para el Desarrollo N° 11



Figura 1. Planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe, Características seleccionadas
Fuente: Elaboración propia en base del Observatorio Regional de Planificación y la Sistematización de los SNIP en América Latina y el Caribe 2019-2020 (ILPES/CEPAL).

Los planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe

1. Introducción a los planes de inversión pública en América Latina y el Caribe

Esta nota tiene como propósito describir las principales características de los planes nacionales de inversión pública de América Latina y el Caribe, y reflexionar sobre su papel en el ciclo de la política de inversión pública y en los procesos de planificación para el desarrollo. Surge de la investigación llevada a cabo por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante 2019 y 2020 que sistematiza las principales estructuras, procesos y actores de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) en 16 países de la región y cuyos resultados principales están expresados en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de ILPES/CEPAL¹.

La nota se organiza en cuatro partes: una introducción a los planes de inversión, el ciclo de la política nacional de inversión pública y la importancia de los planes de inversión pública, una caracterización de los planes nacionales de inversión en América Latina y el Caribe y reflexiones finales. En la primera sección se introducen los conceptos de plan o estrategia de inversión y se discute su relación con los SNIP. En la segunda sección se ofrece un panorama general sobre los elementos y procesos del ciclo de inversión pública en los países. También se recogen conclusiones de varios estudios que destacan la importancia de la planificación estratégica en la eficiencia de la inversión pública. En la tercera sección se presentan las principales características de los planes nacionales de inversión pública, y en la cuarta sección se ofrecen conclusiones sobre los hallazgos producto de esta investigación y se resaltan las áreas de oportunidad en la elaboración de los planes de inversión pública en América Latina y el Caribe.

En respuesta a la necesidad de velar por una racionalización del gasto público, desde la década de los 80's los SNIP han sido de gran relevancia en la gestión de la inversión pública en los países, y la vinculación de la inversión con la planificación para el desarrollo.

Los SNIPs se definen como un conjunto de instituciones, normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí, para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo (Ortegón, E., & Pacheco, J. F. 2004). El principal objetivo de los SNIPs consiste en ejecutar las opciones de inversión pública más rentables desde el punto de vista económico, social y ambiental, según los lineamientos de la política de desarrollo del país. En otras palabras, la existencia del sistema busca procurar una asignación eficiente de los recursos escasos a las alternativas de inversión con mayores beneficios para las sociedades.

Para alcanzar los objetivos de los SNIPs y guiar el proceso de vinculación plan-presupuesto, como parte de la política de inversión de los países, se han elaborado planes nacionales de inversión pública (Figura 1). Se trata de documentos que explicitan la planificación de la inversión de un país para un periodo determinado, sean estos planes, estrategias o programas de inversión pública. Estos planes cumplen dos funciones principales en pos de asegurar la eficacia de la inversión pública:

- ◆ Servir como guía estratégica, permitiendo la identificación de complementariedad y sinergias entre proyectos, así como la relación de estos con los objetivos de la planeación nacional.
- ◆ Velar por la programación de los proyectos de inversión que asegure el vínculo de la cartera de proyectos evaluados y priorizados, y el presupuesto.

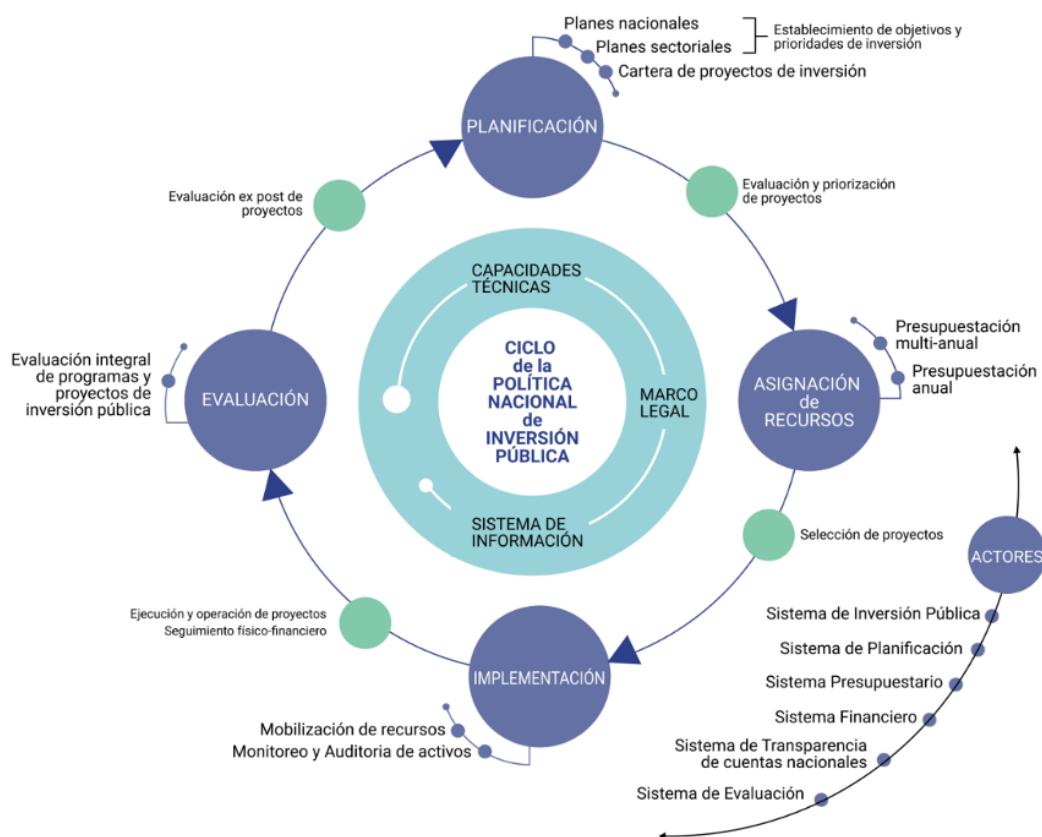
Los planes nacionales de inversión son responsabilidad de los SNIPs, los cuales presentan diferentes arreglos institucionales. Estos arreglos institucionales influyen en gran medida en la forma en que se aborda y vincula la planificación estratégica de la inversión pública y el presupuesto (Schwartz et al. 2020). Por esto, es importante conocer en qué instituciones recae la rectoría de los SNIPs, el marco legal en el cual se fundamenta la elaboración de los planes de inversión, la fase del ciclo de política de inversión en que son elaborados y la función que cumplen en la gestión de la inversión pública.

