
manuales

Los sistemas nacionales de
inversión pública en Barbados,
Guyana, Jamaica y Trinidad y
Tabago

Edgar Ortegón

Diego Dorado



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)
Área de proyectos y programación de inversiones

Santiago de Chile, enero del 2006

Este documento fue elaborado por Edgar Ortegón, Jefe del Área de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES y por Diego Dorado, consultor del ILPES. Los autores agradecen de manera especial los comentarios y observaciones durante su preparación en los respectivos países de las siguientes personas: Winston Doorkeran, miembro del Parlamento de Trinidad y Tabago y líder político del United National Congress (UNC). Rudolf Buitelaar, Subdirector de la Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, por todo el respaldo logístico e intelectual brindado desde Puerto España, a Michael Baptiste, Operations Specialist, Representación del BID en Trinidad y Tabago, Joseph Howard, Permanente Secretary del Ministerio de Planificación y Desarrollo de Trinidad y Tabago, a Carl Howell, Country Economist del Banco de Desarrollo del Caribe, a Herman Harewood, Permanent Secretary del Ministerio de Finanzas de Barbados, Graeme Hansen, Public Finance Management Adviser, de CARTAC, a Rolda Grey, Directora de la Public Expenditure División del Ministerio de Finanzas de Jamaica, Leila Palmer, Directora de la External Cooperation Management Division, del Instituto de Planificación de Jamaica y a Oscar Spencer, Oficial a Cargo del BID en Jamaica. Los autores también desean agradecer a las Oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago por el respaldo para concretar entrevistas con funcionarios gubernamentales y especialmente por el suministro de documentos y estudios sobre los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) en los respectivos países. De igual manera, se agradece a los responsables de las Oficinas de Presupuesto y de Planificación en cada país por ayudar en el estudio de los SNIP mediante documentos y comentarios. El trabajo se ha beneficiado de igual manera de los trabajos suministrados y realizados sobre la materia por el Caribbean Development Bank (CDB), el BID, el Banco Mundial, el CARICOM y CEPAL/ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-886X

ISSN electrónico 1680-8878

ISBN: 92-1-322817-1

LC/L.2436-P

LC/IP/L.265

Nº de venta: S.05.II.G.182

Copyright © Naciones Unidas, enero del 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Tabla de siglas	5
Resumen	7
Introducción	9
1. Características fundamentales de los estados insulares del Caribe	11
2. Sistemas de inversión pública	19
2.1. Primer eje temático: coordinación y fuentes de financiamiento.....	20
2.1.1. Financiación de la inversión pública	23
2.2. Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación (prospectiva y previsión).....	26
2.2.1. Planeación de largo plazo	30
2.3. Tercer eje temático: ciclo programático (plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos).....	31
3. Descripción de los países	35
3.1. Barbados	35
3.1.1. Descripción del sistema	36
3.1.2. Reforma del sector público.....	37
3.1.3. Esquema institucional.....	38
3.1.4. Proceso presupuestal	39
3.1.5. Manejo y gerencia de proyectos	39
3.1.6. Soporte legal	40
3.1.7. Definiciones básicas	40
3.2. Guyana	40
3.2.1. Descripción del sistema	41
3.2.2. Esquema institucional.....	43
3.2.3. Proceso presupuestal	44

3.2.4.	Soporte legal	44
3.2.5.	Definiciones básicas	45
3.3	Jamaica	45
3.3.1.	Descripción del sistema	46
3.3.2.	Esquema institucional	47
3.3.3.	Proceso presupuestal.....	48
3.3.4.	Soporte legal	49
3.3.5.	Manejo y gerencia de proyectos	49
3.3.6.	Definiciones básicas	50
3.4.	Trinidad y Tabago	50
3.4.1.	Descripción del sistema	51
3.4.2.	Instrumentos de planificación.....	52
3.4.3.	Reforma del sector público.....	53
3.4.4.	Esquema institucional	53
3.4.5.	Proceso presupuestal.....	54
3.4.6.	Soporte legal	55
3.4.7.	Definiciones básicas	55
4.	Conclusiones.....	57
5.	Información comparada de los países	61
	Bibliografía	71
	Serie manuales: números publicados.....	75

Índice de tablas

Tabla 1	Inversión pública en los países del Caribe, 2003	20
Tabla 2	Saldo corriente y saldo de capital.....	24
Tabla 3	Deuda externa total, diciembre 2004.....	25
Tabla 4	Financiación de los gastos de inversión para 2004/05	26
Tabla 5	Relación entre el PIB y la inversión pública	28
Tabla 6	Características generales de los sistemas de planificación	30
Tabla 7	Instituciones participantes en el desarrollo de los proyectos según el ciclo del proyecto	50
Tabla 8	Indicadores económicos básicos.....	61
Tabla 9	Características de los sistemas políticos y de gobierno.....	61
Tabla 10	Entidades que lideran el manejo fiscal y los sistemas de planificación.....	62
Tabla 11	Características generales de los sistemas financieros	62
Tabla 12	Barbados: plan de inversiones por agencia presupuestal	62
Tabla 13	Guyana: plan de inversiones por agencia presupuestal.....	63
Tabla 14	Jamaica: plan de inversiones por agencia presupuestal	65
Tabla 15	Trinidad y Tabago: Plan de inversiones por agencia presupuestal	68

Tabla de siglas

BID / IADB	Banco Interamericano de Desarrollo / Inter–American Development Bank
CARICOM	Caribbean Community
CARTAC	Caribbean Regional Technical Assistance Centre
CDB	Caribbean Development Bank
CDCC	Caribbean Development and Cooperation Committee
CGCED	Caribbean Group for Co–operation in Economic Development
CIDA	Canadian International Development Agency
ECCM	Eastern Caribbean Common Market
ECLAC/CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FAA	Fiscal and Administrative Act–Jamaica
FFMP	Fiscal and Financial Management Programme–Guyana
FMAA	Fiscal Management and Accountability Act, 2003–Guyana
GATE	Government Assistance for Tuition Expenses Fund–Trinidad and Tabago
IARM	Interagency Resident Mission
IDC	Island Developing Countries
IFMAS	Integrated Financial Management System
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIND	Management Institute for National Development–Jamaica
MTSIP	Medium Term Public Sector Investment Programme

MTSPF	Medium Term Socioeconomic Policy Framework–Jamaica
NDS	National Development Strategy–Guyana
OECS	Organisation of Eastern Caribbean States
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCMD	Project Cycle Management Division
PIOJ	Planning Institute of Jamaica
PIU	Public Investment Unit–Barbados
PPC	Planning and Priorities Committee–Barbados
PRODEV	Program to Implement the External Pillar of the Medium–Term Action Plan for Development Effectiveness
PSC	Preselection Committee–Jamaica
PSIP	Public Sector Investment Programme
SEPF	Social and Economic Policy Framework–Trinidad y Tabago
SIDE	Small Island Developing States
SIE	Small Island Economies
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SPS	State Planning Secretariat, Ministry of Finance–Guyana
SSIP	Social Sector Investment Programme–Trinidad and Tabago
UE	Unión Europea
UN/DTCD	United Nations, Department of Technical Cooperation for Development
UNCTAD	United Nations Conference for Trade and Development
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research

Resumen

Este documento sintetiza las principales características de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) en Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, como muestra representativa de la situación en toda la subregión del Caribe. Durante su elaboración se han analizado todas las variables que conforman los Sistemas de Inversión siguiendo el enfoque metodológico del ILPES, aplicado al resto de países de América Latina, con el objeto de facilitar el análisis comparativo y destacar las principales diferencias, similitudes y rasgos propios, teniendo en cuenta la institucionalidad, las normas, los procedimientos, los recursos y los criterios de política propios de los países del Caribe.

El documento parte con una reseña sobre las más destacadas propiedades, que desde el punto de vista de la política económica, enfrentan los estados insulares del Caribe, asociadas a su tamaño pequeño, aislamiento, escasez de recursos, dependencia de las fluctuaciones de los mercados externos y alto riesgo a los desastres naturales. Dentro del balance de ventajas y desventajas, desde el punto de vista de los SNIP, se destaca el rol que pueden jugar los bienes transables y los no transables frente a las deseconomías de escala y las potencialidades para la cohesión social y la mayor cercanía entre el Estado y los ciudadanos para identificar y ejecutar proyectos de inversión.

El análisis de los SNIP en Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago se centra fundamentalmente en la forma como se desenvuelven tres ejes temáticos: coordinación y fuentes de financiamiento de proyectos y programas; las Funciones Básicas de la Planificación (evaluación, prospectiva, coordinación) y el ciclo programático dado por las relaciones entre plan-programación de inversiones-programación presupuestaria y proyectos. Se examina el valor agregado o contribución neta que realizan los SNIP, ya sea como proceso para mejorar la calidad de la inversión, por los márgenes con que se dispone para reorientar el desarrollo económico y social de las islas o como instrumento puente entre la planificación estratégica y la asignación eficiente de la inversión y el presupuesto. Por último, se examinan las implicaciones de diverso orden que plantea un enfoque sistémico entre los niveles estratégico (macro), programático (meso) y operativo (micro) de los proyectos y programas, teniendo en cuenta el rol de los involucrados, las políticas, los plazos y principalmente las relaciones entre las unidades ejecutoras de proyectos y las oficinas nacionales de presupuesto, de acuerdo a la evolución del ciclo del proyecto.

Las fuentes de información para el presente trabajo se basaron en documentos y publicaciones oficiales suministrados por las agencias responsables en cada país o mediante acceso vía Internet a la más variada gama de instituciones nacionales y multilaterales. Una misión a cada uno de los países en cuestión, permitió mediante entrevistas complementar el escenario informativo y validar hipótesis. El aporte e interés de numerosas personas fue fundamental para lograr este producto, el cual se espera facilite el debate y promueva el intercambio de experiencias entre los países de América Latina y el Caribe y, entre los cuatro países analizados y el resto de la subregión.

Introducción

Las inversiones públicas son desde el punto de vista macroeconómico la variable clave que tiene cualquier gobierno para apoyar el desarrollo de las economías, realizando inversiones en aquellos sectores que de acuerdo a su plan de gobierno considera prioritarias para alcanzar sus metas de desarrollo. Así mismo, es la variable a través de la cual, el Gobierno puede intervenir en la economía para cumplir con un aspecto fundamental de su mandato social de garantizar una aceptable prestación de los servicios básicos para la comunidad. Por lo tanto, en que invertir y como manejar estas inversiones se vuelven preguntas claves en el momento de distribuir y asignar recursos. Los sistemas de inversión pública, se diseñaron con el fin de apoyar a los gobiernos en la orientación y manejo de estos recursos.

Sin embargo, la realidad muestra que estos sistemas no en todos los casos funcionan adecuadamente, por diferentes razones, entre las cuales se encuentra: la falta de planificación, las limitaciones fiscales, las diferencias institucionales, entre otras. En el presente documento, se busca hacer un breve presentación de la forma como estos sistemas operan en cuatro países del Caribe: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago. Países que han sido seleccionados por su tradición en el tema y su representatividad a nivel regional.

El documento no busca ir mas allá de un análisis descriptivo en el que se identifican algunas de las fortalezas o debilidades de estos sistemas, considerándolo como un primer paso en aras de documentar y fortalecer los sistemas de esta región, conformada por países pequeños con aislamiento físico y escasez de recursos.

El análisis a los sistemas, se centra en tres ejes temáticos, tradicionalmente usados por el ILPES para entender estos sistemas: el de coordinación y financiación, el de las funciones básicas de la planificación y el ciclo programático, aspecto que será tratado en la segunda sección del documento.

Para la elaboración del documento, el primer paso consistió en una amplia búsqueda de bibliografía vía Internet y en los centros de documentación de los Ministerios de Finanzas de cada uno de los países, así como en las entidades multilaterales como el BID y el Banco Mundial, quienes además de documentar el manejo del gasto público en sus áreas de competencia, han escrito documentos que analizan, aportan y desarrollan teorías alrededor del mismo.

El segundo paso consistió en la realización de entrevistas con los diferentes actores de los sistemas de inversión, en una misión realizada entre el 10 y el 21 de octubre de 2005 a estos países,¹ en la que se contó con la colaboración de la oficina regional de la CEPAL para el Caribe y las diferentes oficinas del BID, a las que se le agradece por su apoyo logístico y colaboración temática.

El documento se ha dividido en cuatro grandes secciones: en la primera, se hace una reseña de las características de los estados pequeños insulares, clasificación en la que se puede incluir a la totalidad de los países seleccionados y a la mayoría de los países del Caribe. En la segunda, como se mencionó, se analizan los Sistemas de Inversión Pública de manera conjunta, siguiendo cada uno de los ejes temáticos aplicados por el ILPES. La tercera, presenta una descripción de cada uno de los sistemas de inversión de los países, analizados; concluyendo con una sección en la que se presentan conclusiones y recomendaciones.

¹ La misión incluyó entrevistas con los representantes de las oficinas de planificación, presupuesto y organismos multilaterales en Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago. La información de Guyana se basó en los resultados del trabajo realizado por Diego Dorado durante 2004 y 2005 en Guyana, quien se desempeñó como coordinador técnico internacional del programa de fortalecimiento del sistema de inversiones públicas de Guyana, financiado por el BID.

1. Características fundamentales de los estados insulares del Caribe

Las numerosas instituciones que trabajan o han trabajado en el Caribe tales como ECLAC, CARICOM, CDCC, OECS, ECCM, UN/DTCD, CDB y muchas otras más de la familia de Naciones Unidas, le han dedicado una especial atención al análisis de las características y particularidades que presentan los países del Caribe, que por su naturaleza de islas enfrentan una mezcla singular de desafíos, restricciones y de potencialidades. Todas ellas se enmarcan dentro de la literatura inglesa bajo el nombre de Small Island Economies (SIE), Small Island Developing States (SIDE) o Island Developing Countries (IDC). Esta sección se presenta como introducción al análisis de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) en el Caribe por cuanto consideramos que es importante resaltar y examinar de que manera las particularidades de las SIE influyen en el diseño, evaluación, ejecución y administración de los proyectos de inversión pública. Por esta razón, también consideramos importante delinear los principales rasgos o peculiaridades que esta categoría de países conlleva y como ha evolucionado el pensamiento sobre la materia desde el punto de vista del desarrollo y la planificación.

- a) En 1983 el Movimiento de los No Alineados, convocó a un encuentro de expertos sobre los IDC y sugirió la siguiente definición: “Estos países tienen una población pequeña, típicamente inferior a las 400.000 personas y raramente superior al 1.000.000 de habitantes y una limitada área geográfica, inferior a los 700 kilómetros cuadrados y raramente superior a los 4.000 kilómetros cuadrados”.² De igual manera, en muchas de las Resoluciones de la UNCTAD y la Asamblea General de la ONU el concepto de pequeño (smallness) siempre aparece asociado a la combinación de tres factores: población, tierra y recursos naturales, con el agravante sobre el tamaño geográfico de que en la mayoría de los casos, debido al origen geológico (volcanes oceánicos), es improbable que tengan minerales de valor económico y sí por el contrario especiales problemas en el suministro de agua.³
- b) Gerard Fischer, experto de UN/DTCDC presentó en la Tercera Reunión de Directores de Planificación del Caribe (Port of Spain, 1983) un interesante documento donde centró la atención en tres rasgos fundamentales: aislamiento, apertura y pequeño (smallness–openness–remoteness). Cuarenta y siete de cincuenta y ocho pequeñas islas se localizan 500 kilómetros lejos del continente más cercano. Aún más, de las 21 islas que están más de 1.500 kilómetros distantes del continente más cercano, 11 tienen un área por debajo de los 1.000 kilómetros cuadrados y una población inferior a los 100.000 habitantes. En este contexto, el problema de la lejanía se asocia más a una función de frecuencia, confianza y conveniencia de los sistemas de transporte y comunicación, lo cual a su vez depende del tamaño del mercado y de las tecnologías del transporte y las comunicaciones. Esto se ve reflejado claramente en el tiempo que se gasta para viajar entre la capital de un país y su país vecino. Sin embargo, el mayor impacto de la lejanía, expresaba, se manifiesta en el financiamiento elevado de los proyectos de servicios públicos, por cuanto tienen que ser suministrados a una pequeña y dispersa comunidad con altos costos per cápita de infraestructura básica en educación, salud, vivienda, hospitales, puertos y aeropuertos.⁴
- c) Gladstone G. Bonnick, como miembro del Inter–Agency Resident Misión (IARM) para la Organization of East Caribbean States (OECS), en 1983 ya vislumbraba la importancia para el PSIP de la capacitación en áreas de la política fiscal y la planificación por proyectos, con énfasis en todo lo relacionado con preparación, evaluación y seguimiento físico–financiero. Enfatizaba, además, con gran visión, la importancia de la coordinación institucional para implementar con eficacia el plan anual, el plan de mediano plazo y el presupuesto fiscal. Para ello, consideraba fundamental la integración entre los principales involucrados: la Oficina de Planificación, la Oficina de Presupuesto, el Banco Central, la Oficina de Estadísticas y las de Contabilidad y Auditoría.⁵ Por estas razones, caracterizaba como procesos de “baja implementación” al PSIP al igual que otro destacado economista, con base en la experiencia de América Latina, caracterizaba a los SNIP como sistemas de “baja responsabilidad”.⁶
- d) En un trabajo pionero de Real de Azúa (1977) y mencionado en otro trabajo del ILPES (1981) se destacan siete posibles criterios para realizar una entrada a la discusión sobre la pequeña dimensión nacional: a) la irrelevancia radical, donde la dimensión no es variable decisiva ni importante; b) las ventajas absolutas derivadas del tamaño; c) la existencia de

² United Nations. General Assembly. “Island Development Countries: measures taken by the international community and recommendations for future action”. Note by the Secretary General (1984).

³ Final Document of Non Aligned Meeting of Experts on Small Island Developing Countries, Grenada, (1983).

⁴ Gerard Fischer, “Small Island Countries: Development Problems and Policy Needs”, Third Meeting of Caribbean Heads of Planning; Port of Spain, (1983).

⁵ United Nations. Department of Technical Co-Operation for Development. “Development Problems and Policy Needs of Small Island Economies”. Kingstown, St. Vincent and the Grenadines (1983).

⁶ Gladstone G. Bonnick. “Effective utilization and Coordination of Technical Co-operation and External Finance”; Kingstown, St. Vincent and the Grenadines (1983).

proporcionalidad o de reducción a escala; d) las ventajas y desventajas compensatorias enfocadas sobre la antítesis entre lo cualitativo y lo cuantitativo; e) las ventajas y desventajas relativas derivadas del tamaño; f) diferencias entre entidades comunitarias como resultado de agregación de variables, donde el tamaño de la población y el territorio son preponderantes; g) la futilidad de un planteo aislacionista. Descartando las posiciones extremas, quizás lo más relevante sea el planteamiento sobre las ventajas y desventajas relativas del tamaño desde el punto de vista de la planificación económica y social y el diseño de las políticas públicas. Si se incorporan los efectos de la globalización, de las tecnologías de la información y de la comunicación, del progreso técnico y del conocimiento como nuevo paradigma tecnológico, la transformación productiva no depende necesariamente del tamaño de los países. Basta para ello observar a países como Singapur o Suiza, donde este último exporta una cifra igual a todos los países miembros del MERCOSUR siendo pequeño y sin contar con recursos naturales.⁷

e) En el renombrado seminario celebrado en Kingstown (1983), los numerosos trabajos que se presentaron sobre los problemas del desarrollo y necesidades de políticas específicas en los pequeños estados insulares, permitieron ampliar las ideas y los puntos de corte entre una economía pequeña y una grande. Sin embargo, quedó claro que se trataba de un concepto “multidimensional” y dependiendo del contexto en que se desenvuelva o la variable que se escoja, un país puede llamarse pequeño por su tamaño geográfico, por el tamaño de su población, por su base de recursos naturales o por el tamaño de su mercado. Así, puede ser pequeño por sus características naturales o por sus características económicas.⁸ En este mismo orden de ideas, una investigación financiada por CIDA con el apoyo del Banco Mundial para los países del Caribe Oriental (1981), cuyos resultados fueron discutidos en Antigua, se resumieron los rasgos más sobresalientes de esta categoría de países: tierra arable reducida, en comparación con el área total; escasez de minerales y energía; dependencia de unos o dos commodities con sus inevitables vaivenes de los precios y las condiciones de demanda externa (price takers); mercados domésticos muy pequeños y severas restricciones en cuanto a la disponibilidad de capital y ahorro tanto público como privado y externo. Sin embargo, frente a estas condiciones objetivas, también se relevó que los países del Caribe presentan una abundante oferta de mano de obra pero a la vez, afectada por una combinación de altas tasas de crecimiento de la población junto a históricas altas tasas de emigración de los grupos con mayor calificación. Por último, el estudio en cuestión destaca, de igual manera, las dificultades y condiciones del transporte y las comunicaciones, especialmente en puertos, aeropuertos e instalaciones para el turismo.⁹

f) Con ocasión de la Sesión 39 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se preparó un Informe Especial para la Secretaría General (1984) sobre el desarrollo de los países pequeños en el cual además de mencionar las anteriores facetas, se destacó la fragilidad de sus ecosistemas y el medio ambiente y su alta vulnerabilidad a los desastres naturales como resultado ya sea de factores meteorológicos (ciclones, tornados, huracanes o sequía) o geológicos (erupciones volcánicas o terremotos). Junto a estos dos factores se agrega la vulnerabilidad y dificultad para planificar, mitigar y prevenir de manera independiente el uso indiscriminado de los recursos marinos y submarinos.¹⁰

⁷ CIDA in consultation with the IBRD “Problems, Needs and Priorities for Consideration in Planning Development Assistance for LDC’s of the Eastern Caribbean” (1981)

⁸ United Nations, Department of Technical Co-Operation for Development, “Development Problems and Policy Needs of Small Island Economies”; Interregional Workshop on Development Planning; Kingstown, St. Vincent and the Grenadines (1983)

⁹ CIDA. “Problems, Needs and Priorities for Consideration in Planning Development Assistance for LDC’s of the Eastern Caribbean” (1981).

¹⁰ United Nations. “Island developing countries: measures taken by the international community and recommendations for future action” Note by the Secretary General (1984).

