



SEGEPLAN

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Marco Conceptual

Sistema Nacional de Inversión Pública





Marco conceptual

Sistema Nacional de Inversión Pública

Guatemala, noviembre de 2019

352.7 S454 mc	Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Subsecretaría de Inversión Para el Desarrollo, Dirección de Inversión Para el Desarrollo. Marco Conceptual Sistema Nacional de Inversión Pública. 3ª. ed. Guatemala : SEGEPLAN, 2019. 86 p. : il. ; 28 cm. (Tabla de acrónimos) ISBN: 978-9929-692-30-5 1. Inversión Pública – Guatemala 2. Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP Guatemala 3. SNIP - Gestión por Resultados (GPR) 4. SNIP – Sistemas de Gestión del Estado I. Título
--------------------------------	---

3ª. Edición
Guatemala, noviembre 2019

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo (DID)

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

9ª. Calle 10-44 zona 1. Guatemala, Ciudad.

PBX: 2504-4444

Web: www.segeplan.gob.gt

<http://snip.segeplan.gob.gt>

e-mail: snip@segeplan.gob.gt

Marco Conceptual
Sistema Nacional de Inversión Pública

Indice

	Página
Presentación.....	4
Resumen Ejecutivo.....	5
I. Antecedentes generales.....	7
II. Objetivos y alcances.....	8
III. Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversión Pública de Guatemala.....	8
IV. Propuesta.....	13
Marco Conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública.....	14
1. Concepto del SNIP.....	14
2. Objetivos del SNIP.....	15
3. Principios generales del SNIP.....	15
4. Resultados del SNIP.....	16
5. Organización del SNIP.....	17
6. Ámbito de aplicación del SNIP.....	19
7. Estandarización de los principales conceptos del proceso de inversión pública.....	20
8. El Proceso de Inversión Pública.....	22
9. El SNIP y el ciclo de vida de los proyectos de inversión.....	36
10. El proyecto de inversión como unidad básica de análisis.....	40
11. Entorno del proceso de inversión pública.....	42
12. Los componentes de un Sistema Nacional de Inversión Pública.....	43
13. Manejo del ciclo de proyectos a nivel Sub-nacional.....	47
14. Los mecanismos alternativos de financiamiento de la inversión pública.....	49
15. El SNIP y la Gestión por Resultados.....	55
16. Mapa de procesos de la inversión pública.....	70
17. Relación del SNIP con otros Sistemas de Gestión del Estado.....	72
18. Relación con las restantes Subsecretarías de SEGEPLAN.....	75
19. Los Pilares de la Inversión Pública.....	80
Coordinación General.....	85
Tabla de acrónimos.....	86

Presentación

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

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

Debido a que el SNIP en Guatemala tiene ya dos décadas de funcionamiento, era necesario realizar una actualización de su Marco conceptual, con el fin de incorporar las nuevas corrientes de la inversión pública y las mejores prácticas internacionales de la misma.

El documento que se presenta a continuación ha sido actualizado incorporando los nuevos conceptos del proceso, los componentes y su programación multianual, las nuevas formas de financiamiento no tradicional y el nuevo modelo de gestión asociado a la evaluación de los productos como es la GPR. El propósito es fortalecer la capacidad de SEGEPLAN, y en especial de la Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo para gestionar la inversión pública en el marco del cumplimiento de los resultados comprometidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Resumen Ejecutivo

Marco Conceptual del SNIP

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) implementó en el año 2000 el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), estableciendo procesos e instrumentos que contribuyeron a mejorar el ordenamiento y calidad de la inversión pública (IP) del país.

Cuando han transcurrido casi dos décadas desde su implantación, ha surgido la necesidad de efectuar una profunda revisión del sistema, proceso del cual emerge el desafío de desarrollar la actualización del Marco Conceptual (MC) del SNIP, buscando incorporar nuevos modelos de hacer gestión en el ámbito público, a modo de poder llevar el sistema a un nivel de eficiencia y operatividad que le permita continuar mejorando cualitativa y cuantitativamente el proceso de inversión pública en su conjunto.

En el trabajo desarrollado, el objetivo se cumplió, presentándose como resultado de ello la versión del Marco Conceptual del SNIP actualizado. El documento incorpora los nuevos conceptos y definiciones en el ámbito de la IP, junto con la medición de los resultados a través de la aplicación de la Gestión por Resultados (GPR), además de ir más allá de las formas tradicionales de financiamiento de la obra pública al incorporar las nuevas formas que se utilizan en la actualidad; busca contribuir con la transparencia en la aplicación de los recursos ante la ciudadanía vinculando el SNIP con otros sistemas de gestión del Estado, y toma las recomendaciones de la OCDE como una forma de introducir innovaciones al proceso de la inversión pública, permitiendo adecuar el SNIP a las buenas prácticas internacionales en la materia.

El MC actualizado responde a “Principios Generales”, en los cuales fundamenta su puesta en funcionamiento y que son los de: Eficiencia económica, Eficacia en el logro de resultados, Rentabilidad social, Sostenibilidad ambiental, Transparencia y rendición de cuentas y Equidad.

En el MC que se presenta, en las fases de formulación y evaluación de proyectos, se refuerzan conceptos centrales como el “proceso de Inversión Pública” y los roles responsables de desarrollarlos; el del ciclo de vida de los proyectos, con énfasis en la necesidad de fortalecer las etapas de preinversión, dado que hoy todo está dirigido a la etapa de ejecución; permite diferenciar entre proyectos de arrastre y proyectos nuevos, dado que se ha generado confusión con el concepto de arrastre (vinculándolo sólo con el avance físico); se ha incorporado la programación multianual de la inversión pública versus la asignación anual; se repone el concepto de costo total de la etapa y costo total del proyecto junto con asignar a las fechas de inicio y fin su verdadero rol de control en la ejecución de las etapas, y se proponen procedimientos para comenzar a reducir la cantidad de proyectos en ejecución para pasarlos a finalizados y posibilitar su cierre contable y financiero.

El documento no solo consigna en la etapa de ejecución la forma tradicional de financiar la obra pública, sino que va más allá incorporando formas de financiamiento alternativo, tales como: las Alianzas Público-Privadas” (APP), los Proyectos Llave en Mano” y las Concesiones de Obras y Servicios Públicos”.

En el MC se incorpora el nuevo modelo de hacer gestión en el ámbito público como es la GPR, de modo de poder llevar el sistema a un nivel de eficiencia y operatividad permitiéndole la medición de los resultados a través de agregar el concepto de “producto y cadena de resultado” al momento de formular un proyecto, junto con sus indicadores de seguimiento, medios de verificación y línea base (si existiera), armonizándolo con los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación que el nuevo ROI la asigna a la DASID de SEGEPLAN.

En este sentido, en el documento se señala que, a partir del 2012, Guatemala dio inicio a la implementación del enfoque metodológico de la GPR en la Administración Pública, para fortalecer los procesos de Planificación Estratégica Institucional, con la finalidad de impulsar cambios sustanciales en la gestión pública, situación que hasta la fecha en materia de inversión pública no había sido implementada por SEGEPLAN a través del SNIP.

El MC actualizado hace referencia a que el nuevo ROI de SEGEPLAN ha institucionalizado la vinculación de los objetivos del desarrollo y las prioridades nacionales del desarrollo a través del Sistema Nacional de Planificación (SNP), colocando el énfasis en la PEI, de manera tal que para cada período de gestión se comprometan resultados estratégicos, con el apoyo de un MFMP, con la presentación de proyectos vinculados al cumplimiento de los mismos, es decir, se prevé la presencia de un MFGMP, con la finalidad de impulsar cambios en la sociedad. Este desafío sustancial en la gestión pública, también mira hacia la inversión pública, introduciendo los conceptos de monitoreo, seguimiento y evaluación de productos intermedios o subproductos y metas en los proyectos, mediante la existencia de una matriz de indicadores con sus respectivos medios de verificación, como una nueva forma de transparentar el quehacer institucional ante la sociedad.

Para alcanzar este desafío, el documento propone fortalecer el SINIP, corrigiendo una serie de trabas y mejorando su desempeño, entregando mensajería electrónica a sus usuarios y produciendo reportes ejecutivos para la autoridad. Se propone con tal propósito, que debe utilizarse el Código SNIP como la variable vinculante con otros sistemas de gestión del Estado, como: el Subsistema de Presupuesto, Subsistema de Crédito Público, Subsistema de Tesorería, Subsistema de Contabilidad Gubernamental y Subsistema de Contrataciones Públicas.

Finalmente, la actualización del sistema plantea utilizar las mejores prácticas internacionales en materia de gestión de la IP, proponiendo que el SNIP sea capaz de asumir los 12 (doce) pilares OCDE, como una forma de introducir innovaciones al proceso de la inversión pública.

En las páginas siguientes, se podrá conocer en detalle el Marco Conceptual actualizado del SNIP que se está presentando.

Marco Conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública

I. Antecedentes generales

- a) Los SNIP en América Latina y el Caribe (ALC) se han desarrollado a diferentes ritmos desde su introducción en la década de 1970. Mientras algunos se encuentran más automatizados e integrados con los Sistemas de Administración Financiera Pública, otros SNIP todavía permanecen desconectados del ciclo presupuestario y no tienen la capacidad de reportar y evaluar los resultados e impactos de la inversión pública. A pesar de que actualmente se intenta avanzar con el proceso de modernización, muchos de los países de ALC todavía carecen de ciertos elementos innovadores que países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) han implementado con éxito.
- b) Desde que se implementó el SNIP en Guatemala en el año 2000, se han establecido procesos, instrumentos y metodologías que han contribuido a mejorar el ordenamiento y calidad de la inversión pública. En este sentido, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ha implementado el SNIP por lo que su evaluación y análisis, que incluye la actualización y fortalecimiento de los diferentes procesos, instrumentos y sistemas informáticos, es prioritario. El desafío planteado, busca desarrollar la revisión y actualización del Marco Conceptual del SNIP para profundizar la propuesta de fortalecimiento del sistema y llevarlo a un nivel de eficiencia y operatividad que mejoren el ordenamiento y calidad de la inversión pública del país.
- c) La actualización que se realiza al Marco Conceptual considera los nuevos conceptos y definiciones incorporados (Cadena de resultados, producto, indicadores de seguimiento), también, aspectos que influyen y modifican el entorno tradicional del SNIP como la Gestión por Resultados (GPR), la vinculación que necesariamente debe tener la inversión pública con el cumplimiento de los resultados comprometidos en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, y la contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco del compromiso país; así como, las relaciones y vinculaciones del sistema SINIP con los sistemas de gestión del Estado; de igual modo, los roles y definiciones institucionales en materia de seguimiento y monitoreo de los proyectos de inversión pública que anualmente cuentan con presupuesto. Así como, los mecanismos alternativos de financiamiento de inversión pública con que se cuenta actualmente y que permiten otros tipos de acciones, tal como las Alianzas Público-Privadas (APP) y los proyectos Llave en mano.

-
- d) En la actualización que se está presentando, se están incorporando las mejores prácticas internacionales referentes a la inversión pública con el fin de mejorar la calificación de Guatemala en las mediciones internacionales que se realizan.

II. Objetivos y alcances

2.1 Objetivo general

Actualizar el Marco Conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública.

2.2 Objetivos específicos

Incorporar los nuevos conceptos y definiciones, la medición de los resultados a través de la Gestión por Resultados, las nuevas formas de financiamiento que tienen relación con la inversión pública y las lecciones aprendidas desde que se puso en operación el mismo.

- a) Adecuar el Marco Conceptual del sistema a las buenas prácticas internacionales, y a los procesos de vinculación con otros sistemas de gestión del Estado, contribuyendo con la transparencia en la aplicación de los recursos ante la ciudadanía.

2.3 Alcance de la actividad

Actualización del Marco Conceptual del SNIP incorporando los nuevos conceptos del proceso, los componentes y su programación multianual, las nuevas formas de financiamiento no tradicional y el nuevo modelo de gestión asociado a la evaluación de los productos como es la GPR. El propósito es fortalecer la capacidad de SEGEPLAN, y en especial de la Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo de gestionar la inversión pública en el marco del cumplimiento de los resultados comprometidos en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, la contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la definición de las 10 (diez) prioridades de desarrollo y las 16 (dieciséis) Metas estratégicas de desarrollo (MED) que surgen como expresión del mandato fijado por los Puntos Resolutivos Números 08-2017 y 03-2018 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).

III. Diagnóstico del Sistema Nacional de Inversión Pública de Guatemala

La SEGEPLAN, a través de la Dirección de Inversión Pública (DIP), en el año 2000 implementó y puso en operación el SNIP, estableciendo normas, procesos, procedimientos, instrumentos y herramientas, con la finalidad de mejorar el proceso de inversión pública del país.

El proceso desarrollado de recopilar y analizar la información referida al Marco Conceptual, permitió conocer que SEGEPLAN desde los inicios del SNIP centró su atención en algunos de los componentes, como es el caso de la publicación anual de la Norma, en la administración del sistema informático y en la capacitación y difusión por parte de la Dirección de Preinversión (DIPRE) de la Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo (SID). La información recogida en la investigación efectuada se contrastó en los talleres y reuniones efectuadas con algunas EPI y con los Delegados departamentales de SEGEPLAN, llegándose a las siguientes conclusiones:

1. En materia del Marco Conceptual del SNIP
 - a) La versión del Marco Conceptual vigente es del año 2007.
 - b) El documento no presenta referencia alguna a la Gestión por Resultados, la cual fue implementada en Guatemala a partir del año 2012¹.
 - c) En la formulación y evaluación de los proyectos no se incluye la Cadena de resultados (insumo, actividad, producto, resultado).

2. En materia de Normas SNIP
 - a) SEGEPLAN actualiza, publica y difunde anualmente las Normas para apoyar la formulación, evaluación y presentación de los proyectos al SNIP.
 - b) Existe coincidencia de que el Capítulo “Lineamientos Generales de Política 2019-2023” debe eliminarse, porque no aporta información al proceso, no constituye una norma de política, sino que más bien es un documento solo enunciativo.
 - c) Entre las principales debilidades se menciona la falta de instrumental actualizado para la determinación del costo total de los proyectos, la ausencia de normas sobre el cierre de un proyecto o qué se debe hacer frente a proyectos que llevan años paralizados por situaciones legales o abandono del contratista.
 - d) No se especifica algún procedimiento en materia de reevaluación cuando se incrementa el costo total de los proyectos por sobre el monto establecido por ley del 20%.
 - e) No se incluye la obligatoriedad de presentar los proyectos en el marco de una Política de Pre-inversión, en atención a que la política no existe en el sector público, con lo cual se hace manifiesta la debilidad que presentan en la actualidad los estudios de Pre-inversión que se presentan al SNIP.

¹ Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala, Gestión por Resultados, primera edición enero 2013.

3. Referida al Componente de Capacitación del SNIP

- a) No existe capacitación formal en materia de formulación y evaluación social de proyectos.
- b) La actividad de capacitación que desarrolla SEGEPLAN, a través de la Dirección de Pre-inversión, corresponde a difusión del SNIP y no a capacitación propiamente dicha.
- c) Los contenidos de la misma no se basan en un documento metodológico que apoye la actividad, no responden a las Normas del SNIP ni a su Marco Conceptual.
- d) No existe capacitación formal en materia de gestión y administración de proyectos como el PMI, por ejemplo, lo cual queda de manifiesto en la baja ejecución anual que presentan los proyectos con asignación presupuestaria.

1. Referidas al componente de Metodología de formulación y evaluación de proyectos y de Precios Sociales del SNIP

- a) No existe una Metodología general de formulación y evaluación de proyectos que Forman capital fijo. Esta falencia ha sido suplida por las Normas del SNIP, donde se definen los contenidos mínimos del documento de proyecto a ser presentado a SEGEPLAN, pero estos no han sido actualizados o están incompletos o confusos en su redacción.
- b) SEGEPLAN publicó el Manual de Formulación de proyectos, versión digital en el portal del SNIP, el cual no es utilizado para tales fines por las EPI.
- c) Existen una serie de Guías para la formulación y evaluación de proyectos de inversión por sectores, desarrolladas por ILPES/CEPAL, las cuales no están siendo utilizadas para apoyar el proceso de inversión pública en el país.
- d) No existen Precios Sociales calculados para el SNIP de Guatemala, se utiliza una Tasa Social de descuento referencial del 12%.
- e) No se ha desarrollado ninguna metodología en materia de evaluación ex post.

4. Referidas al Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP)

- a) El SINIP ha completado su vida útil de funcionamiento (casi dos décadas) y no es factible efectuar nuevas actualizaciones y mejoras, ya que con ello se colocaría en riesgo la información existente en su base de datos.

-
- b) Se debe revisar el procedimiento de otorgamiento del Código SNIP a los proyectos de inversión, en atención a que se otorga a todo tipo de proyectos y debiera ser sólo a los que disponen de opinión técnica aprobados.
 - c) Es urgente revisar la situación del costo total de los proyectos, en especial en los proyectos de arrastre, dado que se alteró la regla de negocio que efectuaba su cálculo en el SINIP, y por ende este dato se encuentra distorsionado en el sistema.
 - d) El SINIP no brinda alertas ante problemas o fechas claves del proceso de inversión pública.

5. Referido al Marco legal del SNIP de Guatemala

- a) El SNIP de Guatemala no dispone de una Ley de Inversión Pública.
- b) El sistema ha operado con un marco legal supletorio: Decreto No. 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, que en el artículo 14 define las funciones de SEGEPLAN: literal b), d), e), f) y h) y el Decreto No. 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, artículos 6, 10 y 29 y el Decreto No. 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto (LOP).
- c) La LOP reformada, aprobada por el Decreto No. 101 – 97, le ha otorgado un respaldo legal muy significativo al SNIP al incorporar a la normativa presupuestaria materias específicas relacionadas con la aprobación, registro mensual en el SINIP de los proyectos evaluados (Artículo 30 programación de la ejecución, Artículo 35 Evaluación coordinada con SEGEPLAN en los proyectos de inversión).

6. Referidas al Sistema Nacional de Planificación

- a) El Sistema Nacional de Planificación (SNP) se encuentra en proceso de construcción y no se han definido normas que permitan vincular los proyectos a los resultados estratégicos al momento de su presentación a SEGEPLAN, y por ende la forma de articular y medir esta vinculación.
- b) Los instrumentos publicados en esta materia son: los Puntos Resolutivos 08-2017 y 03-2018 que han aprobado las diez Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus dieciséis Metas Estratégicas de Desarrollo resultantes de la articulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible, priorizada por el país.
- c) El Plan Operativo Anual (POA) es el instrumento de planificación más visible, pero que presenta debilidades manifiestas en su formulación, ya que no se visibilizan los proyectos de inversión con su programación multianual de inversiones.

- d) El proceso presupuestario ha comenzado a avanzar hacia un presupuesto multianual, pero que sólo considera como referencial lo multianual, con lo cual la programación de inversiones pierde relevancia ante el MINFIN.
- e) En general, las Entidades Públicas de Inversión no han desarrollado y/o actualizado su Planificación Estratégica Institucional (PEI) para el período 2019-2023.
- f) Existe la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala para apoyar la aplicación de la Gestión por Resultados (GPR), desde enero de 2013.

7. Conclusiones y recomendaciones derivadas del diagnóstico efectuado

Las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan del análisis situacional efectuado al funcionamiento operativo del SNIP, a nivel de sus componentes, son las siguientes:

N.º	Componente SNIP	Conclusiones/Recomendaciones Finales
1	Marco Conceptual	Conclusión: El Marco Conceptual no ha incorporado nuevos desarrollos conceptuales que permitan potenciar su operatoria y adecuarlo a la nueva realidad de la obra pública en todo el territorio del país. Recomendación: Actualizar el Marco Conceptual incorporando la Gestión por Resultados y la Cadena de Resultados al proceso de inversión pública.
2	Normas SNIP	Conclusión: Las normas a lo largo de los años han sido modificadas, y se han agregado normas de manera poco sistematizadas en cuanto a su alcance y contenido. Recomendación: Actualizar su contenido por procesos en el ámbito de la inversión pública diferenciando las normas del proceso de formulación, de evaluación y de presentación, de las normas de monitoreo, seguimiento y evaluación de proyectos en ejecución.
3	Capacitación y difusión	Conclusión: La actividad de capacitación que se ejecuta en la actualidad no es efectiva, ya que la Pre-inversión se muestra muy debilitada y los documentos que se presentan al SNIP no cumplen a cabalidad con los contenidos mínimos que debe tener un perfil de proyecto. Recomendación: Implementar el proceso de capacitación bajo el enfoque de Gestión por Resultados siguiendo las mejores prácticas existentes en la materia, incluyendo cursos en Administración y gestión de proyectos de inversión.
4	Metodologías formulación y evaluación de proyectos y precios sociales	Conclusión: El SNIP carece de un documento o guía metodológica que sirva de apoyo a los procesos de formulación y evaluación social de proyectos de inversión. Recomendación: Elaborar/actualizar una Guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos de inversión a nivel de perfil y capacitar en su uso y aplicación a todas las EPI.
5	Manejo del ciclo de proyectos a nivel Sub-nacional ²	Conclusión: SEGEPLAN no brinda en el nivel territorial capacitación formal en materia de formulación y evaluación de proyectos a sus propios técnicos y a las EPI del nivel territorial, lo que se traduce en la presentación de documentos con escaso sustento técnico y con una débil evaluación, ya que los equipos técnicos municipales carecen de las competencias en estas materias.

² Esta referido en el territorio al nivel departamental y municipal.