1) Los países son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay: estos países son también miembros activos de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe (RedSNIP).
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica>

2. El ciclo de la política nacional de inversión pública y la importancia de los planes de inversión pública

Considerando que la inversión pública es una política pública, toda vez que ésta se da a sí misma objetivos y metas a alcanzar para la satisfacción de las demandas sociales y los problemas públicos, su operacionalización a niveles institucionales depende de la traducción de la política a planes, programas y proyectos, que incluyan variables técnicas, estrategias, plazos, mediciones y resultados. El ciclo de la inversión pública nacional (Figura 2) consta de al menos cuatro fases, cada una de ellas conformadas por distintos procesos en los que interactúan actores de distintos sectores del Estado, el mercado y la sociedad civil: 1) planificación de la inversión pública, 2) asignación de recursos públicos a sectores y proyectos, 3) implementación y gestión de activos de inversión pública y 4) evaluación ex post de la inversión.

Figura 2. Ciclo de la política nacional de inversión pública



Fuente: Elaboración propia, características basadas en International Monetary Fund (2018), ILPES (2018), World Bank (1998).

En la fase de planificación se contempla el proceso estratégico de establecimiento de los objetivos y las prioridades de inversión, sean éstas nacionales y/o sectoriales, y frecuentemente expresado en planes, estrategias o programas de inversión (nacionales y/o sectoriales, incluso territoriales). Por la asignación de recursos nos referimos a los procesos de presupuestación anual y multianual relacionados al gasto público de capital. La fase de implementación y gestión de activos apunta a la movilización de los recursos para la inversión y el monitoreo y auditoría de estos. La fase final de evaluación de la inversión contempla procesos integrales de evaluación de programas de inversión pública, el cumplimiento de los resultados esperados y su relación con los planes y prioridades de desarrollo, o sea, en torno a la calidad del gasto público en capital. Adicionalmente, en el ciclo de la política de inversión, los temas de participación, transparencia y rendición de cuentas permiten apoyar la eficacia de los procesos, en conjunto con otros factores y características específicas a cada fase del ciclo (Figura 2).

Los planes de inversión pública están conformados por diferentes elementos que son considerados relevantes para el alcance de sus objetivos y el cumplimiento de su principal función, ya sea estratégica, programática o ambas. Desde su concepción entre las décadas de los 70's y 80's hasta hoy en día, estos instrumentos han incorporado distintos componentes, que han permitido que los planes de inversión pasen de ser meramente listados de proyectos a convertirse en instrumentos para guiar la planificación estratégica e implementación de los proyectos de inversión pública con distintas características que propenderían a mejorar la eficacia de la inversión (Schiavo-Campo & Tommasi, 1999).

El Cuadro 1 sintetiza las características estructurales que permitirían fortalecer la eficacia de cada fase del proceso, como también mejorar la alineación y coordinación entre ellas, y con los procesos nacionales de planificación y gestión pública para el desarrollo (ILPES/CEPAL 2018). Asimismo, incorpora algunos factores que contribuirían atenuar los desafíos de la planificación para el desarrollo que ha planteado ILPES/CEPAL (Máttar y Cuervo 2017). Entre ellos se destacan: la gestión de los plazos de la planificación (corto, mediano y largo); la alineación y coordinación entre niveles de gobierno; la gestión de la intersectorialidad y la integralidad de la intervención pública; y la incorporación de la sociedad civil y los actores claves en la toma de decisión, implementación y evaluación de la política pública.

Cuadro 1
Ciclo de la política nacional de inversión pública. Requisitos seleccionados según fase.

Fase	Requisitos
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> Se publican estrategias (o planes) nacionales y/o sectoriales de inversión pública. Se considera el costeo de proyectos en las estrategias (o planes) nacionales y/o sectoriales de inversión pública. Se incluyen indicadores de productos y resultados en los proyectos de inversión. Lineamientos estratégicos de inversión son consistentes con planificación nacional / sectorial de mediano o largo plazo.
Asignación de recursos / presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> Presupuestación multianual del gasto en capital Integralidad del presupuesto² Presupuesto unificado (gasto en capital y gastos recurrentes).
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de auditorías ex post de los proyectos de inversión, y de las estrategias o planes de inversión nacional o sectorial.
Transversales	<ul style="list-style-type: none"> Participación, transparencia y rendición de cuentas en el ciclo de la política nacional de inversión pública. Coordinación con niveles subnacionales.