- g) UNITAR patrocinó un estudio pionero denominado “Small States and Territories” (1969)¹¹ mediante el cual se hizo un llamado de atención a los organismos internacionales sobre las particularidades que desde el punto de vista económico y social enfrentaban los países insulares pequeños y la urgencia de definir estrategias específicas de desarrollo con una visión amplia de sus potencialidades y debilidades. Así, es importante destacar que en el caso del Caribe el principal instrumento multilateral para la movilización de recursos externos partió con el Caribbean Group for Co-operation in Economic Development (CGCED), presidido por el Banco Mundial, el cual desde un comienzo indicó que la asistencia financiera externa era fundamental para suplir la escasez de capital que presentaban los países del Caribe (1977).¹²
- h) En 1983 se creó el Interagency Resident Misión (IARM) en Antigua como respuesta a las especialidades necesidades de los países de la Organización de los Países del Caribe Oriental (OECS). Cabe hacer notar que en el primer Informe del IARM presentado al CGCED en febrero de 1984 y el plan de trabajo para los subsiguientes años, un alto porcentaje del tiempo y conocimiento técnico de los expertos y consultores de la Misión (evaluación and task forces) estaban asignados a los temas teóricos y prácticos de la programación de las inversiones del sector público (PSIP) en Antigua, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts/Nevis, St. Lucia, St Vincent.¹³
- i) Trevor M.A. Farrel desarrolló como respuesta a la dependencia estructural de los Estados del Caribe de las importaciones de petróleo, a excepción de Trinidad y Tabago, un modelo de planificación del sector energía que bautizó con el nombre de AFROSIBER. Este modelo, extensivo a otros sectores, tuvo un alto impacto en su época y su gran mérito consistió en llamar la atención sobre la importancia de las tareas de la planificación y fundamentalmente en la urgencia de seleccionar y ejecutar los proyectos con un pensamiento estratégico. El modelo planteaba varias etapas básicas para considerar exitoso el esfuerzo de planificación en el Caribe. Por su gran aporte al debate teórico y práctico del momento quizás convenga resaltar los aspectos relacionados con el fortalecimiento institucional, la creación de esquemas organizacionales efectivos, la formación de cuadros técnicos con las habilidades suficientes para diseñar y ejecutar proyectos, el compromiso político explícito y la información oportuna. Sobre estas bases, los pasos siguientes del modelo se relacionaban con la fijación de objetivos precisos, el seguimiento físico-financiero de las metas establecidas, la evaluación de las alternativas con sus externalidades y la estimación de los impactos de los proyectos.¹⁴
- j) En línea con lo anterior, Noel Boissier, consultor del Institute of International Relations, condujo por encargo del ILPES, un estudio sobre los Sistemas de Planificación en el Caribe (1980) y entre otras valiosas conclusiones mencionaba la mayor importancia para los Estados Insulares del Caribe de la planificación y la cooperación, en contraste con los de América Latina, para enfrentar el aislamiento, la balcanización, el pequeño tamaño y la escasez de recursos. Sin embargo, a pesar de esta situación el estudio señalaba que lo que se encontraba era básicamente una programación presupuestaria de corto plazo que a lo sumo se podría llamar de planificación por proyectos. Los elementos ausentes eran la falta

¹¹ UNITAR, “Small States and Territories; New York, Arno Press (1971).

¹² Report on the Inter.-Agency Resident Mission (IARM). 1985.

¹³ IARM. “Study on the Staffing Gap in OECS Members and Economic Secretariat” (1984).

¹⁴ Trevor M. A. Farrel, “How to plan: AFROSIBER-The nine point planning method and its implication to development planning”, the University of the West Indies, St. Augustine Department of Economics. Port of Spain, (1980).

de visión de largo plazo constreñida por factores institucionales internos y presiones económicas externas. Se indicaba que todos los países podrían contar con una estructura administrativa para la planificación pero casi ninguno usaba efectivamente los instrumentos de planificación. Simultáneamente, la planificación era visualizada como la tarea de un departamento en particular y no como un proceso integral de toda la sociedad en procura de unas metas claramente establecidas, donde se reflejaran tareas cognitivas para monitorear y comprender los cambios, proyectivas para visualizar el futuro, organizativas para generar sinergias entre los actores y educativas para crear conciencia sobre sus ventajas.¹⁵

- k) En línea con estas ideas, una institución financiera clave es el Caribbean Development Bank (CDB), el cual atiende a 17 países incluyendo a Belice y Guyana. Entre sus principales prioridades para maximizar el uso de sus recursos humanos, financieros y físicos se destacan el desarrollo de la capacidad productiva, la competitividad internacional y el sostenido mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Dentro de este marco de acción, desde sus inicios el CDB ha apoyado sustantivamente todo lo relacionado con la gestión del ciclo de los proyectos para mejorar mediante desarrollos metodológicos y la capacitación, la eficiencia, la equidad y el impacto de los proyectos de inversión. En los Informes anuales del CDB la sección dedicada al Programa de Inversión del Sector Público (PSIP) recibe una alta consideración y trascendencia por cuanto refleja en cierta manera el enfoque predominante de planificación por proyectos y la forma como los gobiernos orientan y asignan sus recursos.¹⁶ Una revisión somera del PSIP en los últimos Informes permite identificar como asignaciones prioritarias el acelerar el crecimiento económico, la preservación del medio ambiente, la reducción de la pobreza, la reestructuración institucional y la transformación productiva para lograr unas sociedades en lo externo globalmente más competitivas y en lo interno socialmente cohesionadas. Sin embargo, casi en todos los Informes se resalta la carencia de capacidades institucionales y de gestión fiscal para formular y ejecutar un plan de inversión de mediano y largo plazo y las deficiencias de los proyectos en cuanto a sus criterios para definir impactos o reducción de la pobreza.
- l) Otra importante institución es el Caribbean Development and Co-operation Committee (CDCC), creado en 1975, el cual para el cumplimiento de sus mandatos la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) actúa como Secretaría Técnica, respaldando todas sus labores y dando cuenta a los Gobiernos de los logros de su programa de trabajo. Cada año el CDCC convoca la Reunión de Expertos el Caribe y en su Agenda el tema del PSIP ocupa un papel preponderante.
- m) Dentro de dicho esquema, en la cuarta Sesión del CDCC celebrada en Paramaribo (1979) se acordó encomendarle a la CEPAL, en consulta con todos sus Gobiernos miembros, un informe que diera cuenta de las principales necesidades y características socioeconómicas de los países del Caribe, incluyendo los factores externos, mediante el cual se pudiera definir una estrategia internacional de desarrollo que le permitiera encaminar a los países de la subregión hacia un nuevo orden económico internacional. Fruto de esta iniciativa fue la publicación de un trascendental documento que se publicó y analizó bajo el nombre de Estrategia para los Países del Caribe Durante la Tercera década del Desarrollo (1980).¹⁷ En mayo de 1980 en Barbados todos los Gobiernos acogieron la Estrategia, la cual fue respaldada por sendas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el decimotercero Periodo de Sesiones de la CEPAL celebrado en la Paz (1979). Entre las muchas virtudes que contiene la estrategia, las cuales explican la unánime adhesión que

¹⁵ Noel Boissier, "Survey of National Planning in Latin America and the Caribbean" (1980), Planning Bulletin No 5 (ILPES).

¹⁶ Caribbean Development Bank. Annuals Economic Reports (2001, 2004).

¹⁷ ECLAC, "Strategy for the Caribbean Countries During the Third Development Decade" (1980).

generó, se destacan en primer lugar, un relevamiento de factores geopolíticos históricos desde la época colonial, las causas estructurales del atraso ligadas a sistemas de motocultivo y la alta dependencia de las metrópolis que durante la década del sesenta y del setenta se hicieron presente. En segundo lugar, el relevamiento de las fuerzas internas y externas que impedían el desarrollo (fragmentación y balcanización). En tercer lugar, realizar una serie de activos y potencialidades que se encontraban subsumidos por los estudios convencionales tales como su capital humano, con una mano de obra relativamente mejor calificada que otros países del tercer mundo, su privilegiada ubicación geográfica y en cuarto lugar un alto consenso sobre la importancia de la cooperación intraregional en el marco de una propuesta integral de políticas, estrategias y acciones sustentadas en tres pilares: el fortalecimiento colectivo del poder de negociación, la gestión eficiente de los recursos disponibles y un desarrollo endógeno con independencia y visión de conjunto para entrar en la década de los ochenta con mejores perspectivas.

n) En 1980 durante el decimosexto Consejo de Ministros del CARICOM se acordó convocar a un grupo de expertos del más alto nivel de la subregión para que prepararan un informe o estrategia de integración durante la década de los ochenta, a fin de que los gobiernos miembros tuvieran una agenda común y un derrotero de política por consenso. Entre las personalidades que colaboraron con el Informe se destacan a William Demas, Arthur Brown, Silbourne Clarke, Kurleigh King, Arthur Lewis, Shiradath Ramphal, Edwin Carrington, Charlesworth Edwards, Vaughn Lewis, Alister McIntyre, Alan Slusher, Charles Skeete, George About, Wilton Angony, Lester Bird, Trevor Farrel, F. A. Francis, Noel Seal, entre otros. El Informe se denominó “The Caribbean Community in the 1980”. Desde la perspectiva de los SNIP, más allá del respaldo político que recibió el movimiento de integración, en todos sus ámbitos, del Informe conviene señalar los siguientes hechos: i) se reconoce que las raíces de la comunidad del Caribe no descansan en la integración económica ni tampoco en la planificación económica y social. Sus raíces están atadas a la historia sociopolítica de una población transplantada que evoluciona hacia una identidad caribeña propia (identity).ii) su desarrollo dependerá en gran medida de la autoconfianza (self-reliance) como un todo en sus propias fuerzas y recursos tanto físicos como humanos y iii) la urgencia de un ejercicio efectivo de la planificación económica y social, donde los proyectos de inversión cumplan con eficiencia y equidad las prioridades fundamentales de la población. El Informe fue analizado y avalado por el Consejo de Ministros del CARICOM en la sede del CDB en Barbados en enero de 1981.¹⁸

o) Especial mención merece en esta cadena de esfuerzos, vinculados al tema que nos preocupa, el Caribbean Community (CARICOM) por sus invaluable trabajos en el campo de la integración, la cooperación y el establecimiento de un mercado común intraregional como plataforma para la firma de acuerdos extraregionales de manera conjunta y unificada. Pero además, en el apoyo permanente al logro de los equilibrios macroeconómicos básicos mediante reformas estructurales y políticas estables. Bien sabido es el enorme impacto que las políticas monetarias, fiscales, cambiarias y tributarias tienen sobre la rentabilidad de los proyectos.

p) En una presentación de síntesis magistral sobre las economías pequeñas frente a la globalización, con énfasis en el tamaño, los patrones de especialización y el crecimiento, José Antonio Ocampo, Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, (2003) y con ocasión de un homenaje póstumo a William G. Demas, plantea como argumento central que la globalización suscita nuevas inquietudes frente a las relaciones entre tamaño y desarrollo. En primer lugar, sugiere que la globalización hace a todas las economías más pequeñas

¹⁸ CARICOM, “The Caribbean Community in the 1980s” (1981).

respecto al mercado mundial. Al reducirse los costos de transacción asociados con la distancia y dado el influjo de las nuevas tecnologías, el proceso se refuerza. De igual manera, la importancia relativa de los grandes mercados nacionales ha declinado y los más grandes son crecientemente más dependientes de las condiciones externas. También, señala que la movilidad del capital ha reducido la autonomía que las autoridades macroeconómicas estaban acostumbradas a disfrutar, aún en las más grandes. Sin embargo, el tamaño sigue siendo una variable significativa en términos de economías de escala, menor diversificación y menor autonomía de la política macroeconómica.

Dentro de las particulares desventajas asociadas con el tamaño pequeño de las economías destaca las siguientes: indivisibilidad de bienes públicos y servicios de infraestructura. Por el contrario, en los sectores transables, las deseconomías de escala pueden ser parcialmente evitadas mediante la especialización en un número reducido bienes. Situación inversa sucede con los sectores no transables. También Ocampo destaca que los mercados de tamaño pequeño tienden a crear monopolios, las empresas son financieramente muy vulnerables y hay dificultades para encontrar mano de obra calificada y la poca mano de obra calificada que existe tiene dificultades para encontrar empleo. En consecuencia, en estas economías los costos sociales asociados con ajustes estructurales pueden no ser transitorios.

De otra parte, el mismo autor pone de relieve las ventajas macroeconómicas de los países de tamaño pequeño. Entre otras, menciona los menores riesgos asociados con las asimetrías de información y “moral hazard” o rescate por parte del Estado ante quiebras del sector privado. En estos países, la reputación y las presiones de los grupos más cercanos es un sustituto parcial de la regulación y el cumplimiento de la ley y como último argumento recalca que en condiciones de *ceteribus paribus*, la condición de país de pequeño tamaño también favorece la cohesión social, la presencia de capital social y facilita la relación entre el Estado y los ciudadanos, todo esto favoreciendo relativamente, en comparación con los países grandes, un mejor clima para los proyectos de inversión y el crecimiento económico.¹⁹ La política pública en esta categoría de países, casi por definición descentralizada, encuentra una mayor cercanía entre el policy maker y el policy taker, con lo cual podrían existir singulares ventajas para el diseño, ejecución, evaluación, seguimiento y control de los proyectos y programas de inversión.

¹⁹ Jose Antonio Ocampo, “Small Economies in the Face of Globalisation”. William G. Demas Memorial Lecture Series; Barbados (2003).

2. Sistemas de inversión pública

La evolución de la planificación siempre ha ido de la mano con el desarrollo de sistemas que permitan orientar el gasto hacia aquellas áreas de mayor necesidad y prioridad, aspecto que ha sido recogido a través de los sistemas de inversión pública, los cuales igualmente han evolucionado pasando de tener como objetivos la eficiencia del gasto a objetivos más estratégicos como la eficacia y efectividad del gasto. Sin embargo, su utilidad siempre ha estado manifiesta en la medida que permite orientar el gasto de inversión hacia las directrices definidas en los procesos de planificación.

Tradicionalmente, se ha aceptado como definición del SNIP a:

“Conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privados que ejecuten inversión pública (ONG), 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, 2004)²⁰

La anterior definición presenta ligeras diferencias, a la adoptada por el Caribe, por cuanto hace énfasis en el proceso, aspecto que se evidencia en la ausencia de documentación sobre los sistemas que existen en la región.

²⁰ Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. ILPES, Serie Manuales No.34. Santiago de Chile, Agosto 2004.

“Proceso mediante el cual un país traslada sus objetivos, metas y prioridades de desarrollo a un grupo de proyectos de inversión que puedan ser implementados en un tiempo específico teniendo en consideración las restricciones financieras, de recursos humanos y otras del gasto público.” (Humes, 1992)²¹

Sin embargo, las dos versiones coinciden en los aspectos esenciales: articulación institucional, manejo financiero, planificación, y orientación del gasto, que a su vez son dimensiones que tradicionalmente el ILPES ha conjugado para analizar los sistemas de inversión del hemisferio, bajo sus tres ejes temáticos: el de coordinación entre entidades del Estado y fuentes de financiamiento; el de planificación, concentrado en las funciones básicas de planificación, es decir el manejo de la prospectiva, la coordinación intra e intersectorial y el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos; y el ciclo programático, es decir la relación plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos. El análisis de los tres ejes temáticos en cierta manera permite validar la existencia o no de coordinación tanto horizontal como vertical entre los niveles estratégico (macro), el Programático (meso) y el operativo (micro). Siendo el primer nivel la dimensión donde los actores, con sus respectivos instrumentos, determinan los grandes lineamientos u orientaciones de desarrollo nacional, regional o sectorial. En el segundo nivel, juega un gran papel las instituciones y los programas de corte sectorial o territorial y en el nivel operativo, aparecen los proyectos como núcleo central del desarrollo en un ámbito más local y con una población objetivo más acotada. También los tres niveles tienen dimensiones temporales diferentes partiendo del estratégico con una visión de más largo plazo para terminar con el operativo con plazos y metas de corto plazo.

2.1. Primer eje temático: coordinación y fuentes de financiamiento

El manejo de las inversiones publicas ha sido objeto de diferentes análisis los cuales dan una mayor o menor relevancia a la orientación y efectividad del gasto, pero poco han trabajado la institucionalidad que debe existir para dar una efectiva orientación y ejecución a los recursos. El monto que año a año destinan los gobiernos a los gastos de capital representan un porcentaje importante de la totalidad del gasto público, pero su efectividad suele estar por debajo de la esperada, lo que incluso ha llevado a desestimar su importancia estratégica, reduciendo su participación dentro de la totalidad del gasto y “delegando” a la cooperación internacional el manejo de esta variable fiscal.²²

Sin embargo, uno de los aspectos encontrados como limitante a la efectividad del gasto, esta relacionada con la sincronía del aparato burocrático creado alrededor de este, que si bien con buenas intenciones, por lo general lleva a crear trabas en búsqueda de mayor calidad, como metodologías complejas, comités, conceptos de varias entidades, entre otros; generando el efecto contrario en el mismo.

²¹ Humes, Dorla, Programming Public Sector Investment for Expenditure Control, CDB Economics Staff Working Paper No. 3/92. Caribbean Development Bank.

²² Es común encontrar que los países aplican los principios de preparación de proyectos y monitoreo de los mismos con mayor rigurosidad a los proyectos financiados por entidades multilaterales o bilaterales que a los proyectos locales. De hecho, un alto porcentaje de la inversión pública esta compuesto por proyectos con financiamiento externo. Este argumento se desarrolla mas adelante en el documento.

Tabla 1
INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS PAÍSES DEL CARIBE, 2003

(Como porcentaje del PIB)

	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad y Tabago
PIB (MM US\$)	2 704,9	741,5	8 005,3	10 502,9
Gasto Público Total	32,1%	34,5%	37,3%	23,6%
Inversión Pública–IP–	5,0%	12,0%	1,2%	1,5%
IP (como porcentaje del Gasto Total)	15,7%	34,8%	3,2%	6,2%

Fuente: Banco de Desarrollo del Caribe.

Cada país maneja sus inversiones públicas bajo unos procedimientos que responden a sus características institucionales, buscando a través de estos garantizar calidad y efectividad en sus inversiones, dando un toque único al manejo en cada país. Sin embargo, estos procedimientos y métodos presentan características comunes como su articulación con los sistemas de planeación y de manejo financiero, donde el sesgo hacia uno u otro sistema esta relacionado con el esquema institucional en el que se desarrollan las inversiones, por lo general articulado con el ciclo del proyecto.

El ciclo de vida de un proyecto se inicia desde la identificación de la necesidad o problema y va hasta el alcance de los objetivos de desarrollo perseguidos por el mismo, constituyéndose un horizonte de tiempo, que el aparato institucional del sector público debe soportar y por lo tanto el rol de cada entidad participante así como los flujos de información entre estas deben ser de extrema sincronía para garantizar su efectividad.

Desde una perspectiva holística, cada fase o etapa del ciclo del proyecto debe tener una entidad u dependencia responsable, pudiendo ser la misma en diferentes etapas, la cual debe garantizar la calidad de la inversión y articulación entre una y otra etapa. Es así como, en el proceso de identificación del problema o necesidad se le ha dado mayor responsabilidad a las organizaciones o dependencias encargadas de las relaciones con la comunidad o de recolectar indicadores que describan el comportamiento de los sectores, para luego, a través de estas se le informe a las entidades encargadas de buscar soluciones o estrategias de desarrollo, dando inicio a una segunda fase, en la que predomina la planificación, tanto de largo como de corto plazo, y por ende es terreno liderado por entidades expertas en planificación sectorial o general. Como resultado de esta etapa se deben tener acciones y estrategias concretas de desarrollo, las cuales se proceden a priorizar en relación a las condiciones macroeconómicas y fiscales de momento, siendo esta un área de excelencia para las entidades financieras y fiscales.

Sin embargo, este esquema holístico en la práctica presenta debilidades y limitaciones, fruto de los flujos de información y las competencias definidas en términos de procesos y no resultados, que por el modelo estructural per se. Ejemplos de esta situación se pueden observar en los países del caribe, en los que la relación–formulación–financiación–presupuestación–ejecución–suele estar dividida entre entidades con un alto grado de autonomía.

La identificación y formulación de proyectos, debiendo ser el resultado de un proceso de identificación de necesidades,²³ con mayor o menor grado de participación comunitaria según sea el tipo de proyecto y modelo de gobierno, suele desarrollarse bajo un esquema bicéfalo, en el que la entidad rectora es la encargada de formular el proyecto y la “unidad de proyectos” es la encargada de asesorar técnicamente a la primera, se enfrenta a una baja, y en algunos casos muy baja, capacidad técnica (en materia de formulación y evaluación de proyectos²⁴) por parte de la entidad

²³ Estas necesidades pueden ser identificadas de varias formas y ser condensadas en varios instrumentos, como los planes de gobierno, planes sectoriales entre otros.

²⁴ Temas como la elaboración de flujos de caja, cronogramas de actividades, calculo de indicadores de evaluación e identificación de alternativas, suelen ser los de mayor debilidad, según se indagó en las entrevistas.

sectorial y a un bajo conocimiento sectorial por parte de la unidad de proyectos. Esta situación se ve agravada por la no incorporación de ciertas variables de análisis en la formulación de los proyectos, tales como: capacidad institucional de la entidad ejecutora, efecto del proyecto sobre el presupuesto de funcionamiento de la entidad responsable e impacto del crédito en el manejo de la deuda externa del país, para los casos en los que el proyecto es financiado con recursos externos.

La capacidad técnica de la unidad ejecutora, es un aspecto que se viene trabajando a través de los diferentes programas de capacitación liderados por los programas de modernización del Estado, como es el caso de Trinidad y Tabago y Barbados, o directamente por la unidad encargada de proyectos, como sucede en Guyana, o mediante un mayor grado de institucionalidad como es el caso de Jamaica, en la que se cuenta con el Instituto de Gerencia para el Desarrollo Nacional–Management Institute for National Development–conocido como MIND. Sin embargo, en este aspecto, a excepción de Guyana, se identificó un bajo nivel de participación en el manejo de estas estrategias por parte de las unidades de proyectos, aspecto que puede incidir en que la capacitación no necesariamente este orientada hacia los mismos estándares de calidad esperados por estas unidades.

Otra de las formas que suelen utilizarse para mejorar la calidad de los proyectos por parte de la unidades ejecutoras es a través de la producción de guías y metodologías que permitan sistematizar la preparación de proyectos y articular los procesos de capacitación. La producción de estos instrumentos, que ha contado con el apoyo de los organismos multilaterales, ha entrado en una fase de desuso o simplificación, quedando las guías del pasado como elementos referenciales con poca divulgación en la actualidad. En Barbados, por ejemplo el manual elaborado en 1996, si bien persiste, es poco el uso que se la da; o en Trinidad y Tabago, la orientación esta limitada a una lista de chequeo. Guyana por su lado recientemente elaboró una metodología de proyectos, la cual esta en proceso de aplicación, siendo prematuro presentar alguna conclusión sobre su utilización.

La calidad de la inversión como se mencionó anteriormente, es el resultado de un equilibrio sensible entre diferentes dependencias del Estado, siendo una de estas las unidades de proyectos, las cuales sin excepción existen en los países analizados con mayor o menor preparación, pero en todos los casos con personal especializado en los temas de preparación, evaluación y gerencia de proyectos, a los que se le han asignado la función de asesorar a las unidades sectoriales en la preparación de proyectos. Función que suele estar acompañada de otras como: coordinación de acciones de las agencias bilaterales y multilaterales, manejo presupuestal, monitoreo de proyectos, preparación del plan multianual de inversiones, entre otras. Funciones que sin duda son acordes con la misión de las unidades, pero por el limitado número de instrumentos, procedimientos y personal, suelen generar desproporciones en la dedicación a cada función. En Guyana, por ejemplo, todas las anteriores funciones son ejercidas por las mismas personas, presentándose una claro sesgo al tema presupuestal y de monitoreo.