N.º	Componente SNIP	Conclusiones/Recomendaciones Finales
		Recomendación: Capacitar en el territorio a los equipos técnicos de la propia SEGEPLAN y de los municipios en formulación y evaluación social de proyectos y, además, en Administración y gestión de los mismos.
6	Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP)	Conclusión: El SINIP necesita una actualización de software básico y de aplicación, dado su obsolescencia informática. Recomendación: Actualizar el diseño lógico conceptual del SINIP, incorporando mejoras como la Cadena de resultados y la Programación multianual a su diseño lógico conceptual.
7	Marco legal	Conclusión: El SNIP ha operado a través de un marco legal supletorio durante todos estos años. Recomendación: El SNIP requiere lograr apoyo político para la aprobación de la Ley de Inversión Pública que se encuentra presentada en el Congreso de la República.
8	Sistema Nacional de Planificación	Conclusión: No existe vinculación directa entre la planificación, la inversión pública y la presupuestación, en sus diferentes niveles: Departamental, Municipal e Institucional, porque hasta la fecha no se ha logrado poner en operación a cabalidad la Gestión por Resultados en Guatemala, no obstante que desde enero 2013 se encuentra vigente “La Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala para apoyar la aplicación de la Gestión por Resultados (GPR)”. Recomendación: Poner en práctica la decisión que el proceso de elaboración del presupuesto 2020 con proyección multianual, se fundamente en las Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus Metas Estratégicas de Desarrollo, en el marco de la Gestión por Resultados ³ .
9	Política de Pre-inversión	Conclusión: Existe debilidad en los estudios de Pre-inversión presentados al SNIP, lo cual puede ser atribuido a la ausencia de una Política de Pre-inversión. Recomendación: Formular la Política de Pre-inversión para apoyar el desarrollo de estudios y con ello fortalecer el proceso de inversión pública en todo el territorio nacional.
Fuente: elaboración propia, año 2019		

IV. Propuesta

Con la finalidad de superar los problemas detectados en el análisis situacional efectuado, se presenta a continuación el Marco Conceptual actualizado del SNIP, el cual en el mediano plazo contribuirá de manera más transparente a facilitar la toma de decisiones informadas y poder concretar los proyectos de inversión más rentable económica, social y ambientalmente para el país.

³ Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, ejercicio fiscal 2020, Presentación.

Marco Conceptual

Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

El Marco Conceptual del SNIP, ha sido actualizado para contribuir en el mediano plazo, de manera más transparente a facilitar la toma de decisiones informadas y poder concretar los proyectos de inversión más rentable económica, social y ambientalmente para el país.

1. Concepto del SNIP

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el encargado de establecer las bases y condiciones para el desarrollo del “Proceso de inversión pública” fundado en la asignación de recursos a proyectos específicos, que han sido sometidos a una evaluación socioeconómica a través de herramientas metodológicas establecidas previamente por el sistema. Este proceso, permite transformar ideas en proyectos de inversión, en el que se utilizan recursos para agregar valor a las ideas y facilitar la toma de decisiones de la autoridad política y diferenciar aquellos proyectos que reúnen los méritos y condiciones suficientes para justificar la asignación de recursos y su realización, de aquellos otros cuya ejecución no es recomendable desde el punto de vista del bienestar de la sociedad. De este modo, se busca cumplir el objetivo fundamental del SNIP, que es el de permitir a las autoridades concretar las opciones de inversión más convenientes para la sociedad y consistentes con las políticas públicas que lleva adelante el gobierno nacional.

En este contexto, el **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)** es el conjunto de normas, instrucciones, procedimientos, instrumentos y herramientas que tienen por objetivo, en el contexto de un Estado moderno, ordenar el *Proceso de la Inversión Pública*, para poder concretar los proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socioeconómico y ambiental para el país.

Al respecto, es importante señalar que el concepto **Inversión Pública** está referido a los recursos que el sector público destina para crear, incrementar, modernizar, reponer, reconstruir y mejorar la capacidad del país de producir bienes y servicios, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad.

En este sentido, se entenderá por **Marco Conceptual del SNIP** el instrumento teórico en el cual se establecen los conceptos, se define el objeto, se describen las características del proceso de inversión pública, los fundamentos técnicos del proceso de implantación y operación del mismo, se delimitan los roles y se determinan los ámbitos de intervención que cada una de las Entidades Públicas de Inversión (EPI), desarrollan para la gestión de sus proyectos de inversión.

2. Objetivos del SNIP

2.1 Objetivo General

El objetivo general del SNIP es ejecutar las opciones más rentables de inversión, desde el punto de vista socioeconómico y ambiental para el país.

2.2 Objetivos Específicos.

- a) Lograr que los recursos que se destinan a proyectos de inversión en capital fijo y a proyectos que no forman capital fijo, rindan el mayor beneficio económico-social al país;
- b) Programar y administrar eficientemente la preinversión y la inversión pública;
- c) Proveer información suficiente y de calidad para la toma de decisiones a la autoridad;
- d) Capacitar y asesorar a las EPI en la formulación y evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión que anualmente se presenten al SNIP;
- e) Promover la incorporación de los proyectos más rentables al Programa de Inversión Pública (PIP), mismos que sean consistentes con las políticas públicas impulsadas por el gobierno y con los planes estratégicos de las EPI;
- f) Compatibilizar en el PIP la programación de inversiones multianual de los proyectos de inversión, para su posterior incorporación al Presupuesto Nacional;
- g) Disponer de un portafolio de proyectos a mediano plazo proveniente de un Plan de Inversión de País que responda al Plan Nacional de Desarrollo, a los Lineamientos de Política, a las Prioridades Nacionales de Desarrollo y a sus Metas Estratégicas de Desarrollo.

3. Principios generales del SNIP

Los Principios generales en que se fundamenta el funcionamiento operativo del SNIP son los siguientes:

- a) Eficiencia económica: los proyectos deberán formularse y ejecutarse cumpliendo los objetivos propuestos al menor costo posible y con sostenibilidad durante su vida útil.
- b) Eficacia en el logro de resultados: los proyectos deberán diseñarse y ejecutarse de modo de garantizar el logro de sus objetivos.

-
- c) Rentabilidad social: los proyectos que se ejecute en el marco del SNIP deberá contar con una evaluación que demuestre su conveniencia al desarrollo económico y social del país, de acuerdo a los criterios que defina SEGEPLAN.
 - d) Sostenibilidad ambiental: los proyectos deberán formularse y ejecutarse conforme a la reglamentación ambiental vigente del país.
 - e) Transparencia y rendición de cuentas: la información relativa a los proyectos será de carácter público y de fácil acceso para los ciudadanos.
 - f) Equidad: los procesos de inversión deben incorporar la diversidad social y territorial, en el acceso a los recursos, servicios y oportunidades.

4. Resultados del SNIP

La operación del SNIP en el mediano plazo implica lograr los siguientes resultados:

- a) Orientar la generación de carteras de proyectos priorizados por parte de las EPI, en función del Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, de la implementación de los ODS, de las 10 (diez) Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus 16 (dieciséis) Metas Estratégicas de Desarrollo (MED), que surgen como expresión del mandato establecido en los Puntos Resolutivos Números 08-2017 y 03-2018 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR);
- b) Priorizar en el Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo los proyectos de mayor impacto socio económico para ser ejecutados (aquellos proyectos que poseen programación de inversiones multianual y cuentan con Opinión Técnica Favorable);
- c) Fortalecer la capacidad institucional para desarrollar la Pre-inversión y mejorar la fase de ejecución de los proyectos;
- d) Transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos ante la sociedad civil.

La operación del SNIP en el largo plazo permitirá alcanzar los siguientes resultados:

- a) Mejorar la racionalización y eficiencia en el uso de los recursos en todo el Sector Público;
- b) Asignar los recursos proyecto a proyecto, sobre la base de que estos han sido formulados y evaluados con criterios económicos, sociales y ambientales, con el objeto de promover las inversiones hacia los mejores proyectos que contribuyan a los resultados definidos por el Plan Nacional de Desarrollo impulsado por el gobierno y, por tanto, a un aumento del bienestar general de la sociedad;

-
- c) Homologar la actividad de identificación, formulación, evaluación y preparación de proyectos de inversión en todo el Sector Público del país por medio de la existencia de un Marco Técnico Metodológico que prepare y difunda la SID, como órgano rector del sistema;
 - d) Administrar con eficiencia y eficacia el proceso de inversión pública, a través de equipos técnicos calificados y con continuidad en el tiempo, que apoyen y guíen el desarrollo de todos los componentes del SNIP;
 - e) Permitir el seguimiento de los proyectos de inversión a través de su ciclo de vida;
 - f) Ser un instrumento técnico que permita mejorar la toma de decisiones en materia de inversión pública como factor a ser tomado en cuenta, por parte de la autoridad política;
 - g) Concebir la inversión pública, como un proceso continuo e integrado al Sistema Nacional de Planificación (SNP), con lo que se podrá programar el proceso desde las etapas más tempranas del mismo y hasta su puesta en operación;
 - h) Aportar información a través de los estudios de Pre-inversión, para la toma de decisiones de llevar a cabo un proyecto de inversión, o bien suspender o paralizar su desarrollo o ejecución.

5. Organización del SNIP

- a) El Sistema Nacional de Inversión Pública es el encargado de establecer las bases y condiciones para el desarrollo del proceso de inversión pública, fundado en la asignación de recursos a proyectos específicos que han sido sometidos a una evaluación económica a través de herramientas metodológicas establecidas previamente por el mismo sistema.
- b) El proceso de evaluación socioeconómica es muy relevante y puede ser analizado desde tres aspectos que interesa destacar; también, existe un cuarto aspecto que debe señalarse y que se encuentra vinculado a la herramienta tecnológica que actúa de apoyo al funcionamiento mismo del proceso y a la toma de decisiones en la materia. Los aspectos a considerar son los siguientes:
 - i) El primero tiene que ver con la creación del Marco Conceptual y metodológico que el SNIP aplicará en la evaluación de los proyectos, el cual requiere en primer lugar de la creación y actualización del Marco Conceptual del sistema, el cual constituye el instrumento teórico en el cual se establecen entre otros temas, los roles que determinan los ámbitos de intervención de cada una de las instituciones públicas de inversión para gestionar sus proyectos de inversión.

Asociado a este, anualmente se debe desarrollar una herramienta que oriente, defina las reglas y los procedimientos que deberán seguir las instituciones al momento de formular y evaluar sus inversiones y se expresa en las Normas, Instrucciones y Procedimientos del SNIP. La tercera actividad en este ámbito, está relacionada con el desarrollo de las metodologías para que las instituciones formulen y evalúen socialmente sus proyectos. Todas estas actividades las ejecuta el órgano rector que la legislación haya definido para ejecutar esta función.

- ii) El segundo aspecto, está referido a la función de identificación, formulación, evaluación y presentación de los proyectos de inversión, la cual se radica en las entidades ejecutoras o inversionistas del sector público, es decir, en los Ministerios y servicios o entidades ejecutoras que realizan inversiones con recursos públicos; esta función debe ser realizada de acuerdo a las Normas, Instrucciones y Procedimientos del SNIP establecidas por el órgano rector y en dicho proceso se debe respetar las fases y etapas del ciclo de vida del proyecto y se deben utilizar las herramientas metodológicas definidas por el órgano rector del SNIP.
 - iii) El tercer aspecto a considerar, es la función de análisis técnico-económico de los proyectos y que se traduce en la emisión de la opinión técnica correspondiente, radicada en el órgano rector del SNIP; puede ser ejecutada en el nivel central como a nivel territorial, siempre y cuando dicho órgano rector tenga oficinas o dependencias desconcentradas territorialmente y exista la capacidad técnica instalada en el territorio para ejecutar dicha función.
 - iv) El cuarto aspecto, está referido al manejo de la información en materia de las evaluaciones. El SNIP requiere disponer de un sistema de información (Banco de Proyectos), este debe ser un sistema computarizado de información sobre los proyectos de inversión pública en ambiente web, que cubra todo el ciclo de vida de los mismos, cualquiera sea la etapa y estado en que éstos se encuentren. El sistema debe ser capaz de atender la demanda institucional, utilizando tecnología de punta y los avances tecnológicos en materia informática. El uso de Internet debe ser un requerimiento técnico de este sistema, ya que permite la conectividad de los usuarios, la actualización del sistema en forma ágil y expedita y el acceso de los ciudadanos a la información de los proyectos.
- c) En materia organizacional, el establecimiento, desarrollo y vigencia del SNIP está estrictamente relacionado con el entorno institucional existente en el país. El establecimiento y funcionamiento del SNIP requiere de profesionales con los perfiles y competencias calificadas en el campo de la formulación, evaluación y preparación socioeconómica de proyectos de inversión, en toda la institucionalidad pública y una estructura institucional muy consolidada del órgano rector del sistema.

-
- d) La organización institucional del SNIP requieren adicionalmente institucionalizar las siguientes materias:
- i) Disponer de un marco legal que defina y regule el funcionamiento del sistema, es decir de una Ley de Inversión Pública que respalde legalmente el funcionamiento operativo del proceso de inversión pública; o al menos de un Acuerdo Gubernativo que regule el proceso de inversión pública.
 - ii) Establecer la existencia de una ventanilla única de presentación oficial de los proyectos de inversión ante el órgano rector del SNIP;
 - iii) Mantener una coordinación efectiva entre el proceso presupuestario y el proceso de inversión pública, de forma tal que se individualice cada proyecto con opinión favorable en el presupuesto por su Código SNIP;
 - iv) Definir un calendario para todo el Sector Público que vincule el proceso de inversión pública con el proceso presupuestario;
 - v) Establecer una clara definición de los roles institucionales en el proceso de inversión pública, delimitando las responsabilidades de las EPI y de la institución responsable de emitir la opinión técnica a los proyectos de inversión sometidos a su consideración;
 - vi) Definir que los proyectos presentados al SNIP deben disponer de un estudio de Pre-inversión y obtener opinión técnica favorable, para cada una de las etapas del ciclo de vida, antes de iniciar cualquier gestión con el MINFIN o las fuentes de financiamiento externo para gestionar un préstamo o una donación.
 - vii) Consensuar el mecanismo de cierre de un proyecto de inversión con MINFIN.
 - viii) Acordar con MINFIN el proceso y los procedimientos en materia de reprogramaciones presupuestarias.

6. Ámbito de aplicación del SNIP

- a) El sistema opera con un marco legal basado en los siguientes documentos legales: Decreto N.º 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, que en el artículo 14 define las funciones de SEGEPLAN: literales b), d) e), f) y h) y el Decreto N.º 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, artículos 6, 10 y 29 y el Decreto N.º 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto (LOP).

-
- b) La LOP reformada, aprobada por el Decreto N.º 101 – 97, le ha otorgado un respaldo legal muy significativo al SNIP al incorporar a la normativa presupuestaria, disposiciones en materias específicas relacionadas con la aprobación, registro mensual en el SNIP de los proyectos evaluados: Artículo 30 programación de la ejecución, Artículo 35 Evaluación coordinada con SEGEPLAN en los proyectos de inversión.
 - c) Acuerdo Gubernativo N.º 20 - 2019, Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
 - d) Decreto N.º 25 – 2018, Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019, Capítulo VII Inversión, artículos 74 al 83, Artículo 108 Fortalecimiento de la Pre-inversión, Artículo 114 proyectos de inversión en gobiernos locales.

7. Estandarización de los principales conceptos del proceso de inversión pública.

Con el propósito de generar un lenguaje común en el proceso, es necesario dar a conocer a las EPI las principales definiciones que utiliza el SNIP:

Entidades Públicas de Inversión. Son los ministerios de Estado, las Secretarías de la Presidencia, los fondos sociales, las entidades descentralizadas y autónomas, y demás instituciones públicas que formulen y/o ejecuten proyectos con recursos del Estado, incluyendo recursos de financiamiento reembolsable y no reembolsable.

Proyecto de inversión es el conjunto de actividades planificadas y relacionadas entre sí, que, mediante el uso de insumos, generan productos dentro de un período de tiempo determinado y apunta a solucionar un problema, promueve el desarrollo o mejora una situación específica.

Los **Tipos de proyectos de inversión** que reconoce como válidos el SNIP son: Proyectos que forman capital fijo y Proyectos que no forman capital fijo.

Proyecto que forma capital fijo es el que genera o modifica bienes que permiten la formación bruta de capital fijo y que se materializan en una obra física, por ejemplo: carreteras, escuelas, hospitales, puentes.

Proyecto que no forma capital fijo es el que no genera ni habilita bienes de capital fijo. Su propósito es incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generar beneficios en las personas o proporcionar información para la toma de decisiones, por ejemplo: capacitación, alimentación, vacunación, censo, catastro, diagnóstico, investigación.

Proyecto Nuevo es aquel que no registra obligaciones en los sistemas de gestión financiera del Estado en ejercicios fiscales anteriores.

Proyecto de arrastre es el proyecto de inversión pública que tiene compromisos contractuales vigentes (contratos firmados) y que requerirá programar recursos en ejercicios posteriores al año vigente.

Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública es el documento guía que orienta a las EPI en materia de formulación, evaluación, programación multianual de las inversiones, presentación, priorización, ejecución y cierre de los proyectos de inversión.

Análisis y opinión técnica es la revisión detallada que se efectúa al contenido y alcance de cada estudio de Pre-inversión, así como de la documentación complementaria que lo acompaña, y se materializará en una opinión técnica: Aprobado, pendiente o rechazado, y es de exclusiva responsabilidad de SEGEPLAN a través de la SID.

Banco de proyectos (SINIP) es el sistema informático que registra y procesa datos del proceso de inversión pública en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos en forma estandarizada.

Ciclo de Vida de los proyectos es el conjunto de fases y etapas por las cuales deben pasar los proyectos desde su concepción hasta el término y posterior operación. Comprende las fases de Pre-Inversión (etapas de idea, perfil, pre-factibilidad, factibilidad y diseño), Inversión (etapa de Ejecución) y Operación.

Código SNIP es un número de identificación único que se asigna en forma correlativa a los proyectos de inversión pública que han obtenido la opinión técnica aprobado de la SID de SEGEPLAN y que los identificará desde su registro inicial hasta su finalización o abandono.

Diseño es el conjunto de planos, especificaciones técnicas y memorias de cálculo necesarios para la correcta y eficiente ejecución de un proyecto. Debe incluir al menos los diseños finales de arquitectura, los diseños finales de ingeniería, los diseños de especialidades, el estudio de impacto ambiental y, si corresponde, las medidas de mitigación. Comprende, asimismo, la certificación de la disponibilidad del terreno para la ejecución de la obra según corresponda.

Estudio de Pre-Factibilidad es el documento donde la EPI como la institución proponente, presenta el desarrollo en detalle de las alternativas de solución pre-seleccionadas en el perfil del proyecto, seleccionando la mejor de ellas en base a criterios de costo-beneficio o costo-efectividad.

Estudio de Factibilidad es el documento que contiene el desarrollo con un nivel superior de detalle y profundidad de la alternativa seleccionada en el estudio de pre-factibilidad en base a criterios de costo-beneficio o costo-efectividad.

Etapas del ciclo de vida del proyecto: Corresponden a la desagregación de las fases del ciclo de vida de un proyecto, y son las siguientes: Idea, Perfil, Pre-factibilidad, Factibilidad, Diseño, Ejecución y Operación.

Fases del ciclo de vida del proyecto son los distintos estados por los que pasa un proyecto a lo largo de su ciclo de vida. Las fases del ciclo de vida del proyecto son:

- i) **Pre-inversión:** es la fase en que se desarrollan estudios para la toma de decisiones respecto al desarrollo del proyecto. Corresponde a la pre-factibilidad, factibilidad y diseño.
- ii) **Inversión:** es la fase en que se implementa el proyecto.
- iii) **Operación:** es la fase en que el proyecto está generando los beneficios que justificaron la decisión de implementarlo.

Fondo de Pre-inversión son los recursos financieros previstos para financiar estudios de Pre-inversión (pre-factibilidad, factibilidad y diseño) a ser realizados por las EPI.

Instrumentos de Planificación y Programación: comprenden los siguientes: Plan Operativo anual (POA), Plan Operativo Multianual (POM), Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Anual de Compras y Contrataciones (PAC).

Metodologías de formulación y evaluación de proyectos son las herramientas de análisis que permiten comparar los beneficios y costos generados por un proyecto, y determinar si este es rentable o no.

Perfil del Proyecto es el documento donde la EPI proponente identifica el problema, las alternativas de solución del mismo y pre-selecciona la o las mejores, utilizando la metodología de proyectos vigentes.

8. El Proceso de Inversión Pública

a) Definiciones

- i) El Proceso de Inversión Pública es el conjunto de actividades y tareas destinadas a asegurar el uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles, tanto internos como externos al país.

- ii) El Proceso está conformado por las siguientes actividades interrelacionadas entre sí: Identificación del problema, formulación, evaluación y preparación del proyecto, análisis técnico y económico y emisión de opinión técnica, priorización, asignación de recursos, monitoreo, seguimiento y evaluación y operación.
- iii) En el siguiente esquema se muestra en forma gráfica el desarrollo del Proceso de Inversión Pública:

Esquema N.º 1: El Proceso de Inversión Pública



Fuente: Elaboración propia, año 2019.