Fuente: Elaboración propia basada en: International Monetary Fund (2018), ILPES (2018), World Bank (1998).

En la actualidad los planes, estrategias y/o programas de inversión pública son utilizados a nivel mundial por países de ingreso alto, medio y bajo. Un reciente estudio del Fondo Monetario Internacional (Schwartz et al. 2020) encontró entre una muestra de 218 países que el 38% cuenta con un plan nacional de inversiones completo o parcial³, el 6% tienen estrategias nacionales de infraestructura a término definido, y el 56% restante no cuenta con ninguno de estos instrumentos. Al observar específicamente a América Latina y el Caribe, el mismo estudio muestra que más del 70% de los países analizados tienen algún tipo de plan nacional de inversiones (40% completos y 30% parciales), siendo la región con el mayor porcentaje de países que utilizan estos instrumentos de planificación⁴.

2) La información de proyectos de inversión financiados por a) agentes externos y b) por alianzas público-privados es incluido en el presupuesto nacional.

3) Por plan completo se define a los planes con proyecciones de inversión multianuales que se actualizan recurrentemente, y que incluyen un listado de proyectos de inversión que han sido evaluados y seleccionados para su inclusión en el plan y son contemplados en el marco de presupuesto multianual, mientras que los planes parciales son aquellos que contienen elementos de los planes completos, pero los proyectos de inversión no forman parte del marco de presupuesto multianual. (Schwartz et al., 2020 p. 236).

4) Asia del Este y Pacífico 43%, África 60%, Europa y Asia Central 18%, Sur de Asia 65%, Medio Oriente y Norte de África 10%, América del Norte 33% (ibid.).

Con la finalidad de medir la calidad de los procesos de planificación y su integración con el ciclo de inversión pública, así como la existencia, características y uso de los planes de inversión, diversas organizaciones han publicado estudios, rankings y metodologías de evaluación, tales como *Global Infrastructure Hub*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros. Por ejemplo, *Global Infrastructure Hub*, en su plataforma “*InfraCompass*” publica un amplio ranking de 76 países que mide las condiciones institucionales y económicas que facilitan la inversión⁵ en infraestructura pública. Esta plataforma ubica como mejor práctica en la subcategoría de planes de inversión a nivel mundial el Plan de Infraestructura de Canadá, por establecer los desafíos y oportunidades de infraestructura del país, y las respuestas previstas por el gobierno (a través de proyectos prospectivos) y por mostrar las áreas de interés del gobierno en términos de inversión en infraestructura.

Dentro de este mismo ranking en la dimensión de planeación de la inversión, destaca Colombia con un puntaje de 98/100, que la ubica en el puesto 4, solo después del Reino Unido (99.4/100), Australia (99.1/100) y Canadá (98.5/100). En la dimensión de planeación se mide la capacidad de preparación de proyectos de inversión en asociaciones público-privadas (APP), publicación de un plan de infraestructura, publicación de un listado de proyectos, evaluación económica de los proyectos, análisis de mercado y análisis de impacto ambiental. Otros planes de inversión a destacar son los de Australia y Nueva Zelanda, ambos resultado de un proceso de reestructuración institucional que busca reducir los efectos de los ciclos políticos en las decisiones de inversión pública, a través de la modernización de entidades semi-descentralizadas responsables de desarrollar estrategias de infraestructura de mediano plazo y proveer asistencia técnica a los ministerios que así lo requieran (Schwartz et al. 2020).

En la publicación *Making Public Investment More Efficient* (FMI, 2015) se evalúa la eficiencia de la inversión pública en 134 países mediante la implementación de la metodología *Public Investment Management Assessment* (PIMA). Esta publicación sugiere que los países analizados, -independientemente de su nivel de ingreso- se podrían beneficiar de una mayor integración de sus instituciones con la planificación estratégica de la inversión. Si bien un gran número de países publican planes nacionales o sectoriales de inversión pública, muchos de estos están débilmente vinculados con el presupuesto, las prioridades nacionales de desarrollo, y la evaluación y selección de proyectos. En el mismo sentido, Serebrisky et al. (2017) a partir de un análisis de diferentes encuestas y estudios que han analizado los SNIPs (Contreras et al. 2016, Dabla-Norris et al 2012, Dobbs et al. 2013 citado en ibid., 2017), concluye que los países de América Latina y el Caribe podrían alcanzar mayores niveles de eficiencia y ahorros en el gasto de capital a partir de mejoras en la planificación y selección de los proyectos de inversión pública. Adicionalmente, Schwartz et al. (2020) mencionan que la integración entre la planificación y el presupuesto de la inversión pública es crucial para la infraestructura de calidad.