Otro aspecto que influye en la calidad es la articulación del manejo de inversiones con la programación presupuestal, la cual desde una perspectiva teórica debería iniciar con la identificación y análisis de metas presupuestales acordes con los objetivos de la política fiscal, lo cual implica que las unidades de proyectos, entiendan y participen en la definición e implementación de esta política. Desafortunadamente, la práctica muestra que estos temas suelen ser manejados de manera independiente por los grupos encargados de presupuesto y crédito, e incluso Banco Central, usando en ocasiones a la inversión pública como una variable de ajuste de la política económica, reduciendo su efectividad en el desarrollo, pero lo mas grave es la desarticulación que se genera entre la oferta de proyectos y sus aspiraciones, con la oferta de recursos. Esta situación se logró evidenciar de varias formas: 1) en las entrevistas, los jefes de presupuesto identificaban la poca utilidad u oportunidad que es para ellos la información proveniente de las unidades de inversiones, 2) en algunos casos las cifras incluidas en los Planes de

Inversión (incluso cuando estos son anuales) difieren de los valores incluidos en los presupuestos de capital 3) en la no participación de las unidades de inversión pública en los comités encargados del manejo de deuda, y 4) en la no inclusión de análisis sobre la capacidad institucional y la incidencia de los recursos demandados por los proyectos en el manejo de la deuda. Este último punto, se manifiesta de manera contundente en todos los países analizados a través de los indicadores de calidad del gasto, entre los que se destaca el grado de no ejecución presupuestal por entidades, con grandes fluctuaciones en la asignación de recursos entre las entidades.

La ejecución presupuestal en materia de inversión, se caracteriza por la desviación que existe entre lo presupuestado y lo ejecutado, si bien responde a diferentes razones como la disponibilidad de recursos, también tiene un componente relacionado con la capacidad institucional para la formulación de proyectos. En Barbados, este ha sido un tema objeto de análisis por parte del FMI. En Jamaica, un reciente estudio del Banco Mundial²⁵ resalta la divergencia entre lo planeado y ejecutado del PSIP, a lo cual el gobierno acepta y justifica por los ajustes de gasto en aras de cubrir los desembolsos de gastos del servicio de deuda y de salarios. Así mismo, analizando por entidades el grado de ejecución, se encontró que en los últimos cuatro años, solamente una entidad terminó un año con una ejecución acorde con su programación, mientras que la mayoría terminó con diferencias superiores al 10% entre lo programado y lo ejecutado. En Trinidad y Tabago, por su lado, en 2002 se encontró que 96,2% de las entidades presentaron variaciones entre lo presupuestado y lo ejecutado que superaron el 10%.

Esta situación también se manifiesta con las fluctuaciones entre los valores ejecutados y los valores asignados en el periodo siguiente. Por ejemplo, el Ministerio de Educación de Barbados, pasa de representar 10,8% del total de las inversiones a 14,1% en el año 2003, con un incremento del 22,5% en su gasto de inversión; o el Ministerio de Salud de Guyana, que pasa de representar 0,75% de la inversión en 2003 a 7,59% en 2004, con un incremento en su asignación de 7,54 veces mayor a la recibida en 2003; o en Jamaica donde el Ministerio de Finanzas, que históricamente representa más del 90% del presupuesto de inversión, en los últimos dos años ha tenido un aumento de más del 70% en su asignación; o en Trinidad y Tabago, en el que el Ministerio de Educación recibió un aumento del 71,4% en su asignación de inversiones mientras que su nivel de ejecución en el año anterior había sido del 43,6%. Si bien el análisis a estas variables no es concluyente, sí plantea interrogantes sobre la si la capacidad institucional es tomada en cuenta en el momento de la asignación del gasto de inversión.

2.1.1. Financiación de la inversión pública

La práctica más común en el momento de identificar las fuentes de financiación para la inversión, se basa en el déficit o superávit corriente, es decir la resta de los ingresos corrientes menos los gastos corrientes o de funcionamiento, sin embargo, en la mayoría de las veces esta diferencia termina en déficit, por lo que la financiación de los proyectos de inversión suele terminar en fuentes externas tipo donación o crédito, según sean las condiciones del proyecto y el país.

Esta práctica no es mala, solo que en algunos casos la carga de gastos de funcionamiento suele ser exagerada en comparación con el país,²⁶ lo que desde el punto de vista de costo de oportunidad, agrega una exigencia adicional a los proyectos de inversión.

²⁵ Jamaica, Fiscal Consolidation for Growth and Poverty reduction, A public expenditure review (Report No. 29546-JM) February 2005. Document of the World Bank.

²⁶ El sector público de Guyana fue clasificado en los 90's como uno de los más grandes de la región. Jamaica y Trinidad y Tabago emplean en el sector público 4% de la población total, mientras que Barbados emplea 7,2%.

Tabla 2

SALDO CORRIENTE Y SALDO DE CAPITAL*(Cifras en millones de dólares)*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BARBADOS						
Saldo Corriente (Ingresos Corrientes–Gastos de Funcionamiento)	77,4	102,2	67,1	20,6	60,3	48,8
Ingresos de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo disponible para Gastos de Capital	77,4	102,2	67,1	20,6	60,3	48,8
Gastos de Capital	134,6	141,2	158,1	178,8	136,3	114,5
Saldo a financiar	-57,2	-39,1	-91,0	-158,2	-76,0	-65,7
GUYANA						
Saldo Corriente (Ingresos Corrientes–Gastos de Funcionamiento)	27,7	-8,1	-9,9	-20,8	-22,0	-10,7
Ingresos de Capital	23,9	54,7	30,2	30,5	0,1	0,0
Saldo disponible para Gastos de Capital	3,9	-62,8	-40,1	-51,3	-22,1	-10,7
Gastos de Capital	68,4	92,0	87,1	75,1	89,0	119,3
Saldo a financiar	-16,9	-45,3	-66,9	-65,4	-111,0	-130,0
JAMAICA						
Saldo Corriente (Ingresos Corrientes–Gastos de Funcionamiento)	-182,2	64,3	-344,8	-647,4	-534,4	-386,0
Ingresos de Capital	95,0	78,8	104,2	157,4	131,9	146,9
Saldo disponible para Gastos de Capital	-277,2	-14,5	-449,0	-804,8	-666,3	-532,9
Gastos de Capital	232,7	215,8	219,7	145,2	94,6	180,1
Saldo a financiar	-320,0	-72,8	-460,2	-635,3	-497,1	-419,1
TRINIDAD Y TABAGO						
Saldo Corriente (Ingresos Corrientes–Gastos de Funcionamiento)	-1,6	136,2	182,0	64,0	273,5	308,5
Ingresos de Capital	42,1	10,5	37,9	48,0	3,2	6,2
Saldo disponible para Gastos de Capital	-43,7	125,7	144,2	16,0	270,3	302,3
Gastos de Capital	82,2	191,7	157,0	128,8	153,7	245,3
Saldo a financiar	-41,7	-45,0	62,9	-16,8	123,0	69,4

Fuente: Banco Centroamericano de Desarrollo. Cálculos: Propios.

El tener que acceder a fuentes externas para la financiación del sector público, tiene implicaciones en la práctica como:

- Mayores costos de financiamiento.
- Adopción de modelos externos para la ejecución y monitoreo de los proyectos.
- Duplicación de modelos de seguimiento según la fuente de recursos utilizadas.
- Presiones externas para el avance de los proyectos.

Las reales implicaciones de los mayores costos de financiamiento están relacionadas con la eficiencia con la que se manejan las inversiones realizadas con estos recursos y la creciente participación del servicio de deuda en el gasto público; situación que Jamaica ha identificado al encontrar que del total de recursos destinados a financiar los proyectos, 92.2% se destinaron en 2004 a servicio de deuda.

A diferencia de los SNIP en los países del Caribe con los de América Latina, en estos últimos los Gobiernos locales cuentan con sinnúmero de fuentes para el financiamiento de proyectos que complementan los recursos del presupuesto regular. Por ejemplo: recursos tributarios

(alumbrado público, recolección de basuras, limpieza, etc.); recursos no tributarios y coparticipación en transferencias, regalías y situados fiscales para salud y educación y saneamiento básico de acuerdo a niveles de pobreza y población total. Estas fuentes alternativas o complementarias casi no existen en el Caribe.

Las otras tres implicaciones, están relacionadas entre sí, y pueden ser útiles en la medida que el gobierno sea capaz de coordinar a las diferentes agencias y garantice que exista un proceso de transferencia de tecnología y conocimiento entre estas y su personal de planta. En general, las agencias promotoras de desarrollo en la región han hecho énfasis en la necesidad de contar con sistemas de gerencia de proyectos más robustos, de mayor eficiencia y participación en todas las etapas del ciclo de los proyectos. Esta labor, ha llevado a que en la mayoría de los proyectos financiados con recursos de estas entidades se les estén incluyendo componentes orientados al fortalecimiento institucional y al desarrollo de sistemas de monitoreo y seguimiento.

Las estrategias promovidas por una u otra agencia varían en aspectos formales pero sin duda comparten la misma filosofía. Por ejemplo, La Unión Europea ha promovido la creación de grupos elites en los Ministerios de Finanzas, llamados “EU Task Force”, quienes se concentran en el monitoreo de los proyectos financiados por la UE, mientras que el BID implementa sistemas de seguimiento de proyectos bajo la concepción de análisis de riesgos, invitando a las agencias nacionales a participar de este proceso y apropiarse de la transferencia de tecnología.

Por otro lado, y siguiendo los compromisos adquiridos en Roma por los “Donantes” con respecto a la armonización de procesos, en enero de 2003, estas agencias de desarrollo se reunieron en Jamaica para analizar y definir estrategias orientadas a una mayor eficiencia de los recursos de desarrollo; como resultado de esta reunión, en materia de proyectos se acordó:

- Cada agencia integrará en la estructuración de los proyectos a las contrapartes locales respectivas.
- Agencias y contrapartes identificarán conjuntamente las áreas de trabajo para la generación de capacidad.
- Verificar la capacidad de la contraparte para el manejo de proyectos, lo que puede interpretarse como limitar el número de proyectos a financiar a la cantidad que sea consecuente con la capacidad del donante.

Si bien este es un principio en aras de la coordinación, es importante señalar que al interior de los gobiernos también exista armonía y decisión para coordinar las acciones, tema que está siendo manejado en diferente grado por los países. En Guyana, por ejemplo, se adelantan esfuerzos liderados por el Gobierno de ampliar el modelo de seguimiento a proyectos, diseñado por el Gobierno para el portafolio de proyectos de BID, con el apoyo de esta entidad, a otros portafolios, e incluso a la totalidad del presupuesto de inversiones.

Tabla 3
DEUDA EXTERNA TOTAL, DICIEMBRE 2004
(Cifras en millones de dólares)

	Barbados		Guyana		Jamaica		Trinidad & Tabago	
Prestamos Bancarios	6 254	93,1%	86	9,9%	1 388	28,6%	2 907	53,6%
Títulos de deuda en el Exterior	270	4,0%		0,0%	2 299	47,3%	2 001	36,9%
Créditos Multilaterales	192	2,9%	781	90,1%	1 172	24,1%	519	9,6%
TOTAL	6 716	100,0%	867	100,0%	4 859	100,0%	5 427	100,0%

Fuente: FMI (BIS–IMF–OECD–World Bank statistics on external debt).

Tabla 4

FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN PARA 2004/05				
	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad & Tabago
BID	6,5%	30,3%	79,2%	23,8%
Banco Mundial	0,2%	0,1%	0,0%	1,5%
CDB	9,3%	18,0%	14,7%	0,6%
EU	0,7%	3,4%	6,1%	0,6%
Otros	43,5%	14,0%	0,0%	0,0%
Local	39,8%	34,2%	0,0%	73,5%

Fuente: Ministerios de Finanzas. Cálculos: Propios.

2.2. Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación (prospectiva y previsión)

Los sistemas de inversión pública son un conjunto de procesos e instrumentos que permiten articular la planificación de largo y mediano plazo con la de corto plazo, por lo que la forma en la que este defina sus instrumentos y procedimientos es vital para que esta función se cumpla. Sin embargo, este balance no siempre es fácil de lograr en la práctica, pues los sistemas suelen dar una mayor preferencia a la planificación de corto plazo, mas exactamente al proceso de presupuestación, o cuentan con instrumentos de planificación de mediano y largo plazo que carecen de herramientas operativas concretos que permitan crear el puente entre estos y la elaboración del presupuesto.

El plan plurianual de inversiones, principal instrumento del sistema de inversiones, sirve de enlace entre la planificación de largo y corto plazo, lo cual implica que este posea un análisis estratégico de cómo el conjunto de inversiones propuestas aporta a los objetivos de largo y mediano plazo definidos; y un análisis operativo en el que se presenten los principales indicadores y características de los proyectos propuestos a seguir en un periodo de tiempo determinado, que por lo general se plantea de tres (3) años. Sin embargo, cuando se comienzan analizar los sistemas de inversión, encontramos como esta definición no siempre se aplica, degradándose en algunos casos a un simple listado de proyectos de inversión que puede confundirse con el presupuesto de capital, tal es el caso de Guyana, aunque en aras de cumplir con lo establecido por la Ley Financiera-Fiscal Management and Accountability Act- el país esta en proceso de implementar el presupuesto plurianual, con lo que el PSIP tiende a incorporar mas años de análisis.

Sin embargo, analizar cual es el instrumento que hace sus veces de enlace entre el largo/mediano y corto plazo en materia de planificación de inversiones, no en todos los casos es directamente el PSIP. En Trinidad y Tabago, el instrumento por ellos llamado PSIP, si bien cuenta con una sección analítica de cómo se han comportado los proyectos y cuales son las metas que en su conjunto se espera logren en el periodo siguiente, tiene como horizonte de análisis un solo año, careciendo de proyecciones de gasto por parte de los proyectos, debilidad que es cubierta por el documento de política-Social and Economic Policy Framework (SEPF)- que contiene las políticas sectoriales para un horizonte de tres (3) años, y que hasta el año 2002 incluyo una matriz de implementación en la que se incluían los proyectos de inversión a desarrollar en los años de análisis. El caso de Jamaica, también requiere de especial atención toda vez que el PSIP como instrumento independiente no existe, sino que es un capitulo del documento de política de mediano plazo-Medium Term Socioeconomic Policy Framework (MTSPF)-, que no solo incluye la política de inversión, sino en general toda la política social y económica a seguir por el gobierno en un horizonte de tres (3) años.

Esta diferenciación entre el PSIP como instrumento estratégico u operativo, adquiere mayor relevancia, cuando se ve que los países han iniciado un proceso de migrar de los presupuestos anuales a los presupuestos plurianuales, como son el caso de Barbados²⁷ y Guyana²⁸ concretamente, ahondando en la discusión si el PSIP es o no una duplicación de trabajo en la medida que existe el presupuesto de inversiones, capital o desarrollo como suele llamársele.

Desde un punto de vista pragmático, se puede decir que en la medida que el PSIP no ofrezca un valor agregado, la diferencia entre este y el presupuesto de inversión es nula, siempre y cuando estos compartan el mismo horizonte de tiempo. Por lo tanto, la discusión no debe girar en torno hacia la duplicidad de este instrumento, sino a su valor agregado.

El primer valor agregado que se puede atribuir a este instrumento, es que provenga de un proceso de planificación sobre la base de unos claros objetivos de desarrollo sectorial o regional y no simplemente desde un análisis financiero de disponibilidad de recursos. Esto plantea dificultades en algunos países como Jamaica y Guyana,²⁹ donde existen claros mandatos de política por reducir los niveles de endeudamiento y por lo tanto la priorización de inversiones esta condicionada a unos estrechos márgenes, y no solo al aporte de los proyectos sobre los objetivos de desarrollo.

Otro valor agregado, es el análisis que se realiza al conjunto de proyectos a invertir, aclarando que este análisis no solo debe incluir la descripción de los proyectos sino también el conjunto de estos y las sinergias que estos generan en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Desafortunadamente un análisis integral del proyecto y su entorno no se encontró en la región, a pesar que en los casos de Jamaica y Trinidad y Tabago se hacen grandes esfuerzos analíticos de la inversión, como el MTSPF en Jamaica, que visualiza la totalidad de la estrategia de gobierno, sin profundizar en los proyectos individualmente, o el SEPF y PSIP de Trinidad y Tabago, donde el primero contiene la visión de conjunto y sectorial de la economía y el segundo el conjunto de los proyectos, pero para un solo año. Los casos de Barbados y Guyana, carecen hasta el momento de documentos analíticos que acompañen al plan de inversiones.

El tercer elemento del valor agregado, se da cuando se analiza el PSIP como proceso y no como documento, donde todos los proyectos incluidos y a incluir en el presupuesto, han sido identificados y preparados a través de un proceso en el que primen los principios técnicos y analíticos de la evaluación de proyectos. Este aspecto, con mayor o menor grado se da en todos los países analizados.

De esta manera se puede concluir que el PSIP como instrumento puente entre la planificación de largo/mediano y corto plazo, así como entre la planificación estratégica y operativa, esta en proceso de evolución y consolidación en la región.

Bajo otra perspectiva, la utilidad de un sistema de inversiones está directamente relacionada con la eficiencia de un sistema de planificación de mediano y largo plazo, pues es este el que determina el marco de desarrollo en el que los proyectos como unidades de gestión deben estar orientados. Esta eficiencia se puede ver afectada por debilidades en el proceso de identificación y formulación de proyectos, priorización, programación, seguimiento y gerencia de proyectos, entre otras variables, que terminan afectando el sentido y el efecto que la inversión pública debería tener sobre el comportamiento del PIB, como se puede observar en las graficas siguientes.

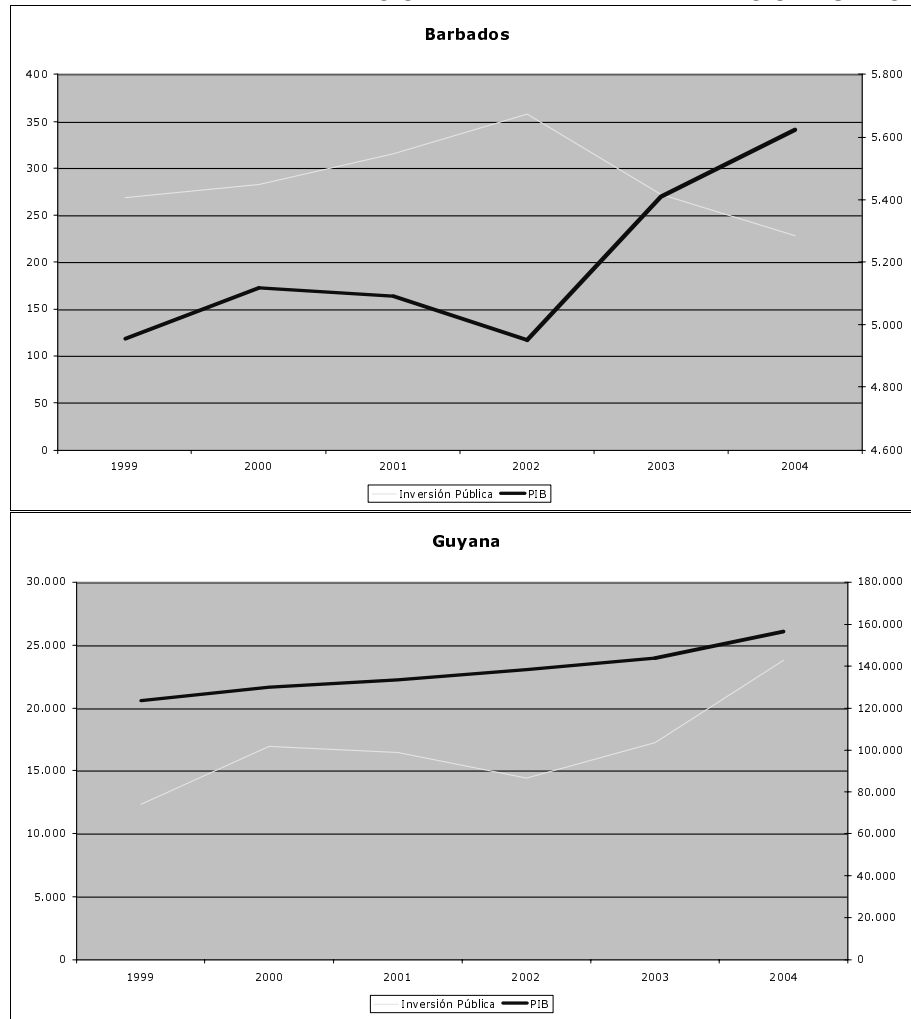
²⁷ En la ultima circular de presupuesto, el Ministerio de Finanzas da las instrucciones para la elaboracion del presupuesto multianual, el cual para el periodo 2006/07 solo debe ser implementado por los Ministerio de Finanzas, Turismo, Servicio Civil, Empleo y Seguridad Social y Obras Públicas, que representan cerca del 40% del total del presupuesto de inversión.

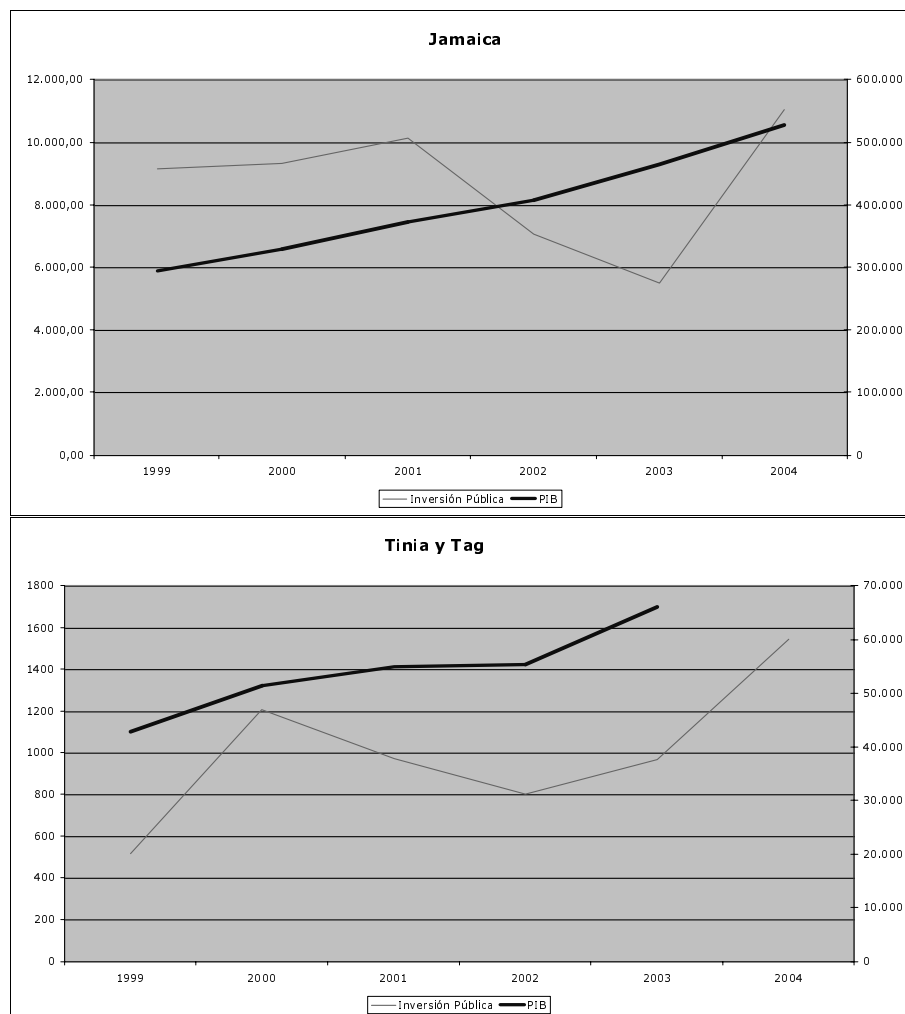
²⁸ La Ley de manejo fiscal y transparencia de 2003 (Fiscal Management and Accountability Act, 2003) establece en su articulo 15, la obligatoriedad de incluir las proyecciones de los tres años siguientes a los programados.