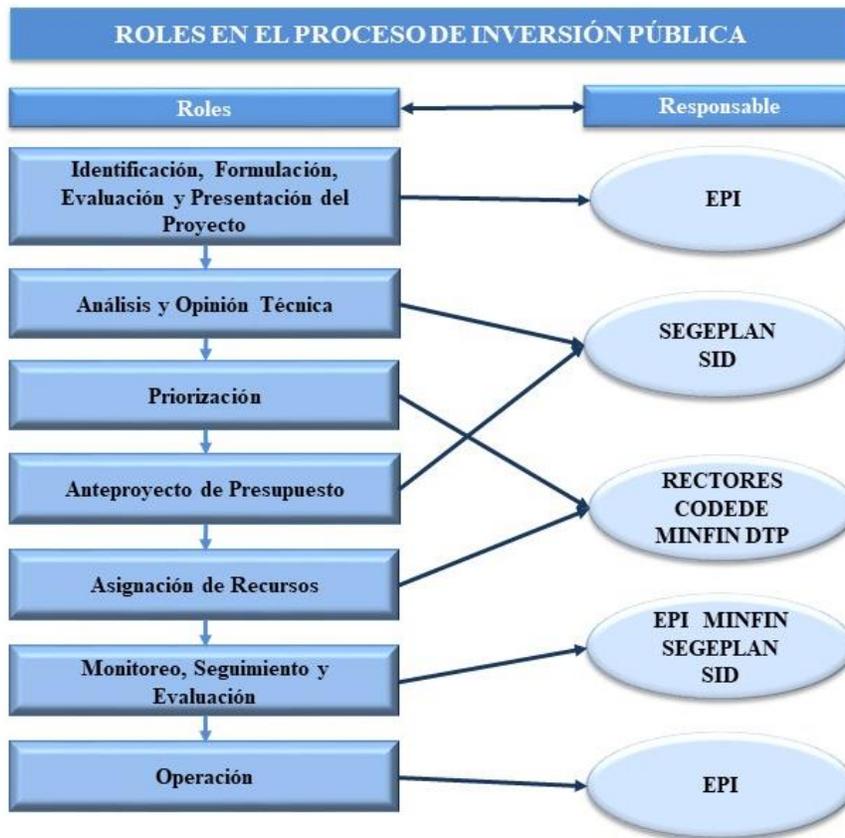
b) Roles en el proceso

En el Proceso de Inversión Pública es posible diferenciar la responsabilidad o roles institucionales en cada una de las acciones interrelacionadas que se ejecutan:

i)	Identificación del problema	EPI
ii)	Formulación, evaluación y preparación del proyecto	EPI
iii)	Análisis técnico-económico y emisión opinión	SEGEPLAN/SID
iv)	Priorización	Ministros Rectores - CODEDE
v)	Asignación de recursos	MINFIN - DTP
vi)	Monitoreo, Seguimiento y Evaluación	EPI-MINFIN-SEGEPLAN
vii)	Operación	EPI

En el esquema siguiente se muestra en forma gráfica los roles en el desarrollo del Proceso de Inversión Pública:

Esquema N.º 2: Los roles en el proceso de inversión pública



Fuente: Elaboración propia, año 2019.

c) Descripción del proceso de inversión pública

En el proceso de inversión pública se pueden distinguir las siguientes actividades interrelacionadas:

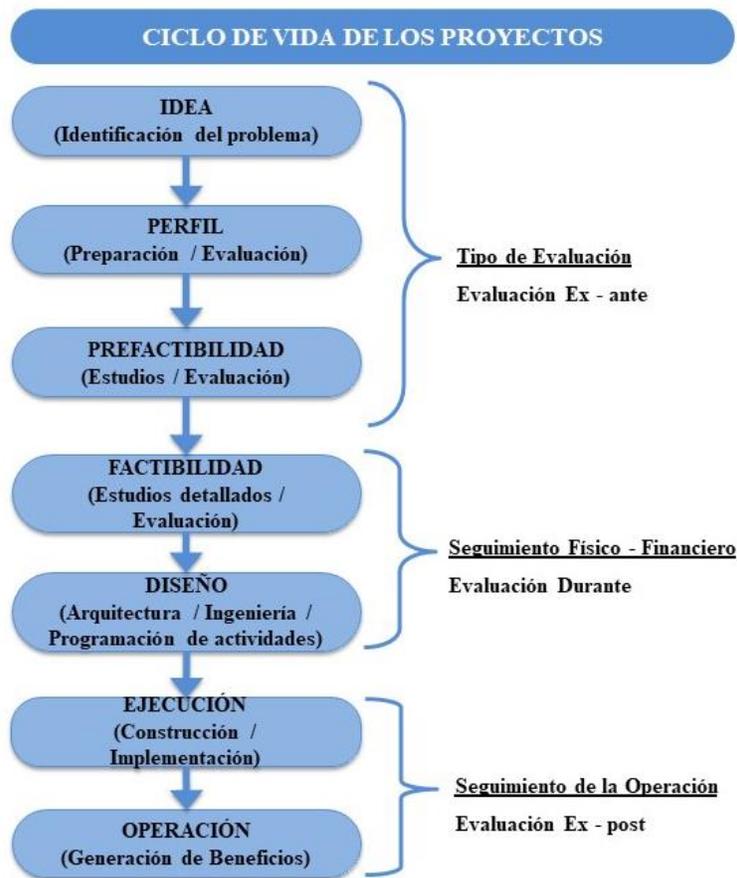
1. Identificación, Formulación, Evaluación y Preparación del proyecto

- a) Al proceso de identificación del problema, formulación y evaluación de proyectos se le denomina “Evaluación Ex - ante”.
- b) El proceso se inicia con la identificación de un problema, para lo cual se aplican herramientas como la “Metodología del Árbol de Problemas” y finaliza con la evaluación de las alternativas y la selección de la mejor opción en base a su rentabilidad económica, social y ambiental. Las EPI deben realizar los estudios de acuerdo con las Normas del SNIP y las metodologías vigentes en materia de formulación y evaluación social de proyectos de inversión.
- c) La formulación de un proyecto es el desarrollo secuencial de las fases del ciclo de vida, asociado a la toma de decisiones, con la finalidad que durante dicho proceso se aporten elementos de juicio técnicos para la decisión de determinar si conviene o no ejecutar un proyecto.
- d) En el SNIP se entenderá como estudio de Pre-inversión a nivel de perfil, a aquel que contenga las siguientes materias:
 - i) Identificación del problema
 - ii) Diagnóstico de la situación actual: estudio de oferta y demanda
 - iii) Proyección de la oferta, la demanda y brecha o déficit
 - iv) Determinación de tamaño y localización óptimo
 - v) Identificación de alternativas, incluida la optimización de la situación base
 - vi) Cuantificación de alternativas
 - vii) Evaluación de las alternativas
 - viii) Selección de la mejor alternativa utilizando criterio costo/beneficio o costo/eficiencia, según se establezca
 - ix) Antecedentes complementarios de la información según sector
 - x) Resumen, conclusión y recomendación

- e) La evaluación de proyectos debe entenderse como una herramienta que guía la toma de decisiones sobre la mejor alternativa de solución para un problema y consiste en la comparación de los flujos de beneficios y costos que genera un proyecto durante su horizonte de evaluación (Evaluación Ex - ante).

El esquema siguiente muestra el proceso de evaluación asociado al ciclo de vida de los proyectos de inversión:

Esquema N.º 3: Tipos de evaluación y el ciclo de vida



Fuente: elaboración propia, año 2019.

- f) Al respecto es posible distinguir dos tipos de evaluación: privada y social o socioeconómica:
- i) Evaluación Privada: Es una herramienta que contribuye a guiar la toma de decisiones en el ámbito privado. Considera entre otros aspectos, los precios de mercado para comparar el flujo de beneficios y costos.

-
- ii) Evaluación Social: Es una herramienta que contribuye a guiar la toma de decisiones cuando se desea determinar la contribución de la inversión a nivel del país. Considera entre otros aspectos, los precios sociales para comparar el flujo de beneficios y costos.
 - g) En materia de preparación del proyecto se debe adjuntar el documento de perfil, más los Términos de Referencia para licitar el estudio de Pre-inversión, el presupuesto detallado del proyecto y el cronograma de actividades de la nueva etapa a desarrollar.
 - h) Se entenderá por Términos de referencia el contenido esquemático de las materias que debe contemplar un estudio de pre-inversión. Debe considerar definiciones claras y precisas de lo que se desea hacer para poder contratar con posterioridad su ejecución a terceros o para que sea realizado por la propia Institución que lo presenta.
 - i) Las materias que deben contemplar los Términos de referencia son las siguientes: identificación del problema que se desea estudiar, objetivos del estudio, ámbito o alcance del estudio, variables que se desea medir, metodología a utilizar, equipo técnico que se considera necesario para su realización, identificación de los resultados a los que se espera llegar, cronograma de actividades, definición de la contraparte técnica, implicancias ambientales, presupuesto detallado, resumen y conclusiones.
 - j) El Presupuesto detallado del proyecto corresponde a la desagregación de las partidas o componentes del mismo, indicando la cantidad y el precio unitario de cada una de ellas. Se deben valorar sólo las partidas que contratará la EPI; si una partida es desarrollada con personal propio, no se debe incluir el costo del personal en el presupuesto del proyecto.
 - k) El Cronograma es la secuencia de actividades que involucra el desarrollo del proyecto, con la duración específica de cada una de ellas.

2. Análisis y emisión de Opinión Técnica

- a) El proceso de revisión de cada estudio de pre-inversión de un proyecto en sus procesos de identificación, formulación y evaluación recibe el nombre de Análisis técnico-económico.
- b) La materialización del análisis sobre los proyectos de inversión que se presenten a consideración de la SID de SEGEPLAN, recibe el nombre de Opinión Técnica. Para conocimiento de las EPI del Sector Público, la SID en el SNIP dispone de los siguientes Tipos de Opiniones Técnicas:

-
- i) Aprobado: Es un proyecto de inversión que cuenta con el informe favorable del SNIP para la etapa programada del ciclo de vida, por estar dentro del Plan Nacional de Desarrollo y porque su estudio de pre-inversión y sus antecedentes complementarios demuestran su viabilidad técnica, económica, social y ambiental.
 - ii) Rechazado: Es un proyecto de inversión donde el estudio de pre-inversión presentado indica que el proyecto no es conveniente o no es rentable económica, social y ambientalmente para el país, sin antecedentes de respaldo, no forma parte del Plan Nacional de Desarrollo, de las Prioridades Nacionales de Desarrollo o de las MED.
 - iii) Pendiente: Es un proyecto que no cumple los requisitos establecidos en las Normas del SNIP y la metodología vigente, no presenta toda la información que justifique la factibilidad técnica del mismo, no incluye el aval del rector sectorial, no incluye todos los componentes para mantener la integralidad de la solución propuesta, etc.
- c) La SID, para efectuar el análisis técnico-económico de los proyectos presentados a SEGEPLAN, requerirá que los estudios de pre-inversión deban realizarse de acuerdo con las Metodologías de formulación y evaluación vigentes y las Normas del SNIP.

3. Priorización de los proyectos de inversión

- a) Los proyectos que son priorizados por cada EPI, de acuerdo a su planificación y techos presupuestarias asignados, integran el Programa de Inversión Pública (PIP), que será analizado y recomendado por el MINFIN para su incorporación a la ley de presupuesto. Se entenderá por asignación de recursos a un proyecto de inversión, la identificación en distintas fuentes de financiamiento de los montos requeridos en la programación de inversiones para llevar a cabo su ejecución. Los proyectos de inversión que ingresen al PIP se presupuestarán conservando su integridad en costos, componentes y período de ejecución de acuerdo a la programación multianual de inversiones, y no podrán fraccionarse al ser incorporados en el proyecto de ley de presupuesto.
- b) Los proyectos de inversión que cuenten con Opinión Técnica Aprobado en el SNIP y que se encuentren priorizados en el Programa de Inversión Pública (PIP), son los que las instituciones pueden considerar en su anteproyecto de presupuesto anual y multianual.
- c) Los proyectos de inversión que se incorporen al anteproyecto de presupuesto deberán especificar el tipo y la etapa del ciclo de vida para la cual se encuentran programando su financiamiento anual y multianual.

-
- d) El anteproyecto de presupuesto de inversión pública deberá estar priorizado en función de los compromisos contractuales por etapa del ciclo de vida, es decir, en primer lugar, deben priorizarse los proyectos de arrastre que solicitan financiamiento para continuar su ejecución, diseño, factibilidad y/o pre factibilidad, y luego deben serlo los proyectos nuevos que cuenten con Opinión Técnica Aprobado de SEGEPLAN, ordenados de la misma forma.
 - e) El Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) es el responsable de fijar y comunicar a las instituciones los Techos Presupuestarios. Con estos antecedentes, las entidades públicas procederán a preparar sus anteproyectos de presupuesto para ser remitidos en la fecha prevista por el MINFIN, tal como lo establece la normativa vigente.
 - f) El Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, tal como está señalado en la normativa vigente, deberá presentar en la fecha prevista del año anterior al que regirá, el proyecto de presupuesto al Congreso de la República.
 - g) Entre los criterios a considerar por las EPI al priorizar sus proyectos se pueden mencionar los siguientes:
 - 1) En los Proyectos de arrastre:
 - i) Proyectos cuya fecha de finalización está prevista para el año siguiente al año actual.
 - ii) Proyectos que están programados terminarse en el año vigente, pero su avance físico y financiero refleja atraso y por tanto requerirán que se programen recursos para su finalización en el año siguiente, para lo cual será necesario que previamente se cuente con la no objeción del organismo financiador a la ampliación del plazo de ejecución.
 - iii) Proyectos programados a concluir el año actual, cuya ejecución se estima que alcanzará el 100%, sin embargo, no se logrará liquidar en dicho año, por lo tanto, se requerirán recursos para su cierre físico y financiero en el año siguiente al actual.
 - iv) Proyectos paralizados que cuentan dictamen jurídico para reanudar sus trabajos y que se prevé su reactivación, y por lo tanto requerirán recursos en el año siguiente para reanudar su ejecución.
 - 2) En los Proyectos nuevos:
 - i) Proyectos que cuentan con Convenio de Financiamiento aprobado (recursos de préstamo o donación, así como de contrapartida si lo estipula el Convenio) y que tienen planificado desarrollar los procesos

administrativos durante el año actual e iniciar ejecución durante el año siguiente.

- ii) Proyectos con asignación presupuestaria, pero que, por no cumplir con un requerimiento legal, no pueden efectuar el proceso de licitación (propiedad del terreno a nombre de la institución dueña del proyecto), pero que requerirán recursos en el año siguiente y hasta su finalización.
- iii) Proyectos que financiará el techo presupuestario asignado y que cuenten con opinión técnica vigente para ejecución podrán programar los recursos a partir del año N+1 y siguientes, según correspondan.
- iv) Proyectos que se financiarán con el techo presupuestario asignado y que su preinversión está programada finalizar en el horizonte multianual, podrán programar los recursos a partir del año que finaliza dicha fase y previamente a su ejecución contar con la Opinión Técnica correspondiente.
- v) Proyectos con opinión técnica pero que no cuentan con alguna fuente de financiamiento (Demanda de Financiamiento) y que solicitan recursos al MINFIN, podrán programar los recursos en el año N+1 y siguientes.
- vi) Proyectos cuyo Convenio de Financiamiento está en proceso de aprobación por parte del Congreso de la República, podrán programar a partir del año N+2 y siguientes, tanto los recursos de préstamo o donación, como de contrapartida si así lo estipula el Convenio.
- vii) Proyectos que cuentan con opinión técnica y que se encuentran desarrollando el proceso de gestión de financiamiento, podrán programar a partir del año N+2 y siguientes, tanto los recursos de préstamo o donación, como de contrapartida, si así lo estipula el documento de gestión.

4. Asignación de recursos

- a) El Ministerio de Finanzas Públicas, deberá asignar recursos del presupuesto únicamente a los proyectos de inversión que tengan Código SNIP otorgado por la SID, porque cuentan con Opinión Técnica Aprobado de SEGEPLAN.
- b) Las EPI que requieran financiamiento para garantizar la continuidad de los proyectos de arrastre, deben presentar al SNIP la documentación de respaldo que avale que el proyecto originalmente aprobado no presenta modificaciones para el nuevo ejercicio fiscal (Evaluación durante).

-
- c) Los proyectos de capital fijo que requieran recursos para financiar su pre-inversión, deberán previamente presentar los documentos de proyectos y demás antecedentes a SEGEPLAN para su análisis técnico-económico, antes de solicitar recursos al Ministerio de Finanzas Públicas.
 - d) Los proyectos que cuenten con asignación de recursos y que durante su ejecución sean modificados en su naturaleza, deben presentar sus antecedentes al SNIP, a objeto de justificar los cambios experimentados por éste, antes de solicitar mayores recursos para un nuevo ejercicio fiscal (Reevaluación de proyectos) cuando el incremento supere el monto estipulado en la Ley de contrataciones.

5. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la inversión pública

- a) La fase de ejecución la desarrolla la EPI, la cual involucra el desarrollo de todas las acciones tendientes a ejecutar física y financieramente el proyecto tal y como fue especificado y dimensionado en la pre-inversión. Aquí se realizan las obras físicas, se adquiere e instala el equipo, se capacita al personal y se establece la supervisión del proyecto. En esta última actividad, se da seguimiento a su ejecución, de existir, se recomiendan las medidas administrativas o cambios que sean necesarios cuando no se esté ejecutando el proyecto de acuerdo a lo programado.
- b) En la ejecución de los proyectos de inversión también intervienen la DTP y la DASID a través del monitoreo y seguimiento a los insumos, actividades y productos que debe entregar la ejecución del mismo, y con estos insumos desarrollan la actividad de evaluación mediante la aplicación de indicadores que posibiliten medir los resultados alcanzados con la ejecución del proyecto. Para ello, es necesario identificar los productos y medir su contribución a los resultados, mediante una evaluación de los cambios producidos con respecto a las condiciones fijadas al definir la línea de base de la intervención que se está planificando desarrollar con el proyecto.
- c) Con la finalidad de facilitar la comprensión de estos procesos se ha estimado conveniente definir estos conceptos:
 - i) **Monitoreo⁴**: Es el seguimiento sistemático y periódico a la ejecución de una actividad o de un proyecto para verificar el estado de avance en que se encuentra la meta física planificada (eficacia), la adecuada utilización de recursos para lograr dicho avance (eficiencia) y la consecución de los objetivos planteados durante el proceso de ejecución (efectividad), con el fin de detectar, oportunamente, posibles deficiencias, obstáculos y/o necesidades de efectuar ajustes durante su ejecución.

⁴ Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, OCDE, 2002.

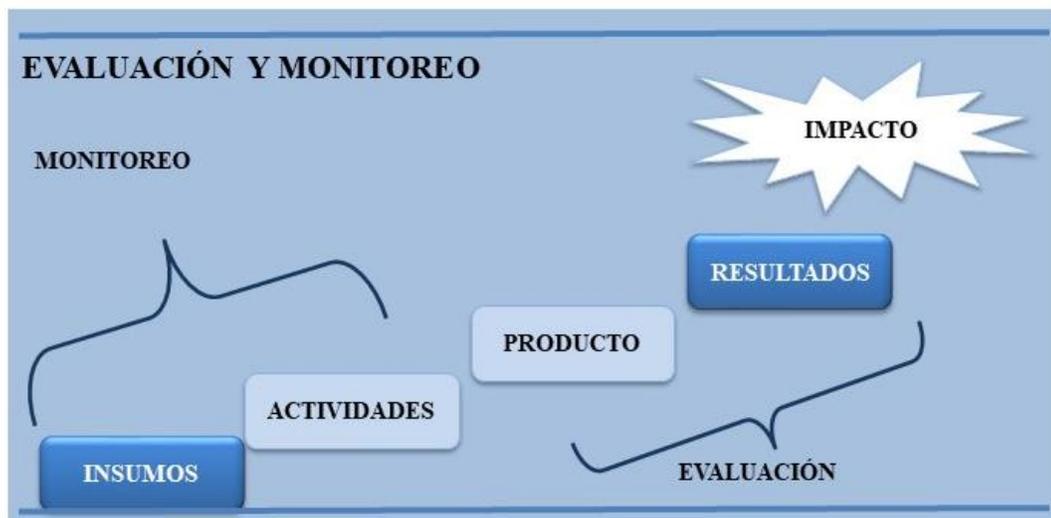
-
- ii) **Seguimiento:** Es una función continua que consiste en una recopilación sistemática de información para poder calcular un conjunto de indicadores predeterminados con la finalidad de comprobar en qué medida se cumplen las metas propuestas, sobre el estado de avance del proyecto, del logro de los objetivos planteados, de la utilización de los fondos asignado a los proyectos de inversión, etc. “El seguimiento proporciona información constante a los administradores y otros interesados, retroalimentando la ejecución del proyecto como tal. Permite identificar dificultades potenciales y adelantarse a las posibles complicaciones en tiempo y falta de recursos”⁵.
 - iii) **Evaluación:** Es una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluida, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad, de manera que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones.
- d) En este proceso existen otros conceptos involucrados que es importante definir:
- i) **Resultado:** Es el estado (o valor) en el que se desea encontrar una variable (producto) en un determinado lapso de tiempo y representa lo que esperamos obtener como desempeño institucional.
 - ii) **Meta:** Es el nivel de actividad o estándar de productividad que se quiere alcanzar en un determinado plazo, en término de bienes y servicios que la institución tiene programado entregar a sus usuarios. Las metas representan lo que esperamos obtener como desempeño institucional.
 - iii) **Línea de base:** Es el avance alcanzado en un determinado momento de tiempo, que sirve como punto de partida para la medición que se quiere realizar.
 - iv) **Indicador:** Es una magnitud o unidad de medida utilizada para cuantificar o comparar dos variables con el propósito de facilitar el seguimiento y evaluación periódica de los resultados efectivamente logrados en el tiempo.
 - v) **Impacto:** Es el efecto de largo plazo positivo y/o negativo, primario y secundario, producido directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

⁵ Thumm, 1998.