Si bien los planes, estrategias o programas nacionales de inversión pública son considerados instrumentos clave en la materialización de las políticas y programas que buscan alcanzar los objetivos de la planificación para el desarrollo, a través de la identificación, evaluación y selección de los proyectos de inversión más rentables, son instrumentos con espacio para importantes mejoras y fortalecimiento tanto en América Latina y el Caribe como en otras regiones. Armendáriz et al. (2016) realizaron una encuesta a 16 países de la región, y evaluaron el desempeño en cuatro dimensiones relevantes a la inversión pública: guías estratégicas y evaluación de proyectos; selección de proyectos; implementación de proyectos; y evaluación del proyecto, auditorías y manejo de activos. Sus resultados demuestran que la dimensión de guías estratégicas (planificación estratégica de la inversión pública) es una de las áreas donde se requieren mejoras, ya que varios de los países observados no cuentan con instrumentos de planificación. A la par de las guías estratégicas se muestran áreas de oportunidad en el escrutinio público, metodologías para la preparación y evaluación de proyectos y la evaluación ex post de proyectos de inversión.

5) *InfraCompass* observa ocho elementos para evaluar las condiciones para la inversión pública: gobernanza, marco regulatorio, permisos, planeación, proceso de adquisiciones, actividad (naturaleza y magnitud de la inversión pública y nivel de participación del sector privado), mercados financieros, y capacidad de inversión de los países.

3. Caracterización de los planes nacionales de inversión en América Latina y el Caribe

Para caracterizar los planes de inversión de los 16 países sistematizados, se ha observado en primer lugar, la función que cumple el plan, sea ésta estratégica, programática o ambas. Estas categorías funcionales surgen de una revisión de la literatura disponible sobre los planes de inversión, y de un análisis de los mismos planes de inversión de SNIPs sistematizados, de acuerdo con el rol que cumplan en el ciclo de la política nacional de inversión pública. En este sentido, y siguiendo con las definiciones expuestas en la primera sección de esta nota, por un lado, se esperaría que los planes estratégicos exhiban características afines a su función. Tales como su alineación con los objetivos de las estrategias nacionales y/o internacionales, un marco multianual indicativo de montos agregados de inversión por área o sector prioritario, una posible orientación territorial, entre otros aspectos. Por otro lado, los planes programáticos serían aquellos que cuentan con listados de proyectos de inversión pública individualizados y evaluados, con su costeo, un presupuesto asignado y alguna especificación de las fuentes de financiamiento de los proyectos (recursos propios, préstamos, APP, donaciones). Por último, los planes estratégicos y programáticos presentarían algunas características de los dos grupos anteriores. Tanto para los planes estratégicos como para los programáticos se podría esperar alguna incorporación de indicadores de producto/resultado y criterios de priorización para la selección de proyectos.

La Figura 3 resume las características individuales observadas en los planes de inversión y expresadas en esta nota.

Figura 3. Características de los planes, estrategias o programas de inversión pública



Fuente: Elaboración propia, a partir de Schiavo-Campo y Tommasi, (1999), IMF (2015), Rajaram et. Al (2010), JICA (2018), OECD (2017), Kim, Jay-Hyung, Fallov, and Groom (2020), ILPES-CEPAL (2014), Contreras, Cartes y Pacheco (2010), Schwartz et al. 2020).

Adicionalmente a las características presentes en los planes y las funciones que cumplen, también se ha observado su fundamentación legal, el tipo de entidad responsable de su elaboración (finanzas, planificación, presidencia u otro) y la fase del ciclo de inversión pública en que los planes son elaborados. Es importante mencionar que un país puede contar con más de un plan de inversión, por ejemplo, tener un plan estratégico y también un plan programático; y que los tiempos de elaboración, entidad responsable y fundamentación legal puedan variar de un plan a otro en el mismo país, sin generar duplicidad ya que cada instrumento cumple una función distinta.

De los 16 países analizados en el [Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo](#), 12 de ellos elaboran planes, estrategias o programas nacionales de inversión pública (Figuras 1 y 4). De estos, 5 cumplen una función estratégica: Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá y República Dominicana. Es decir, proveen un marco indicativo multianual de los montos a invertir por objetivo de desarrollo, o sector estratégico de la planificación nacional. En un segundo grupo de planes se observa aquellos que cumplen una función programática: Ecuador, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. Estos planes integran un listado de proyectos que han sido evaluados y cuentan con presupuesto asignado para el primer año de ejecución. El tercer grupo de planes está conformado por aquellos que combinan ambas funciones: Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Perú. Estos planes muestran el vínculo entre la cartera de proyectos de inversión y los objetivos de desarrollo o sectores estratégicos de la planificación. Ecuador y República Dominicana se repiten en el primer y segundo grupo ya que elaboran planes estratégicos al inicio de sus administraciones presidenciales y programas de inversión pública de forma anual.

Figura 4. Planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe, según país, función y características.