²⁹ Guyana se encuentra bajo el programa HIPC (High Indebt Poor Countries).

Tabla 5

RELACIÓN ENTRE EL PIB Y LA INVERSIÓN PÚBLICA





Fuente: Caribbean Development Bank / Social and Economic Indicators 2004. Volume XV. April 2005.

Sin embargo, se debe resaltar que en materia de planificación de largo plazo, estos países presentan diferentes grados y horizontes de análisis. Por ejemplo, Trinidad y Tabago, se encuentra inmerso en el proceso de aprobar el plan de desarrollo Visión 2020, fruto de una larga concertación con la comunidad y el sector privado, pero aún sin claros instrumentos de implementación y monitoreo; en Jamaica, se ha abandonado la planificación a un plazo mayor al periodo de gobierno (5 años); en Barbados, igualmente se esta manejando una planificación en periodo similar al del gobierno, sin embargo, en reciente discurso del Primer Ministro,³⁰ se adoptaron las metas del milenio como plan de largo plazo, mientras en Guyana, por efectos de la coyuntura el país se concentra en el plan para reducir la pobreza.

³⁰ Discurso ofrecido el 16 de septiembre ante la Asamblea de Naciones Unidas en Nueva York.

Tabla 6

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN

	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad y Tabago
Responsable	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Finanzas
Planificación de Largo Plazo	National Strategic Plan (Millenium Goals)	Indirecta a través del Millenium Development Goals	NO	Visión 2020
Planificación de Mediano Plazo	Manifiesto Corporate Plans PSIP	Poverty Reduction Strategy Programme –PRSP–	Medium Term Socioeconomic Policy Framework	Social and Economic Policy Framework (3 años)
Planificación de Corto Plazo	Presupuesto	PSIP Presupuesto	Presupuesto	PSIP SSIP Presupuesto
Horizonte de análisis del PSIP	Tres años	Un año, tres años en implementación	Tres años	Un año
Formulación de Proyectos	Según orientación del PIU		Según PIOJ	
Sistema de Monitoreo de Proyectos	En fortalecimiento	En implementación	Operando	Operando

Fuente: Informes anuales del Caribbean Development Bank.

2.2.1. Planeación de largo plazo

La región Caribe en general posee un historial de planificación³¹ de largo plazo, la cual se remonta a la época de la colonia, sin embargo la crisis de los 80's y los diferentes virajes de política que ha implicado la búsqueda del esquema de gobierno adecuado, llevó a que en las ultimas dos décadas, la región se orientará mas hacia la planificación de mediano plazo (5 años). Sin embargo, hoy en día la región presta nuevamente atención a la necesidad de planificación de largo plazo, como escenario indicativo de cómo deben desarrollarse las políticas públicas, como se observa en el caso de Trinidad y Tabago, quienes desarrollan el plan "Visión 2020".

La década de los 70's y los 80's representó para la región un abandono de la planificación de largo plazo, Jamaica no produjo ningún plan de largo plazo en el periodo 1982–1990 y Trinidad y Tabago abandona la planeación de largo plazo en el periodo 1974–1981 y solo hasta pasar el boom petrolero retoma la importancia de la misma; Sin embargo, las actuales circunstancias, de alto grado de endeudamiento como el que vive Guyana y Jamaica, o la estratégica necesidad de aprovechar las condiciones de mercado o recuperar de los azotes de mercado, como es el caso de Trinidad y Tabago y Barbados, han influido a que este tema nuevamente este bajo consideración.

Así mismo, el desarrollo de la visión de largo plazo, también ha estado acompañada de la influencia de las agencias de desarrollo, en especial el Fondo Monetario Internacional, el BID y CIDA,³² las cuales tienden a influenciar a los gobiernos en los proyectos a seguir o promueven visiones de shock y corto plazo, en aras de estabilizar la economía, como se presenta en la actualidad en Guyana, donde bajo las condicionalidades del programa HIPC, la visión de largo plazo esta precedida por la necesidad de reducir el nivel de endeudamiento del país.

Sin embargo, con el objeto de evidenciar la fortaleza de la planificación en cada país, se resalta:

- Solo Jamaica y Trinidad y Tabago, poseen instituciones independientes especializadas en planificación, con mandatos claros a concentrarse en la planificación de mediano y largo plazo. Guyana, por su lado, si bien posee una secretaria de planificación, la cual es

³¹ Para una mayor ampliación del tema se sugiere leer: La planificación a largo plazo: acción y reestructuración institucionales en el Caribe, escrito por Andrew s. Downes, en Serie Gestión Publica, No. 10, ILPES, Santiago, Chile, Noviembre, 2000. (Versión en Español, enero, 2001)

³² Un reciente estudio sobre los ciclos económicos en el Caribe demostró la correlación de estos con los ciclos de la economía canadiense. (Ver Cashim, 2004) Debe tenerse en cuenta que CIDA es la agencia bilateral de mayor presencia e influencia en la región.

institucionalmente dependiente del Ministerio de Finanzas, pero en la práctica posee una agenda propia, se ha concentrado más en la coordinación del presupuesto de inversión y el manejo del portafolio de inversión con recursos externos, que en el desarrollo de la visión de mediano plazo.

- Barbados, país que poseía una de las tradiciones en planeación más consolidadas ha omitido la inclusión de los impactos esperados por los fondos parafiscales, lo que motivó a que el FMI recomendará la inclusión de la visión de mediano plazo en el presupuesto de inversión para el período 2007/2008.
- Guyana, presenta un plan de desarrollo de largo plazo–Guyana National Development Strategy (NDS) 2001–2010–el cual ha sido desplazado en la práctica por el plan para la reducción de la pobreza–Guyana Poverty Reduction Strategy–concertado con las agencias de desarrollo.
- Jamaica y Trinidad y Tabago, mantienen vigentes su planificación de largo plazo, a través de las entidades creadas para este fin.
- Trinidad y Tabago se presenta como el país como un sistema de planificación de mediano y largo plazo más robusto, con un alto grado de participación ciudadana, el cual es liderado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo. En la actualidad trabajan en el plan “Visión 2020” el cual se caracteriza por ser un plan interactivo y de permanente actualización.

2.3. Tercer eje temático: ciclo programático (plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos)

Como se ha venido mostrando, el valor agregado de un sistema de inversiones radica en ser el enlace o la “bisagra” entre el sistema de planificación y el sistema de manejo financiero del sector público, de ahí que su articulación con los diferentes momentos identificados por estos otros sistemas es fundamental para su eficiencia, es decir con el ciclo programático.

Analizar los SNIP con la ayuda de las fases del ciclo programático, permite de manera ordenada visualizar la forma como este coadyuva a que las diferentes fases se articulen entre sí, permitiendo alcanzar objetivos de desarrollo definidos previamente. La primera fase o de planificación, la cual ya se trató en la sección anterior, determina el marco de referencia sobre el cual la segunda fase o de programación de inversiones se desarrolla. En este aspecto, los sistemas del Caribe, se caracterizan por unas planificaciones de mediano plazo, las cuales determinan, en mayor medida que en los sistemas latinoamericanos, la identificación de proyectos. Es decir, la identificación de proyectos y por ende el inicio de la programación de proyectos en los sistemas del Caribe, no se da sino una vez se posean las directrices de desarrollo emanadas por el proceso planificador, que en la práctica se hace evidente con la no existencia en ninguno de estos países de un banco de proyectos de ideas de inversión o proyectos en espera para conseguir recursos. Esto no quiere decir, que los sistemas no cuenten con iniciativas de inversión, solo que estas se dejan en unos niveles tan agregados y generales, que pertenecen más a la fase de planificación.

La relación entre la segunda y la tercera fase, en la cual se esperaría que la programación de inversiones incidiera de alguna forma en la disponibilidad presupuestal para inversión, suele no darse, de hecho, el techo de inversión suele definirse en función de las limitaciones fiscales y los intereses manifiestos en la planificación, determinando cuales son las ideas de proyectos objeto de ser preparadas para su financiamiento. Por ejemplo, Guyana, por efectos del monitoreo fiscal del que actualmente es objeto por parte de los organismos multilaterales, define su techo de inversión fundamentalmente como resultado de las metas para reducir la presión de la deuda sobre las finanzas públicas, dejando la definición de metas sectoriales o institucionales a las ajustadas expectativas de la planificación. Jamaica, por su lado, con algo mas de autonomía, para el 2006 tiene condicionado todo su presupuesto a la reducción del peso de la deuda. A manera de conclusión, en los países del caribe, la fase (programación de presupuestaria), esta condicionada al desarrollo de la segunda fase.

El desarrollo de la cuarta fase, orientada más a la ejecución, gerencia y seguimiento de los proyectos, sin duda es determinado por los resultados de la programación presupuestaria; sin embargo la calidad y eficacia de esta depende del avance alcanzado en la programación de inversiones, en el sentido que es en este donde se identifican, preparan y evalúan los proyectos. En los sistemas analizados, el desarrollo de esta fase, debe ser vista de dos formas, según la fortaleza institucional de cada país y según la fuente de financiación a usar por los proyectos.

La fortaleza institucional, varia significativamente entre los países de la muestra, y como se vio en la sección anterior, ésta se manifiesta en la rigurosidad dada a la preinversión de proyectos, que en casos como Jamaica cuentan con personal a nivel de la entidad planificadora dedicado a la preparación de los proyectos, mientras que en Guyana, el escaso personal en esta área se concentra mas en el monitoreo de proyectos y dependen de la capacidad sectorial y de recursos externos.³⁴ En estos dos extremos, vemos que la ejecución y el monitoreo de las inversiones en el primer caso es más expedito y orientado a los resultados esperados, mientras que en el segundo, la ejecución cuanta con un mayor grado de liberalidad y el monitoreo esta mas orientado a los temas financieros y a los productos tangibles, vistos como un todo.

De acuerdo a la fuente de financiación, en todos los países de la muestra, con un mayor o menor grado, se encontró que la rigurosidad, exigencia y recursos dispuestos para el desarrollo de

Fases del Ciclo Programático³³

Primera fase, la planificación: es el eje estructurante del sistema mediante la cual se busca garantizar la orientación de las inversiones públicas hacia claros objetivos de desarrollo que conduzcan al bienestar de la población. Generalmente, estos objetivos son plasmados en los planes nacionales de Desarrollo, y su desagregación en los niveles inferiores de gobierno.

Segunda fase, la programación de las inversiones: corresponde al proceso de identificación de los programas y proyectos que serán considerados en los diversos Planes y que por lo tanto, accederán al presupuesto. Cada país utiliza distintas metodologías para preparar los planes operativos anuales.

Tercera fase, la programación presupuestaria: se refiere esencialmente al proceso presupuestario. Una vez que se han definido los programas y proyectos de inversión a ejecutar, éstos se incorporan a los instrumentos de planificación financiera a fin de contar con los recursos necesarios para su ejecución.

Cuarta fase, los proyectos: corresponde al conjunto de actividades y recursos relacionados estratégicamente para alcanzar un objetivo de desarrollo concreto y determinado en el tiempo.

³³ Tomado de Ortegón, Edgar y Pacheco, Juan Francisco, en "Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos), Serie Manuales, No. 40, ILPES, Santiago, Chile, Junio 2005.

³⁴ Guyana en el momento cuanta con un Fondo de Preinversión con recursos donados por el BID, el cual esta aún sin implementar.

proyectos, varía considerablemente, según si el proyecto es financiado con recursos externos o con recursos locales, siendo los externos los que cuentan con mayores beneficios. Jamaica y Guyana, que son a su vez los países de la muestra que cuentan con mayores limitaciones fiscales, presentan sistemas diferenciados para el seguimiento de los proyectos según la fuente, diferenciación que se origina desde la misma fase de programación de inversiones, pues con los proyectos que se esperan financiar con recursos locales son más laxos, e incluso en ciertos casos, surge la duda si lo que se financiarían con estos recursos son verdaderos proyectos o simples actividades.

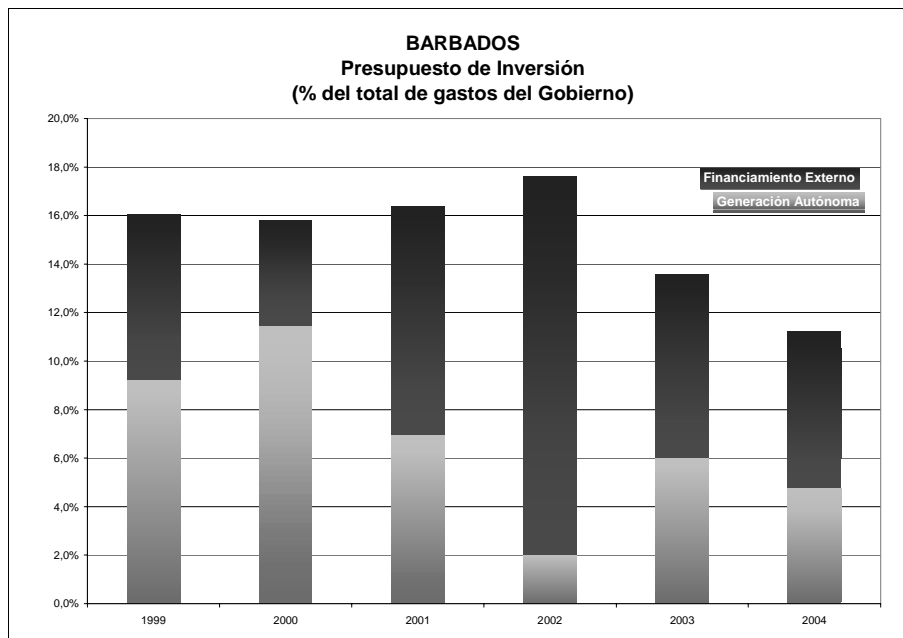
El anterior análisis, articulado con los otros elementos, permiten concluir que los sistemas de inversión del Caribe, están en un proceso de consolidación, que si bien se han visto eclipsados por los sistemas de gerencia financiera y manejo de deuda, mantienen la vigencia en la medida que a través de ellos se canaliza la mayor parte del financiamiento externo de estos países.

Así mismo, se identifican debilidades en la articulación entre los niveles estratégicos, los programáticos y los operativos, ejemplificadas con las diferencias de horizontes de análisis, instrumentos de seguimiento y visiones de desarrollo, aspectos en los que se trabaja desde varios frentes como el financiero a través de los sistemas integrados de manejo financiero y los de efectividad de gasto a través de programas como el PRODEV, pero aún dejan espacio para una mayor coordinación entre los diferentes niveles.

3. Descripción de los países

3.1. Barbados

Barbados, antigua colonia inglesa, independiente desde el 30 de noviembre de 1966, es un país con una clara orientación hacia el turismo, lo que incide en las políticas públicas y en la organización del Estado. En materia de inversión pública en 2004, el país destinó US \$114 millones, equivalentes a 4,1% del PIB y 11,2% del total de los gastos del gobierno. La financiación de estos gastos de inversión, requirieron de financiamiento externo en 57,4%, el 42,6% restante se logró cubrir con el superávit de las cuentas corrientes del país. Comportamiento que es recurrente en el sentido de autofinanciar una porción del presupuesto de inversión. Sin embargo, la participación financiada con recursos externos viene aumentando desde 2000, a la vez que el servicio de deuda ha aumentado, reduciendo de esta forma la disponibilidad y efectividad del gasto de inversión del país.



Fuente: Caribbean Development Bank / Social and Economic Indicators 2004. Volume XV. April 2005.

3.1.1. Descripción del sistema

El manejo de las inversiones públicas en Barbados se da dentro de un sistema de planificación de mediano plazo, con un horizonte de 5 años, liderado por el trabajo conjunto entre el gobierno y el sector privado, con preferencia a la planificación sectorial/corporativa que se articula en la medida que es guiada por los lineamientos de política del gobierno expedidos a través del “Manifiesto” o plan de gobierno. Sin embargo, y de acuerdo a la posición manifestada por el Primer Ministro ante la pasada asamblea de Naciones Unidas (Septiembre 14 de 2005) el gobierno de Barbados ha asumido las metas del milenio como elemento estructurante de su política de desarrollo de largo plazo.

El plan de inversiones o “Medium Term Public Sector Investment Programme–MTSIP–” es el resultado del proceso analítico de cada una de las agencias del gobierno en el proceso de identificar y ejecutar los proyectos de inversión que les permitan alcanzar los objetivos identificados en sus respectivos planes sectoriales, pero para mantener la consistencia con el plan de gobierno, todos los proyectos, previos a su inclusión en el plan de inversiones son aprobados por un comité de gobierno.³⁵

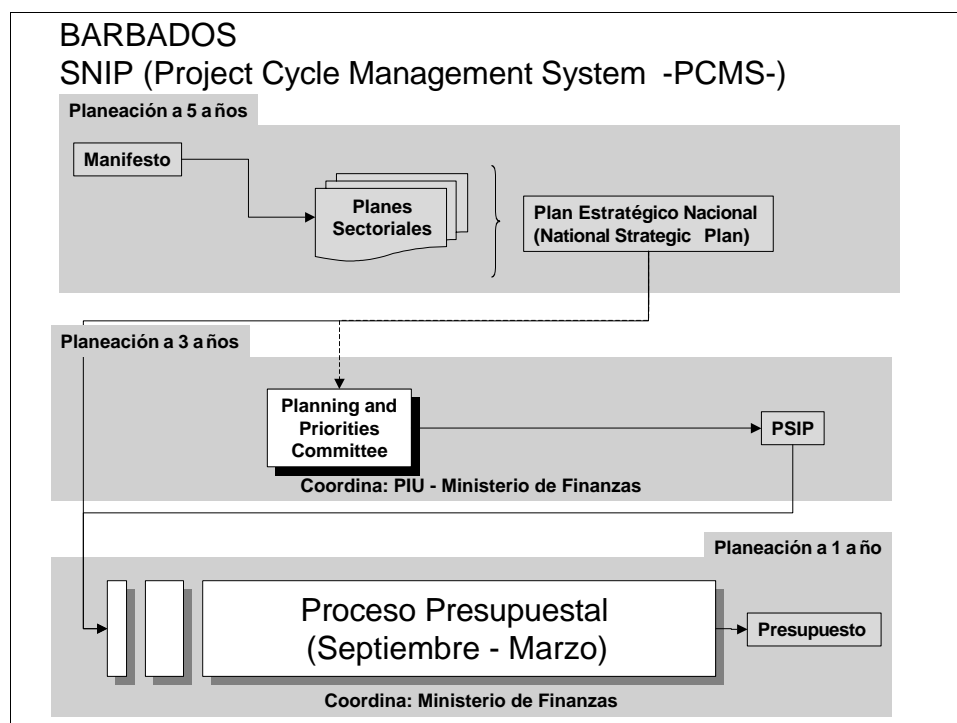
El nivel de coordinación del sistema recae en una unidad técnica del Ministerio de Finanzas–Public Investment Unit (PIU)–la cual al ser la secretaría técnica del Planning and Priorities Committee–PPC–, esta encargada de velar porque los proyectos a ser presentados al PPC cuenten con un estándar técnico, así como informar sobre el estado de los diferentes proyectos ya aprobados.

La ejecución de los proyectos, se desarrolla en un esquema tripartito, en el que la unidad ejecutora asume la responsabilidad operativa, la división de presupuesto del Ministerio de Finanzas, el seguimiento financiero y la Unidad de Inversiones, la coordinación estratégica del proyecto.

³⁵ Planning and Priorities Committee–PPC–, es conformado por algunos de los ministros del gobierno y es liderado por el mismo Primer Ministro.

El sistema, contó con el apoyo del BID para su diseño en 1996, lo cual quedó consignado en “Project Cycle Management Manual”, diseño que aún esta en proceso de implementación y fortalecimiento.

En la actualidad, el manejo de inversiones del país, ha identificado el área de efectividad del gasto como una de las críticas a fortalecer, para lo cual adelantan la implementación del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo PRODEV, promovido por el BID, y el montaje del Presupuesto Multianual.



3.1.2. Reforma del sector público

El sector público, dividido en 18 ministerios, emplea cerca de 18,000 personas (7,2% del total de la población) y maneja un presupuesto de inversión cercano a US \$114 millones por año, equivalente al 11,2% del total de gastos del gobierno.

El manejo del sector público se ha visto orientado desde mediados de los 90's por programas de reforma, los cuales han introducido los conceptos de planeación estratégica y gerencia financiera en el seno del gobierno. En 1997, el país crea la oficina para la reforma del Estado– Office of Public Sector Reform– la cual ha hecho un gran énfasis en la creación de capacidad en los funcionarios públicos.

En general, el sector público de Barbados se caracteriza por un modelo altamente centralizado en el gobierno central, en el que los gobiernos locales son prácticamente inexistentes (históricamente, las reformas del estado adelantadas antes de 1997, planteaban la abolición de los gobiernos locales). El análisis realizado en 2000 a la reforma del sector público³⁶ identificó debilidades en las áreas de gerencia financiera, control y planificación y manejo de sistemas de información, aspectos a tratar en las consecutivas acciones de la reforma del Estado; este diagnóstico sobre el manejo de la planificación del país, trae como elemento a resaltar la exclusión por parte del gobierno central de los aspectos locales y rurales, planteando nuevamente la necesidad de fortalecer la presencia de la representación local en la planificación total del país, así

³⁶ Ver White Paper on Public Sector Reform, 2000.

como la necesidad de implementar sistemas multi-anales de programación financiera y presupuestación; y el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y seguimiento de proyectos y programas.