-
- e) Los actores clave y las funciones centrales que ejercen cada uno de ellos dentro del proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación son los siguientes:
- i) DASID: ejerce la coordinación técnica del proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación. En función de la información recolectada, monitorea, aprueba y toma decisiones estratégicas cuando se detectan dificultades en la ejecución de los proyectos de inversión, las cuales pueden afectar el cumplimiento de las metas programadas, efectúa visitas de campo levantando las alertas respectivas.
 - ii) EPI: responsable de ejecutar el proyecto y de reportar periódicamente los avances en materia de resultados, así como de la provisión de información sobre el avance de los productos, registrando la información oportunamente en los sistemas de gestión del Estado.
 - iii) DTP: Responsable de brindar apoyo técnico en materia presupuestaria y de capturar información financiera sobre el estado de ejecución de los proyectos de inversión pública.
 - iv) Ciudadanas/os: Solicitan información, consultan, opinan y son los beneficiarios finales de los resultados alcanzados.
- f) Los documentos a ser utilizados en el proceso son los siguientes:
- i) Contratos firmados para la ejecución del proyecto y para su fiscalización y las adendas;
 - ii) Matriz de Marco Lógico para apoyar el seguimiento y la evaluación a través de los indicadores definidos;
 - iii) Presupuesto vigente del proyecto;
 - iv) Cronograma actualizado de ejecución del proyecto;
 - v) Último Informe de Evaluación Intermedia aprobado;
 - vi) Certificados Recepción Definitiva de las obras, equipamiento y mobiliario.
- g) A más tardar en el primer trimestre de cada ejercicio fiscal, la SID emitirá su opinión técnica al arrastre de los proyectos de inversión (Evaluación durante), donde evaluará los resultados de la programación de inversiones, el grado de cumplimiento de las metas de cada ejercicio fiscal y que el proyecto en ejecución no haya sido modificado en su naturaleza por la entidad ejecutora durante su contratación o desarrollo.

- h) La DASID, mediante visitas a terreno, podrá efectuar las tareas de revisión periódica del cumplimiento de metas físicas, de los avances logrados o de los rezagos o problemas existentes en la ejecución de los proyectos. De este modo, estará en condiciones de generar informes oportunos a la autoridad, en caso de existir problemas en la ejecución de las obras públicas.
- i) Para facilitar el monitoreo, seguimiento y evaluación de la inversión pública, se requiere disponer de un sistema de información en ambiente web, donde se registre oficialmente la información por parte de las entidades ejecutoras, en el cual la DASID reporte el informe de las visitas a campo y la opinión técnica a los proyectos de arrastre y donde a través de un Portal público la ciudadanía se informe sobre el estado de avance de los proyectos de inversión pública que se están ejecutando en su territorio o localidad.
- j) El esquema siguiente permite visualizar los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación siguiendo la Cadena de Resultados, en el marco de la GPR aplicada al ámbito de la inversión pública:

Esquema N.º 4: Monitoreo, seguimiento y evaluación



Fuente: elaboración propia, año 2018.

6. Operación

- a) Cuando el proyecto comienza a funcionar, se dice que pasa a la fase de operación, en la que el proyecto debe empezar a producir los resultados para los que fue diseñado y desarrollado.

-
- b) Cuando finaliza o concluye la ejecución de un proyecto, debe existir un sistema que permita verificar si el proyecto contratado y ejecutado es el mismo que se planificó y estudió en la fase de pre-inversión, si existen desviaciones significativas entre lo estudiado y lo ejecutado y cuáles son las razones que las motivaron. Este sistema que permite aprender de las experiencias prácticas de los proyectos ejecutados se denomina *Evaluación Ex-Post*.
 - c) La Evaluación ex-post consiste en comparar, una vez que el proyecto ha entrado en operación y después de un período razonable de tiempo, si el mismo está o no generando en cantidad y calidad suficientes los beneficios que se le habían asignado.
 - d) La Evaluación ex-post es un proceso destinado a medir, confrontar, explicar y divulgar los resultados reales obtenidos a partir de la experiencia práctica, después de haber ejecutado un proyecto de inversión.
 - e) La evaluación ex-post, vista como un proceso de retroalimentación de las experiencias adquiridas ayuda a mejorar:
 - i) La planificación a través de identificar proyectos que permiten solucionar problemas.
 - ii) La formulación, evaluación y preparación de los proyectos.
 - iii) La evaluación ex-ante de los proyectos de inversión.
 - iv) La administración, ejecución y supervisión de los proyectos de inversión.
 - v) El seguimiento y la evaluación continua de las actividades programadas para el desarrollo de un proyecto.
 - vi) La coordinación institucional dentro del Sector Público.
 - f) Para apoyar este proceso es importante disponer de todos los antecedentes del proyecto, desde su pre-inversión hasta su ejecución y, de un sistema de información confiable y fidedigna, donde se registre la información por etapa del ciclo de vida.
 - g) Para apoyar la evaluación ex-post debe existir un Informe de Término de Proyecto (ITP), donde las unidades ejecutoras registren la información sobre la historia del proyecto que se está ejecutando, los problemas detectados durante su contratación, inicio de obra, avance físico y financiero, aumentos de obra y de costos durante la ejecución, el avance físico real y la recepción de la obra y de su equipamiento, los problemas detectados en la recepción del proyecto y la fecha de la recepción final a plena conformidad del proyecto.

-
- h) El Informe de Término de Proyecto es un documento elaborado por la EPI, que da cuenta de los eventos principales registrados durante la ejecución del proyecto de inversión.
 - i) Durante la operación del proyecto, es cuando se deben producir los beneficios que se previeron en la fase de pre-inversión y es cuando se puede ver la solución efectiva del problema estudiado. No obstante, se debe esperar un período de tiempo razonable para ver si el proyecto está o no generando, en cantidad y calidad suficiente, los beneficios que se le habían asignado al proyecto estudiado.
 - j) Al proceso donde se trata de medir en cantidad y calidad todos los beneficios generados por el proyecto se le denomina “Evaluación de impacto” y requiere definir una batería de indicadores y el período de tiempo necesario (cinco o diez años de funcionamiento) para efectuar la medición de los beneficios realmente generados por el proyecto ejecutado.

9. El SNIP y el ciclo de vida de los proyectos de inversión

En el proceso de inversión será posible encontrar proyectos que estén a nivel de idea, otros estarán en estudio a distintos niveles de profundidad; otros, en fase de diseños finales para ser ejecutados; otros habrán sido postergados o abandonados; algunos se encontrarán en ejecución y finalmente, algunos estarán terminados y entrando en operación y, por ende, produciendo bienes o servicios a través de los cuales se satisfacen las necesidades planteadas por la sociedad.

El SNIP abarcará el proceso de inversión desde la etapa de “perfil” de los proyectos de inversión hasta que entren en operación. Este proceso se denomina “Ciclo de Vida” de un proyecto y consiste en el proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto a través de su vida, desde la idea hasta su puesta en operación.

En dicho proceso es posible identificar tres estados sucesivos o fases: pre-inversión, inversión y operación, conformada cada uno de ellas por etapas.

Por Etapa del Ciclo de Vida se entenderá la desagregación de las fases del ciclo de vida de un proyecto de inversión.

Las fases y etapas que conforman el ciclo de vida son las siguientes:

- a) **Pre-inversión:** Es esencialmente una fase de estudio en la cual se debe determinar la conveniencia de implementar o no el proyecto que se está analizando. Cuenta con cinco etapas: Idea, Perfil, Pre-factibilidad, Factibilidad y Diseño;

- b) **Inversión:** Se refiere a la concreción de los proyectos exitosos que pasaron por el filtro de la pre-inversión, y que obtuvieron opinión favorable para su ejecución. Esta fase posee una sola etapa que es Ejecución;
- c) **Operación:** Comienza con la puesta en marcha del proyecto de inversión y en ella se materializan los beneficios previstos en la preinversión. Esta fase cuenta con una sola etapa que es Operación.

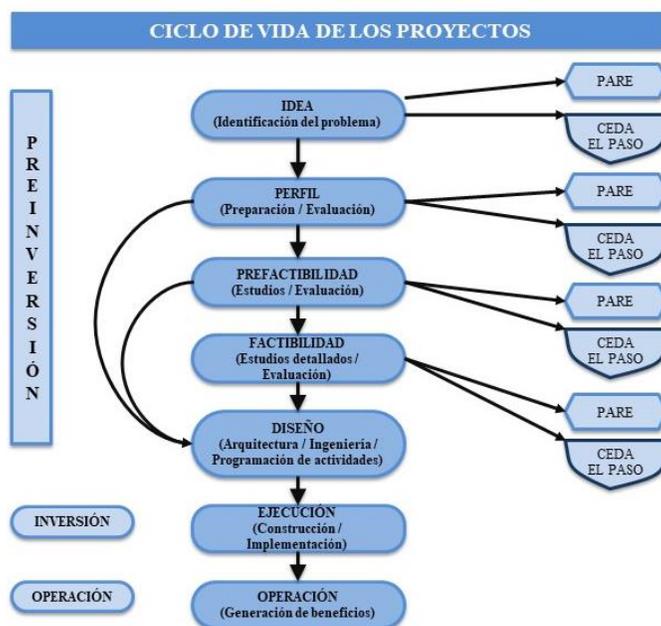
La existencia de un SNIP permite dar seguimiento a los proyectos a través de su ciclo de vida y es un instrumento básico para mejorar la toma de decisiones en materia de inversión pública.

Las etapas de la preinversión permiten incrementar gradualmente la certidumbre, dado que se mejora la información para una adecuada toma de decisiones, proceso en el cual en ningún caso los costos incurridos en obtener certidumbre deberían superar los beneficios derivados de la misma. Ellas configuran niveles de estudios, a través de los cuales, por sucesivas aproximaciones, se va precisando el problema a resolver, los bienes o servicios

que pueden satisfacer las necesidades identificadas, las alternativas técnicas para ejecutar y operar un proyecto, y sus costos y beneficios.

A continuación, para facilitar su comprensión se presenta un esquema que representa el Ciclo de Vida de un proyecto de inversión:

Esquema N.º 5: El ciclo de vida de los proyectos de inversión



Fuente: Elaboración propia, año 2019.

En este sentido, resulta conveniente centrar los esfuerzos del SNIP en la fase de pre-inversión y en el seguimiento de los proyectos a través del ciclo de vida, lo cual permitirá mejorar la asignación de recursos y asegurar una mayor coherencia de las futuras inversiones, que contribuyan a la mejora de la situación financiera, económica y social del país. La presentación del estudio de pre-inversión constituye un requisito obligatorio para su consideración por el SNIP, a los efectos de evaluar el eventual paso a la nueva etapa que se desee desarrollar.

La presentación al SNIP de cada proyecto de inversión deberá respaldarse con la formulación y evaluación de un proyecto conteniendo el estudio de perfil, estudio de pre-factibilidad o estudio de factibilidad, dependiendo del tamaño, complejidad y costo del proyecto y, en el caso que se desee programar recursos para la etapa de ejecución, con los diseños finales aprobados y el presupuesto detallado de las partidas de cada componente del proyecto a precio de mercado.

La “formulación de un proyecto” es el desarrollo secuencial de las etapas que forman parte de la fase de pre-inversión y/o inversión, asociado a la toma de decisiones, con la finalidad que durante dicho proceso se aporten elementos de juicio técnicos para la decisión de hacer su estudio, su ejecución, esperar su maduración o abandonar su desarrollo.

Los contenidos mínimos de información, al formular un proyecto por etapas del Ciclo de Vida, son los siguientes:

IDEA

- a) Identificación del problema
- b) Identificación de la necesidad insatisfecha
- c) Localización geográfica del problema

PERFIL

- a) Definición del problema
- b) Identificación de la posible solución
- c) Diagnóstico de la situación actual
- d) Estudio de la oferta
- e) Estudio de la demanda
- f) Determinación y cuantificación de la brecha oferta – demanda proyectada en el tiempo
- g) Análisis preliminar de las alternativas técnicas
- h) Identificación del tamaño del proyecto
- i) Estimación de los costos de inversión por ítem
- j) Estimación de los costos anuales de operación
- k) Estimación de los costos de mantenimiento

-
- l) Vida útil
 - m) Identificación de los objetivos que se espera alcanzar con el proyecto
 - n) Identificación de los posibles beneficios esperados

PREFACTIBILIDAD

- a) Proyección de la demanda
- b) Justificación técnica de las alternativas
- c) Justificación económica de las alternativas
- d) Evaluación económica y técnica por cada alternativa
- e) Identificación de la alternativa viable
- f) Descarte de las alternativas no viables

FACTIBILIDAD

- a) Perfeccionamiento de la alternativa seleccionada en la etapa anterior
- b) Reducción de riesgos e incertidumbres a límites aceptables

DISEÑO

- a) Disponibilidad del terreno
- b) Diseños finales de arquitectura
- c) Diseños finales de ingeniería
- d) Diseños finales de especialidades
- e) Elaboración de bases técnicas para contratación de obras

EJECUCIÓN

- a) Diseños aprobados técnicamente
- b) Estudio de costos de inversión definitivo
- c) Estudio de costos de operación definitivo
- d) Estudio de costos de mantención
- e) Programación plurianual o calendarización de la inversión por componentes
- f) Cronograma de actividades por componentes de inversión
- g) Cronograma financiero
- h) Asignación presupuestaria
- i) Licitación del proyecto por componentes
- j) Firma de contratos
- k) Ejecución física y financiera del proyecto por contrato
- l) Monitoreo, seguimiento y evaluación del proyecto
- m) Informe de cierre preliminar y definitivo del proyecto

OPERACIÓN

- a) Puesta en marcha
- b) Operación propiamente dicha

El esquema siguiente permite visualizar en forma más gráfica los contenidos de los estudios de pre-inversión en el ámbito del SNIP:

Esquema N.º 6: Contenidos de los estudios de pre-inversión en el SNIP



Fuente: Elaboración propia, año 2019.

10. El proyecto de inversión como unidad básica de análisis

- a) Durante el desarrollo del proyecto (ciclo de vida), es necesario que el mismo esté claramente individualizado y que, además, se mantengan invariable sus datos de manera que permita identificarlo con claridad. A los efectos del SNIP, **el Proyecto es la unidad básica de análisis**, el cual irá pasando por las diferentes etapas, experimentando transformaciones que lo van potenciando y generando información que apoyará la toma de decisiones en relación con el curso futuro a seguir.
- b) Para el SNIP, **Proyecto de inversión pública** es toda intervención planificada y limitada en el tiempo (con un inicio y un fin), destinada a solucionar problemas específicos, satisfacer necesidades de la población y aprovechar oportunidades del entorno, mediante la aplicación de insumos y el desarrollo de actividades, con el fin de generar, incrementar, habilitar o mejorar la capacidad para producir bienes o prestar servicios, en el marco de los objetivos de desarrollo nacional.

-
- c) El SNIP clasifica los proyectos de inversión por tipologías, de esta forma es posible distinguir dos tipos de proyecto de inversión:
- i) **Proyecto que forma capital fijo** es el que genera o modifica bienes que permiten la formación bruta de capital fijo y que se materializan en una obra física, por ejemplo: carreteras, escuelas, hospitales, puentes.
 - ii) **Proyecto que no forma capital fijo** es el que no genera ni habilita bienes de capital fijo. Su propósito es incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generar en las personas beneficios o proporcionar información para la toma de decisiones, por ejemplo: capacitación, alimentación, vacunación, censo, catastro, diagnóstico, investigación.
- d) Para lograr la identificación de un proyecto en forma permanente e inequívoca en el SNIP, es necesario que el mismo posea dos requisitos básicos:
- i) **Código SNIP:** Será un número único que identifique siempre al proyecto, desde su ingreso como perfil hasta cuando esté terminado u abandonado. Deberá ser generado automáticamente y en forma secuencial por el sistema informático SINIP.
 - ii) **Nombre del Proyecto:** Todo proyecto, según los tipos definidos en el SNIP, deberá ser incorporado al sistema con un nombre que se mantenga invariable durante todo el ciclo de vida; además, debe indicar de manera precisa e inequívoca, lo que se desea efectuar en función de la solución al problema reportado. Corresponde a la identificación de una acción ante el SNIP y se caracteriza por una estructura específica estandarizada (Proceso + objeto + localización).
- e) La identificación o nombre de los proyectos debe estar normalizada en el SNIP. La primera parte del nombre se denomina Proceso, y no es otra cosa que la acción que caracteriza la naturaleza de la inversión. El resto del nombre se llama Objeto y corresponde a la materia o motivo del proceso, junto a su localización geográfica precisa.
- f) En cuanto al proceso, debe existir un diccionario con procesos propios por tipología. En relación con el objeto, esta variable debe tener un largo máximo de unos cien caracteres en el sistema informático SINIP. El sistema informático debe poseer las verificaciones necesarias, de manera tal que impida el ingreso de proyectos con igual denominación.

11. Entorno del proceso de inversión pública

El SNIP debe centrar sus esfuerzos en mejorar la Planificación y coordinación de sus acciones en la fase de pre-inversión y en el seguimiento de las actividades que se desarrollan durante el ciclo de vida de los proyectos de inversión. De esta forma, será posible mejorar la asignación de recursos en la pre-inversión, asegurar una mayor coherencia entre las futuras inversiones y la situación financiera, económica y social que presenta el país.

El SNIP, tomando en consideración su carácter nacional, debe considerar a todas las entidades y dependencias relacionadas con el quehacer de la inversión pública, teniendo como marco legal la Constitución Política de la República. Su ámbito de acción involucra a las autoridades institucionales y debe llegar necesariamente a toda la sociedad civil, por lo que su operatividad debe considerar, la participación de cada uno de estos estamentos y las responsabilidades que les compete a cada uno en la planificación, programación, ejecución y operación del proceso de la inversión pública.

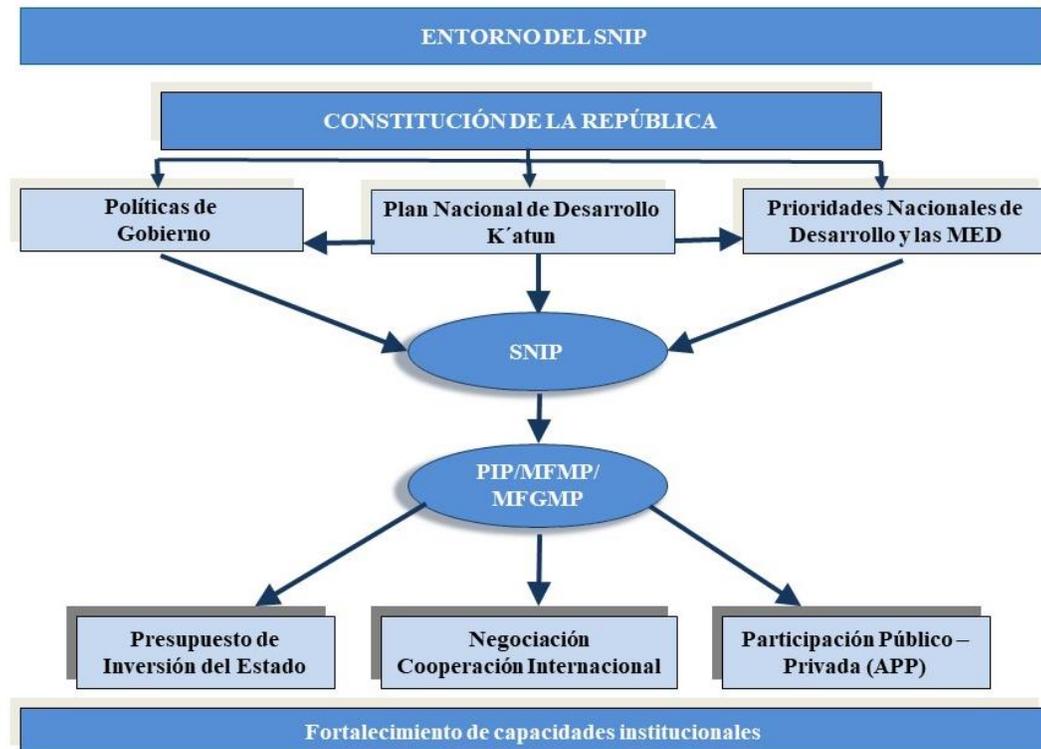
Bajo esta concepción, la operación del SNIP es responsabilidad del Estado, por lo que debe fundamentarse en el marco macroeconómico y las Políticas Públicas que impulsa el Gobierno para orientar el desarrollo del país, vinculando los proyectos a los objetivos estratégicos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, de la implementación de los ODS, de modo que las Metas Estratégicas de Desarrollo (MED) buscan implementar el PND K'atun Nuestra Guatemala 2032 y los ODS, de manera articulada y estratégica; las MED en ese sentido se constituyen en el marco estratégico al cual debe estar alineada la planificación estratégica y operativa institucional y territorial; las 16 (dieciséis) MED se han agrupado en 10 (diez) Prioridades Nacionales de Desarrollo y surgen como expresión del mandato establecido en los Puntos Resolutivos 08-2017 y 03-2018 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).

En consecuencia, los proyectos de inversión que anualmente se presenten al SNIP deberán estar enmarcados en este contexto, para contribuir a alcanzar los niveles de crecimiento y desarrollo que la autoridad se ha planteado como meta frente a la sociedad durante su período de gobierno.