PAÍS	NOMBRE DEL PLAN O ESTRATEGIA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA	FUNCIÓN	LISTADO DE PROYECTOS	COSTEO DE PROYECTOS	PRESUPUESTO ASIGNADO	PROYECCIONES MULTIANUALES	INDICADORES PRODUCTO / RESULTADO	CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN	PROYECTOS EVALUADOS	VINCULACIÓN CON OBJETIVOS NACIONALES E INTERNACIONALES
	Plan Nacional de Inversiones Públicas	Estratégica y Programática								
	Plan de Desarrollo Económico y Social 2016 - 2020	Estratégica								
	N/A	N/A								
	Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022	Estratégica								
	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022	Estratégica y Programática								
	Plan Plurianual de Inversión Pública	Estratégica								
	Programa Anual de Inversión Pública	Programática								
	Programa Anual de Inversión Pública (PAIP)	Programática								
	Programa de Inversión Pública (PIP)	Estratégica y Programática								
	Plan de Inversión Pública 2020	Estratégica y Programática								
	N/A	N/A								
	Programa de Inversión Pública 2019	Programática								
	Plan Quinquenal de Inversiones 2020-2024	Estratégica								
	En proceso de implementación	N/A								
	Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE)	Estratégica y Programática								
	Marco Plurianual de Inversión Pública 2017-2020	Estratégica								
	Plan de Inversión 2019	Programática								
	N/A	N/A								

Fuente: Elaboración propia en base del Observatorio Regional de Planificación y la Sistematización de los SNIP en América Latina y el Caribe 2019-2020 (ILPES/CEPAL). Los íconos en color intenso indican que la característica se encuentra presente en el documento de planificación de inversión pública elaborado por el país, los íconos en coloración tenue indican que el elemento no se incorpora en el documento de planeación o que no se cuenta con información al respecto.

3.1 Planes nacionales de inversión estratégicos (Bolivia, Ecuador, Colombia, Panamá y República Dominicana)

Los planes de Bolivia, Ecuador, Colombia, Panamá y República Dominicana han sido agrupados como planes estratégicos ya que proveen un marco indicativo multianual de los montos a invertir por objetivo de desarrollo, o sector estratégico de la planificación nacional y forman parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Adicionalmente, los planes de Ecuador, República Dominicana y Panamá mencionan la vinculación de los ejes estratégicos del PND con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Por tratarse de un marco de inversión agregado e indicativo, no se incluye el costeo individual de los proyectos de inversión y el presupuesto para su ejecución aún no ha sido asignado. También se destaca que estos planes son elaborados por las autoridades de planificación nacional (que a su vez son entes rectores de los SNIPs) al inicio de las administraciones presidenciales durante la fase de planeación del ciclo de política de inversión pública y su confección está fundamentada en leyes de planeación⁶, con excepción del plan de Panamá el cual es responsabilidad de la autoridad de finanzas y su base legal es la Ley No. 34 de Responsabilidad Social Fiscal.

Estos planes, con excepción del Marco Plurianual de Inversión Pública (MPIP) de República Dominicana, son de única publicación y no tienen actualizaciones posteriores. El MPIP se actualiza anualmente mostrando los montos agregados de inversión que se han ejecutado en años anteriores y los que se proyecta ejecutar en los siguientes años, lo cual provee un marco multianual para la elaboración del Programa de Inversión Pública del cual se dan detalles en la sección de planes de función programática.

Los planes de Bolivia y Ecuador⁷ ofrecen un marco plurianual de cinco años para la inversión pública por eje estratégico del PND (o su equivalente) sin incluir un listado de proyectos o mencionar proyectos relevantes. Este marco plurianual es acompañado por proyecciones de las fuentes de financiamiento de los proyectos (recursos propios, financiamiento externo y donaciones, sin mencionar asociaciones público-privadas). Por su parte, los planes de Colombia, Panamá y República Dominicana incluyen un listado de proyectos indicativos, sin incluir el costeo individual de los mismos. En el caso particular del Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022 de Colombia se destaca el proceso participativo de elaboración. El documento describe detalladamente las diferentes mesas de trabajo que se realizaron, en las cuales -entre otras cosas- se definieron los proyectos de inversión que son considerados más importantes para cada una de las regiones del país.

De forma generalizada, no se observa en estos planes indicadores de producto y/o resultado o criterios de priorización para la selección de proyectos de inversión.

6) *Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado de Bolivia, Ley 152 de Colombia, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de Ecuador y Ley de Planificación e Inversión Pública de República Dominicana.*

7) *El Plan Nacional de Desarrollo de Económico y Social 2016–2020 de Bolivia y el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 de Ecuador.*

3.2 Planes nacionales de inversión programáticos (Ecuador, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana)

En la clasificación de planes con función programática se han identificado los documentos elaborados por los SNIPs de Ecuador, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana⁸. Esto debido a que integran listados de inversiones donde se muestran los proyectos que han sido evaluados y registrados en el banco de proyectos, el costeo individual de los mismos y cuentan con presupuesto asignado para el primer año de ejecución. Estos planes también comparten la similitud de ser elaborados anualmente como parte de la fase de presupuestación del ciclo de política de inversión pública, y son incluidos como anexos en los proyectos de ley de presupuesto. El Programa de Inversión Pública de Nicaragua es el único entre estos planes que considera un horizonte plurianual a 4 años, es decir, muestra el presupuesto asignado para la ejecución del primer año y montos indicativos para los siguientes 3 años (cuando aplica). El plan de República Dominicana es elaborado por el ente rector del SNIP que también tiene a su cargo la planificación nacional, este plan está fundamentado en la ley de planificación⁹. Por su parte, los planes de El Salvador y Nicaragua están a cargo de los entes rectores de los SNIP dependientes de los ministerios de finanzas, y su elaboración se mandata en leyes de administración financiera¹⁰.