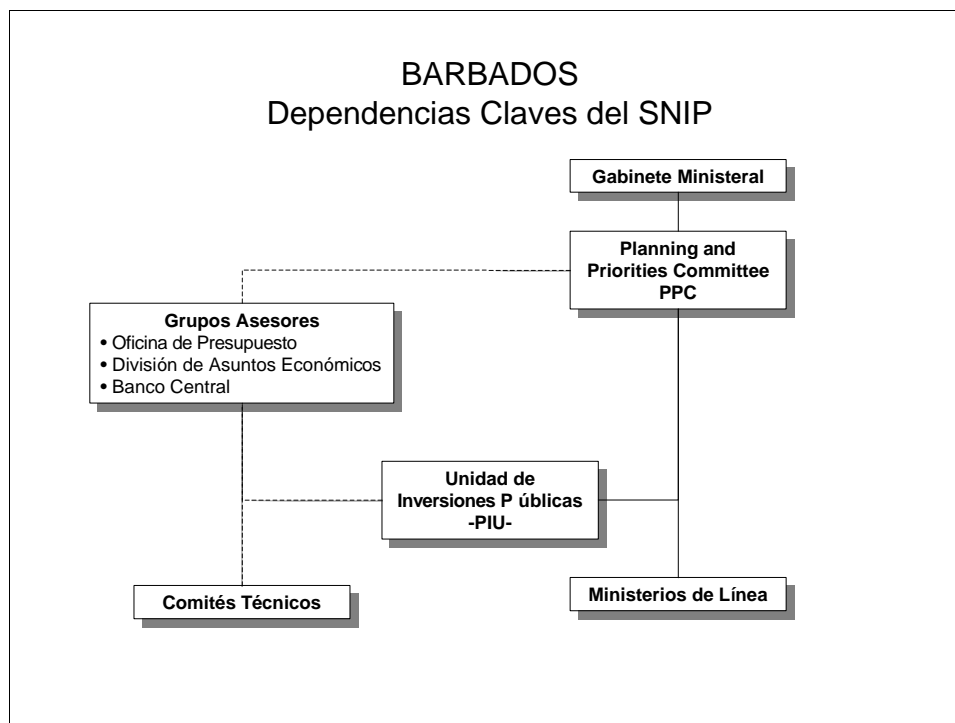
Otro aspecto resaltado en dicho análisis es la capacidad del funcionario público, aspecto que ha sido incorporado desde 1967 en las reformas del sector público y aun hoy mantiene vigencia.

3.1.3. Esquema institucional

El manejo financiero del país, soportado legalmente desde la constitución, establece la obligatoriedad por parte del Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos o quien haga sus veces³⁷ de presentar al legislativo el proyecto de ingresos y gastos, para su aprobación³⁸ antes de iniciar el año financiero, que como caso curioso y como se verá en otros países, este periodo finaliza en marzo de cada año.³⁹

El Ministerio se encuentra dividido en dos grandes áreas, la de finanzas la cual tiene a su cargo el manejo presupuestal y la de Asuntos Económicos la cual tiene a su cargo el manejo de la inversión pública, entre otros. Para este ultimo aspecto, se creó la PIU la cual coordina y monitorea el desarrollo de los proyectos de inversión adelantados por las diferentes agencias del gobierno, así como la elaboración y actualización del PSIP.

Institucionalmente, se puede decir que el sistema es coordinado por la PIU, pero estratégicamente liderado por el PPC, al ser la ultima instancia en la que se toman las decisiones, contando con la participación del Ministerio de Finanzas y el Banco Central como asesores y con los Ministerios de Línea como las entidades formuladoras y ejecutoras.



Fuente: Tomado del Project Cycle Management Manual, 1996.

³⁷ En la actualidad el Primer Ministro ha asumido las funciones de Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos.

³⁸ Ver Artículo 109 de la Constitución de Barbados.

³⁹ Ver Sección 12(1) del Financial Administration and Audit. Act.

3.1.4. Proceso presupuestal

El proceso presupuestal se inicia con la expedición de la circular de presupuesto en septiembre de cada año, en la cual se establecen los procedimientos y aspectos a tener presentes en la elaboración de las propuestas presupuestales. Esta circular, incluye un cronograma detallado de cada uno de los pasos a seguir en el proceso.

El proceso se puede resumir en cuatro etapas: definición de los parámetros presupuestales, preparación de las propuestas, consolidación del presupuesto y aprobación del mismo.

La primera etapa, orientada a definir los parámetros presupuestales, se materializa con la expedición de la circular de presupuesto en septiembre, pero su preparación comienza con la revisión de la ejecución y estimación de los techos y metas presupuestales desde finales del mes de junio.

Expedida la circular, cada agencia en un espacio de tres meses, procede a preparar su propuesta, siguiendo los lineamientos expuestos, los cuales incluyen la división de la propuesta en:

- Estimados de gasto corriente
- Salarios
- Transferencias a corporaciones
- Organismos Internacionales
- Gastos de Capital

Para la estimación de los gastos de capital, el proceso prevé que los proyectos a incluir sean compatibles con las prioridades definidas en el programa de gerencia de gasto público y que los proyectos hayan sido previamente aprobados por el PPC.

Una característica especial de este sistema, es la obligación que todos los gastos independiente de su división se clasifiquen de acuerdo al uso, permitiendo diferenciar entre el gasto de inversión y el gasto de capital.

Presentadas las propuestas por parte de cada una de las agencias presupuestales, el Ministerio de Finanzas procede a realizar reuniones con las diferentes agencias para revisar y ajustar (de ser necesario) cada propuesta, para luego elaborar el consolidado del presupuesto del gobierno, el cual es enviado al gabinete para su aprobación en la primera semana de marzo y posteriormente al parlamento en la tercera semana de marzo.

3.1.5. Manejo y gerencia de proyectos

El sistema diseñado en Barbados para el manejo de inversiones delega la mayor parte de la responsabilidad a la entidad ejecutora, quien debe identificar y preparar el proyecto, y asigna la labor de asesoría y asistencia técnica a la PIU del Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos.

La entidad ejecutora, sobre la base de las orientaciones de política definidas en el Manifiesto, diseña su plan sectorial, el cual sirve de marco de política para el desarrollo de proyectos de inversión. Identificados los proyectos, la agencia con el apoyo de las orientaciones metodológicas preparadas por el PIU prepara el proyecto, sin embargo en este momento se da un trabajo conjunto con el grupo de expertos de la PIU y la agencia ejecutora.

Estructurado el proyecto, éste, según sea su monto es presentado al PPC (mayores a US\$250,000) o al Ministerio de Finanzas, para su aprobación e inclusión como prioridad en el PSIP.

Incluido el proyecto en PSIP, la PIU informa a la división de presupuesto del Ministerio de Finanzas para ser considerado el proyecto en el Presupuesto, asignando los recursos requeridos y disponibles para adelantar dicha inversión.

Durante la ejecución, la PIU monitorea la ejecución del proyecto, para lo cual con periodicidad se realizan visitas y reuniones en las que tanto la entidad ejecutora como la PIU analizan los avances y logros alcanzados con el proyecto. Sin embargo, la labor de monitoreo en la actualidad presenta un marcado sesgo hacia los proyectos que involucran recursos externos.

3.1.6. Soporte legal

El soporte legal para el manejo financiero y presupuestal del país, se origina en la misma constitución, la cual a través de su Capítulo IX, asigna el liderazgo del manejo financiero al Ministerio de Finanzas quien debe presentar al legislativo antes de comenzar el año fiscal, la propuesta de presupuesto.

Este capítulo constitucional, en parte es reglamentado por la Ley de Administración Financiera y Auditoria, que en 1964 expide su capítulo 5, el cual reglamenta el control y manejo de las finanzas públicas, que a su vez fue reglamentada por el gabinete en 1971, en desarrollo de las facultades especiales dadas por la Ley.

3.1.7. Definiciones básicas

El país ha definido como Programa de Inversiones Públicas–PSIP–al medio mediante el cual el gobierno implementa sus objetivos de desarrollo estratégico, transformado la estrategia de desarrollo del gobierno en un programa de inversión coordinado, priorizado y financieramente sostenible.

Sin embargo, el Manual del sistema, define al PSIP como un instrumento de política del gobierno, que presenta los proyectos a ser ejecutados en un horizonte de 5 años, ofreciendo orientación estratégica a la inversión.⁴⁰

El SNIP o PCMS, como suele llamarse es definido como la representación sistémica de la identificación, planificación, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión. Como sistema, está compuesto por instrumentos, acuerdos institucionales y técnicas de análisis.⁴¹

3.2. Guyana

Guyana, antigua colonia inglesa, independiente desde el 26 de mayo de 1966, es un país con una economía soportado en la producción de oro, azúcar, bauxita, azúcar y arroz. El sector público guyanés se caracteriza por estar dividido en 28 agencias presupuestales, entre las cuales se encuentran las 10 regiones en las que se divide administrativamente el país.

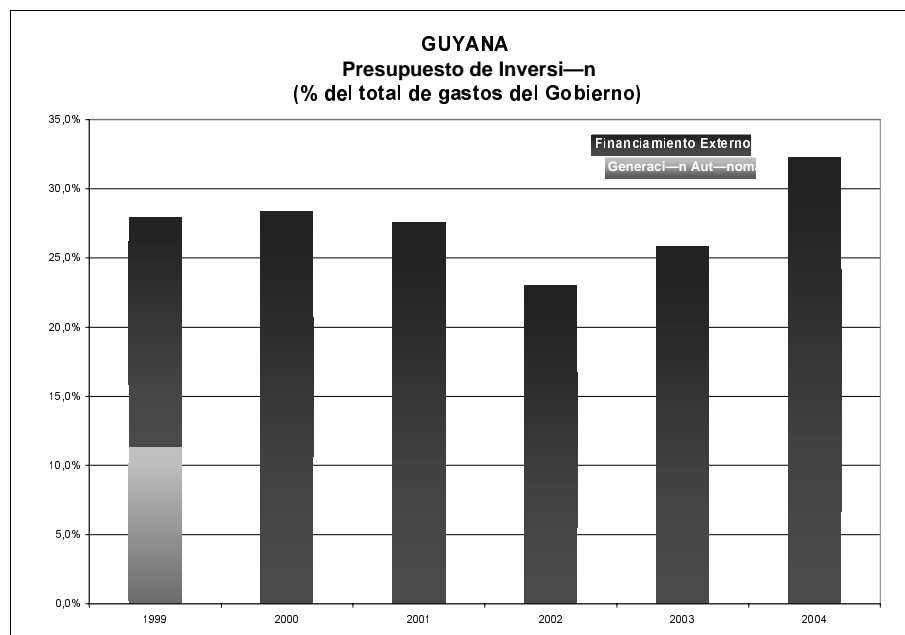
En materia de inversión pública, el país destinó en 2004, US\$119 millones, divididos en cerca de 300 proyectos o ideas de proyectos, representando 32.3% del total de gastos del gobierno y 15,2% del PIB, evidenciando la alta participación del sector público en la economía.⁴² Sin embargo, el monto de inversión el cual es adicionado en su totalidad al déficit del sector público, requiere del uso de recursos externos para financiar los proyectos de inversión, como en efecto ha

⁴⁰ Apéndice I, pag 4, Project Cycle Management Manual, Government of Barbados, May 1996.

⁴¹ Idem.

⁴² Estudios sobre el tamaño del sector público en el Caribe realizados en los 90's clasificaron a Guyana como el sector público mas grande en la región.

sucedido en los últimos años, lo que ha coadyuvado a que los niveles de deuda externa del país se encuentren por encima del PIB.⁴³



Fuente: Caribbean Development Bank / Social and Economic Indicators 2004. Volume XV. April 2005.

3.2.1. Descripción del sistema

El sistema de inversión pública–SNIP⁴⁴–en Guyana, basado en proyectos, es liderado por la Secretaria de Planificación del Estado adscrita al Ministerio de Finanzas (State Planning Secretariat –SPS–), la cual coordina la administración de los recursos de inversión y tiene como una de sus tareas principales la elaboración del presupuesto de inversión del gobierno central. Recientemente, y como resultado del mandato del Fiscal Management and Accountability Act de 2003–FMAA–, se incorpora al sistema la necesidad de elaborar el presupuesto y plan de inversiones con un horizonte de cuatro años.⁴⁵

El SNIP guyanés, está altamente influenciado por las políticas administrativas y de monitoreo y seguimiento de las agencias multilaterales, las cuales han promovido el fortalecimiento del sistema, bajo un esquema de co–monitoreo de la ejecución de los proyectos.

Recientemente, 2002, Guyana recibió una cooperación técnica del BID para fortalecer el sistema de inversiones públicas, la cual se orientó al diseño de procedimientos y material soporte y a la capacitación del personal del sector público en materia de proyectos, a la vez que incluyó una partida para la creación de un fondo para el fomento de la pre–inversión. Sin embargo, los resultados de esta cooperación aun están por verse, toda vez que ya se cuenta con el diseño del sistema, pero aún no se ha comenzado la implementación de todos los instrumentos diseñados.

El nuevo sistema, el cual promueve la participación de las diferentes agencias en la preparación y formulación de proyectos, bajo un esquema de planificación de inversiones “button–up”, ha resaltado la necesidad de fortalecer el diseño y desarrollo de planes de desarrollo

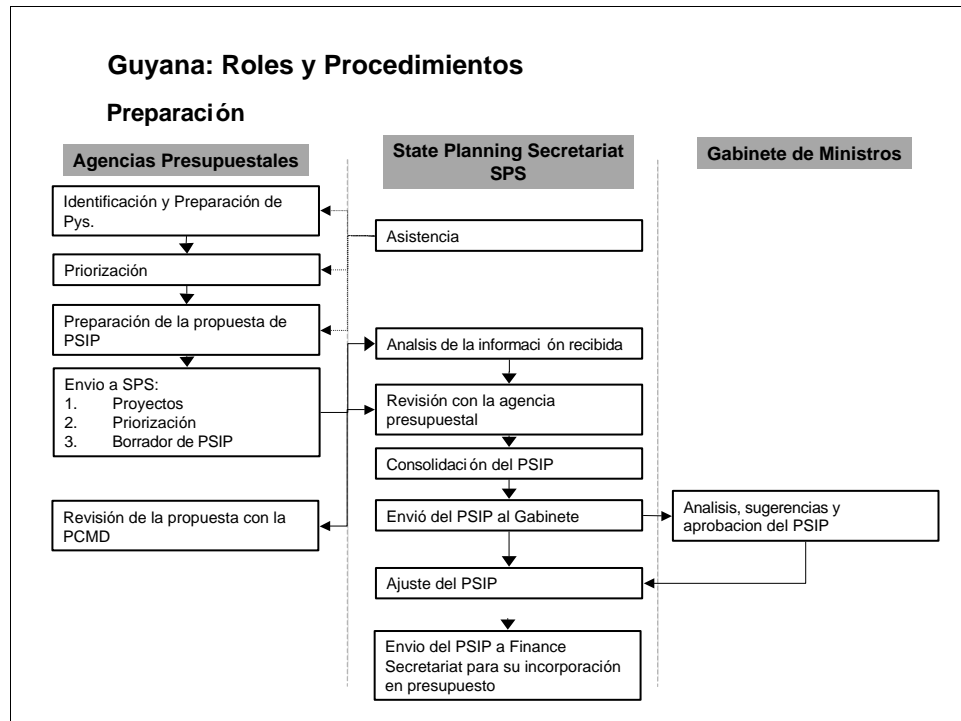
⁴³ Guyana es el único país de la muestra clasificado como país de alto endeudamiento–HIPC–. Para 2003, la deuda externa representó 146,2% del PIB.

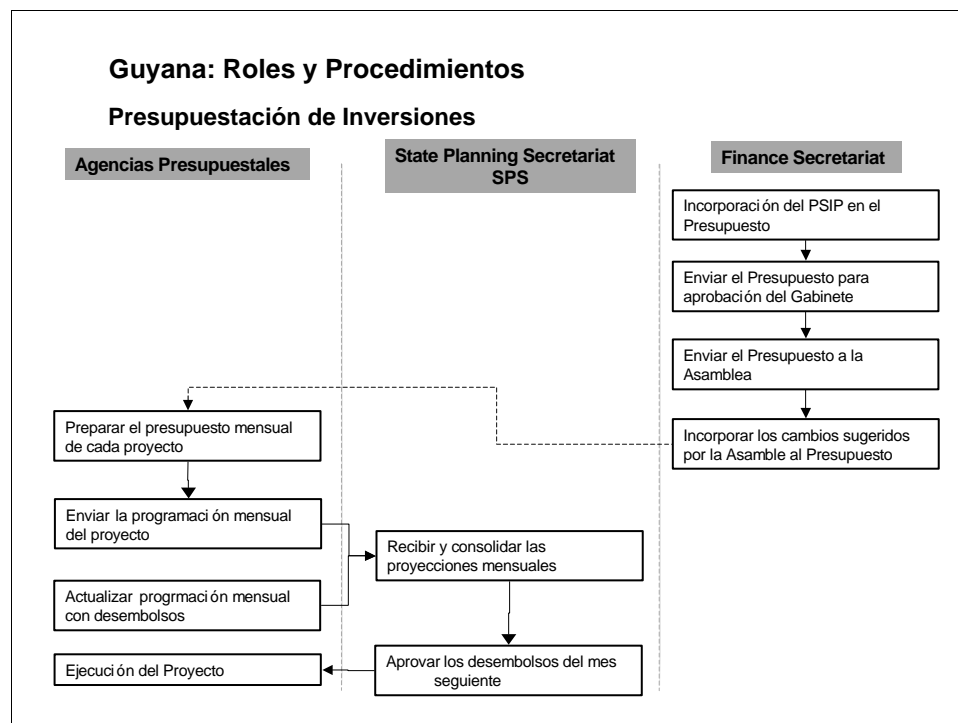
⁴⁴ El sistema es conocido como? Project Cycle Management System –PCMS–

⁴⁵ El año que se programa y la proyección para los tres años siguientes.

nacionales y sectoriales de mediano plazo, que guíen la estructuración de proyectos y la preparación del plan plurianual de inversiones.

El desarrollo del SNIP esta acompañado de otros programas orientados al fortalecimiento del manejo de las finanzas, como es el caso del Fiscal and Financial Management Programme–FFMP– financiado por el BID, y la implementación del Integrated Financial Management System–IFMAS– financiado por CIDA inicialmente, con los cuales se busca, entre otros integrar el manejo de los recursos corrientes y los recursos de inversión.





Fuente: Ministerio de Finanzas, Guyana.

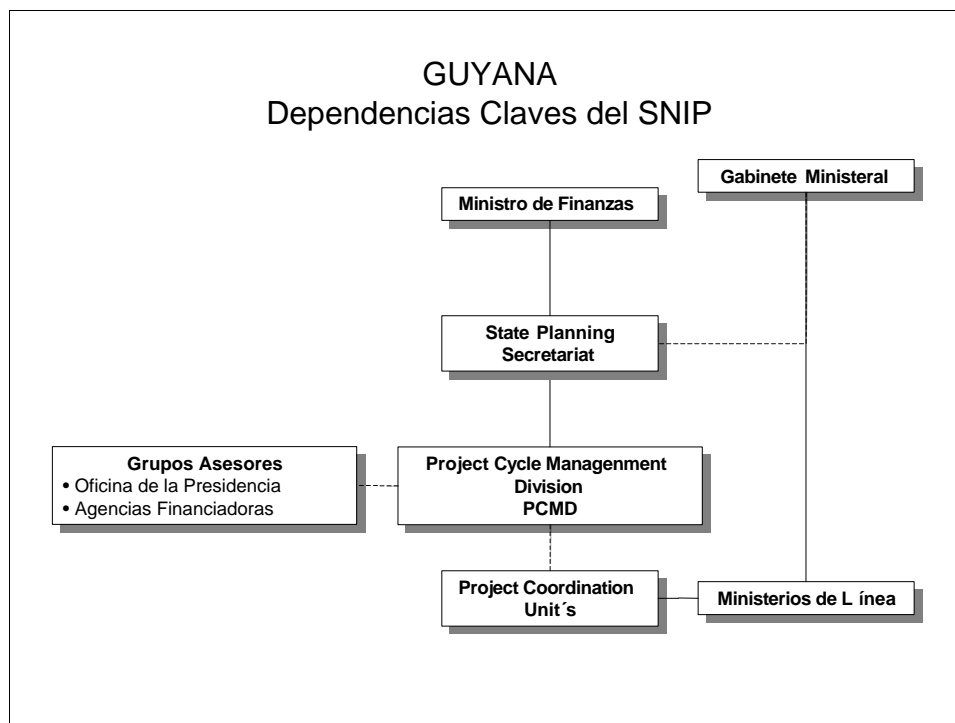
3.2.2. Esquema institucional

En el escenario institucional el responsable de coordinar la planificación y presupuestación del país, es el Ministerio de Finanzas, el cual tiene adscrita la SPS, que en la práctica funciona como una dependencia encargada del manejo del presupuesto de inversión y el monitoreo de los proyectos de inversión que se adelantan. Al interior de la SPS, existe una división—Project Cycle Management Division (PCMD), la cual es hace las veces de brazo operativo de la SPS.

Sin embargo, en el manejo interno del presupuesto y de las proyecciones de gasto del gobierno, participan de manera activa: el Ministerio de Finanzas a través de la División de Presupuesto adscrita a la Secretaria de Finanzas (Finance Secretariat), quien lidera la elaboración del presupuesto corriente y el ensamble final del presupuesto; y de la SPS, quien coordina la preparación del presupuesto de inversión; y la Oficina de la Presidencia, quien asiste al Ministerio de Finanzas en las proyecciones de gastos y la identificación de las metas macroeconómicas a seguir y las restricciones presupuestales que acompañan estas metas.

Las agencias presupuestales (ministerios de línea, principalmente) son las encargadas de preparar, presentar y ejecutar los diferentes proyectos de inversión.

Para el seguimiento a los proyectos, la SPS ha creado un comité, que se reúne periódicamente para estudiar los avances obtenidos en cada uno de los proyectos. Este comité, el cual inició con la cartera de proyectos financiada por el BID y por la UE, cuenta con la participación de la SPS, la agencia financiadora y las unidades coordinadoras de proyecto, quienes generalmente asisten con el PS del ministerio al que esta adscrito el proyecto.



Fuente: Ministerio de Finanzas, Guyana.

3.2.3. Proceso presupuestal

El proceso presupuestal inicia a principios del mes de julio, cuando el Secretario de Finanzas del Ministerio de Finanzas expide la Circular Presupuestal a través de la cual las agencias presupuestales reciben los lineamientos para la preparación de sus propuestas de presupuesto, así como las fechas a seguir para la elaboración e incorporación de las mismas en el presupuesto general del gobierno.