Los proyectos de inversión que se enmarquen dentro de este contexto y que cuenten con Opinión Técnica Favorable de la Dirección de Inversión para el Desarrollo de SEGEPLAN podrán ser priorizados, pasar a formar parte del Programa de Inversiones Públicas (PIP), del Marco Fiscal de Gasto del Mediano Plazo (MFGMP) y solicitar financiamiento al presupuesto de inversión del Sector Público, o bien, formar parte de la cartera que podrá ser puesta a consideración de las fuentes cooperantes para lograr su financiamiento.

Con todo, esto se busca fortalecer el accionar de la institucionalidad pública ante la sociedad civil, de modo que haya más transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos y rendición de cuenta periódica frente a los ciudadanos. Véase esquema siguiente sobre el particular:

Esquema N.º 7: El entorno del proceso de inversión pública



Fuente: Elaboración propia, año 2019.

12. Los componentes de un Sistema Nacional de Inversión Pública

El SNIP está conformado por un conjunto de componentes y las características principales de cada uno de ellos son las siguientes:

- a) El **Marco Conceptual** del SNIP se utiliza para:
 - i) Definir el proceso de inversión pública con todas sus actividades interrelacionadas;
 - ii) Determinar los roles de todas las entidades públicas de inversión en el proceso de inversión pública;

-
- iii) Establecer la cobertura institucional del SNIP;
 - iv) Estandarizar el lenguaje definiendo los principales conceptos utilizados en el proceso de inversión pública;
 - v) Incorporar periódicamente las modernizaciones y las mejoras prácticas en uso en el ámbito de la inversión pública.
- b) La **Capacitación** en formulación y evaluación de proyectos se caracteriza por:
- i) Desarrollar cursos de nivel básico, intermedio y superior dirigidos al sector público;
 - ii) Crear las capacidades (competencias) que permitan analizar anualmente, con criterio técnico, económico y social, la cartera de proyectos, nuevos y de arrastre, que se presenten y opinar con propiedad sobre ellos;
 - iii) Producir y fortalecer equipos técnicos con preparación en formulación y evaluación de proyectos;
 - iv) Generar una cultura de proyectos en el sector público y en el largo plazo en la sociedad en su conjunto;
 - v) Propiciar la ejecución de los mejores proyectos que permitan el uso eficiente de los recursos públicos;
 - vi) Generar voluntad política de apoyo y asignación de recursos de manera que pueda establecerse en un programa permanente, continuo y flexible;
 - vii) Desarrollar cursos especializados en administración y ejecución de proyectos.
- c) La **Difusión** del SNIP está orientado a ser:
- i) Una actividad permanente en el tiempo;
 - ii) Abarcar el nivel nacional, departamental y municipal;
 - iii) Programarse con un año de antelación;
 - iv) Incorporar a todas las EPI;
 - v) Ser un apoyo permanente a la homogeneización del lenguaje y a la utilización de procedimientos uniformes en materia de Inversión Pública.

-
- d) Las **Metodologías en Formulación y Evaluación de Proyectos** se aplican como:
- i) Una herramienta de análisis que permite comparar los beneficios y los costos generados por el proyecto;
 - ii) Una herramienta que permite determinar si es rentable o no es rentable un proyecto de inversión;
 - iii) Una herramienta estandarizada y de fácil aplicación;
 - iv) Una herramienta que apoya la formulación y evaluación de las alternativas de solución y permite seleccionar la más rentable desde el punto de vista social.
- e) Los **Precios Sociales** se utilizan para:
- i) Reflejar la verdadera escasez del bien para la economía del país;
 - ii) Calcular los precios corregidos en función del comportamiento macro económico del país;
 - iii) Son puestos a disposición de la EPI para efectuar la evaluación social de los proyectos de inversión;
 - iv) Reflejar y ajustar los precios de la economía en la evaluación de los proyectos.
- f) El **Sistema de Información de Proyectos del SNIP** es utilizado para:
- i) Ser una base de datos única sobre proyectos de inversión que se gestionen y ejecuten;
 - ii) Estandarizar las variables para generar un lenguaje común;
 - iii) Identificar cada proyecto por su Código SNIP;
 - iv) Relacionar el ciclo de vida de los proyectos con el ciclo presupuestario;
 - v) Facilitar el análisis agregado y estadístico de la Inversión Pública, al disponer de información actualizada, sistematizada y fidedigna;
 - vi) Disponer de registros de carteras de proyectos evaluados y con opinión técnica de aprobación;
 - vii) Intercambiar información con otros subsistemas del Sector Público, a través de interfaces.

- g) Las **Normas** del SNIP se caracterizan por:
- i) Orientar anualmente el proceso de la inversión pública en forma clara y precisa;
 - ii) Definir la cobertura institucional del SNIP;
 - iii) Definir los tipos y características de las opiniones técnicas que se emitirán en el sistema;
 - iv) Disponer de una ventanilla única o mesa de entrada para la presentación de los proyectos de inversión;
 - v) Informar sobre los plazos, fechas, procesos y procedimientos que se utilizarán en el SNIP para la presentación, análisis y emisión de opinión técnica de los proyectos de inversión;
 - vi) Ser difundidas y remitidas a comienzos de cada año a todas las EPI.

Véase a continuación el esquema con la representación gráfica de los componentes del SNIP tradicional:

Esquema N.º 8: Los componentes de un SNIP

**COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE
INVERSIÓN PÚBLICA**



Fuente: elaboración propia, año 2019.

13. Manejo del ciclo de proyectos a nivel Sub-nacional⁶

a) Marco legal con que opera

- i) Guatemala desde hace más de una década ha avanzado significativamente en sus procesos de descentralización operativa creando una institucionalidad para dar respuestas a las demandas de la sociedad. En este sentido, la Constitución Política de la República señala en el artículo 119 literal b) Que es obligación del Estado: Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país; en su artículo 134 consagra la Descentralización y autonomía y al respecto señala: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado; en el artículo 224 señala que el territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. El Artículo 225 crea los Consejos Nacionales de Desarrollo Urbano y Rural para la organización y coordinación de la administración pública, el cual tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.
- ii) En relación con el Sistema de Consejos Departamentales de Desarrollo, se señala que es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.
- iii) El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. Entre sus funciones está el literal g) Conocer los montos máximos de pre-inversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras las necesidades y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública (Punto Resolutivos N.º 08-2017 y 03-2018 de CONADUR).

⁶ Referido en el territorio al nivel departamental y municipal.

-
- iv) La LOP reformada incorporó el artículo 45 bis, señalando la obligatoriedad de los Consejos de registrar su información en el SINIP y el SIAF.
 - v) En resumen, se puede afirmar que Guatemala en las dos últimas décadas ha dado importantes pasos en su proceso de descentralización y que existe un marco legal basado en normas constitucionales, disposiciones legales y reglamentarias que respaldan el proceso de descentralización.
- b) El proceso de inversión pública a nivel territorial
- i) El SNIP está operando dentro de la organización que apoya la descentralización, en la que participan e interactúan todos los organismos sectoriales y regionales que promueven y ejecutan proyectos de inversión pública en el territorio. El sistema está diseñado para capturar los requerimientos de inversión desde la base, partiendo de una tipificación de proyectos locales, departamentales, regionales y nacionales.
 - ii) En este ámbito, las Oficinas Departamentales de SEGEPLAN desempeñan un rol importante en materia de descentralización del SNIP dando asistencia técnica y apoyando los procesos de formulación, evaluación y priorización, así como de emisión de opinión técnica en el territorio mismo.
 - iii) Las Normas SNIP para Proyectos de Inversión Pública reconocen este proceso de descentralización operativa al señalar que: “los proyectos provenientes del Sistema de Consejo Departamentales de Desarrollo se presentarán en las Oficinas Departamentales de SEGEPLAN, cumpliendo con los requisitos generales y específicos establecidos en dichas Normas. Se señala también, que los proyectos de inversión que gestionen y financien los fondos sociales, deberán canalizarse a través del Sistema de Consejos de Desarrollo, conforme lo establece el artículo 29 de la ley de Consejos de Desarrollo y el proceso que establece el Acuerdo Gubernativo N.º 332 - 2004.
 - iv) Las principales debilidades del proceso a nivel sub nacional están referidas a que los documentos de proyectos presentados son pobremente formulados y en muchos casos carentes de diagnósticos municipales que fundamenten la existencia de los problemas por medio del proyecto que se está presentando; de igual modo, la calidad de los datos registrados en el SINIP en el ámbito municipal es poco confiable, lo que dificulta después la consolidación de la ejecución física y financiera de este tipo de proyectos; al respecto, la ejecución de proyectos es muy baja y se requiere definir mecanismos para evitar la paralización y/o abandono de proyectos en ejecución por cambio de prioridades políticas. En conclusión, podemos afirmar que existe mucha debilidad todavía en el proceso de formulación y evaluación de proyectos a nivel sub nacional por

falta de capacitación formal, ausencia de sistemas de información que puedan sustentar los diagnósticos municipales y la debilidad de los mismos equipos técnicos de los municipios, en conclusión, podemos afirmar que no existe cultura de proyecto a nivel territorial.

- v) En resumen, el SNIP opera y apoya la descentralización del país, registrando la presentación y emisión de opinión técnica en el mismo territorio al cual pertenecen los proyectos, pero existen debilidades en el territorio que deben superarse, y por otro lado es necesario implementar los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de estos proyectos y a la vez, definir mecanismos que permitan disminuir las causas que motivan la paralización y/o abandono de proyectos en ejecución por cambio de prioridades políticas.

14. Los mecanismos alternativos de financiamiento de la inversión pública

a) Nuevas modalidades de financiamiento de la inversión pública

En los últimos años los países de ALC han desarrollado modalidades alternativas de financiamiento de la Inversión Pública que, sumándose al financiamiento tradicional (presupuesto público), buscan fomentar y potenciar la inversión en el país ante la imperiosa necesidad de mayor y mejor infraestructura demandada por los ciudadanos.

Con estas modalidades de financiamiento alternativo, se espera otorgar mayor dinamismo a la economía en forma sostenida, en línea con los Planes Nacionales de Desarrollo que se han implementado, donde objetivos estratégicos buscan de manera preferencial la “Reducción de la pobreza y el desarrollo social, el crecimiento económico inclusivo y la inserción de cada país en un mundo cada vez más competitivo”.

En este contexto, los Congresos de los países por lo general han analizado y aprobado leyes vinculadas con temas tales como: Ley de Alianzas Público-Privadas” (APP), Proyectos Llave en Mano” y de Concesiones de Obras y Servicios Públicos”.

b) Qué son las Alianzas Público-Privadas (APP)

Proyectos APP son aquellos que tienen por objeto mejorar la infraestructura pública y la prestación de servicios complementarios, así como la producción de bienes y/o prestación de servicios que sean propios de organismos, entidades, empresas públicas y sociedades en las que el Estado sea parte, con miras a establecer una relación jurídica contractual de largo plazo entre el sector público y el privado con una distribución de compromisos, riesgos y beneficios entre las partes pública y privada.

En virtud de estos acuerdos, el sector privado asume y gestiona parte de los riesgos del proyecto con el objetivo de mejorar la eficiencia e introducir más innovación. Por su parte el sector público, retiene otra parte del riesgo asumiendo compromisos fiscales diversos.

Los Gobiernos impulsan la modalidad de Alianzas Público-Privadas (APP), como un instrumento esencial para llevar adelante infraestructura con mejores servicios asociados, atracción de la inversión privada, mayor eficiencia de la inversión pública, siendo estos efectos multiplicadores y creando finalmente beneficios y bienestar a la sociedad.

Las iniciativas para impulsar la ejecución de proyectos APP pueden ser:

- i) **Iniciativa Pública:** Los proyectos de APP corresponden a una necesidad identificada por entidades públicas y la estructuración del proyecto la realiza una entidad pública.
- ii) **Iniciativa Privada:** La propuesta, así como los estudios de pre-factibilidad y factibilidad los realiza el sector privado.

Roles del Ministerio de Finanzas Públicas en los Proyectos APP

- i) Evaluar y distribuir riesgos e impactos fiscales;
- ii) Emitir opinión técnica vinculantes sobre la distribución de riegos, impactos fiscales y la factibilidad de la implementación de los proyectos;
- iii) Llevar su registro y velar por la consistencia fiscal de los pagos futuros firmes y contingentes cuantificables;
- iv) Verificar que la Administración contratante incluya en el Presupuesto anual y plurianual los recursos necesarios para hacer frente a los compromisos;
- v) Contratar auditorías internacionales para evaluar la calidad de los servicios y auditorías externas para analizar los pasivos firmes y contingentes de los contratos;
- vi) Emitir opinión técnica vinculante sobre pliegos de bases y condiciones;
- vii) Dar seguimiento y controlar todo aquello pueda comprometer recursos del Estado.

Cuáles son las características que debe reunir un proyecto de APP

- i) La relación entre el sector público y el sector privado debe tener una larga duración.
- ii) El sector privado debe participar de algún modo en la financiación.
- iii) El sector privado debe tener un papel fundamental en el mantenimiento y explotación de la infraestructura.
- iv) La relación debe establecer una adecuada distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado.

En qué se fundamentan las APP

Las APP se fundamentan en prestar un servicio de calidad a los usuarios al menor costo posible. La participación del sector público es necesaria debido a que, a diferencia de lo que pasa con otros bienes y servicios de la economía, la infraestructura padece importantes fallos de mercado -muchas de ellas son monopolios naturales y producen importantes costos externos-, lo que requiere la participación del sector público para garantizar los intereses de los ciudadanos. La introducción del sector privado permite, fomentar la competencia, lo que indudablemente incentiva la búsqueda de soluciones innovadoras.

Cuáles son los puntos clave en una APP

La clave de toda APP es determinar el reparto de responsabilidades entre el sector público y el sector privado desde una doble perspectiva. Por una parte, desde la perspectiva de la regulación, o sea, qué aspectos van a ser regulados por el sector público y qué aspectos van a ser decisión del sector privado; por otra parte, desde la perspectiva de la asignación de riesgos entre el sector público y el sector privado.

Qué es el Valor por Dinero (Value for Money)

Es la valoración de las ganancias sociales que la aplicación de la APP tiene frente a los mecanismos tradicionales.

El procedimiento empleado con mayor frecuencia es el que se denomina “*Value for money*”, que puede ser traducido al español como "Valor por dinero". Lo que se pretende es valorar que el dinero público se emplea del modo más eficiente posible para la sociedad, con independencia de que las labores de construcción y explotación sean llevadas a cabo por el sector público o por el sector privado.

El término valor por dinero refleja la ganancia económica que experimenta la sociedad por el hecho de que un servicio sea prestado a través de APP, en lugar de llevarlo a cabo con un esquema tradicional de gestión y, en muchos casos, financiación pública.

c) Qué son los Proyectos Llave en mano

Los Proyectos “Llave en mano” son aquellos que buscan unificar en un solo contratista el diseño, la construcción y el financiamiento del mismo. A través de estos, el sector privado podrá proveer el financiamiento total de los gastos originados por la contratación de una obra. Incluido sus diseños finales.

En las condiciones básicas del financiamiento, se puede establecer un plazo mínimo de 10 (diez) años para el pago de la obra por parte del Estado, y de 3 (tres) a 5 (cinco) años de periodo de gracia, con amortizaciones semestrales.

d) Qué son las Concesiones

La Concesión es el acto jurídico de derecho público en virtud del cual el Estado delega mediante contrato en un concesionario seleccionado por licitación, la facultad de prestar un servicio o construir una obra de utilidad general. La concesión será otorgada en todos los casos por tiempo determinado, durante el cual el concesionario resarcirá y remunerará su inversión.

Este tipo de contratación brinda oportunidades de inversión al sector privado en diversas modalidades, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, buscando generar mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.

e) Comparación de mecanismos alternativos de financiamiento de la obra pública:

- i) En una **Privatización**, estamos frente a la venta de un activo del Estado a un privado, hay una transferencia del derecho de propiedad del Estado a un privado. Por tanto, el dueño de ese activo y del servicio que conlleva, estará a cargo de una empresa privada.
- ii) En el caso de la **Concesión**, no estamos frente a una venta, el estado continúa siendo el dueño del activo, sólo que la explotación del mismo es entregada a cuenta y riesgo de un privado.
- iii) En una **APP**, al igual que una Concesión, no hay una venta de ningún activo, no se transfieren los derechos de propiedad y el Estado siempre es el dueño del activo objeto contractual y es el responsable por el servicio brindado.

Constituye una nueva modalidad contractual, en virtud de la cual, las administraciones contratantes participan con personas jurídicas de derecho privado en un proyecto de inversión, a través de una relación jurídica contractual a largo plazo, con una distribución de compromisos, riesgos y beneficios entre las partes.

En el esquema siguiente, se puede apreciar de manera más gráfica las características principales de cada una de estas modalidades de financiamiento de la inversión pública:

Esquema N.º 9: Matriz comparativa de las modalidades de financiamiento					
Características Modalidad	APP	Concesiones	Privatización	Llave en mano	Obra pública tradicional
Ciclo de vida	Considera todo el Ciclo de Vida (Largo Plazo)	Todo el ciclo de vida puede ser transferido al Privado (hasta la transferencia final al Estado), de acuerdo al arreglo contractual	Todo el ciclo de vida es transferido al Privado, junto con la propiedad del activo.	Transfiere al privado el diseño y construcción. Quedando el Estado con la operación y mantenimiento	Considera todo el Ciclo de Vida. Se centra en la construcción (Corto – Mediano plazo)
Riesgo	Distribución de riesgos, compromisos y beneficios.	A cuenta y riesgo del privado.	A cuenta y riesgo del privado.	Riesgos de diseño y construcción y/o puesta en marcha transferidos al privado.	Riesgos implícitos, retenidos por el Estado.
Gestión de contratos	Contrato único de largo plazo, con alineación de objetivos. Un responsable del Contrato, con supervisión del Estado.	Único contrato administrado por el privado, con supervisión del Estado.	A cargo del Privado.	Se centra en la supervisión del diseño y construcción por parte del privado. Luego el activo es transferido enteramente al Estado. Con esta dinámica se generan varios contratos a lo largo del ciclo de vida del proyecto.	Múltiples contratos en el largo plazo. Múltiples responsables de los contratos.
Gestión presupuestal	Instrumento plurianual que puede implicar pagos directos, garantías o aportes del Privado al Estado.	No aplica	No aplica	Instrumento plurianual que implica pagos directos del Estado.	Ley de Presupuesto Anual, sin posibilidad de asegurar compromisos plurianuales.
Calidad	Conocida y gestionable	Responsabilidad transferida al Privado.	Responsabilidad transferida al Privado.	Conocida y gestionable.	No reconocida ni exigida
Monto mínimo	La ley lo fija (aprox. USD 4,5 millones).	No se estipula el monto.	No se estipula el monto.	No aplica.	No aplica.

Esquema N.º 9: Matriz comparativa de las modalidades de financiamiento					
Características / Modalidad	APP	Concesiones	Privatización	Llave en mano	Obra pública tradicional
Sistema de Participación	Deben ser adjudicados mediante licitación pública internacional Permite la participación del privado con el Estado por contrato.	Deben ser adjudicados mediante licitación pública. Será autorizado en cada caso por ley.	La ley determinará en cada caso cuáles serán las empresas del Estado “sujetas a privatización”.	Deben ser adjudicados mediante licitación pública internacional. Permite la participación del privado con el Estado por contrato.	Deben ser adjudicados mediante licitación pública.
Duración	Máximo 30 años, con prórroga de hasta 10 años.	Máximo 30 años.	Tiempo indefinido.	Duración de la construcción de acuerdo a cada obra; y del financiamiento, según lo establecido por el Ministerio de Finanzas Públicas (máximo 15 años).	Sujeto a cada proyecto.
Sectores	Abarca proyectos viales, ferroviarios, portuarios, aeroportuarios, de hidrovías, de dragados y mantenimiento de la navegabilidad de los ríos; los de infraestructura social, eléctrica; proyectos de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano; abastecimiento de agua potable y saneamiento, según lo determine la ley.	Excluye sectores como comunicaciones, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado sanitario.	Abarca en forma exclusiva a las empresas públicas, según lo previsto en la Ley.	Abarca todas las obras y servicios públicos (rutas, vías férreas, puentes, puertos, aeropuertos, hidroeléctricas, generación de energía eléctrica, líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica, saneamiento, agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de efluentes, telecomunicaciones, acueductos, poliductos, alcoductos, oleoductos, gasoductos y otros que podrán agregarse)	Todos los sectores que son responsabilidad del Estado.
Entes Competentes	Los principales entes competentes del Estado, sin perjuicio de los entes reguladores.	No se establecen entes reguladores.	Consejo de Privatización integrado por los Ministros área económica y por el Presidente del Banco Central.	Ministerio de obras públicas, Ministerio de Finanzas Públicas.	Todos los Organismos y Entidades del Estado que tengan permitido llevar adelante proyectos.
Mecanismo	Se establece la iniciativa pública o privada.	Se realizan por encargo de los Organismos y Entidades del Estado.	Iniciativa del Estado mediante la negociación con un ente privado.	Por iniciativa pública de los Organismos y entidades del Estado.	Por iniciativa pública de los Organismos y entidades del Estado.

Fuente: Elaboración propia, con información de varios países, año 2018.

15. El SNIP y la Gestión por Resultados

a) Concepto de Gestión por Resultados

Es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país.⁷

Es el modelo de gestión mediante el cual una entidad asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de resultados definidos en un plan institucional, para un determinado período de tiempo.