El plan de Ecuador es el único donde la responsabilidad de elaborarlo es compartida por la autoridad de planificación y la autoridad de economía y finanzas, estas entidades a su vez también comparten la rectoría del SNIP. Las funciones que ejecuta cada uno de los entes rectores, así como las demás entidades que participan en la elaboración de este plan están delimitadas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de Ecuador. La Secretaría Técnica Planifica Ecuador evalúa y avala los proyectos de inversión propuestos por las entidades públicas, mismo que es validado e incluido en el presupuesto anual por el Ministerio de Economía y Finanzas¹¹.

En la mayoría de estos instrumentos programáticos (El Salvador, Nicaragua, y República Dominicana) los listados de proyectos de inversión mencionan también las fuentes de financiamiento (recursos internos, externos y donaciones), sin ofrecer mayores detalles sobre los proyectos que son ejecutados bajo la modalidad de asociación público-privada.

Estos planes no incluyen una vinculación explícita con los objetivos de la planificación nacional o los ODS, tampoco incorporan criterios de priorización o indicadores de producto/resultados, ni una descripción de la territorialización del presupuesto de inversión.

3.3 Planes nacionales de inversión estratégicos y programáticos (Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Perú)

Entre los planes que son considerados tanto estratégicos como programáticos están los elaborados por Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Perú. Estos planes combinan las principales características de ambas funciones. Están explícitamente vinculados con los ejes o sectores estratégicos de la planificación nacional y cuentan con listados de proyectos (en el documento principal o como anexo), mostrando el costeo individual de los proyectos de inversión. Estos cinco planes también incluyen elementos de territorialización, incorporando diagnósticos de necesidades de inversión y proyectos específicos por territorio.

8) El Plan Anual de Inversiones de Ecuador, el Programa Anual de Inversión Pública 2020 (PAIP) de El Salvador, el Programa de Inversión Pública 2019 de Nicaragua y el Plan de Inversión 2019 de República Dominicana.

9) La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público de República Dominicana.

10) Ley Orgánica de Administración Financiera (Ley AFI) de El Salvador y Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario de Nicaragua.

11) De acuerdo con lo establecido en los artículos 6, 55, 56, 57, 58 y 59 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

A diferencia de las categorías presentadas anteriormente, estos planes no son elaborados por un tipo de autoridad predominante. En Argentina y Guatemala los entes rectores del SNIP y responsables de la elaboración de los planes de inversión se encuentran en la órbita de Presidencia. Mientras que en Costa Rica la rectoría del SNIP y elaboración del plan de inversiones está a cargo de la autoridad de planificación. En Honduras y Perú los planes son elaborados por los entes rectores de los SNIP ubicados en los ministerios de finanzas.

Respecto a la base legal de estos planes, en Argentina el plan de inversiones se detalla en la Ley de Inversión Pública, en Costa Rica en la Ley 5522 de Planificación, en Guatemala y Honduras en las leyes orgánicas de presupuesto y en Perú la elaboración del plan está estipulada en el Decreto Supremo N°242-2018-EF, mismo que también crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones de Perú.

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) de Costa Rica es elaborado al inicio de la administración presidencial y forma parte del PND, o sea se elabora durante la fase de planeación del ciclo de inversión pública, mientras que el resto de los planes de esta categoría son elaborados durante la fase de presupuestación y publicados anualmente de forma independiente al PND. La elaboración del PNDIP se destaca por la implementación de canales de comunicación para que la sociedad civil pueda enviar sus propuestas, y que éstas fueran tomadas en cuenta en la formulación del plan.

De forma distinta al resto de los planes de esta categoría -los cuales tienen horizontes multianuales de inversión-, el Programa Anual de Inversión Pública de Guatemala es el único cuya temporalidad es de corto plazo. Este plan también destaca por la participación directa de miembros de la sociedad civil, ya que parte de los proyectos incluidos en el programa de inversión pública son formulados por los Consejos Departamentales de Desarrollo. Estos Consejos están formados por diferentes actores e incorporan también a representantes de la sociedad civil; proveyendo así de un mecanismo institucional para la participación directa de la sociedad en la identificación, formulación y selección de proyectos de inversión pública desde los distintos territorios del país.

Una forma de verificar en qué medida han sido alcanzados los objetivos establecidos en la planeación es determinando indicadores de producto (km de carretera construidas, luminarias instaladas, etc.), y de resultado (hogares con acceso a energía eléctrica, escuelas con acceso a agua potable) para los proyectos públicos en los que se planea invertir. En este sentido, los planes de inversión de Costa Rica, Honduras y Perú incluyen indicadores de producto y/o resultados. El plan de inversiones de Costa Rica incorpora información de la línea base y las metas anuales, así como el indicador de verificación de avance. En el caso de Perú, se incluyen indicadores de resultados para cada una de las brechas identificadas en infraestructura y servicios públicos, y para cada una se establecen metas anuales en el cierre de dichas brechas, esto a partir de la ejecución anual de los proyectos de inversión. El Plan de Inversiones de Honduras, contiene una sección donde se detallan las principales metas físicas que se busca alcanzar en el año por sector, cuantificando también el número de beneficiarios que se busca atender y algunos de los resultados de producto esperados.