El período de programación presupuestal se puede dividir en cuatro momentos:

1. Circular Presupuestal. Antes del 5 de Julio (180 días antes del 31 de diciembre), fecha máxima de expedición de la circular presupuestal. La preparación de esta circular suele demandar todo el mes de junio.
2. Elaboración de propuestas presupuestales. Entre el 5 de Julio y el 15 de septiembre, periodo en el que las agencias presupuestales elaboran su propuesta de presupuesto.
3. Discusión y preparación de la versión final de Presupuesto. Entre el 15 de septiembre y el 15 de noviembre, periodo en el que se discuten las propuestas presupuestales con las agencias y se consolida el presupuesto general del gobierno, y este es presentado al gabinete para su aprobación.
4. Presentación a la Asamblea Nacional. Si bien la intención de la ley y de las autoridades es la de estar presentando el proyecto de presupuesto a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación a principios del mes de diciembre, en la práctica este ha sido presentado iniciada la vigencia fiscal, e incluso en el mes de marzo.

3.2.4. Soporte legal

En general el SNIP no posee reglamentación directa, sin embargo, la FMAA, expedida en 2003, introduce el concepto de presupuestación multianual, exigiendo que el presupuesto sea acompañado de proyecciones de gasto e inversión para los tres años siguientes al que se esta

programando, aspecto que ha servido de soporte para la introducción del plan plurianual de inversiones del país.

La FMAA asignó la responsabilidad del manejo financiero al Ministerio de Finanzas, y autorizó a este a la expedición de la Circular Presupuestal, a través de la cual se informa de los pasos a seguir en la estructuración presupuestal del año siguiente.

Recientemente, y como resultado del proceso de reforma de la administración pública, el Ministerio de Finanzas, liderado por la PCMD, diseñó y elaboró manuales y guías para la preparación del plan plurianual de inversiones y el manejo del sistema de inversiones públicas del país, los cuales, a la fecha, están en discusión para aprobación en el Gabinete.

3.2.5. Definiciones básicas

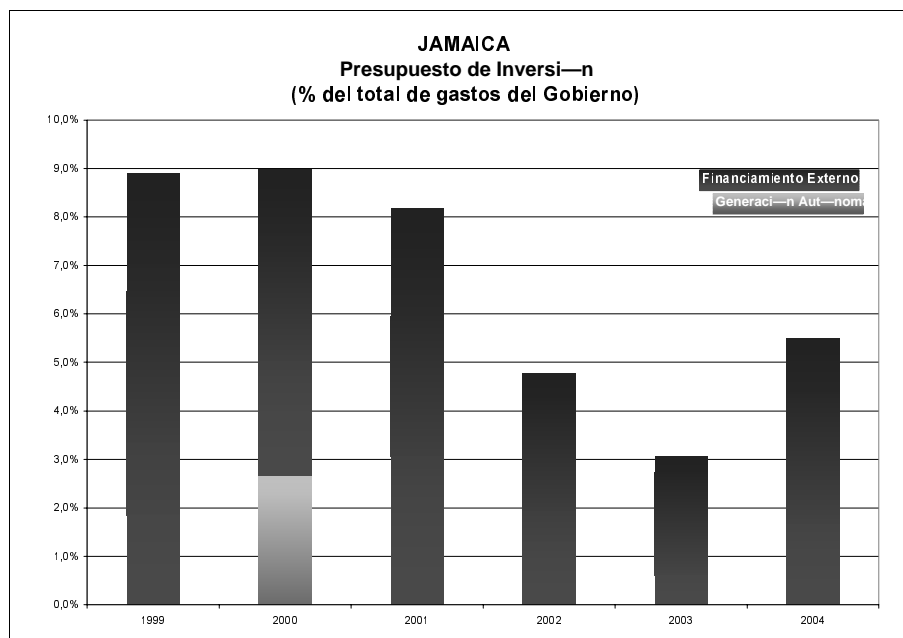
El sistema de inversiones públicas, llamado “Project Cycle Management System” es concebido como un sistema que incorpora todos los elementos relevantes de cada una de las etapas del ciclo de proyectos de manera sistémica, en orden de promover la eficiente administración de las inversiones públicas.

Así mismo, la inversión pública se concibe como los recursos utilizados por el gobierno para el desarrollo estratégico de las áreas que puedan incrementar el producto interno bruto y los estándares de vida de la población.

3.3. Jamaica

Jamaica, antigua colonia inglesa, independiente desde el 6 de agosto de 1962, es un país con una economía soportada en la producción de acero, bauxita, azúcar y el turismo. El sector público, dividido en 14 ministerios, 21 departamentos, 4 agencias ejecutivas, para un total de 135 entidades, emplea cerca de 100,000 personas (4% del total de la población).

En materia de inversión pública, Jamaica destinó en 2004, US\$180 millones, equivalente a 5.5% del total de gastos del gobierno y 2,1% del PIB. Este monto de inversión, trasladado en su totalidad al déficit del sector público (US\$419 millones para 2004), supone la necesidad de financiación externa, lo que ha coadyuvado a que el país presente una tendencia creciente a aumentar su deuda externa, que en 2000 se ubica en 44,4% del PIB y para 2003, llega a 52,4% del PIB.



Fuente: Caribbean Development Bank / Social and Economic Indicators 2004. Volume XV. April 2005

3.3.1. Descripción del sistema

El sistema de inversiones públicas, basado en proyectos, es liderado por el Ministerio de Finanzas y Planificación, quien a través de las subdivisiones de asuntos económicos y la de asuntos financieros coordinan la estructuración y monitoreo de proyectos.

El SNIP cuenta igualmente con la participación del Instituto de Planificación de Jamaica–PIOJ–, entidad adscrita al Ministerio de Finanzas, a través de la cual se promueve la planificación de mediano y largo plazo del país, la identificación y monitoreo de proyectos estratégicos y actualmente, la reforma del sector público.

La identificación de proyectos de inversión suele realizarse con el apoyo de las encuestas elaboradas por el PIOJ, con el fin de identificar las necesidades, información que es retomada por las entidades y con la colaboración del PIOJ nuevamente, estos proyectos son formulados para ser presentados.⁴⁶

Para una mayor eficiencia en el momento de asignar los recursos para la formulación de proyectos, estos son sometidos a un comité de preselección (Pre selection Committee–PSC) en el que participa el PIOJ y los ministerios de línea, decidiendo la factibilidad o no de la realización del proyecto.

El otro eje del sistema, gira alrededor de la División de Gasto Público,–Public Expenditure Division–responsable de la programación y coordinación de presupuesto, tanto de funcionamiento como de inversión. Esta división a su vez, es la encargada de suministrar la información para la elaboración del PSIP.

Estas dos entidades, de manera armónica, lideran la coordinación de las inversiones, para lo cual incluso apoyan a las diferentes entidades del Estado en la organización de sus planes de inversión, la estructuración de los proyectos y la capacitación del recurso humano.

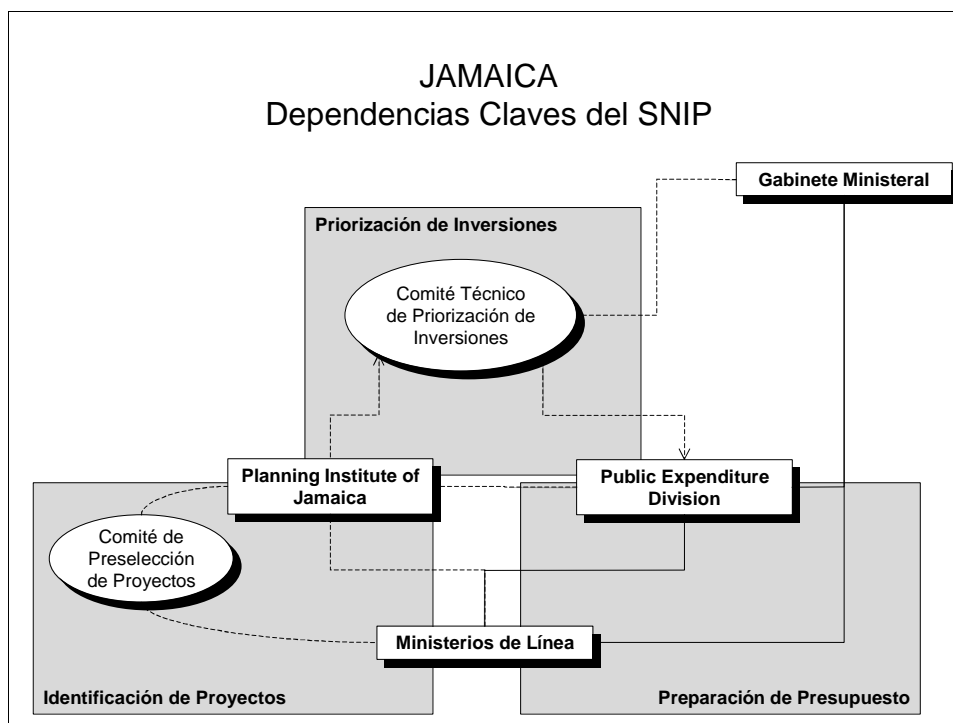
⁴⁶ El sistema establece que todos los proyectos que excedan un valor de US\$1 millón deben ser sometidos un completo análisis económico y financiero.

La historia del SNIP se remonta a 1982, cuando el gobierno jamaicano redobló esfuerzos en aras de mejorar la gestión económica, para lo cual inicio el proceso de programación de inversiones con vagas formulaciones de proyectos, las cuales se han venido reforzando con los años a través de mayores erogaciones para la elaboración de estudios de inversión y la preparación del funcionario publica en temas relacionados con el ciclo de proyectos. Para 1992, el gobierno decide reforzar la planificación corporativa, para lo cual introduce los planes estratégicos corporativos, los cuales desde entonces han guiado la elaboración de los planes de inversión a nivel corporativo y en general. Estos planes, que utilizan como horizonte tres años, tienen como característica el ser planes progresivos y el usar el enfoque de Marco Lógico como guía metodológica.

3.3.2. Esquema institucional

El escenario institucional en Jamaica se ve liderado por el Ministerio de Finanzas y Planificación, el cual a través de su oficina de presupuesto–Public Expenditure División–tiene la responsabilidad de la programación presupuestal, y la coordinación del montaje del plan de inversiones, para lo cual posee una unidad especial.

Sin embargo, el Instituto de planificación de Jamaica,⁴⁷ creado en 1955 y adscrito al Ministerio de Finanzas, es la entidad encargada de linear y preparar el plan plurianual de inversiones. Así mismo, en el 2002 se creó una agencia encargada del análisis y monitoreo de proyectos (Project Analysis and Monitoring Company–PAMCo–), la cual fue desmontada en octubre del mismo año, asumiendo estas funciones la División de Gasto Público del Ministerio de Finanzas (Public Expenditure Division of the Ministry of Finance).



Fuente: Ministerio de Finanzas y Planificación, Jamaica.

⁴⁷ El Instituto de planificación de Jamaica, fue creado en 1955, como la unidad central de planificación del gobierno, que posteriormente evolucionaría a ser la Agencia Nacional de planificación (1974) y luego en 1984, se adscribe al Ministerio de Finanzas bajo su nombre actual.

3.3.3. Proceso presupuestal

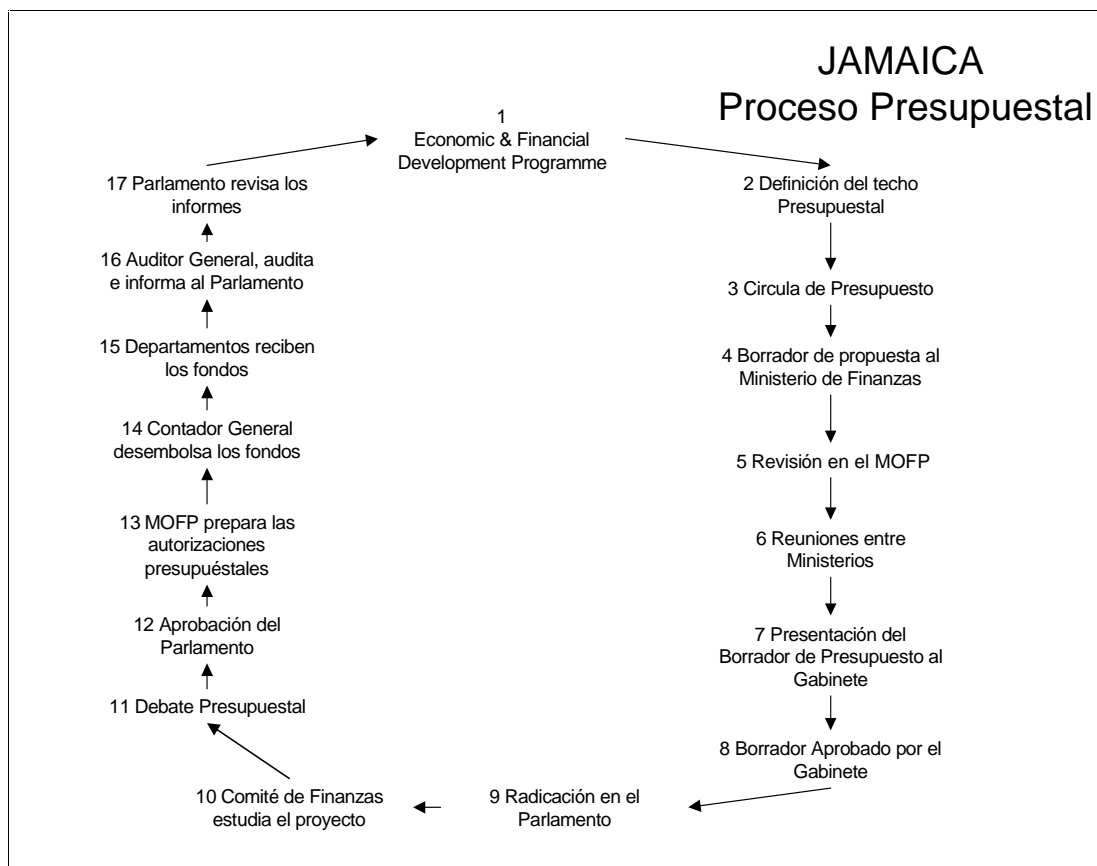
El proceso presupuestal, se caracteriza por un esquema 'top-down', liderado por el Ministerio de Finanzas y planificación. Este inicia con la elaboración del programa de desarrollo económico y financiero del país (normalmente hacia septiembre del año previo al que se va a programar), sobre el cual se hacen las estimaciones de los techos presupuestales (normalmente estos se calculan con base en las prioridades y el comportamiento histórico), y posteriormente se procede a la invitación a cada una de las agencias presupuestales para que preparen su propuesta de presupuesto, para lo cual disponen de aproximadamente dos a meses.

El detalle de la preparación del presupuesto se encuentra en el "Government of Jamaica Accounting Manual" preparado por el Ministerio de Finanzas, sin embargo, detalles y fechas de envío de las propuestas suelen ser actualizadas todos los años por la oficina de presupuesto, a través del "Budget Call" documento que suelen ir soportadas con instrucciones específicas por parte del PIOJ en lo que se refiere a inversiones y 'Public Service Establishment Division' en lo que se refiere a gastos de personal.

Una vez las agencias envían la propuesta al Ministerio, este analiza y discute con ellas las propuestas, lo cual adiciona de dos a cuatro meses al proceso de preparación del presupuesto. Como resultado de estas discusiones, el Ministerio organiza la propuesta de presupuesto integrada que será enviada al consejo de ministros y si está la aprueba es enviada al parlamento para su análisis y aprobación.

Proceso:

- Entre agosto y septiembre el ministerio de Finanzas prepara un el perfil de presupuesto incluyendo las metas y distribución general, para ser aprobada por el Gabinete.
- Entre septiembre y octubre, el Ministerio a través del Budget Call, informa a todos los ministerios de las condiciones a seguir en la preparación de las propuestas individuales de presupuesto y define las fechas para la sumisión de estas propuestas (entre dos y tres meses).
- Los ministerios envían sus propuestas de presupuesto, acompañadas de sus planes corporativos, a mas tardar en Diciembre.
- Entre diciembre y febrero, el Ministerio de Finanzas revisa y analiza las propuestas.
- El Ministerio envía la propuesta final de presupuesto para aprobación del gabinete, en marzo.
- El proyecto de presupuesto es analizado por el comité de finanzas de la asamblea.
- En abril, la asamblea cita al Ministro de Finanzas y otros ministros para el debate de presupuesto
- A principios de mayo, el presupuesto es aprobado.



Fuente: Jamaica, fiscal policy issues in Jamaica: budgetary institutions, the tax system and public debt management, July 2003. Inter American Development Bank.

3.3.4. Soporte legal

El soporte legal para el manejo del financiero está dado por la Constitución (Capítulo VIII) y el Financial and Administrative Act (FAA). Sin embargo, no se poseen normas explícitas sobre el manejo y responsabilidades fiscales. Por ejemplo, el artículo 115 de la Constitución le da la responsabilidad de la preparación del presupuesto al Ministerio de Finanzas.

La FAA, ha sido reglamentada mediante instructivos, de los cuales se resalta el 4 y 13. El primero hace referencia al proceso presupuestal, el cual tal como se describe a continuación es iniciado en el tercer trimestre del año, con la expedición del llamado de presupuesto (Annual Budget Call). Y el segundo, con aspectos relacionados al seguimiento y preparación de informes presupuestales.

3.3.5. Manejo y gerencia de proyectos

El manejo de los proyectos, se puede esquematizar de acuerdo al ciclo de vida de los proyectos, dividido en seis (6) grandes etapas: identificación, preparación, valoración, aprobación, ejecución y evaluación. Donde las dos primeras y la ejecución son responsabilidad del Ministerio de línea o la agencia responsable del sector, la valoración es responsabilidad del PIOJ y el PSC, la aprobación del gabinete y la valoración nuevamente responsabilidad del PIOJ, aunque anteriormente era función del PAMCO.

Tabla 7

**INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS
SEGÚN EL CICLO DEL PROYECTO⁴⁸**

Etapa / Función	Responsable	Coparticipes
1. Identificación Identificación del problema u oportunidad	Ministerio de línea o agencia responsable	PIOJ Sector Privado ONG's Comunidad
2. Preparación Preparación del perfil del proyecto	Ministerio de línea o agencia responsable	PIOJ Otros Ministerios o agencias
3. Valoración • Análisis del Perfil • Consideración del perfil por parte del PSC • Recomendaciones al gabinete	PIOJ	PSC Ministerio de línea o agencia responsable Ministerio de Finanzas Sector Privado
4. Aprobación	Gabinete	PSC Comité de Priorizaciones (PC)
5. Ejecución • Financiación • Diseños de Ingeniería • Preparación del Cronograma de Ejecución • Implementación • Seguimiento del Proyecto	Ministerio de línea o agencia responsable Ministerio de Finanzas PIOJ	Comité de Contratación del Gobierno Contratista
6. Evaluación • Preparación del reporte de finalización del proyecto • Evaluación ExPost	PIOJ Auditor General	Ministerio de línea o agencia responsable Ministerio de Finanzas

Fuente: PIOJ.

3.3.6. Definiciones básicas

El PSIP es definido como un instrumento diseñado para apoyar el cumplimiento de los objetivos de crecimiento sostenible, desarrollo y reducción de la pobreza, establecidos por el gobierno.⁴⁹

El sistema define a las cuentas de inversión pública, como los costos de mantenimiento de la infraestructura nacional, la implementación de proyectos que fortalezca la capacidad del país de crecer y desarrollarse.⁵⁰ Asimismo el país diferencia los proyectos en dos tipos A y B. Los "A" o financiados solamente con recursos locales y los "B" parcialmente financiados con recursos externos.

El plan de inversiones de medio termino o Medium Term Investment Plan, es definido como un instrumento de gerencia económica que garantiza que las políticas macroeconómicas y estrategias sectoriales se trasladen a los programas y proyectos de inversión, sirviendo de parámetro para la preparación, implementación y monitoreo de proyectos y la preparación del presupuesto de inversiones.

3.4. Trinidad y Tabago

Trinidad y Tabago, antigua colonia inglesa, independiente desde el 31 de agosto de 1962, es una país con una economía basada en la explotación del petróleo, amoniaco, y hierro, con una

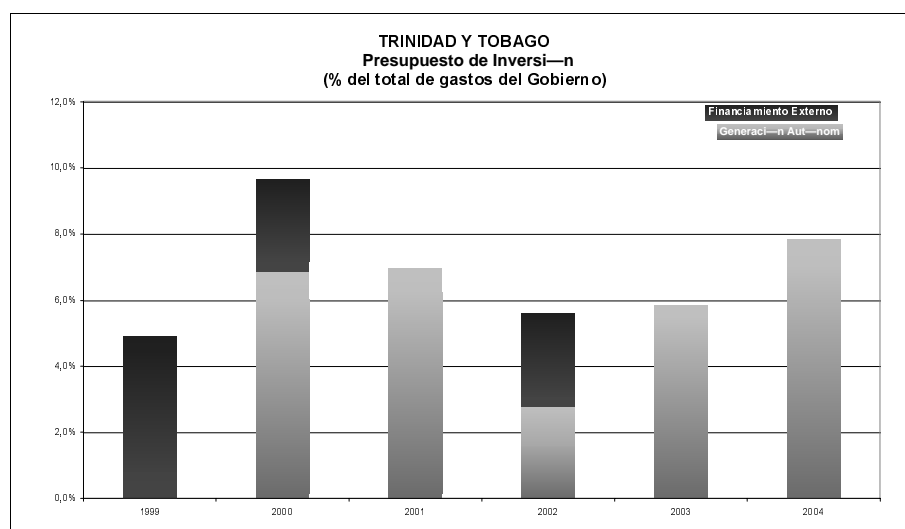
⁴⁸ Tomado de: The Institutional Framework of the Public Sector Investment Programme and the Project Cycle, PIOJ. Documento de Trabajo.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ The capital account is the cost of maintaining the national infrastructure, and implementing projects that enhance the country's ability to pursue growth and development

población de 1,3 millones de habitantes, con US\$8,142 en ingreso per capita. El sector público, compuesto por cerca de 48 agencias, emplea a cerca de 60,000 personas (4.6% del total de la población).

La inversión pública Trinitaria se ubicó en 2004 en US\$245 millones, valor que representa 7,38% del total de los gastos del gobierno y cerca del 2% del PIB. Gracias al desempeño de la economía y a los altos precios del petróleo, Trinidad y Tabago se puede dar el lujo de financiar con recursos públicos la inversión pública, e incluso no presentar déficit en el sector público, aspecto que incide en su bajo nivel de endeudamiento externo que en 2003 representó 14,5% del PIB.