Este modelo de gestión, demanda de las entidades públicas compromisos de desempeño que contribuyan de manera efectiva a la obtención de resultados de Política Pública definidos por la autoridad. Para ello, las entidades públicas definen su producción institucional y le asignan recursos para lograrlo. Mirado de esta forma el desempeño de una entidad pública, será medido en función de los bienes, servicios y actividades producidas en el período de tiempo definido en el plan, en términos de cantidad, calidad y costo de cada unidad producida para el logro de los resultados de política pública que se ha definido.

b) Objetivos del Sistema de Gestión para Resultados

Objetivo General

Implementar en las áreas misionales y de apoyo de las EPI un modelo de administración orientado a la Gestión por Resultados.

Objetivos específicos

- i) Centrar el desempeño institucional en el logro de resultados a través de los procesos, productos y servicios definidos por las Entidades públicas de inversión;
- ii) Asignar los recursos a la producción de bienes y servicios requeridos para el logro de los resultados planificados por las EPI en cada período de tiempo definido en su planificación;

⁷ La Gestión para resultados en el desarrollo, Avances y desafíos en ALC. Roberto García, BID, 2010.

-
- iii) Dotar a las áreas y dependencias de la institución, que intervienen en las fases de planificación, formulación, ejecución, control y seguimiento del plan, de procedimientos e instrumentos de gestión que proporcionen información oportuna, fidedigna y confiable;
 - iv) Apoyar el seguimiento y evaluación de los procesos y aportar información para la medición de los resultados y la posterior evaluación de la gestión anual de la institución.
- c) Características principales del Sistema de Gestión por Resultados
- i) Desarrolla en las entidades la “necesidad de disponer de información fidedigna, oportuna y confiable” para apoyar la toma de decisiones estratégicas por parte de la autoridad.
 - ii) Fortalece la necesidad de desarrollar e implementar la definición de los procesos, procedimientos e instrumentos de gestión en las entidades públicas, para lograr una efectiva mejora en su gestión y funcionamiento.
 - iii) Apoya la formulación del presupuesto vinculado a políticas públicas, objetivos estratégicos, resultados, productos e insumos, que serán objeto de evaluación, para medir no sólo su ejecución, sino que especialmente su impacto en la institución y la sociedad.
 - iv) Facilita la integración de los procesos administrativos y financieros de la institución, como son el proceso de la gestión de recursos humanos, los procesos de compras y contrataciones y de los sistemas de información que actúan como apoyo y fortalecen la integración institucional.
 - v) Integra y fortalece los procesos de seguimiento y evaluación a lo interno de las entidades públicas y con ello las buenas prácticas en materia de rendición de cuentas, evaluación anual de la gestión, gestión de riesgo y la medición de la gestión mediante la formulación de indicadores de evaluación que ayuden a medir el logro de los resultados alcanzados por la institución en su gestión operacional.
 - vi) Impulsa en la institución la creación e incorporación de mecanismos de incentivos y penalidades, en el marco de los resultados alcanzados y de las metas programadas por la institución en sus procesos de planificación estratégica y operativa.

d) El proceso de la GPR

En términos de proceso, las organizaciones públicas que adoptan la Gestión por Resultados recorren las siguientes fases:

- i) Las organizaciones especifican, a través de un proceso de Planificación estratégica, los resultados de política, de mediano y largo plazo, con los que se comprometen y las estrategias a través de las cuales se proponen alcanzarlos.
- ii) Definen, a través del proceso de planificación operativa y formulación presupuestaria, su producción institucional anual, las operaciones y procesos que ella implica y los recursos que ellas insumen.
- iii) Formulan indicadores de desempeño y diseñan el sistema de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas más adecuados para la organización y la política a cuya implementación contribuye.
- iv) Establecen acuerdos sobre resultados y otros compromisos de desempeño.

Esquema N.º 10: Fase del proceso de la GPR



Fuente: elaboración propia, año 2019

- v) Gestiona los **recursos disponibles** para obtener productos y resultados que ha comprometido.

vi) **Evalúa su desempeño**, reporta sobre el mismo ante las autoridades y la sociedad e introduce mejoras en la gestión para optimizar la producción institucional y su impacto en la obtención de resultados.

e) La Cadena de resultados

La GPR es vista como un proceso mediante el cual una organización vincula insumos, procesos, productos y resultados a través de su desempeño como la transformación de recursos en productos para obtener resultados de política que satisfagan las demandas de la sociedad.

Bajo esta concepción, “Resultado” es el efecto buscado o esperado por el gobierno en una determinada área de política y “Producto” son los bienes y servicios que las organizaciones públicas producen para el logro de los resultados de política especificados por el gobierno.

Visto el funcionamiento del modelo de gestión siguiendo esta concepción, podemos decir que el Sistema de Gestión por resultados analiza el desempeño institucional como el proceso mediante el cual una organización vincula insumos, actividades, productos y resultados: Cadena de Resultados o de Valor:

Esquema N.º 11: Cadena de Resultados



Fuente: elaboración propia, año 2019

La medición es una dimensión central de la GPR ya que permite comparar el desempeño esperado y el efectivamente logrado por el desempeño organizacional. El sistema de indicadores de desempeño, y los procesos de reunión y análisis de la información para su monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, son la herramienta que las organizaciones deben establecer para llevar adelante esta tarea.

Los indicadores de desempeño más utilizados son los siguientes:

i) Los indicadores de resultado, que hacen observables la distancia y las variaciones entre la situación objetivo y la situación actual que la política procura modificar en un determinado ámbito de intervención del gobierno. Estos resultados pueden ser de carácter intermedio, expresando el cambio en el estado de la población objetivo de dicha intervención, o bien, resultados finales o impactos, que dan cuenta de un cambio en la condición objetiva de los beneficiarios a quienes se dirigen las intervenciones.

La diferencia entre ambos tipos de resultados es que los resultados intermedios son consecuencia directa y atribuible al ámbito de acción de los productos de la entidad y los resultados finales o impactos pueden ser una combinación de la intervención de varias acciones gubernamentales.

- ii) Los indicadores de producto, que hacen observables la calidad, cantidad y costo de la producción institucional y su eficacia para modificar los resultados en la dirección planteada en la política.
 - iii) Otros indicadores de desempeño que hacen observables aspectos del proceso de producción, tales como los referidos a la eficiencia (en la transformación de los recursos en productos), los de economía que se refieren a la capacidad de la organización por manejar adecuadamente sus recursos y los de calidad que dan cuenta de la capacidad de satisfacer las necesidades de los usuarios en términos de la oportunidad, precisión, accesibilidad entre otros.
- f) Los principales conceptos involucrados en la Cadena de Resultados son los siguientes:⁸
- i) Cadena de Resultados o Valor: Es el proceso por medio del cual se transforman los insumos en productos para obtener resultados de Políticas frente a la sociedad.
 - ii) Resultado es el efecto buscado sobre los clientes o la institución a través del desarrollo de las actividades o proyecto planificado.
 - iii) Producto son los bienes y servicios que las entidades públicas producen para el logro de los resultados de política definidos por la autoridad. A su vez, los productos pueden clasificarse en terminales o intermedios.
 - iv) Productos terminales son los que constituyen la razón de ser de una entidad pública ya que se producen para atender demandas o requerimientos sociales y, por ende, permiten que una entidad contribuya en forma directa al logro de políticas públicas.
 - v) Productos intermedios o subproducto son aquellos que son necesarios para la producción de bienes y servicios terminales.
 - vi) Actividad son las acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.

⁸ Glosario con información obtenida de OCDE.

- vii) Insumo son los recursos necesarios para generar o producir un determinado bien o servicio; es un bien consumible utilizado en el proceso productivo de otro bien; corresponde a los servicios personales, servicios no personales, materiales, equipos, etc., requeridos para la generación de bienes y servicios en una entidad pública.

A continuación, se representa gráficamente un ejemplo de la Cadena de Resultados en el Sector Educación:

Esquema N.º 12: Ejemplo de Cadena de Resultados



Fuente: Tomado de presentación de GPR de Roberto García, Chile, 2015.

g) Algunos avances en materia de GPR

En Guatemala, la GPR se inició en el ejercicio fiscal 2012 con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), definiéndose dos resultados los cuales nacieron como compromiso de país en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así mismo, por medio de un ejercicio interinstitucional se logró determinar nueve resultados, los cuales fueron sumados para enfrentar la problemática guatemalteca, estimándose alcanzarlos al finalizar el año 2015.

Durante el ejercicio fiscal 2014, se agregaron al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social las siguientes EPI: Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Cultura y Deportes y el Ministerio de Economía.

En el año 2015, se incorporaron a la GPR 22 entidades y en el 2016, estas llegaron a 41 entidades, es decir, todas las entidades del Gobierno Central, generándose una cobertura total en la Administración Central, por lo cual se superó el resultado en menos del tiempo esperado, puesto que se había estimado llegar a 29 entidades en 2020, equivalente al 70%.

En el año 2015 se comenzaron a formular Resultados estratégicos de país (REP) con una temporalidad generalizada al 2019. Para el 2018, se contó con 14 REP, los cuales se definieron por las entidades de la Administración Central, con el propósito de orientar la ejecución de acciones en el marco de su mandato legal, para contrarrestar los problemas que afectan a la población.

Con relación a los Resultados estratégicos de país (REP), para el 2018 se definieron 606 productos y 1.185 subproductos. En materia de RI, para el 2018, se reflejó un 11,8% del presupuesto en Entidades de Gobierno Central, según se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Esquema N.º 13: Presupuesto y Resultados Estratégicos					
Descripción	Ejercicio Fiscal				
	2015	2016 (*)	2017	2018	2019
Total, del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado	70,600.0	71,068.3	77,384.2	87,922.9	91,628.6
Asignación de Resultados Institucionales	14,501.5	([^])18,270.5	15,106.1	10,368.4	10,764.6
% Equivalente de la Asignación por RI	20.5	25.7	19.5	11.8	11.0

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

(*) Aprobado mediante Decreto Número 14-2015 del Congreso de la República de Guatemala y sus ampliaciones de acuerdo al Artículo 69 del mismo, al 31 de julio.

([^]) Este monto no incluye las asignaciones de los resultados: Incrementar los Ingresos Familiares y Reducir la Informalidad del Empleo, derivado de que en 2017 se excluyeron como RI.

Así mismo, la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019 (Decreto N.º 25-2018) reconoce en el Capítulo II, en sus artículos 13 al 18 el Presupuesto por Resultados. Por ejemplo, el Artículo 14 indica que la ejecución física y financiera de las EPI deberá llevarse a cabo a nivel de productos y subproductos definidos en su planificación estratégica y operativa, con el objetivo de que la provisión de bienes y servicios respondan a las prioridades establecidas en la Política General del Gobierno. Señala que las autoridades de las EPI, son responsables de realizar la medición de sus indicadores y que éstos deben estar validados en la PEI y POA previamente definida.

Por su parte, las Normas del SNIP 2020 identifican directamente la GPR al señalar, por ejemplo: “El proceso de planificación estratégica y operativa 2020 y multianual 2020-2024 continuará siendo enfocado en función de la metodología de GPR con la finalidad de promover el cambio y el fortalecimiento de las acciones que las instituciones de la administración pública realizan, a fin de reducir las condiciones que limitan el desarrollo del país”. (1.1.4 - Normas 2020); “Llevar a cabo un proceso de evaluación de los resultados estratégicos, en base al modelo lógico de la GPR y Cadena de resultados. (1.2.3 - Normas 2020); “De acuerdo al Reglamento de la LOP, Decreto N.º 540-2013, artículo 11, las instituciones deberán utilizar la “Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala, para elaborar sus procesos de planificación”. (1.2.6 – Normas 2020).

Otro avance significativo, fue establecido por CONADUR en el Punto Resolutivo N.º 03-2018, donde en su artículo 2 estableció las 10 Prioridades Nacionales de Desarrollo y las 16 MED, según se pueden visualizar en el esquema siguiente:

Esquema N.º 14: Las Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus MED		
Prioridades Nacionales de Desarrollo	Metas Estratégicas de Desarrollo (MED)	Descripción de las Metas Estratégicas de Desarrollo
Protección social y disminución de la pobreza	Potenciar y promover la inclusión social, política y económica	Se refiere a la promoción y acceso a los bienes y servicios que el Estado provee de forma equitativa e igualitaria con un enfoque de derechos humanos.
	Implementar sistemas y medidas de protección social	Se orienta a la protección social de las personas a través de la búsqueda de su bienestar, de manera que el Estado genere mecanismos para garantizar ese bienestar mínimo de la población y resguardo en un período de vulnerabilidad.
Acceso a servicios de salud	Lograr la cobertura sanitaria universal	La cobertura sanitaria universal implica que todas las personas y comunidades reciban los servicios de salud que necesitan. Abarcar desde la promoción de la salud hasta la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y los cuidados paliativos.
Disponibilidad y acceso al agua y gestión de los	Ordenación sostenible y uso eficiente de recursos naturales	Busca la implementación de procesos de gestión de los recursos naturales, los cuales garantizan su disponibilidad para proveer bienes y servicios ambientales a la población.

Esquema N.º 14: Las Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus MED

Prioridades Nacionales de Desarrollo	Metas Estratégicas de Desarrollo (MED)	Descripción de las Metas Estratégicas de Desarrollo
recursos naturales	Ordenación de bosques	La ordenación sostenible de los bosques conlleva el reconocimiento de los tipos de bosques de acuerdo a su clasificación, lo que permite hacer un uso y manejo diferenciado, así como potenciar su sostenibilidad, reducir la deforestación y recuperar los bosques degradados.
Impulso de la inversión y el Empleo	Crecimiento del PIB	Se refiere al incremento de la producción de bienes y servicios en un período respecto a uno anterior. Para lograr un crecimiento económico con equidad, debe ser socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible.
	Reducción de la precariedad laboral	Por medio del trabajo se obtienen ingresos que permiten sostener el consumo y la inversión. La precariedad del empleo (subempleo, desempleo e informalidad) es una de las principales causas de la pobreza y la desigualdad; por consiguiente, se debe asegurar la generación de las fuentes de empleo digno y de calidad.
	Promoción del turismo sostenible	Con esta meta se pretende que el desarrollo del turismo se base en la formulación de políticas orientadas a la promoción de la cultura y productos que promuevan el empleo local, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural.
Seguridad alimentaria y nutricional	Reducción de la desnutrición crónica	La desnutrición crónica refleja el crecimiento lineal alcanzado por los niños/as, su déficit indica inadecuaciones de la dieta o de salud por un período largo. El retardo de talla es un indicador de la privación de factores necesarios para un crecimiento óptimo en el contexto de pobreza, marginación, insalubridad, insatisfacción de las necesidades sanitarias, económicas, ambientales, alimentarias, etc. La desnutrición crónica afecta el desarrollo cognitivo de la niñez, con repercusiones en el rendimiento escolar y la capacidad productiva en la edad adulta.
Valor económico de los Recursos Naturales	Integrar valores de ecosistemas y diversidad biológica a la planificación	Los ecosistemas y la diversidad biológica tienen un valor cualitativo y cuantitativo ya que son generadores de bienes y servicios ambientales. Este valor genera información que debe ser utilizada en los procesos de planificación, lo que permitirá implementar acciones para el desarrollo social y económico armonizado con el capital natural.
Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia	Reducción de la corrupción y el soborno	La corrupción es la práctica que consiste en el abuso de poder, de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole. Ésta se manifiesta tanto en lo público como en lo privado. El soborno, es un delito que consiste en “comprar” a una autoridad o funcionario público mediante la solicitud de una dádiva a cambio de realizar u omitir un acto inherente a su cargo.
	Instituciones eficaces, transparentes y responsables	Un Estado consolidado es aquel que desarrolla instituciones eficaces, responsables y transparentes. Apoyar el fortalecimiento general de las instituciones es fundamental para garantizar que puedan desempeñar eficazmente sus mandatos en servicios públicos.
Educación	Enseñanza primaria, secundaria completa y de calidad	Busca la ampliación del acceso a la educación y además garantizar si ningún tipo de discriminación 12 años de educación (primaria y secundaria) gratuita, con equidad y calidad, lo cual tiene una implicancia en resultados de aprendizaje pertinentes.
Reforma fiscal integral	Reforma fiscal e incremento del gasto social	Se orienta a elevar los niveles de tributación actuales y superar el gasto en inversión social en relación al PIB hasta superar los niveles observados en el 2010.

Esquema N.º 14: Las Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus MED		
Prioridades Nacionales de Desarrollo	Metas Estratégicas de Desarrollo (MED)	Descripción de las Metas Estratégicas de Desarrollo
Ordenamiento territorial	Implementación satisfactoria de planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el 100% de los municipios	Se refiere a la implementación efectiva de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, con el fin de promover el desarrollo integral haciendo uso sostenible y eficiente del territorio.
	Mayor capacidad de gestión de los gobiernos municipales	Conlleva fortalecer los mecanismos pertinentes para lograr una interlocución entre el gobierno central, los municipios y la población, así como la generación de ingresos propios.
Fuente: elaboración propia, año 2019		

Al respecto, es importante destacar que, a este marco definido por la autoridad, deberán vincularse los proyectos de inversión y definir sus productos asociados a las metas estratégicas de desarrollo que se han definido. También, debe señalarse que ellas necesariamente tendrán su expresión en el presupuesto multianual que se defina y apruebe por parte del Congreso de la República y constituirán un insumo muy importante para desarrollar la priorización una vez que el MINFIN comunique los techos presupuestarios.

h) El SNIP y la Programación multianual de inversiones

Esquema N°15: Programación multianual en el SNIP					
1. EPI					
2. CÓDIGO SNIP Y NOMBRE DEL PROYECTO					
3. EJERCICIO FISCAL					
4. ETAPA A FINANCIAR					
5. FECHA INICIO DE LA ETAPA					
6. FECHA FINALIZACIÓN DE LA ETAPA					
7. SUBPRODUCTO					
8. INDICADOR DE SUBPRODUCTO:	Indicador 1				
	Indicador 2				
	Indicador 3				
9. RESULTADO ASOCIADO					
10. METAS	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	GLOBAL
11. UNIDAD DE MEDIDA					
12. LÍNEA BASE					
13. MEDIOS DE VERIFICACIÓN					
14. SUPUESTOS					
Fuente: elaboración propia, año 2019					

Descripción de las variables:

1. EPI: Entidad pública de inversión responsable del proyecto
2. Código SNIP: Código Único del Proyecto, asignado por la DID.
3. Nombre del proyecto: denominación del proyecto de inversión pública registrado en el SINIP.
4. Etapa a Financiar: nombre de la etapa para la cual se programarán los recursos en el presupuesto (pre-factibilidad, factibilidad, diseño y ejecución).
5. Fecha Inicio de la etapa: fecha de inicio de la etapa presupuestada o que se va a presupuestar. Campo con formato fecha (día/mes/año).
6. Fecha finalización de la etapa: fecha de término de la etapa presupuestada o que se va a presupuestar. Campo con formato fecha (día/mes/año).
7. Subproducto del Proyecto: bienes o servicios intermedios que entregará el proyecto al completar su ejecución.
8. Resultado: Corresponde al efecto buscado sobre los beneficiarios a través del desarrollo de las actividades planificadas en un proyecto.
9. Indicador de Producto o Intermedio (Subproducto): identificación del indicador de producto que permitirá medir la entrega formal del mismo, con su nombre, meta global y unidad de medida.
10. Línea de Base: identificación de unidades construidas o existentes al momento de inicio de la ejecución del proyecto.
11. Programación anual de metas: planificación anual física de desarrollo del proyecto, la cual considera las fechas de inicio y de finalización de la etapa de ejecución presupuestada o a presupuestar.
12. Medios de Verificación: documentos oficiales que acreditan, en el año que corresponda, el cumplimiento anual de las metas planificadas.
13. Supuestos: hechos que deben tenerse en consideración durante el desarrollo del proyecto, que podrían afectar la ejecución del mismo.

Esquema N.º 16: Programación Multianual por componentes de un proyecto de inversión						
	Obligado acumulado 31/12/XX	Asignación año fiscal	Programado 2020	Programado 2021	Programado 2022	Costo total del proyecto
Componente 1						
Componente 2						
Componente 3						
Componente xx						
Costo total del proyecto						

Fuente: elaboración propia, año 2019

Descripción de las variables:

- 1) Programación multianual de inversiones: Corresponde a la cantidad total de recursos que necesita el proyecto para completar su ejecución, según la duración estimada para su finalización, junto a la identificación del origen de los fondos. Incluye los recursos oficialmente obligados hasta el cierre del ejercicio fiscal pasado más los recursos previstos en el PGN vigente. Los montos deberán estar expresados en quetzales.
- 2) Componentes: Corresponde a la individualización de cada uno de los elementos o partes que conforman el proyecto de inversión en actual ejecución, como, por ejemplo: obra, equipamiento, supervisión.
- 3) Obligado acumulado: Cantidad de recursos obligados por el proyecto desde su inicio y hasta el cierre del ejercicio fiscal 2018, expresados en quetzales.
- 4) Asignación año fiscal: Cantidad de recursos asignados al proyecto en el PGN vigente, expresados en quetzales.
- 5) Programados años siguientes: Cantidad de recursos que requiere el proyecto para el año 2020, 2021 y posteriores, según corresponda, en base a la fecha de finalización informada por el proyecto, expresados en quetzales.
- 6) Costo total del proyecto. Corresponde a la sumatoria de todos los recursos utilizados hasta la fecha más los requeridos por el proyecto para completar su ejecución, todos ellos expresados en quetzales.

i) Consideraciones finales:

- i) El SINIP debe disponer de un catálogo de productos y de una ficha para calcular los indicadores. Para apoyar el proceso de medición, se pueden utilizar o aplicar indicadores y es imprescindible identificar para cada indicador un medio de verificación y asegurarse que haya información disponible para poder hacer efectivo su seguimiento y posterior evaluación.
- ii) El SINIP debe estar en condiciones de capturar y brindar información para la verificación de los indicadores de resultado que se comprometan por las instituciones.
- iii) Los indicadores permiten medir y evaluar el desempeño de la producción institucional. Con tal propósito, se registran, recopilan y estandariza la información en el sistema y se generan los informes de evaluación, se analizan en base a la información registrada y procesada en cada uno de los procesos definidos en la planificación estratégica y operativa, y se hacen público sus resultados para retroalimentar los procesos.