Todos los planes en esta categoría indican las fuentes de financiamiento en sus listados de proyectos. Sin embargo, Argentina, Costa Rica y Honduras son los únicos que identifican en sus planes, los proyectos a ejecutarse bajo la modalidad de asociaciones público-privadas (APP). En específico, el Plan de Inversiones Públicas de Argentina dedica una sección a presentar y describir los proyectos que se ejecutarán bajo esta modalidad. De forma similar el PNDIP de Costa Rica incorpora una descripción de las APP en el país y un listado de los proyectos que se planea ejecutar bajo esta modalidad, e incluso destaca la importante contribución que tienen estos proyectos con el alcance de los ODS e identifica los ODS a los cuales contribuyen directamente. El Plan de Inversiones de Honduras incorpora a las APP en diversas secciones del documento identificando los montos de inversión que se han ejecutado y los proyectos APP en específico que se planea ejecutar.

De los planes nacionales de inversión analizados, solamente el Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE 2020-2022) de Perú incorpora criterios de priorización¹². Es importante notar que en Perú no existen criterios de priorización aplicables a todos los proyectos en general, si no que estos son establecidos por los ministerios para los proyectos de los sectores a su cargo. A su vez, estos criterios de priorización sectoriales son aplicables para los proyectos presentados por gobiernos regionales y locales. Antes de elaborar los criterios de priorización los ministerios identifican las brechas sectoriales en infraestructura pública y servicios básicos, de acuerdo con lo establecido en el Art. 11 de la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y a partir de los hallazgos determinan valores que son utilizados como criterios de priorización. Es decir, se da un puntaje específico a proyectos que contribuyen al cierre de las brechas identificadas. Los criterios de priorización, sus pesos relativos y los puntajes obtenidos por cada uno de los proyectos de inversión son incluidos en el PMIE, mostrando así de una forma clara tanto la metodología como los resultados para cada proyecto¹³.

Por último, tal como se observó en los grupos anteriores, la vinculación explícita de los proyectos de inversión pública con los ODS es un tema pendiente en la mayoría de los planes de inversión. El PNDIP de Costa Rica es el único de los planes estratégicos y programáticos que muestra explícitamente los ODS vinculados directa e indirectamente con cada uno de los ejes estratégicos del plan y distribuye el listado de proyectos por eje estratégico, indicando los ODS relacionados con cada uno de los proyectos (cuando corresponde).

4. Reflexiones finales

Dada la actual situación de emergencia sanitaria por la que atraviesa el mundo, y el papel fundamental que juega la inversión pública en la recuperación económica y social de los países, es de particular importancia incrementar su eficiencia. Como se ha expuesto, una de las vías para mejorar la eficiencia de la inversión pública es mediante una planificación estratégica que responda a las necesidades y prioridades de los países, privilegiando la selección de los mejores proyectos de inversión.

Como conclusión de esta nota se puede observar que en la región se ha avanzado mucho en la planificación de la inversión pública, ya que la mayoría de los SNIP (12 de 16), contempla la elaboración de planes nacionales de inversión, ya sean planes estratégicos, programáticos o ambos. Estos instrumentos de planificación además de guiar la estrategia de inversión pública permiten transparentar las prioridades nacionales de inversión y la identificación de sinergias y complementariedades entre los proyectos.

Si bien sus características son heterogéneas, se puede apreciar que -en general- los planes de inversión analizados en esta nota incorporan elementos relevantes de acuerdo con los marcos de análisis existentes (listado de proyectos, costeo, presupuesto asignado y vinculación con la planificación nacional). Sin embargo, aún hay áreas donde existe espacio para mejorar su construcción, ejecución y evaluación. Tomando en cuenta las características y necesidades particulares de cada uno de los países, los planes de inversión se podrían beneficiar de incorporar algunas prácticas que aquí se han destacado, tales como la incorporación de criterios de priorización para la selección de proyectos, indicadores de producto/resultado y una explícita vinculación con los ODS.

12) Al respecto de los criterios de priorización, la literatura que aborda la planificación en la inversión pública destaca la importancia de la elaboración e implementación de criterios de priorización de proyectos de inversión que contribuyan en mayor medida a los objetivos y prioridades nacionales. Parte importante de la priorización es contar con criterios y mecanismos claros que permitan ordenar los proyectos de acuerdo con su potencial contribución al alcance de los objetivos de desarrollo de los países.

13) Otro plan destacable respecto a la incorporación de criterios de priorización es el Plan Maestro de Infraestructura de El Salvador 2019 - 2030. Este es un plan multisectorial, que tiene un listado de proyectos con orden de prioridad de acuerdo con el resultado del análisis de relación costo-beneficio de cada proyecto. Similar al plan de Perú, se dedica una sección del plan a la explicación de la metodología de priorización utilizada para cada uno de los sectores contemplados en el plan.

La inclusión de criterios de priorización sigue siendo una tarea pendiente, que actualmente sólo Perú ha implementado de forma transversal, tanto en el plan nacional de inversiones como en los planes sectoriales. Los criterios de priorización en los planes facilitarían la transparencia en el proceso de selección de aquellos proyectos que después de ser evaluados demuestran ser los que contribuyen en mayor medida a los objetivos nacionales de desarrollo. También es relevante que los planes incorporen líneas base, objetivos e indicadores para sus proyectos, como lo hace Costa Rica. De esta forma se podría dar seguimiento al avance en productos y resultados de los proyectos de inversión pública, y medir así su contribución al alcance de los objetivos estratégicos de la planificación nacional e internacional.