Fuente: Caribbean Development Bank / Social and Economic Indicators 2004.
Volume XV. April 2005

3.4.1. Descripción del sistema

El desarrollo del sistema de inversiones públicas en Trinidad y Tabago, debe analizarse bajo algunas consideraciones de tipo histórica que van de la mano con el papel de las entidades multilaterales en el país, como fue su bajo o nula presencia antes de 1982 (año de la crisis petrolera), donde el país, gracias a sus altos ingresos por concepto petrolero asumía el financiamiento de sus inversiones y su correspondiente asistencia técnica, con lo cual los sistemas de control de gasto diseñados para situaciones de austeridad poco eran demandados. Posteriormente, entre 1982 y 1992 inicia todo un proceso de reforma del Estado orientado a la mayor eficiencia y eficacia en la administración de sus recursos y del financiamiento externo, dando la bienvenida a sistemas orientados para este fin, entre los que encontramos los sistemas de inversión pública. Y luego, después de 1992 hasta la fecha, periodo en el que se han venido consolidando los sistemas, dando un especial privilegio a la planificación de largo plazo, así como la mejor inversión de los excedentes de capital generados por el petróleo. Camino, que sin duda ha colaborado a que este país se haya posicionado como el más pujante de la región.

En la actualidad el sistema de inversiones públicas es liderado por el Ministerio de Planificación, quien tiene a su cargo la planificación de largo y mediano plazo del país, y por ende la asistencia a las entidades en la preparación, evaluación, gerencia y monitoreo de los proyectos de inversión, así como la elaboración del Plan de Inversiones.

Este Ministerio trabaja en sincronización con el Ministerio de Finanzas, quien es el responsable de la programación y coordinación presupuestal, tanto de funcionamiento como de inversión.

Sin embargo, y a pesar de la fuerte institucionalidad que existe alrededor de estas instituciones con el manejo de la inversión, en 2004 una de la preocupaciones del gobierno, la cual quedo consignada en el Social and Economic Policy Framework 2005–2007 era el mejoramiento de la eficiencia y efectividad de la inversión publica, insistiendo en la importancia de soportar el proceso de ejecución por parte de la agencias y la interacción con las instituciones financieras. Aspecto que se considera vital para el logro de los objetivos de desarrollo identificados por el país en su "National Strategic Planning Framework–Visión 2020".

3.4.2. Instrumentos de planificación

Trinidad y Tabago, se caracteriza por ser un país que maneja la planificación con mucha seriedad, para lo cual ha creado instrumentos que permiten articular la visión de largo plazo, con la estrategia de mediano plazo y la operatividad del corto plazo. Instrumentos, que institucionalmente son elaborados por el conjunto del gobierno, bajo el liderazgo del Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planificación.

La planificación de largo plazo, se guía por las directrices emanadas de la Estrategia Nacional de Desarrollo, llamada “Visión 2020”, el cual fue resultado de la designación de una meta de largo plazo a alcanzar en el 2020 y de esta se han generado una serie de estrategias y directrices.

La planificación de mediano plazo (3 años) se da por medio del Social & Economic Policy Framework, preparado por el Ministerio de Finanzas, presentando los lineamientos de política económica y de desarrollo a seguir en los próximos tres años. Este documento que en su versión 2003–2005 incluyo un plan de implementación–Implementation Matrix o Social and Economic Policy Framework Matrix–(no considerado en sus versiones subsiguientes), identifica los objetivos de política social, económica y ambiental, así como los instrumentos o acciones criticas para facilitar los objetivos (Facilitating the Policy Agenda)

Y la planificación de corto plazo, la cual se da a través de un grupo de instrumentos:

- Plan de Inversiones–PSIP–
- Social Sector Investment Plan–SSIP–
- Presupuesto

El PSIP o Public Sector Investment Programme preparado por el Ministerio de Planificación, el SSIP o Social Sector Investment Programme, el cual es una versión del PSIP pero solo para las instituciones participantes del sector social, preparado por el Ministerio de Finanzas, y el Presupuesto anual, el cual es acompañado por tres documentos: Revenues Estimates, Recurrent Expenditures Estimates and Development Estimates.

El PSIP como instrumento clave de articulación con los objetivos emanados de los procesos de planificación, tiene como característica importante la exclusión de los "proyectos o programas" repetitivos que históricamente representan una mayor apropiación de los recursos de capital, como son el mantenimiento de las vías y los programas de nutrición, para lo cual se han creado unos fondos especiales: Road Improvement Programme y el Dollar for Dollar Fund, el cual se espera que la participación del gobierno reduzca y sea reemplazada por el Government Assistance for Tuition Expenses Fund–GATE–. Con lo cual se garantiza la depuración del PSIP de acciones que puedan inflar en un momento dado el monto de inversión.

El PSIP está dividido en cuatro partes: La revisión del PSIP del año anterior, el descripción del plan que se va a programar, el análisis del comportamiento de las inversiones suplementarias del año anterior y las inversiones suplementarias a realizar en el año a programar, acompañado todo de las tablas y apéndices de rigor.

El análisis del PSIP del año anterior, el cual es dividido en 4 secciones: infraestructura económica, infraestructura social, administración y desarrollo de proyectos (esta sección es más orientada hacia la identificación de la preparación de proyectos, –preinversión–).

La descripción del PSIP a desarrollar, se divide en las mismas secciones de la parte anterior, en las cuales se identifican las metas de los proyectos a realizar.

La parte 3 y 4, las cuales fueron introducidas en 2005, presenta las inversiones realizadas o a realizar por parte de las entidades públicas con autonomía presupuestal, tales como entidades industriales y comerciales del Estado.

Así mismo, el documento es acompañado del listado de proyectos clasificados de acuerdo a las secciones en las que es dividido la parte correspondiente. En esta se detalla el nombre del proyecto, el año de inicio, el monto total, lo requerido para el año en curso y una descripción de las actividades a desarrollar.

Estos apéndices son divididos en 5 grupos, de acuerdo a la priorización de los mismos, bajo las siguientes consideraciones:

- Proyectos con financiamiento externo (Tranche I).
- Proyectos en ejecución.
- Proyectos catalogados como prioritarios para ser financiados en el PSIP.
- Proyectos a ser financiados con "divestment" u otro mecanismo.
- Proyectos de empresas estatales.

3.4.3. Reforma del sector público

Al igual que los otros países del Caribe, Trinidad y Tabago no ha sido ajeno a los programas de reforma del Estado, los cuales inician desde su misma creación como república independiente, siendo la adelantada en 1964, a solo dos años de su independencia, la primera de la que se tenga información en esta etapa republicana. Sin embargo, solo hasta después de la crisis del petróleo en 1982, estas reformas adquieren un dinamismo e importancia, como la generada en 1984 a partir del análisis de la economía y el sector público realizado por William Demas, conocido como el The Demas Report.⁵¹

En la más reciente iniciativa de reforma del sector público (2000) se dedica un especial análisis al manejo de los sistemas de monitores y seguimiento, el cual se encuentra dividido entre el Ministerio de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Finanzas, la oficina del Auditor General, la Oficina del Contralor y la oficina del Primer Ministro.

Frente a este hecho, el Ministerio de Finanzas publicó una guía "A guide to corporate & business planning" en febrero del 2003, a través de la cual se insta a las instituciones a preparar planes corporativos con horizontes de análisis de 3 a 5 años, y el desarrollo de planes de negocios anuales con metas y productos específicos.

3.4.4. Esquema institucional

Institucionalmente, el manejo de las inversiones públicas es liderado por el Ministerio de Finanzas, el cual posee una dependencia–Budget División–la cual tiene la responsabilidad de la elaboración, coordinación y monitoreo del presupuesto del sector público; en lo concerniente al

⁵¹ El informe Demas se realizó en 1983, con el objetivo de encontrar soluciones a las crisis de desarrollo a partir de la crisis de los precios del petróleo en 1982.

manejo de las inversiones, esta división posee una sección—Capital Section—la cual es la encargada de preparar y monitorear el presupuesto de inversión de los ministerios y departamentos a través del plan plurianual de inversiones.

Sin embargo, la elaboración del PSIP debe ser en sincronización con el Ministerio de Planificación y Desarrollo, el cual posee la responsabilidad de la planeación de mediano y largo plazo del país, para lo que en efecto el Ministerio a través de la División de Planificación de las Políticas Socio Económica—Socio—Economic Policy Planning División—es la encargada de establecer las prioridades de inversión en el PSIP, y con la División de Planeación de Proyectos y Reconstrucción—Project Planning and Reconstruction División—, apoya la estructuración de proyectos, la financiación de estos ante las agencias de desarrollo y la programación y preparación del PSIP.

3.4.5. Proceso presupuestal

El manejo presupuestal del país es liderado por el Ministerio de Finanzas, quien constitucionalmente tiene la obligación de presentar el presupuesto al legislativo 30 días antes del inicio de cada año fiscal.

El proceso presupuestal como tal inicia cuando el gobierno aprueba el programa macroeconómico en el que se incluyen los lineamientos de presupuesto a seguir para la vigencia a programar. La consideración de una programa macro previo a la elaboración del presupuesto adquirió una importancia significativa en el proceso presupuestal en 1993, cuando por norma se estable, previamente, a pesar de la existencia de este requisito, no adquiriría un valor significativo.

El plan plurianual de inversiones, considerado por el gobierno como una parte integral de los documentos de política del gobierno, se implementó en 1990, incluyendo en este los lineamientos de inversión del gobierno, en especial las inversiones lideradas por los Ministerios y Departamentos. Sin embargo, a partir de 2005, el PSIP incluye las inversiones a adelantar por las empresas del Estado y los organismos autónomos del gobierno.

Proceso presupuestal paso a paso:

- En marzo de cada año, el Ministerio de Finanzas, expide la circular de presupuesto—Budget Call—, a través de la cual se indica a las diferentes agencias del gobierno, los procedimientos a seguir para la elaboración del presupuesto del periodo fiscal siguiente.
- Las entidades deben enviar al Ministerio de Finanzas sus propuestas de presupuesto de ingresos y gastos para finales del mes de abril. Entre el material a enviar con la propuesta, se encuentra:
 - Planes Corporativos.
- Entre el mes de marzo y abril, el Ministerio de Finanzas adelanta sesiones de entrenamiento a las diferentes entidades con respecto a la manera como deben manejar los formularios y las ayudas para la preparación de las propuestas de presupuesto.
- Para finales del mes de junio, las entidades deben preparar y enviar el informe avance de ejecución del Plan de Inversiones la División de Planificación de Proyectos y Reconstrucción del Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- Entre mayo y julio, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planificación y Desarrollo analizan y revisan con las agencias las diferentes propuestas de presupuesto de ingresos y gastos.

- En agosto el Ministerio de Finanzas presenta a consideración del Gabinete la propuesta consolidada de presupuesto para el periodo Octubre – Septiembre siguiente.
- En septiembre, se presenta para aprobación del Parlamento, el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos.

3.4.6. Soporte legal

El soporte legal del sistema de financiero y de planificación inicia con la constitución, la cual a través de su capítulo VIII asigna la responsabilidad al Ministerio de Finanzas de coordinar y presentar el proyecto de presupuesto al legislativo

3.4.7. Definiciones básicas

El plan plurianual de inversiones, es definido como una parte integral de los documentos de política del gobierno, que expresa las alteraciones sobre el uso de recursos para alcanzar las metas y objetivos estratégicos nacionales orientados a estimular el crecimiento económico, promover el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos

4. Conclusiones

- El análisis de los sistemas de inversión pública del Caribe está altamente vinculado al desarrollo del sector público y a los procesos de reformas del Estado, los cuales en los últimos años, se han visto influenciados por un gran número de propuestas orientadas a promover las reformas administrativas que incluyen un manejo más eficiente y transparente de los sistemas financieros y entre estos los sistemas de inversión pública y de planificación. Propuestas que han estado lideradas por el Banco Interamericano de Desarrollo, principal prestamista en la región, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Desarrollo del Caribe–CDB–, la agencia de cooperación canadiense–CIDA–y la organización de países del Commonwealth, entre otros.
- La "totalidad" de países analizados adelantan programas de modernización del Estado, financiados por el Banco Mundial, el BID, la UE y el CDB, en los que el seguimiento a los gastos públicos y la programación de inversiones son áreas de trabajo prioritarias.
- El análisis de estos sistemas, no puede apartarse de un entendimiento básico de los modelos de gobierno de estos países, que debido a su influencia inglesa, adoptaron como régimen político, legislativo y judicial los presupuestos de los sistemas del Common Law, que marcan una diferencia con los sistemas adoptados en casi la totalidad de los países latinoamericanos, que se orientan por las corrientes francesas y romanas.

Estas diferencias se evidencian en aspectos como la amplitud de las normas que regulan los sistemas, que si bien podrían, desde la perspectiva latinoamericana, significar debilidad institucional y discrecionalidad, a los ojos del Common Law, lo que significa es mayor responsabilidad social y capacidad de gestión en el momento de tomar las decisiones. Así mismo, esta característica ha llevado a que la mayoría de países latinoamericanos se esfuercen por promover y normalizar los sistemas de inversión pública, considerando incluso que un sistema sin un soporte jurídico es un sistema altamente inestable. Por el contrario, y sin calificar, los sistemas caribeños hacen mayores esfuerzos en fortalecer sus métodos tradicionales y evitar la explícita normatización de los procedimientos. Sin embargo, esto no exime de la necesidad que tienen los países del caribe de documentalizar de una manera más amplia y clara sus procesos.

Fuentes de financiación

- El financiamiento de la inversión pública de estos países posee un alto componente de recursos externos, lo que los hace muy sensibles a las políticas internas de orientación del gasto de las agencias financiadoras. Las fuentes no tributarias, regalías y transferencias son escasas.
- Como resultado de la alta dependencia en estos países de recursos de crédito y cooperación técnica para adelantar sus inversiones públicas, los proyectos que se adelantan suelen tener su propia unidad ejecutora, las cuales, sin necesidad de significar mayor eficiencia en el manejo de recursos, han afectado seriamente la institucionalidad de los ministerios y agencias, al estar estas, en algunas ocasiones, con menores capacidades técnicas y económicas para asumir compromisos sectoriales.

Relación programación de inversiones–presupuesto

- Es común encontrar un fuerte aislamiento (divorcio) entre las oficinas responsables de presupuesto y finanzas y las de planificación. Si bien se ha logrado reducir con la adscripción de las oficinas de planificación a los Ministerios de Finanzas, se mantiene en la medida que las disposiciones han puesto bajo un mismo techo a las oficinas, pero internamente se sigue manteniendo el divorcio entre el manejo del presupuesto de funcionamiento y el presupuesto de inversión. En este aspecto se resalta el esquema adoptado en Jamaica, donde si bien existe la autonomía de la oficina de planificación y la de presupuesto, esta última maneja el presupuesto como un todo (funcionamiento e inversión) y la primera se concentra más en la orientación y calidad de la inversión.
- El divorcio entre las oficinas de planificación y presupuesto, también se ha manifestado en la no inclusión en las oficinas encargadas de los temas de inversión de temas como gerencia fiscal y manejo de deuda, lo que lleva a que los criterios de análisis de proyectos no incluyan estos conceptos, y por lo tanto la selección de los proyectos de inversión no siempre esté acorde con las políticas de restricción presupuestal, convirtiéndose éstas en obstáculos para la eficacia de la inversión.
- La eficiencia y eficacia del PSIP se ve reducida con este aislamiento entre inversión y presupuesto, lo que hace que el PSIP sea utilizado como un requisito y no como un documento de gerencia estratégica de las inversiones.
- La asignación de los gastos de inversión parece no tener en cuenta la real capacidad de ejecución de las entidades, lo que se manifiesta en los bajos niveles de ejecución y en la volatilidad de la asignación de recursos.

- Todos los sistemas hacen grandes esfuerzos en el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento a proyectos, sin embargo algunos de estos mantienen criterios y métodos diferentes para los proyectos según sea el origen de los recursos.
- Todos los países reconocen al PSIP como un instrumento útil para el manejo de las inversiones. Sin embargo, en la medida que el horizonte de análisis de este instrumento no coincida con el horizonte presupuestal, la efectividad del documento puede estar condicionada.
- La coordinación entre los niveles estratégico (macro), programático (meso) y el operativo (micro) con sus dimensiones temporales de largo, mediano y corto plazo son diversas y heterogéneas dando cabida a incongruencias entre la programación de inversiones y la programación presupuestaria y donde la institucionalidad no siempre actúa con un enfoque sistémico e integral.
- La participación ciudadana, aunque con ventajas para ser ejercida en comparación con los países grandes, no es una característica predominante en la concepción de los SNIP, al igual que las consideraciones de índole ambiental. Los rasgos que por la naturaleza de los estados insulares pequeños deberían ser un elemento fundamental en la conformación de los planes de inversión, tales como la reducción de la pobreza e infraestructura básica para enfrentar la competitividad, no están necesariamente explícitos en su diseño y estructura.
- Al igual que en los países latinoamericanos, los SNIP en los Estados Insulares del Caribe presentan problemas similares de índole metodológica, política y operacional. Quizás donde más se noten las diferencias y las dificultades, son las de naturaleza institucional, financiera y de masa crítica para programar, administrar y controlar todo el proceso de la inversión pública. De igual manera, las distinciones más evidentes se registran en los roles, atribuciones y responsabilidades de los reguladores, administradores y operadores del sistema en los niveles estratégico, programático y operativo.

5. Información comparada de los países

Tabla 8
INDICADORES ECONÓMICOS BÁSICOS

	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad y Tabago
Extensión				
Población	259,2	705,2	2652,4	1102,1
PIB				
PIB per Capita (*)	US\$15 700		US\$3 900	US\$9 500
Servicio de Deuda/ PIB (2004)				

(*) Fuente: IMF, GDP per capita (PPP) 2003

Tabla 9
CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y DE GOBIERNO

	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad y Tabago
Fecha de Independencia	30 de Noviembre, 1966	26 de Mayo, 1966	6 de Agosto, 1962	31 de Agosto, 1962
Jefe de Gobierno	Primer Ministro	Presidente	Primer Ministro	Primer Ministro
Sistema Parlamentario	Bi-cameral	Unicameral	Bi-cameral	Bi-cameral
Sistema Jurídico	Sistema Ingles	Sistema Ingles combinado con sistema Romano-Holandés	Sistema Ingles	Sistema Ingles

Fuente: Documentos oficiales de los países respectivos.

Tabla 10

ENTIDADES QUE LIDERAN EL MANEJO FISCAL Y LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN

	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad y Tabago
Responsable	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Finanzas
Coreponsables	Ministerio de Finanzas	Ministerio de Finanzas	Instituto de Planificación de Jamaica	Ministerio de Planificación
Participantes	Todas	Todas	Todas	Todas

Fuente: Documentos oficial de los países respectivos.

Tabla 11

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS

	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad y Tabago
Período Fiscal	Abril–Marzo	Enero–Diciembre	Abril–Marzo	Abril–Marzo
Soporte Legal	Constitution Chapter IX Financial Administration and Audit Act, 1964	Fiscal Management and Accountability Act, 2003	Constitution, Chapter VIII Financial Administration and Audit Act,	Constitution, Chapter VIII
Aprobación de plan macroeconómico previo al proceso presupuestal		No	Sí	Sí
Inicio del proceso presupuestal	Septiembre	Julio	Septiembre	Marzo
Responsable de establecer los límites presupuestales	Gobierno	Gobierno	Gobierno	Congreso

Fuente: Documentos oficial de los países respectivos.

Tabla 12

BARBADOS: PLAN DE INVERSIONES POR AGENCIA PRESUPUESTAL

(Cifras en miles dólares de Barbados)

	1999–00	2000–01	2001–02	2002–03
Governor General	313 198	330 090	231 669	162 554
Cabinet Office	301 276	109 254	102 017	34 403
Prime Minister Office	845 864	3 569 206	5 290 620	5 459 119
Ministry of Attorney General	6 307 874	14 316 494	14 708 809	19 663 794
International Transport Division	41 672 103			
Ministry of Health	36 181 614	36 918 494	69 334 765	70 238 004
Ministry of Housing and Lands	12 705 205	13 224 068	17 757 757	10 236 997
Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade	1 491 470	1 483 936	925 553	803 325
Ministry of Civil Service	85 010	120 199	1 048 042	939 057
Ministry of Public Works & Transportation	52 355 149	58 656 417	61 467 950	62 566 500
Ministry of Industry & International Business	1 304 332	2 828 856	905 519	
Ombudsman	2 943	3 327		
Audit	66 601	167 855	66 907	49 343
Ministry of Education, Youth Affairs and Sports	29 145 379	55 307 624	37 452 860	45 879 494
Ministry of Home Affairs	8 245 389	12 645 342	7 600 598	3 766 650
Ministry of Tourism and International Transport	7 343 879	22 434 096	39 833 146	14 765 617
Ministry of Agriculture and Rural Development	17 761 303	18 969 875	24 087 577	21 831 063
Director of Public Prosecutions	3 147	18 707	17 150	14 185
Ministry of Social Transformation	20 561 522	23 127 356	28 025 382	28 775 428

(continúa)

Tabla 12 (conclusión)

	1999–00	2000–01	2001–02	2002–03
Ministry of Commerce, Consumer Affairs & Business Development	2 260 687	1 827 222	3 182 105	2 704 139
Ministry of Finance	19 195 893	25 699 692	24 191 536	15 627 754
Ministry of Labour & Social Security	3 320 938	3 845 103	5 762 229	2 526 638
Ministry of Economic Development				11 311 880
Ministry of Physical development and Environment	5 965 272	6 544 409	4 827 852	7 466 055
Total	267 436 048	302 147 622	346 820 043	324 821 999

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 13

GUYANA: PLAN DE INVERSIONES POR AGENCIA PRESUPUESTAL

(Cifras en dólares Americanos)

	2.003	2.004
Director Of Public Prosecution	3 400	2 000
Ethnic Relations Commission		1 100
Guyana Elections Commission	10 000	17 000
Ministry Of Agriculture	8 815 968	7 887 580
Ministry Of Amerindian Affairs	291 077	66 000
Ministry Of Culture, Youth And Sports	90 834	77 615
Ministry Of Education	23 453 080	14 638 159
Ministry Of Finance	10 615 508	10 779 535
Ministry Of Foreign Affairs	27 100	20 900
Ministry Of Foreign Trade And International Cooperation	12 500	2 800
Ministry Of Health	1 081 170	9 233 666
Ministry Of Home Affairs	515 686	452 468
Ministry Of Housing And Water	21 410 398	23 032 076
Ministry Of Human Services, Social Security And Labour	7 983 461	4 230 900
Ministry Of Legal Affairs	294 445	238 280
Ministry Of Local Government And Regional Development	4 997 900	5 318 100
Ministry Of Public Works And Communication	53 550 853	41 734 077
Ministry Of Tourism, Commerce And Industry	270 084	
Office Of The Auditor General	5 600	1 335 125
Office Of The Ombudsman	0 100	
Office Of The President	8 590 164	1 177 359
Parliament Office	24 000	45 098
Public Service Appellate Tribunal	1 500	2 000
Public Service Commission	1 420	1 200
Public Service Ministry	37 500	9 600
Regional Democratic Council – Region No. 8	15 000	13 000
Regional Democratic Council – Region No. 1	129 354	125 980
Regional Democratic Council – Region No. 10	173 355	179 467
Regional Democratic Council – Region No. 2	183 150	184 525
Regional Democratic Council – Region No. 3	172 000	134 415
Regional Democratic Council – Region No. 4	76 250	154 112
Regional Democratic Council – Region No. 5	175 300	185 375
Regional Democratic Council – Region No. 6	207 950	176 388
Regional Democratic Council – Region No. 7	121 561	92 300