En resumen, la evaluación en la GPR debe ser concebida como un proceso, es decir, ser periódica (semestral o anual); proporcionar información fidedigna y confiable al cierre de cada período y cuando finaliza el periodo establecido oficialmente para la evaluación. Las situaciones vividas deberán retroalimentar el sistema, ser documentadas y, además, servir como lecciones aprendidas para cada nuevo período objeto de evaluación.

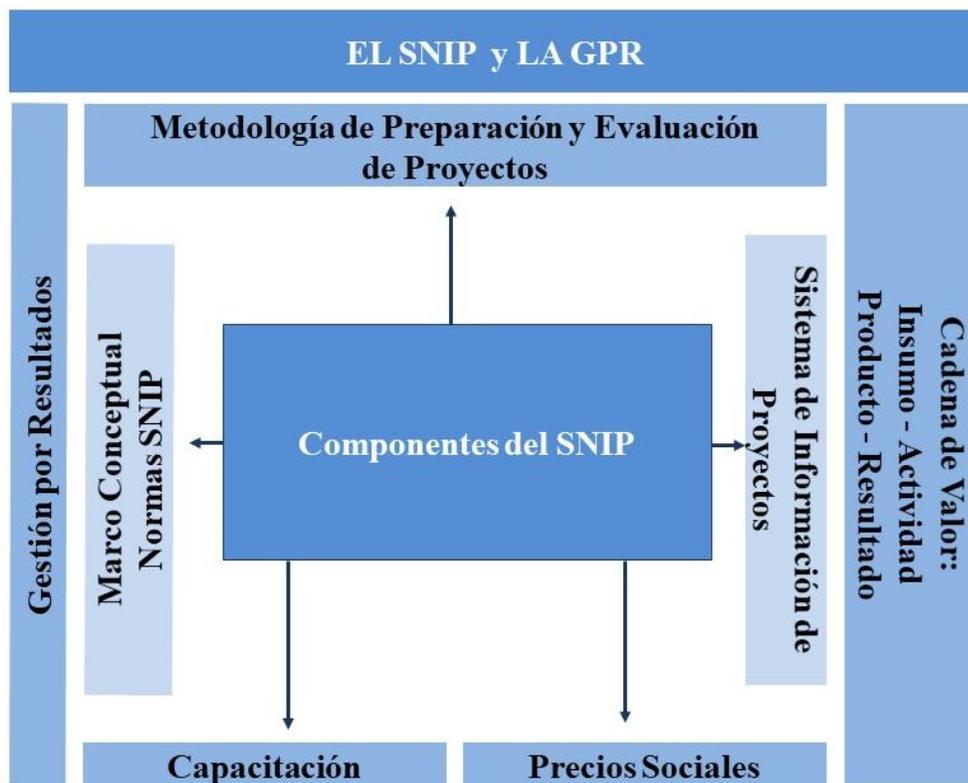
j) Recomendaciones que apoyen y fortalezcan el funcionamiento GPR en el SINIP:

- i) Lograr el apoyo político al más nivel para posicionar la Gestión por Resultados directamente en las EPI, de modo que los procesos de planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación de los resultados sean asumidos como compromisos de la gestión institucional.
- ii) Efectuar la difusión y socialización a lo interno de las EPI de la Gestión por Resultados, en especial en todo lo relacionado con la instalación de la cultura del cumplimiento de plazos, de la formalización de los compromisos asumidos, de la ejecución de las tareas en los tiempos y plazos requeridos, de modo que el funcionamiento del sistema, se constituya en una verdadera herramienta de apoyo a la toma de decisiones institucional.

-
- iii) Establecer oficialmente principios, criterios y responsabilidades a través de los cuales se implemente la Política en materia de Gestión por Resultados, de modo que anualmente se comprometan y suscriban las metas institucionales por parte de todas las EPI, de acuerdo a la efectiva disponibilidad de recursos con que cuente la entidad pública.
 - iv) Definir y establecer como uno de los criterios de la política en materia de Gestión por Resultados, la evaluación anual de los resultados de los procesos de producción institucional, tanto terminal como intermedia de todas las áreas de la entidad, de modo que paulatinamente se vaya mejorando el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos anualmente en los ejercicios de planificación establecidos.
 - v) Implementar como otro de los criterios de la política la “Rendición de cuentas” sobre los resultados de la producción institucional, tanto en las áreas misionales como las de apoyo, de modo que las explicaciones por los atrasos e incumplimientos sean dados ante los entes rectores y que se cree y fortalezca un mecanismo de incentivos y premios para las áreas que cumplen en tiempo y plazo.
 - vi) Desarrollar los instrumentos en Gestión por Resultados, capacitando permanentemente a las áreas en su uso y utilización y a la vez, haciéndolos más flexibles, sencillos y comprensibles.
 - vii) Fortalecer la capacitación en planificación estratégica de todas las áreas, así como en habilidades gerenciales y técnicas de toma de decisiones, como parte del proceso de fortalecimiento institucional.
 - viii) Capacitar a las áreas de las entidades públicas en el proceso de elaboración de indicadores, en especial de resultado y de proceso, que permitan y posibiliten la adecuada medición de los resultados comprometidos en la GPR.
 - ix) Implementar en el mediano plazo el sistema de mecanismo de incentivo, para promover el cumplimiento de las metas a través de premios y reconocimientos, para los equipos de trabajo que alcancen buenos resultados en la evaluación anual de los procesos.
 - x) Implementar en el mediano plazo los Contratos por Resultados y Desempeño en las entidades públicas.

- xii) Estandarizar y homogenizar la información que se capture, registre y procese por parte de los sistemas, y capacitar al personal mediante talleres para el manejo de información y elaboración de indicadores, metas y medios de verificación, sobre los cuales se evaluará el desempeño y la gestión institucional en cada ejercicio fiscal.
- xiii) Publicar reportes ejecutivos en el Portal del SNIP sobre los resultados de la evaluación de la GPR en el ámbito de la inversión pública.
- xiv) Incorporar la GPR como un componente del SNIP, según se puede observar en el esquema siguiente:

Esquema N.º 17: Los Componentes del SNIP y la GPR



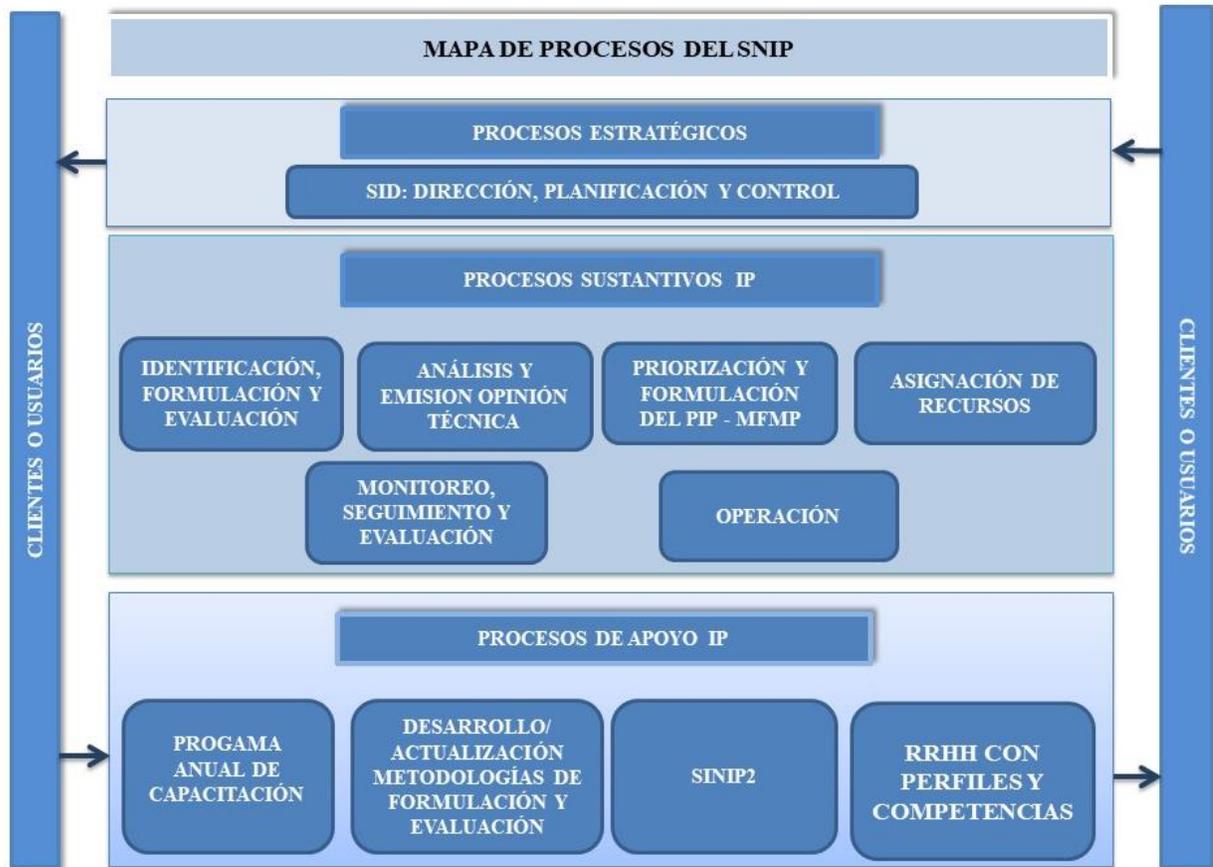
Fuente. Elaboración propia, año 2019.

16. Mapa de procesos de la inversión pública

- a) El Mapa de Proceso es un diagrama que muestra de manera visual los macro procesos que se desarrollan en una organización, así como las relaciones que existen entre ellos. Un macro proceso se puede descomponer en una secuencia de procesos y micro procesos, que son actividades lógicas que contribuyen al logro del macro proceso. Por su parte, las actividades se descomponen en tareas.
- b) El concepto central que debe reflejar el Mapa es que **el propósito de toda organización es producir valor**, ya sea este valor accionario, para las empresas privadas, o valor público, entendido como la **satisfacción de las necesidades humanas** para las organizaciones gubernamentales y sin fines de lucro.
- c) El Mapa identifica los macro-procesos de la cadena productiva de la organización y debe reflejar una cadena de causas y efectos que conllevan al logro de la misión institucional.
- d) Un macro proceso se puede descomponer en categoría. En este sentido, los procesos que realiza toda organización en el desarrollo de su misión se pueden clasificar en:
 - i) **Procesos Estratégicos** son los que proporcionan directrices a los demás procesos y están vinculados a las responsabilidades de la alta dirección en todas las instituciones del sector público.
 - ii) **Procesos Misionales** o sustantivos son aquellos que directamente contribuyen a ejecutar los productos o brindar los servicios.
 - iii) **Procesos de Soporte** o de Apoyo son los que brindan apoyo a los procesos misionales, son los encargados de proveer a la organización de todos los recursos (materiales, humanos, financieros y tecnológicos) con la finalidad de crear y mantener las condiciones para garantizar el desempeño de éstos.
- e) Tomando como base lo antes señalado, se puede señalar que cuando se analiza la Inversión Pública desde la óptica del mapa de proceso, se encuentra lo siguiente:
 - i) Procesos Estratégicos son los que se ejecutan a través de los microprocesos de dirección, planificación y control y el instrumento que se utiliza sería por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo.

- ii) Procesos Misionales son aquellos vinculados con: Identificación del problema, formulación, evaluación y preparación del proyecto, análisis técnico-económico y emisión de opinión técnica, priorización, asignación de recursos, monitoreo, seguimiento y evaluación de productos y metas del proyecto y operación.
 - iii) Procesos de Soporte son los que corresponden a la operación del sistema de información o Banco de Proyectos, al desarrollo o actualización de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos, a la capacitación a través del desarrollo del programa de capacitación y la dotación del recurso humano del órgano rector del SNIP como es la SID.
- f) En el esquema siguiente, se puede apreciar en forma gráfica el Mapa del Proceso de Inversión Pública del SNIP:

Esquema N.º 18: Mapa del proceso de inversión pública



Fuente. Elaboración propia, año 2019

17. Relación del SNIP con otros Sistemas de Gestión del Estado

El Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP) es una base de datos única sobre proyectos de inversión que estandariza las variables para generar un lenguaje común en el proceso de inversión pública, que posibilita identificar cada proyecto por su Código SNIP, que permite relacionar el ciclo de vida de los proyectos con el ciclo presupuestario y permite intercambiar información con otros subsistemas del Sector Público, a través de interfaces.

El SINIP ha completado su vida útil de funcionamiento (casi dos décadas) y no es factible efectuar actualizaciones y mejoras sustantivas de su aplicativo, ya que con ello se colocaría en riesgo la información existente en su base de datos.

Los procesos investigativos efectuados permitieron detectar algunas falencias y trabas a su operación y funcionamiento, de los cuales han surgido algunos requerimientos mínimos y necesarios que deben realizarse en el corto plazo, con la finalidad de mejorar el servicio que en la actualidad brinda el SINIP a sus usuarios, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- a) Revisar la situación del Costo total de los proyectos, en especial en los proyectos de arrastre, dado que se alteró la regla de negocio que efectuaba su cálculo en el SINIP.
- b) Incorporar el uso de mensajería electrónica en el SINIP, y levantar alertas ante problemas o fechas claves del proceso de inversión pública.
- c) Incorporar un módulo de Programación multianual por componentes, productos, indicadores, línea base (si existiera) y los medios de verificación respectivos.
- d) Agregar un Módulo de Monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos en ejecución, en función de las nuevas funciones creadas por el ROI.
- e) Revisar la definición de las etapas y los estados, verificando el funcionamiento de las reglas de negocio del sistema.
- f) Almacenar las fechas de inicio y finalización por etapas del ciclo de vida de cada proyecto.
- g) Definir el procedimiento de cálculo del avance físico en los proyectos.
- h) Incorporar la matriz de priorización acordada con la Dirección de Políticas.
- i) Facilitar la modificación de un proyecto con opinión técnica pendiente.

-
- j) Aclarar la utilización de las variables multimunicipal y área de influencia, dado los errores detectados a nivel departamental.
 - k) Acordar con MIFIN el procedimiento para pasar a la etapa de Finalizado aquellos proyectos sin ejecución presupuestaria durante tres periodos presupuestarios seguidos.
 - l) Generar reportes ejecutivos y publicarlos en la página web del SINIP.
 - m) Revisar con MINFIN los procedimientos de modificaciones presupuestarias y reprogramaciones de obras, y la incorporación de la opinión técnica de SEGEPLAN en el proceso, tal como lo establece la normativa que regula esta materia (Decreto N.º 101-97 y su Reglamento Acuerdo Gubernativo N.º 540-2013).

El SINIP facilitará el intercambio de información con otros subsistemas del Sector Público y generará la mensajería correspondiente en los siguientes casos:

- a) Subsistema de Presupuesto: Completado el proceso de priorización en el sistema de información del SINIP, se deberá remitir la información asociada a los proyectos priorizados con sus componentes al SIAF con el propósito de apoyar el proceso de formulación presupuestaria en materia de inversión pública y apoyar la generación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Sólo los proyectos que dispongan del Código SNIP generado por el SINIP y que posean Opinión Técnica Favorable, podrán ingresar al anteproyecto de presupuesto. Este es uno de los resultados más significativos del SINIP, ya que es imperiosa la necesidad de ordenar el proceso plurianual de la inversión pública, disponiendo de un PIP priorizado con el detalle de los proyectos de arrastre y nuevos, en función de los techos presupuestarios que defina el Ministerio de Finanzas Públicas y apoyar la generación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Esta forma de trabajo entregará a la autoridad financiera información para una planificación plurianual de la inversión, al disponer de información plurianual de los proyectos que demandan recursos más allá de un ejercicio fiscal. Por su parte, las EPI, podrán desarrollar un proceso de planificación de la inversión más real, al conocer sus capacidades financieras efectivas.
- b) Subsistema de Crédito Público: El SINIP posibilitará dos tipos de información, por una parte, el seguimiento de los proyectos de arrastre que posean financiamiento externo por la vía del Código SNIP y del número identificador de cada contrato de préstamo asociado a una cartera de proyectos en ejecución y que podrán ser consultados en el sistema de información del SINIP en ambiente web, para conocer su avance financiero en función de los desembolsos que se hayan producido a una fecha determinada; por otro lado, se podrá conocer las carteras de proyectos que con Opinión Técnica Favorable y Código SNIP se encuentran a la espera de financiamiento, a fin de que se pueda analizar la posibilidad de obtener recursos externos reembolsables o no reembolsables para lograr su ejecución.

-
- c) **Subsistema de Tesorería:** La vinculación que existe entre el SINIP y el sistema de Tesorería Nacional se encuentra en que los proyectos de inversión pública van a tener un presupuesto asignado a cada proyecto identificado por su Código SNIP y nombre del proyecto estandarizado y por ende, dichos recursos estarán en la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y los pagos o desembolsos de la ejecución del proyecto deberán ser realizados bajo las plataformas establecidas para tales efectos por la Tesorería Nacional solamente a dichos proyectos.
 - d) **Subsistema de Contabilidad Gubernamental:** El Subsistema de Contabilidad Gubernamental debe registrar la información de la contabilidad de los activos de capital que posee el Estado y por esto el SINIP al estandarizar los nombres de los proyectos contribuye a suministrar información valiosa al proceso de contabilidad de los activos del Estado, al reportar la información en función del nombre estandarizado de cada proyecto en ejecución cuando estos finalizan su ejecución y pasan a finalizados para incrementar el patrimonio de activos fijos del Estado.
 - e) **Subsistema de Contrataciones Públicas:** Una vez que se dispone de los Certificados de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) emitidos por la DTP, las EPI publican los llamados a licitación identificados en el Plan Anual de Compras y Contrataciones (PAC). El Sistema de Información de Contrataciones Públicas (Guatecompras) recibirá las propuestas junto con las ofertas económicas, de conformidad con lo especificado en las bases administrativas del llamado a licitación. Efectuado el proceso de evaluación técnica y económica, se procederá a realizar el proceso de adjudicación, notificación y firma de contratos y posterior ejecución del contrato. El SINIP periódicamente proporcionará información sobre los proyectos, que están en condiciones de ser licitados por parte de las EPI del sector público. Por la vía del Código SNIP se comunicará el SINIP electrónicamente con este subsistema para informar el nombre del proyecto, la etapa a licitar y los montos aprobados por el SNIP, y recibirá de vuelta, la información de la adjudicación efectuada por este sistema como de las Adendas que se aprueben durante su ejecución.

La matriz siguiente, permite visualizar las vinculaciones del Proceso de Inversión Pública con otros procesos de gestión del Estado.

La primera columna muestra el proceso con el que se relaciona, la segunda indica las salidas o productos que este aporta y la última, los clasificadores o catálogos que participan en la relación:

Esquema N.º 19: Relaciones del SNIP con otros Sistema de Gestión del Estado		
Relaciones del proceso de inversión pública		
Proceso	Productos/salidas	Clasificador / catálogo / objeto
Formulación Presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> a) Proyectos que se incorporan al presupuesto. b) PEP (Plan de Ejecución Plurianual) c) Productos intermedios d) Indicadores e) Metas f) Financiamiento y su relación derivada del sistema de Crédito Público 	<ul style="list-style-type: none"> a) Código SNIP b) Nombre del proyecto c) Etapa a financiar d) Catálogo de proyectos de arrastre y nuevos priorizados e) Estructura programática f) Clasificadores Presupuestarios
Ejecución Presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> a) Proyectos en el PGN b) Proyectos con Plan Financiero c) CDP d) PAC e) Ejecución física y financiera por proyecto f) Cierre del proyecto g) Informe de término del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> a) Clasificadores Presupuestarios b) Objeto del gasto
Contrataciones Públicas	<ul style="list-style-type: none"> a) PAC actualizado b) Código SNIP c) Nombre del proyecto d) Etapa a financiar e) Código de contrataciones 	<ul style="list-style-type: none"> a) Clasificadores Presupuestarios b) Sistema de Contrataciones y Adquisiciones
Crédito y Deuda Pública	<ul style="list-style-type: none"> a) Código SNIP b) Nombre del proyecto c) Etapa a financiar 	<ul style="list-style-type: none"> a) Identificador Contrato de Préstamo b) Clasificadores SIGADE
Contabilidad Pública	<ul style="list-style-type: none"> a) Código SNIP b) Nombre del proyecto c) Etapa a financiar d) Registro del Devengado. e) Información histórica. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Clasificadores Presupuestarios

Fuente: elaboración propia, año 2019.

18. Relación con las restantes Subsecretarías de SEGEPLAN

El SNIP a través del SINIP facilitará el intercambio de información a lo interno de SEGEPLAN y para ello, deberá ser capaz de construir y mantener relaciones con los sistemas existentes, tal como lo indica el nuevo Reglamento Orgánico Interno (ROI), y generar la mensajería electrónica que dé cuenta de estas vinculaciones en los siguientes casos:

En primer lugar, es importante señalar que el ROI establece como “Objeto”, el reconocer la existencia de tres macro procesos en el ámbito institucional de SEGEPLAN, y señala que estos son:

-
- a) Gestión de análisis estratégico, seguimiento y evaluación del desarrollo;
 - b) Gestión de la planificación del desarrollo; y
 - c) Gestión de la programación para el desarrollo,

Los cuales funcionan iterativamente y generan información estratégica, normativa, metodologías y herramientas para orientar la toma de decisiones del Ejecutivo en materia de política pública, planificación, programación, seguimiento y evaluación en función de las Prioridades nacionales de desarrollo.

En este ámbito, una de las vinculaciones más directas del SNIP está relacionada con la **Gestión de la Planificación del Desarrollo**, donde el ROI le asigna a la **Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo** la responsabilidad del “Sistema Nacional de Planificación (SNP)”, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032 (PND) y las “Prioridades Nacionales de Desarrollo”.

Por su parte, el ROI menciona que la **Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo (SID)** tiene la responsabilidad de administrar y actualizar el SNIP en sus distintos niveles sectorial y territorial en el marco de las “Prioridades Nacionales de Desarrollo”, con base en los instrumentos generados por la Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo, para contribuir estratégicamente en los procesos de desarrollo del país.

Al respecto, es importante tener presente que Guatemala a partir del año 2014 cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032, como el instrumento estratégico de planificación que integra las prioridades de desarrollo a largo plazo del país y que, en septiembre 2015, adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este contexto, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) planteó la necesidad de que la Agenda 2030 debía ser objeto de una adecuación al marco de (PND), desarrollándose la estrategia de articulación de los ODS al PND. En el año 2017, SEGEPLAN presentó ante el CONADUR la estructura de la estrategia de implementación de las “Prioridades Nacionales de Desarrollo”, permitiendo alinear los instrumentos de planificación (PND y ODS) y armonizar y jerarquizar sus metas, dando como resultado la identificación de 10 (diez) Prioridades Nacionales de Desarrollo y 16 (dieciséis) MED, que deberán estar vinculadas a los instrumentos de planificación institucional hasta el año 2032. De esta forma, se busca que las MED se constituyan en el marco estratégico al cual deberá estar alienada la Planificación estratégica y operativa institucional y territorial del país.

Desde el ámbito del SNP, la vinculación operativa con el SNIP se prevé que se efectúe a través de la denominada Matriz de planificación, donde se presentan las 16 (dieciséis) MED agrupadas en las 10 (diez) Prioridades Nacionales de Desarrollo, la cual a continuación se presenta:

Esquema N.º 20		
Prioridades Nacionales de Desarrollo	MED/Resultados estratégicos	Función
1. Protección social y disminución de la pobreza	2. Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.	Vivienda
	3. Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables.	
2. Acceso a servicios de salud	3. Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales, de calidad y acceso a medicamentos y vacunas seguras, eficaces, asequibles y de calidad para todos.	Salud y asistencia social
3. Disponibilidad y acceso al agua y gestión de los recursos naturales	4. Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.	Medio ambiente
	5. Para 2020, promover la ordenación sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación en un [x] % a nivel mundial.	
4. Impulso de la inversión y empleo	6. En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) Rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020; b) Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025; c) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.	Industria y comercio
	7. Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad: a) Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9%. b) Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%. c) Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%. d) Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.	Transporte; Trabajo y previsión social
	8. Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.	Turismo
5. Seguridad alimentaria y nutricional	9. Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka y garífuna, y del área rural.	Agropecuario; Agua y Saneamiento
6. Valor económico de los recursos naturales	10. Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.	Energía
7. Fortalecimiento institucional, seguridad y	11. Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.	Judicial; Servicios generales

Esquema N.º 20		
Prioridades Nacionales de Desarrollo	MED/Resultados estratégicos	Función
justicia	12. Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.	Seguridad interna
8. Educación	13. Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.	Educación; Ciencia y tecnología; Cultura y Deportes
9. Reforma fiscal integral	14. La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%), y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB, obtenido en 2010.	Administración fiscal
10. Ordenamiento territorial	15. El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.	Desarrollo urbano y rural
	16. En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.	
Fuente: Tomado de “Criterios de priorización de proyectos para el Programa de Inversión Pública, Ejercicio Fiscal 2020 y Presupuesto Multianual 2020 -2024, Guatemala, julio 2019.		

Se prevé que, en el SINIP, esta matriz se agregue al Módulo de creación de proyecto, y en función de las reglas de negocio que se definan, la EPI al seleccionar dicha opción, el sistema solo le mostrará la Prioridad y MED asociada a esa función, para vincular el proyecto a una sola de ellas y de este modo, el proyecto se estará comprometiendo a contribuir con un resultado específico y a brindar la entrega de un subproducto. Será responsabilidad, de la Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo, verificar dicho cumplimiento y con ello, si la opinión es favorable, el proyecto ingresará a la SID para que la DIPRE proceda con el análisis y emisión de opinión técnica al estudio de pre-inversión presentado por la EPI. El SINIP, mediante correo electrónico comunicará el resultado del análisis a la EPI respectiva. Una segunda vinculación entre el SNP y el SNIP está asociada al Proceso de Modificaciones presupuestaria o Reprogramaciones de obras.

La vinculación del SNIP con la **Subsecretaría de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo** estará dada por lo señalado en el literal g) del artículo 28 del ROI, el cual señala: “Promover la articulación entre las políticas, planes, programas y Proyectos, con los recursos que aporta la Cooperación para el desarrollo del SNP”; literal a) del Artículo 31 del ROI que indica: “identificar los recursos de cooperación para el desarrollo, con base al portafolio de proyectos evaluados técnicamente sin cobertura de presupuesto y del Programa de Inversiones Públicas”.

El SNIP, a través del SINIP informará periódicamente la cartera de proyectos con opinión técnica favorable que no cuenta con financiamiento, de modo que la Subsecretaría de Cooperación y Alianza para el Desarrollo, a través de la Dirección de Gestión, Negociación y Contratación de Cooperación para el Desarrollo, articule este tipo de recursos en las mejores condiciones para el país.

Otra de las vinculaciones importante que realiza el SNIP a través de la SID, es con la **Subsecretaría de Análisis Estratégico del Desarrollo**, y en especial con la Dirección de Análisis Estratégico (DAE). Esta vinculación se da en el proceso de priorización de los proyectos de inversión, para lo cual ambas Subsecretarías, por medio de la DID y la DAE establecen el consenso respectivos al formular el Documento denominado “Criterios de priorización de proyectos para el Programa de Inversión Pública (PIP) anual y multianual, ello con el objeto de dar cumplimiento a la responsabilidad que tiene asignada SEGEPLAN de presentar al MINFIN los lineamientos generales que servirán de base para la formulación del PIP del ejercicio fiscal anual y multianual. Desde el punto de vista normativo, este instrumento se fundamenta en la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para el Ejercicio Fiscal 2020, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, así como en los diferentes instructivos y guías que orientan la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública en los niveles institucional, sectorial y territorial.

A manera de síntesis, a continuación, se presenta la Matriz de priorización de proyectos a incluir en el Programa de Inversión Pública vinculados a las Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus Metas, con los criterios y su respectiva puntuación:

Esquema N.º 21: Matriz de priorización de proyectos	
1. Evaluación técnica	20
2. Vinculación con las Prioridades Nacionales de Desarrollo	55
3. Enfoque de brechas territoriales	15
4. Vinculación con Planes de desarrollo	3
5. Relación con Políticas Públicas y otros instrumentos	2
6. Prevención a desastres naturales	5
Total	100
Fuente: Tomado de “Criterios de priorización de proyectos para el Programa de Inversión Pública, Ejercicio Fiscal 2020 y Presupuesto Multianual 2020 -2024, Guatemala, julio 2019.	

El SNIP, a través del SINIP, tendrá asociado el proyecto a una función y al resultado comprometido, y además, dispondrá de la información sobre la emisión de la opinión técnica a los proyectos de arrastre y nuevo, y de este modo podrá facilitar la generación de la priorización en forma automática y comunicarla electrónicamente a la DAE para la generación del documento conteniendo la propuesta de PIP priorizada.

El ROI, en su artículo 7, prevé que la **Subsecretaría de Análisis Estratégico del Desarrollo** tiene la función de coordinar las acciones para analizar, priorizar, gestionar, **evaluar y dar seguimiento** a las Prioridades Nacionales de Desarrollo y fortalecer las capacidades técnicas de planificación y programación, en el marco del SNP.

Esto implica una nueva tarea para SEGEPLAN como es la actividad de seguimiento y evaluación. Para lo cual le asigna la función a la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo, en cuanto al PND y las Prioridades Nacionales de Desarrollo.

Por su parte, la **Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo** también posee una Dirección de Análisis y Seguimiento de Políticas Públicas y Planes.

A su vez, la **Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo** dispone de la Dirección de Análisis y Seguimiento de la Inversión para el Desarrollo (DASID) con la tarea de realizar el **monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión** que integran el PIP anual y multianual, con base en los lineamientos e informaciones provenientes de las políticas y los planes de desarrollo, en el marco del SNP.

Para facilitar el desarrollo de las actividades de monitoreo, seguimiento y evaluación de la inversión pública, la DASID utilizará el SINIP, sistema donde se registrará oficialmente la información por parte de las EPI, en cuanto al avance físico y financiero del proyecto, la entrega oficial de los subproductos comprometidos por cada proyecto de inversión, el estado de la matriz de indicadores, de los Certificados Recepción Definitiva de las obras, equipamiento y mobiliario, de los reporte con los informes de las visitas a campo y la opinión técnica a los proyectos de arrastre. En el Portal del SNP, se podrá informar a la ciudadanía sobre el estado de avance y recepción de los proyectos de inversión pública que se están ejecutando en cualquier lugar del territorio o localidad. En resumen, la DASID efectuará los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación siguiendo la Cadena de Resultados, en el marco de la GPR aplicada al ámbito de la inversión pública e informará al SNP los resultados periódicos de la evaluación de la inversión pública.

Estas son en forma resumida, las vinculaciones que se generan a lo interno de SEGEPLAN al integrarse los macro procesos de gestión institucional que ha definido el nuevo ROI.

19. Los Pilares de la Inversión Pública⁹

Una sólida gestión de la Inversión Pública debe seguir tres objetivos básicos de la administración financiera pública:¹⁰

- a) Sostenibilidad fiscal: ser consistente con las metas de mediano y largo plazo.
- b) Eficiencia en la asignación de los recursos: vertical (en el territorio) y horizontal (en los sectores).
- c) Eficiencia operativa: entrega costo – beneficio de resultados y productos de la inversión pública.

⁹ Guía OCDE sobre mejoras de la inversión pública, año 2013.

¹⁰ Tomado de Israel Faimboim, año 2013.

Un buen manejo de la inversión pública mejora la relación entre el gasto público y el crecimiento económico, con equidad territorial e inclusión, para ello se requiere:¹¹

- a) Mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno (vertical) y con Políticas/programas sectoriales (horizontal).
- b) Fortalecer la capacidad de gestión de los SNIP: ciclo de vida de los proyectos; eficiencia operativa en todos los niveles de gobierno.
- c) Asegurar un Marco sólido para el SNIP: Marcos de mediano plazo; Calidad y consistencia de la regulación de la inversión pública.

La inversión pública necesita modernizarse, y como tal es importante introducir el concepto de innovación, entendido como la introducción de nuevos métodos, procesos o modelos aplicados, a las diferentes instituciones o planes generales que sostienen el diseño de políticas y entrega de servicios públicos.¹²

LA OCDE propone los siguientes doce pilares como una forma de introducir innovaciones al proceso de la inversión pública:

1. Invertir utilizando una estrategia integrada y adaptada para cada región.

En todas las regiones de un país existen oportunidades para el crecimiento, pero el camino a seguir, varía de región en región. Los gobiernos deben diseñar e implementar estrategias de inversión adaptadas al lugar en donde la inversión va a servir. Las diferentes opciones de inversión pública deben estar vinculadas a las estrategias de desarrollo locales. Estas estrategias deben sustentarse en resultados (objetivos claramente definidos de política), ser realistas, bien informadas y con visión a futuro.

2. Adoptar instrumentos eficaces para la coordinación entre los niveles nacionales y sub-nacionales.

Puesto que las responsabilidades de inversión son a menudo compartidas entre los diferentes niveles de gobierno, se necesita una buena coordinación entre ellos para alcanzar los objetivos políticos. La coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno ayuda a identificar oportunidades y obstáculos para la inversión, para la gestión de competencias, ya que minimiza el potencial de trabajar con propósitos cruzados, asegura el uso de recursos, crea confianza y resuelve conflictos.

¹¹ OCDE 2013.

¹² Tomado de Allen Schick, año 2013.

3. **Coordinar horizontalmente entre los gobiernos sub-nacionales para invertir en la escala pertinente.**

Hay muchas razones por las que la coordinación horizontal sub-nacional es esencial para fomentar la inversión. Puede manejar oportunidades positivas y negativas. Ayuda a fomentar la eficiencia a través de economías a escala usando inversiones conjuntas. También, puede mejorar las sinergias entre las políticas de las jurisdicciones y vincularlas entre sí. Para ayudar, los gobiernos pueden ofrecer incentivos y/o buscar oportunidades de coordinación entre las jurisdicciones locales y regionales para que coincida con la inversión pública regional.

4. **Evaluar por adelantado los impactos y los riesgos de la inversión pública a largo plazo.**

Las evaluaciones integrales a largo plazo pueden ayudar a clarificar las metas y brindar información que puede utilizarse para refinar la selección de los proyectos de inversión. Es importante que las evaluaciones sean técnicamente sólidas, que identifiquen los impactos sociales, ambientales y económicos y que muestren claramente la mejor relación costo-beneficio. Los responsables políticos también deben considerar la política y la complementariedad de los proyectos, así como las alternativas a la inversión y el uso eficiente de los recursos existentes para alcanzar los objetivos particulares. Los costos de operación y mantenimiento a largo plazo deben evaluarse desde la primera etapa del ciclo de inversión. Integrar a la evaluación los diferentes tipos de riesgos asociados a la inversión, como son los riesgos fiscales, los pasivos contingentes, políticos, sociales y ambientales.

5. **Involucrar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de inversión.**

Todos los actores involucrados en el proceso de inversión, sean estos públicos, privados o de la sociedad civil, tienen un interés y un rol crítico que desempeñar en el desarrollo de una visión y de una estrategia para el futuro económico de una región o localidad. Todos los niveles de gobierno deben involucrar a los actores en el establecimiento de prioridades y la evaluación de necesidades en las primeras etapas del ciclo de inversión, y en la retroalimentación y evaluación en las etapas posteriores. Como mínimo, esto implica la identificación de las partes interesadas, el diseño de los procesos de consulta, comunicación de los resultados y la gestión de quejas. Por otra parte, la información de la inversión pública, como por ejemplo los reportes de gastos, deben ser expuestos al escrutinio público para promover transparencia y rendición de cuentas.

6. **Movilizar a los actores privados y a las instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiamiento y fortalecer las capacidades institucionales.**

El sector privado puede ser un socio clave para la inversión pública. Los gobiernos deben mirar a los actores privados, a las instituciones financieras y bancos más allá del ámbito de financiamiento. Su participación fortalece las capacidades de los gobiernos y aportan experiencia a través de una mejor evaluación ex ante de los proyectos, un mejor análisis de riesgo de mercado y de crédito, y la identificación de proyectos rentables. La consideración cuidadosa de la relación privada incluye las asociaciones público-privadas (APP). Las APP deben coordinarse con el proceso presupuestario y en base al valor del dinero. Las APP no deben sobrepasar los límites de gasto y las reglas fiscales.

7. **Reforzar la capacitación de los funcionarios públicos e instituciones involucradas en el proceso de la inversión pública.**

Los gobiernos deben reforzar las capacidades de los funcionarios públicos e instituciones relacionadas con los procesos de inversión pública. Esto incluye la contratación de personal calificado, formación de administradores de proyectos, así como instituciones que garanticen suficiente gestión en áreas tales como financiera, calidad regularía, negociación, etc. Se debe prestar atención al nivel sub-nacional con recursos suficientes, habilidades profesionales y capacidad institucional.

8. **Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje.**

A todo nivel de gobierno, se debe centrar los objetivos en base a resultados que se llevarán a cabo a lo largo del ciclo de inversión. Para ello se debe contar con estrategias y objetivos bien definidos, presupuestos y licitaciones bien diseñadas, supervisión de la contratación, evaluación ex post de proyectos, sistemas de seguimiento, etc.

9. **Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión.**

Acuerdos fiscales intergubernamentales determinan en gran medida la capacidad financiera de los gobiernos sub-nacionales. Si bien estos acuerdos difieren entre países, estos deberían aplicarse dentro de un marco fiscal construido bajo objetivos definidos. Las transferencias a los gobiernos sub-nacionales, los ingresos propios, el endeudamiento deben reflejar las buenas prácticas, adaptarse al contexto institucional y alinearse a los objetivos de política. Los niveles más altos de gobierno deben establecer las condiciones propicias para que los gobiernos sub-nacionales exploten su propio potencial de recaudación para financiar la inversión, las operaciones y el mantenimiento de largo plazo.

10. **Exigir una gestión financiera sólida y transparente a todos los niveles de gobierno.**

El manejo de costos y presupuestos adecuados sirve para priorizar y ejecutar programas de inversión con eficiencia. Un control financiero sólido refuerza la rendición de cuentas. Por lo tanto, los gobiernos deben adoptar las buenas prácticas en favor de la elaboración de presupuestos y la transparencia de los costos de los programas de inversión. Todo esto debe reflejarse en la estrategia presupuestaria y en la asignación de los recursos que se incluyen en el marco presupuestario de mediano plazo y que toma en cuenta los costos de operación y de mantenimiento de largo plazo. Este principio también involucra a los acuerdos APP, a las empresas públicas y a los pasivos contingentes.

11. **Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública en todos los niveles de gobierno.**

En promedio, la contratación pública representa el 13% del PIB y casi un tercio de los gastos del gobierno en los países OCDE, el 55% de los cuales se lleva a cabo a nivel sub-nacional. Adicionalmente, es la actividad gubernamental más vulnerable al fraude y a la corrupción. Sin embargo, los gobiernos sub-nacionales a menudo carecen del know-how de las adquisiciones o del personal especializado. Procedimientos complejos pueden comprometer la integridad de la inversión, disuadir a los inversores y poner en peligro la consecución de los objetivos políticos. La transparencia en todo el ciclo de adquisiciones, la profesionalización de la función de compras, y los mecanismos de rendición de cuentas y control son muy necesarios. Además, los gobiernos deberían recurrir a la contratación pública para garantizar la eficacia del servicio público, que no solo involucra rentabilidad e integridad, sino también persigue objetivos más amplios como el cuidado del medio ambiente, infraestructura pública, innovación y el desarrollo de PYMES.

12. **Luchar por la calidad y la coherencia de los sistemas de regulación a todos los niveles de gobierno.**

Regulaciones confusas, sobrepuestas, contradictorias o que cambian constantemente son contraproducentes. Reducen la eficiencia y disuaden a los inversionistas. Se debe crear mecanismos de coordinación de la política regulatoria entre los distintos niveles de gobierno. Es importante destacar que los gobiernos sub-nacionales deben poseer la capacidad para garantizar la calidad regulatoria. Deben ser capaces de poner en práctica la regulación, así como definir e implementar su propia gestión reglamentaria, por ejemplo, la implementación de las evaluaciones de impacto.

Coordinación General

Miguel Ángel E. Moir S.
SECRETARIO DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA

Luis Antonio Catalán Gómez
SUBSECRETARIO DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO

Stuart Romeo Villatoro Perdomo
DIRECCIÓN DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO

Domingo Cid Miranda
CONSULTOR INTERNACIONAL

Elaboración del documento Marco Conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública en Guatemala, con apoyo del programa “Instrumento de Apoyo a la Administración Pública en Guatemala –IAAP-”, financiado por la Unión Europea.

Tabla de acrónimos

APP	Alianzas Público-Privadas
ATCP	Asistencia Técnica de Corto Plazo
B&S	B&S Europe
DUE	Delegación de la Unión Europea en Guatemala
CODEDE	Consejo Departamentales de Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
DASID	Dirección de Análisis y Seguimiento de la Inversión para el Desarrollo
DID	Dirección de Inversión para el Desarrollo
DIPRE	Dirección de Preinversión
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
EPI	Entidades Públicas de Inversión
GPR	Gestión por Resultados
IAAP	Instrumento de Apoyo a la Administración Pública
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MFGMP	Marco Fiscal de Gastos de Mediano Plazo
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MED	Metas Estratégicas de Desarrollo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización del Comercio y el Desarrollo Económico
PEFA	Marco de Referencia para la Evaluación de las Finanzas Públicas
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIP	Programa de Inversión Pública
POA	Plan Operativo Anual
PND	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032
RI	Resultado Institucional
ROI	Reglamento Orgánico Interno
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SID	Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo
SINIP	Sistema de Información de Inversión Pública
SNIP	Sistema Nacional de Inversión pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SIGADE	Sistema de Gestión y análisis de la Deuda
UE	Unión Europea



SEGEPLAN

Secretaría de Planeación y Programación de la Presidencia

www.segeplan.gob.gt

Síguenos en:    como SEGEPLAN



GUATEMALA



UNIÓN EUROPEA

Programa IAAP

Instrumento de Apoyo a la
Administración Pública en Guatemala

ISBN 978-602-802-80-5



5 785070 537300