Todos los países mencionados en esta nota se han comprometido con la implementación de la Agenda 2030. Sin embargo, la incorporación de los ODS en la planificación de la inversión pública es tarea pendiente. El PNDIP de Costa Rica es el único plan que identifica explícitamente el vínculo entre los ODS y los proyectos de inversión. Una mejor vinculación permitiría no sólo observar a cuál o cuáles ODS está contribuyendo, sino también a cuantificar cuántos proyectos de inversión y qué montos se están invirtiendo para el logro de cada uno de ellos, facilitando de esta manera la clara identificación de la relación que guarda el presupuesto de la inversión pública con el cumplimiento de los ODS.

En la medida en que estos planes funcionen como herramientas que transparenten y orienten la inversión pública, como resultado de un proceso de análisis y evaluación de prioridades, se podrá mejorar la planificación de la inversión y así influir en incrementar la eficiencia de la inversión en capital. Esto se puede traducir en crecimiento económico, mayor productividad (IMF 2016) y creación de valor público, equidad social, cierre en las brechas de desigualdad y generar mejoras en la calidad de vida de la población.

Para mayor información sobre los planes de inversión pública y los SNIPs ver: [Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo/es/inversión-pública](#) y [Guía de navegación](#).

The screenshot displays the website interface for the Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. The main navigation bar includes links for Países, Planificación, Territorio, Inversión Pública, Gobierno abierto, ODS, Marcos Legales, Documentos, and Recursos de difusión. The 'INVERSIÓN PÚBLICA' section features a 'Portal Red SNIP' and three repositories: Sistemas Nacionales de Inversión Pública, Repositorio de Metodologías SNIP, and Repositorio de Marcos legales SNIP. Below this, four circular statistics are presented:

- 11**: de los 16 países analizados cuentan con planes nacionales de inversión pública, de corto y/o mediano plazo; en 4 de éstos planes se vinculan con los ODS.
- 100%**: de los 16 países analizados cuentan con un banco de proyectos; 7 de los cuales son abiertos a la ciudadanía.
- 15**: de los 16 países analizados cuentan con metodologías de formulación y evaluación ex ante de proyectos; 11 cuentan con metodologías de evaluación ex ante específicas y 4 con metodologías de evaluación ex post.
- 7**: países de los 16 analizados tienen a la autoridad de planificación como una entidad rectora del SNIP.

At the bottom, the 'Marco Conceptual' section explains that SNIPs are formed by a set of institutional, methodological, and procedural elements that regulate the public investment process in a country. It includes buttons for 'Ver' and 'Descargar'.

Bibliografía citada

- Armendáriz, E., Contreras, E., Orozco, S. & Parra, G. (2016). La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile
- Dabla-Norris (2011). Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf>
- International Monetary Fund (2016). Making Public Investment More Efficient. Staff Report. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Making-Public-Investment-More-Efficient-PP4959>
- International Monetary Fund (2018). Public Investment Management Assessment - Review and Update. Serie: Policy Papers. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/05/10/pp042518public-investment-management-assessment-review-and-update>
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2018). Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42396-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-un-gobierno-abierto-centrado>
- Ortegón, E., & Pacheco, J. F. (2004). Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. Santiago de Chile: CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5601/1/S046536_es.pdf
- Máttar, J., & Cuervo, L. M. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas, Libros de la CEPAL, N°148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/10/S1700693_es.pdf
- Perrotti, D. & Vera Rueda, M. (2014). Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina: resultados de la encuesta 2014. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37862-avances-retos-sistemas-nacionales-inversion-publica-america-latina-resultados-la>
- Serebrisky, T., Suárez-Alemán, A., Pastor, C., & Wohlhueter, A. (2017). Increasing the efficiency of public infrastructure delivery: evidence-based potential efficiency gains in public infrastructure spending in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: Inter-American Development Bank
- Schiavo-Campo, S., & Tommasi, D. (1999). Accounting in Managing Government Expenditure, Manila: Asian Development Bank.
- Schwartz, Gerd, Manal Fouad, Torben Hansen, and Geneviève Verdier, eds. (2020). Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Rajaram, A., Le, T. M., Biletska, N., & Brumby, J. (2014). A Unified Framework for Public Investment Management. Washington, DC: World Bank Group. <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5397>
- World Bank (1998). Public Expenditure Management Handbook, Washington, DC: The World Bank.



<https://observatorioplanificacion.cepal.org>

El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo es un espacio dinámico de análisis, información y construcción colectiva de conocimiento para los gobiernos, la academia, el sector privado y la sociedad civil, sobre la planificación para el desarrollo en América Latina y El Caribe. Su creación responde a una demanda generalizada de los Estados de la región para fortalecer las prácticas de planificación.

El Observatorio tiene como objetivo central apoyar a los países de América Latina y El Caribe en el fortalecimiento de sus procesos de planificación y gestión pública, así como contribuir en la vinculación de dichos procesos a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de acuerdo con las realidades y prioridades nacionales y sub-nacionales.

En este espacio, se ofrecen referencias de los sistemas nacionales de planificación pública de los 33 países de la región además de otro tipo de informaciones de interés vinculadas a la planificación pública, a la implementación de políticas, a los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Como espacio de intercambio de información y conocimiento, el Observatorio pretende promover sinergias y fomentar la coordinación en el fortalecimiento de capacidades en la región.