(continúa)

Tabla 13 (conclusión)

	2.003	2.004
Regional Democratic Council – Region No. 8	55 100	52 000
Regional Democratic Council – Region No. 9	107 800	103 309
Teaching Service Commission	2 698	5 700
Total	143 503 266	121 709 209

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 14
JAMAICA: PLAN DE INVERSIONES POR AGENCIA PRESUPUESTAL
(Cifras en dólares de Jamaica)

	Actual 2000/01	Actual 2001/02	Actual 2002/03	Actual 2003/04	Approved 2004/05
Office of the Prime Minister	1 198 510	927 695	581 374	19 600	14 000
Office of the Cabinet	-	-	16 712	34 726	297 000
Ministry of Tourism and Sport	171 050	380 076	311 200	143 352	87 500
Ministry of Finance and Planning	78 791 670	98 556 423	80 519 828	104 543 628	132 849 184
Ministry of National Security Formerly Ministry of National Security and Justice)	108 000	167 440	750 000	131 830	100 000
Ministry of Justice	-	-	50 000	32 000	100 000
Ministry of Labour and Social Security	26 865	32 100	41 694	-	-
Ministry of Education, Youth and Culture	525 000	292 638	300 000	152 873	170 800
Ministry of Health	194 000	137 287	100 000	50 114	56 000
Ministry of Agriculture	175 679	211 282	141 450	61 895	100 000
Ministry of Industry, Commerce and Technology	1 225 000	420 790	40 000	34 475	-
Ministry of Commerce and Technology	-	-	-	-	-
Ministry of Mining and Energy	10 954	20 800	6 440	-	-
Ministry of Land and the Environment (Formerly Office of the Deputy Prime Minister and Ministry of Land and the Environment)	-	-	-	-	-
Ministry of Water an Housing	69 000	69 688	45 079	39 080	39 850
Ministry of Environment and Housing	269 749	251 241	107 568	97 433	200 000
Ministry of Transport and Works	1 000 000	1 018 359	310 056	627 475	672 000
Ministry of Local Government and Community Development	445 979	344 978	493 446	386 768	160 000
Total Capital A	84 211 456	102 830 797	83 814 847	106 355 249	134 846 334

(continúa)

Tabla 14 (continuación)

	Actual 2000/01	Actual 2001/02	Actual 2002/03	Actual 2003/04	Approved 2004/05
Office of the Prime Minister	150 000	70 942	200 000	33 000	—
Office of the Cabinet	221 258	139 000	204 060	78 303	158 100
Ministry of Tourism and Sport		1 400	2 050	6 700	—
Ministry of Finance and Planning	500 000	574 881	255 000	124 900	300 000
Ministry of National Security Formerly Ministry of National Security and Justice)	13 615	41 313	30 000	61 000	110 000
Ministry of Justice		—	—	9 428	16 200
Ministry of Labour and Social Security		9 000	435 594	479 689	1 100 000
Ministry of Education, Youth and Culture	475 000	193 000	350 000	228 452	482 800
Ministry of Health	500 000	273 270	166 000	94 709	531 300
Ministry of Agriculture	150 000	185 000	180 000	231 786	262 700
Ministry of Industry, Commerce and Technology	25 000	7 000	34 500	83 423	110 000
Ministry of Commerce and Technology		—			
Ministry of Mining and Energy	44 140	71 000	3 400		
Ministry of Land and the Environment (Formerly Office of the Deputy Prime Minister and Ministry of Land and the Environment)	127 000	68 380	75 000	59 186	282 300
Ministry of Water and Housing	170 786	130 610	64 544	38 719	432 400
Ministry of Environment and Housing		—			
Ministry of Transport and Works	1 000 000	812 200	754 688	976 377	1 670 000
Ministry of Local Government and Community Development	230 758	155 000	133 688	451 300	300 000
Total Capital B	3 607 557	2 731 996	2 888 524	2 956 972	5 755 800

(continúa)

Tabla 14 (conclusión)

	Actual 2000/01	Actual 2001/02	Actual 2002/03	Actual 2003/04	Approved 2004/05
Office of the Prime Minister	1 348 510	998 637	781 374	52 600	14 000
Office of the Cabinet	221 258	139 000	220 772	113 029	455 100
Ministry of Tourism and Sport	171 050	381 476	313 250	150 052	87 500
Ministry of Finance and Planning	79 291 670	99 131 304	80 774 828	104 668 528	133 149 184
Ministry of National Security Formerly Ministry of National Security and Justice)	121 615	208 753	780 000	192 830	210 000
Ministry of Justice	—	—	50 000	41 428	116 200
Ministry of Labour and Social Security	26 865	41 100	477 288	479 689	1 100 000
Ministry of Education, Youth and Culture	1 000 000	485 638	650 000	381 325	653 600
Ministry of Health	694 000	410 557	266 000	144 823	587 300
Ministry of Agriculture	325 679	396 282	321 450	293 681	362 700
Ministry of Industry, Commerce and Technology	1 250 000	427 790	74 500	117 898	110 000
Ministry of Commerce and Technology	—	—	—	—	—
Ministry of Mining and Energy	55 094	91 800	9 840	—	—
Ministry of Land and the Environment (Formerly Office of the Deputy Prime Minister and Ministry of Land and the Environment)	196 000	138 068	120 079	98 266	322 150
Ministry of Water and Housing	440 535	381 851	172 112	136 152	632 400
Ministry of Environment and Housing	—	—	—	—	—
Ministry of Transport and Works	2 000 000	1 830 559	1 064 744	1 603 852	2 342 000
Ministry of Local Government and Community Development	676 737	499 978	627 134	838 068	460 000
Total Capital A + B	87 819 013	105 562 793	86 703 371	109 312 221	140 602 134

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 15
TRINIDAD Y TABAGO: PLAN DE INVERSIONES POR AGENCIA PRESUPUESTAL
 (Cifras en dólares de T&T)

	2001	2002	2003	2004 *	2005 **
Judiciary	1 158 537	3 364 549	6 891 678	20 518 310	37 800 000
Industrial Court	0	0	455 397	705 390	510 000
Parliament	0	5 296 767	2 954 272	7 589 970	1 040 000
Service Commissions	3 594 298	45 765 941	24 635 848	26 242 993	900 000
Elections and Boundaries Commission	0	0	3 013 294	547 461	6 700 000
Office of the Prime Minister	2 520 397	1 208 011	11 774 804	18 201 525	35 700 000
Tabago House of Assembly	98 317 565	191 879 618	161 003 891	124 549 253	200 000 000
Personnel Department	1 441 522	2 543 533	4 611 256	4 325 423	5 871 000
Ministry of Finance	21 319 956	10 090 246	67 112 699	45 096 039	30 420 000
Ministry of Planning and Development	46 492 485	13 096 444	11 960 438	31 507 249	28 065 000
Ministry of National security	49 336 090	32 443 652	30 073 792	78 238 934	141 340 000
Ministry of the Attorney General	39 629 654	7 403 081	4 771 402	2 260 685	20 100 000
Ministry of Legal Affairs	0	0	9 011 231	5 797 702	13 490 000
Ministry of Agriculture, Land and Marine Resources	36 271 006	28 357 352	26 618 406	51 274 343	52 170 000
Ministry of Education	135 760 022	152 306 714	327 112 432	258 837 700	294 000 000
Ministry of Health	152 201 641	113 897 976	111 554 726	155 902 000	280 000 000
Ministry of Labour and Small and Micro enterprise Development	2 959 855	775 442	2 262 418	17 784 745	14 800 000
Ministry of Public Administration and Information	15 562 128	2 553 236	12 636 474	58 842 302	76 850 000
Ministry of Enterprise Development and Foreign Affairs	7 206 932	19 680 589			
Ministry of Human Development, Youth and culture	61 471 482	72 728 300			
Ministry of Transport	0	13 657 705			
Ministry of Culture and Tourism	0	7 916 987	13 671 996	17 815 000	15 280 000
Ministry of Housing	165 305 330	33 081 606	37 530 011	144 769 900	161 700 000
Integrity Commission	0	0	356 225	0	3 000 000

(continúa)

Tabla 15 (conclusión)

	2001	2002	2003	2004 *	2005 **
Environmental Commission	453 195	0,000			
Ministry of Public Utilities and the environment	13 349 618	4 648 620	28 110 922	77 998 400	80 000 000
Ministry of Energy and Energy Industries	8 981 557				
Ministry of Culture and gender Affairs	3 227 810				
Ministry of Local Government	6 522 281	0	19 378 976	31 956 000	43 070 000
Ministry of Works and Transport	186 330 810	162 351 266	188 990 089	226 111 623	194 070 000
Ministry of Public Utilities	12 103 994				
Ministry of Community empowerment, Sport and Consumer Affairs	27 428 152	27 981 227			
Ministry of Sport and Youth Affairs	1 715 644		10 689 789	16 623 607	31 980 000
Ministry of Foreign Affairs	0		5 363 766	19 876 000	12 974 000
Ministry of Trade and Industry	17 203 633		19 074 454	59 135 000	61 770 000
Ministry of Tourism	6 808 193				
Ministry of Public administration	11 467 394				
Ministry of Tabago Affairs	170 363				
Ministry of Training and Distance Learning	2 438 936				
Ministry of Science, Technology and Tertiary Education	0		25 592 776	135 601 800	160 000 000
Ministry of Community Development and Gender Affairs	0		19 592 776	52 360 489	67 200 000
Ministry of social Development	0		428 219	1 057 157	4 200 000
TOTAL DEVELOPMENT PROGRAMME	1 138 750 480	953 028 862	1 187 234 457	1 691 527 000	2 075 000 000

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Notas: * Revisado, ** Estimado.

Bibliografía

General

- Alesina, Alberto, Hausmann, Ricardo, Hommes, Rudolf, Stein, Ernesto, Budget institutions and Fiscal Performance in Latin America, Inter American Development Bank, Office of the Chief Economist, Working Paper Series 394. 1999.
- Brown, Deryck., Policy and programme evaluation in the English-speaking Caribbean: conceptual and practical issues. ILPES, Serie Gestión Pública No. 9., November, 2000.
- Cashin, Paul., Caribbean Business Cycles, IMF Working Paper WP/04/136. IMF, July 2004.
- Diagnostic review of strategic planning in Caribbean public services, Summary Report, compiled by the CARIFORUM/EDF project team, December 5, 2000
- Downes, Andrew., Long-Term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean. ILPES, Serie Gestión Pública No. 10., November, 2000.
- Humes, Dorla, Programming Public Sector Investment for Expenditure Control, CDB Economics Staff Working Paper No. 3/92, Caribbean Development Bank, 1992.
- Ortegón, Edgar, Aldunate, Eduardo, Pacheco, Juan Francisco; La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas. Serie Manuales No. 23, ILPES, Santiago, Chile, diciembre, 2002.
- Ortegón Edgar, Pacheco Juan Francisco, Roura Horacio; Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Serie Manuales No. 39, ILPES, Santiago, Chile, agosto 2005.
- Ortegón Edgar, Pacheco Juan Francisco, Prieto Adriana; Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Serie Manuales No. 42, ILPES, julio 2005.

Ortegón, Edgar, Pacheco, Juan Francisco; Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos), Serie Manuales No. 40, ILPES, Santiago, Chile, Junio 2005.

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

Schick, Allen, Una agenda para la gestión presupuestaria, –Borrador– Dialogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, Abril 2005

Social And Economic Indicators, 2004. Caribbean Development Bank. Volume XV. April 2005.

Swaroop, Vinayee., The Public Sector in the Caribbean, Issues and Reform Options. The World Bank, Policy Research Department, 1996

Report on the latin american and caribbean regional harmonization workshop, Jamaica, January 2003

Barbados

Arthur, Owen, Prime Minister. Statement by the Rt. Hon. Owen Arthur Prime Minister, Barbados at the High Level Plenary Meeting of the Sixtieth Session of the United Nations General Assembly, New York, September 14, 2005.

Analytical framework for institutional assesment of civil Service Systems, Barbados, August 2002,

Budget circular for the draft estimates of revenue and expenditure for financial year 2006–2007, Circular No. 3/2005 MP 5001 Vol 64. Ministry of Finance and Economic Affairs, September 2005.

Constitution of the Republic of Barbados

Estimates 2004–2005, Revenue and Expenditures, Barbados, 2004.

Project Cycle Management Manual, Government of Barbados, May 1996.

Sub Regional Common Assessment of Barbados and the OECS. UN Development System for the Caribbean. 2000.

Staff Report for the 2005 Article IV Consultation, Barbados. IMF, July 19, 2005

White Paper on Public Sector Reform, Office of Public Sector Reform. 1998

Guyana

Dorado, Diego., International Technical Coordinator –Final Report–, Strengthening of The Public Sector Investment Management System (ATN/SF–8199–GY). Ministry of Finance, August 2005.

Project Cycle Management System–Conceptual Model–, Ministry of Finance, State Planning Secretariat. Georgetown, July 2004

PSIP Guidelines, Strengthening of The Public Sector Investment Management System (ATN/SF–8199–GY). Ministry of Finance, August 2005.

PCMS Operating Guidelines., Strengthening of The Public Sector Investment Management System (ATN/SF–8199–GY). Ministry of Finance, August 2005.

Fiscal Management And Accountability Act, 2003

Budget Circular 2005

Budget Circular 2004

Jamaica

Constitution of the Republic of Jamaica

Jamaica, Fiscal Consolidation for Growth and Poverty Reduction, A public Expenditure Review., report No. 29546–JM, World Bank, February 2005

Jamaica, Fiscal Policy Issues in Jamaica: Budgetary Institutions, the Tax System and Public Debt Management, July 2003. Inter American Development Bank

Jamaica: Interim Staff Report Under Intensified Surveillance, IMF June 2005, IMF Country report No. 05/219

Jamaica, the Road to Sustained Growth, Country Economic Memorandum, Dec 4, 2004. World Bank. Report No. 26088–JM

Memorandum of the Budget, 2005/06, April 14, 2005, Ministry of Finance and Planning.

Meyer, Arturo, Jamaica, Estudio del Programa de Inversiones del Sector Público, Banco Mundial, 1989.

The Financial Administration and Audit Act.

The Financial Administration and Audit Act, Instructions.

Trinidad and Tabago

Constitution de la República de Trinidad y Tabago.

Call Circular, Draft Estimates of Revenue and Expenditure of Ministries and Departments, including the income and expenditure of statutory boards and similar bodies and of the Tabago House of Assembly, Minister of Finance, No. 1, March 22, 2005.

Evaluación del Programa País (CPE), Trinidad y Tabago 1985–1999, Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE, Banco Interamericano de Desarrollo, RE–256. Diciembre, 2001.

Estimates of development programme, Republic of Trinidad y Tabago, Varios años: 2002, 2003, 2004, 2005

Public sector investment programme, 2005. Government of Trinidad and Tabago.

Public sector investment programme, 2003. Government of Trinidad and Tabago.

Riley, Beresford, Nunes Micheline, Public Sector Reform Programmes and Performance Management in Trinidad and Tabago, Commonwealth Regional Seminar on Integrated Performance Management Systems in the Public Sector for the Caribbean Region, Barbados, June, 2004.

Direcciones de Internet

Government of Barbados www.barbados.gov.bb

Ministry of Finance of Guyana www.finance.gov.gy

Ministry of Finance and Planning of Jamaica www.mof.gov.jm

Planning institute of Jamaica www.pioj.gov.jm

Ministry of Finance of Trinidad and Tabago www.finance.gov.tt

Ministry of Planning and Development of Trinidad and Tabago www.planning.gov.tt



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

manuales

Números publicados

1. América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000 (LC/L.1204-P), N° de venta: S.99.II.G.9 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
2. Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural (LC/L.1267-P; LC/IP/L.163), N° de venta: S.99.II.G.56 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
3. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (LC/L.1242-P; LC/IP/L.164), N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
4. Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales (LC/L.1266-P; LC/IP/L.166), N° de venta: S.99.II.G.42 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
5. Política fiscal y entorno macroeconómico (LC/L.1269-P; LC/IP/L.168), en prensa. N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
6. Manual para la preparación del cuestionario sobre medidas que afectan al comercio de servicios en el hemisferio (LC/L.1296-P), N° de venta: S.99.II.G.57 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
7. Material docente sobre gestión y control de proyectos (LC/L.1321-P; LC/IP/L.174), N° de venta: S.99.II.G.87 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
8. Curso a distancia sobre formulación de proyectos de información (LC/L.1310-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
9. Manual de cuentas trimestrales, Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (EUROSESTAT) (LC/L.1379-P, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
10. Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (LC/L.1413-P), N° de venta: S.00.II.G.84 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
11. Manual de cuentas nacionales bajo condiciones de alta inflación (LC/L.1489-P), N° de venta: S.01.II.G.29 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos (LC/L.1461-P; LC/IP/L.184), N° de venta: S.00.II.G.142 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
13. Glosario de títulos y términos utilizados en documentos recientes de la CEPAL (LC/L.1508-P), N° de venta: S.01.II.G.43 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
14. El papel de la legislación y la regulación en las políticas de uso eficiente de la energía en la Unión Europea y sus Estados Miembros, Wolfgang F. Lutz (LC/L.1531-P), N° de venta: S.01.II.G.75 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
15. El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales, en prensa (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
16. Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas (LC/L.1607-), N° de venta: S.01.II.G.149 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
17. **Retirado de circulación.**
18. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe (LC/L.1690-P), N° de venta: S.02.II.G.4, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. International trade and transport profiles of Latin American Countries, year 2000 (LC/L.1711-P), Sales N°: E.02.II.G.19, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Ricardo Arriagada (LC/L.1753-P; LC/IP/L.206), N° de venta: S.02.II.G.64, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
21. Manual de licitaciones públicas, Isabel Correa (LC/L.1818-P; LC/IP/L.212) N° de venta: S.02.II.G.130, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
22. Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público, Marta Beatriz Peluffo y Edith Catalán (LC/L.1829-P; LC/IP/L.215), N° de venta: S.02.II.G.135, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
23. La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: Análisis crítico y perspectivas (LC/L.1830-P; LC/IP/L.216), N° de venta: S.02.II.G.136, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
24. Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas (LC/L.1883-P; LC/IP/L.224), N° de venta: S.03.II.G.48, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

25. Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo, Silke Shulte (LC/L.1884-P; LC/IP/L.225), N° de venta: S.03.II.G.51, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Sistema de información bibliográfica de la CEPAL: manual de referencia, Carmen Vera (LC/L.1963-P), N° de venta: S.03.II.G.122, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Guía de gestión urbana (LC/L.1957-P), N° de venta: S.03.II.G.114, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. The gender dimension of economic globalization: an annotated bibliography, María Thorin (LC/L.1972-P), N° de venta: E.03.II.G.131, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Principales aportes de la CEPAL al desarrollo social 1948-1998, levantamiento bibliográfico: período 1948-1992, Rolando Franco y José Besa (LC/L.1998-P), N° de venta: S.03.II.G.157, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
30. Técnicas de análisis regional, Luis Lira y Bolívar Quiroga (LC/L.1999-P; LC/IP/L.235), N° de venta: S.03.II.G.156, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
31. A methodological approach to gender analysis in natural disaster assessment: a guide for the Caribbean, Fredericka Deare (LC/L.2123-P), N° de venta: E.04.II.G.52, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis, Sarah Bradshaw (LC/L.2128-P), N° de venta: E.04.II.G.56, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales, Sarah Bradshaw y Ángeles Arenas (LC/L.2129-P), N° de venta: S.04.II.G.57, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
34. Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado, Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco (LC/L.2160-P); (LC/IP/L.246), N° de venta: S.04.II.G.88 (US\$10.00), 2004. [www](#)
35. Políticas de precios de combustibles en América del Sur y México: implicancias económicas y ambientales, Hugo Altomonte y Jorge Rogat (LC/L.2171-P), N° de venta: S.04.II.G.100 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
36. Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica, Irma Arriagada, Francisca Miranda y Thaís Pávez (LC/L. 2179-P), N° de venta: S.04.II.G.106, 2004. [www](#)
37. Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica, Eduardo Contreras (LC/L.2210-P), N° de venta: S.04.II.G.133 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
38. Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Joan Mac Donald y Marinella Mazzei (LC/L. 2214-P), N° de venta: S.04.II.G.136 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
39. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, Edgar Ortegón Juan Francisco Pacheco Horacio Roura (LC/L.2326-P), N° de venta: S.05.II.G.69, 2005. [www](#)
40. Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia (cuadros comparativos), Edgar Ortegón; Juan Francisco Pacheco (LC/L.2277-P), N° de venta: S.05.II.G.53, 2005. [www](#)
41. Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza, Hugo Navarro (LC/L.2288-P), N° de venta: S.05.II.G.41, 2005. [www](#)
42. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Edgar Ortegón Juan Francisco Pacheco Adriana Prieto (LC/L.2288-P), N° de venta: S.05.II.G.89, 2005. [www](#)
43. Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas, Rayén Quiroga Martínez (LC/L. 2348-P), N° de venta: S.05.II.G.110, 2005. [www](#)
44. El sistema de inversiones públicas en la provincia de San Juan, República de Argentina, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Ana Carolina Cámpora Rudolff (LC/L.2387-P; LC/IP/L.261). N° de venta: S.05.II.G.130, 2005. [www](#)
45. Indicadores de desempeño en el sector público, Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo (LC/L.2416-P; LC/IP/L.263), N° de venta: S.05.II.G.163, 2005. [www](#)
46. Los sistemas nacionales de inversión pública en Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, Edgar Ortegón y Diego Dorado (LC/L.2436-P; LC/IP/L.265). N° de venta: S.05.II.G.182, 2006. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179–D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

www Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail:

TRADUCCION PARA SERIES EN INGLÉS

PÁGINA LEGAL

The views expressed in this document, which has been reproduced without formal editing, are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Organization.

United Nations Publication
ISSN printed version
ISSN online version

ISBN: 92-1-xxxxx-x
LC/L.xxx-P
Sales No.: E.05.II.G
Copyright © United Nations, month 2005. All rights reserved
Printed in United Nations, Santiago, Chile


Applications for the right to reproduce this work are welcomed and should be sent to the Secretary of the Publications Board, United Nations Headquarters, New York, N.Y. 10017, U.S.A. Member States and their governmental institutions may reproduce this work without prior authorization, but are requested to mention the source and inform the United Nations of such reproduction.

PÁGINA FINAL

Issues published*

Other ECLAC publications related to this series

Readers wishing to obtain the listed issues can do so by writing to: Distribution Unit, ECLAC, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, E-mail: publications@cepal.org.

 These publications are also available on the Internet: <http://www.eclac.org/> and <http://www.cepal.org>

Name:
Activity:
Address:
Postal code, city, country:
Tel.: Fax: E.mail: