

# Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas del apoyo operativo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)

Martín Ardanaz  
Bertha Briceño  
Luz Angela García

Departamento de  
Instituciones para el  
Desarrollo  
y Departamento de  
Conocimiento, Innovación  
y Aprendizaje

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
(IDB-DP-00719)

# Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas del apoyo operativo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)

Martín Ardanaz  
Bertha Briceño  
Luz Angela García

Banco Interamericano de Desarrollo

Septiembre de 2019

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Autor de correspondencia: Martín Ardanaz [martina@iadb.org](mailto:martina@iadb.org)

# **Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas del apoyo operativo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)**

Martín Ardanaz<sup>i</sup>

Bertha Briceño<sup>i</sup>

Luz Angela García<sup>i</sup>

## **Resumen**

Este documento tiene como objetivo presentar un recuento de las lecciones aprendidas del trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo en el área de gestión de las inversiones públicas. Para ello, analiza las acciones técnicas implementadas en una muestra de 19 préstamos de garantía soberana entre 2000 y 2017, en apoyo al fortalecimiento del conjunto de instituciones, actores, y procedimientos que forman parte de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) en las diferentes etapas del ciclo de proyectos (planificación y evaluación ex ante, selección de proyectos, implementación, evaluación ex post y auditorías). Entre las lecciones más relevantes, se destaca la necesidad de mantener una visión integral y balanceada de todas las etapas del ciclo de proyectos, reconocer los contextos político-institucionales en los cuales se insertan los SNIP, apalancar los cambios institucionales y marcos regulatorios con los instrumentos financieros apropiados; y complementar el énfasis en sistemas tecnológicos y de información con generación de capacidades e incentivos adecuados para una gestión eficiente. El documento presenta las lecciones emergentes, identificando factores que deben tenerse en cuenta al trabajar con este sector, y áreas de potencial desarrollo a futuro.

Códigos JEL: H11, H19, H50

Palabras clave: Sistemas Nacionales de Inversión Pública, Gestión de las Inversiones, Ciclo de Proyectos

---

<sup>i</sup> Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington DC, Estados Unidos. Autor para correspondencia: [MARTINA@iadb.org](mailto:MARTINA@iadb.org). Los autores agradecen a Axel Radics por la información proporcionada de proyectos, y a los especialistas del Banco por su información y disponibilidad para las entrevistas realizadas.

## **Abreviaciones y acrónimos**

ALC	América Latina y el Caribe
BAPIN	Banco de Proyectos de Inversión
BID	Banco Inter-Americano de Desarrollo
CLIPPs	Líneas de Crédito Condicionales
EPM	Empresas Públicas de Medellín
FPI	Fondo de Preinversión
FONIPREL	Fondo para la Inversión Pública Regional y Local
FORTEM	Programa de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios
GSN	Gobiernos Subnacionales
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
OPI	Oficina de Programación de Inversión
PBLs	Préstamos Basados en Políticas
PIP	Proyectos de Inversión Pública
Prodev	Mecanismo de Apoyo a la Efectividad del Desarrollo
PYEP	Preparación y Evaluación de Proyectos
SIAF	Sistema de Administración Financiera
SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SISIN	Sistema de Información Sobre Inversiones
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

## I. Introducción

Entre 1960 y 2017, la tasa de crecimiento per cápita promedio del PIB real en América Latina y el Caribe fue de 2,4% al año, considerablemente inferior a la de los países asiáticos emergentes y de rápido crecimiento (4,9%) y por debajo del promedio (2,6%) de una muestra de países comparables. El desempeño económico de largo plazo en la región está limitado por el bajo nivel y mala calidad de la inversión. Sortear dichas restricciones requiere enfocarse en la eficiencia, y canalizar más recursos a los sectores productivos (Cavallo y Powell 2018).

La inversión pública juega un papel fundamental como motor doméstico del crecimiento. Existe evidencia para países de diferentes niveles de desarrollo indicando que el efecto de la inversión pública sobre el crecimiento es mayor al impacto de otros tipos de gasto público (como puede ser el consumo) (Izquierdo et al. 2018). A su vez, el impacto económico y social de la inversión pública depende del grado de eficiencia con que se gestione la inversión (Furceri y Grace 2017; FMI 2015; Gupta et al. 2014). La comparación entre el valor del capital público (insumo) y diferentes medidas de cobertura y calidad de la infraestructura (producto) revelan diferencias importantes en los niveles de ineficiencia con que se gestiona la inversión entre países, rondando el 30% en promedio (FMI 2015). A su vez, los retornos de cerrar las brechas de eficiencia son grandes: un shock de gasto público en inversión de 1 punto del PIB aumenta el producto en solo 0.3 por ciento en países con baja eficiencia del gasto, pero el mismo shock genera un aumento de 0.6 por ciento en países con niveles de eficiencia del gasto mayor (FMI 2015).

En este contexto, el papel de las instituciones que rigen la forma en que se planifica, diseña y se implementa la inversión pública resulta fundamental. En particular, los *Sistemas Nacionales de Inversión Pública* (SNIP) cumplen un rol crítico en optimizar el uso de los recursos públicos para inversión, en aras de tener un mayor impacto sobre la mejora económica y social. De acuerdo a algunas estimaciones, mejorar la calidad de la inversión pública podría ahorrar alrededor del 40% del costo total de los proyectos en los países.<sup>ii</sup> Sin embargo, el grado de desarrollo de los SNIP en la región es heterogéneo siendo el mejoramiento de la gestión y la eficiencia de la inversión pública un desafío pendiente. La infraestructura, que es un pilar fundamental para alcanzar crecimiento sostenible e inclusivo, es uno de los sectores más sensibles al desempeño de los SNIP. Cuando dicho sistema presenta dificultades, las decisiones sobre inversión en infraestructura pueden presentar múltiples distorsiones. En un contexto de brechas de infraestructura todavía amplias, como es el caso de América Latina y el Caribe, la necesidad de remover dichas distorsiones se hace aún más crucial.<sup>iii</sup>

El objetivo de esta nota es presentar una serie de lecciones aprendidas sobre el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo en el área de gestión de las inversiones públicas. La

---

<sup>ii</sup> Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year. <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infra%ADstructure/our-insights/infrastructure-productivity>

<sup>iii</sup> INFRALATAM: ¿Qué nos dicen los datos abiertos sobre la infraestructura de la región? <https://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2017/05/10/infralatam-que-nos-dicen-los-datos-abiertos-sobre-la-infraestructura-de-la-region/>

identificación de las acciones y proyectos del BID relacionados con el mejoramiento de la gestión de las inversiones públicas, así como las lecciones emergentes de esas acciones que se presentan en esta nota se construyó a partir de una revisión documental detallada y entrevistas con actores clave de los proyectos analizados.

Como resultado, se reconoce un conjunto de aprendizajes importantes, y áreas de potencial desarrollo a futuro. Entre las principales lecciones se destaca la necesidad de mantener una visión integral y balanceada de todas las etapas del ciclo de proyectos, evitar la sobre-complejidad de la etapa de pre-inversión, reconocer los contextos político-institucionales en los cuales se insertan los SNIP, apalancar los cambios institucionales y marcos regulatorios con los instrumentos financieros apropiados; complementar el énfasis en sistemas tecnológicos y de información con generación de capacidades e incentivos adecuados para una gestión eficiente, y promover el intercambio de buenas experiencias dentro y fuera de la región.

La nota está estructurada de la siguiente manera. Las secciones II y III presentan información de contexto sobre la situación de la inversión pública y la eficiencia en la región, así como también un marco conceptual para analizar la gestión de las inversiones y los SNIP en particular. La sección IV presenta lecciones aprendidas en la implementación de proyectos de apoyo a los SNIP con financiamiento del BID, y la sección V ofrece algunas recomendaciones para continuar mejorando el trabajo operativo en dicha dimensión.

## **II. Inversión pública y eficiencia en América Latina y el Caribe**

En los últimos 15 años el gasto de inversión pública de los países de América Latina y el Caribe (ALC) aumentó en casi un punto porcentual del PIB, de 3.6% en el 2000 a 4.3% en 2015. A pesar de este incremento, el stock de capital público per cápita continúa por debajo del resto de los países emergentes: la brecha de inversión entre la región y las economías en desarrollo ha permanecido constante, y su evolución contrasta con el comportamiento observado en los países de Asia emergente, que han experimentado periodos de crecimiento acelerado (Gráfico 1a). A su vez, para la mayoría de los países de la región, la calidad de la infraestructura se encuentra por debajo de lo que cabría esperar para su nivel de stock de capital (Gráfico 1b).

De hecho, combinando información de insumos (stock de capital público) y resultados (calidad de la infraestructura), es posible obtener medidas de la eficiencia de la inversión pública para una muestra amplia de países, incluyendo 20 países de la región.<sup>iv</sup> Los resultados de este análisis sugieren que existe un espacio amplio para aumentar la eficiencia en la región: el país típico de ALC podría aumentar la calidad de su infraestructura en más de 30% con el mismo nivel de gasto público (Gráfico 2a). Este resultado promedio esconde bastante heterogeneidad dentro de ALC: mientras que en países como Chile o Panamá los

---

<sup>iv</sup> La "eficiencia" de la inversión pública se define como la relación entre el valor del stock de capital del sector público y el nivel de cobertura y calidad de los activos de infraestructura. El nivel de eficiencia se representa por la distancia de un país a la frontera de eficiencia definida por los países con la mayor cobertura y calidad de la infraestructura (producto) para un determinado nivel de stock de capital público (insumo)

niveles de eficiencia son relativamente altos (por encima de 0.9), casi la mitad de los países cuentan con valores de eficiencia inferiores al primer cuartil de la distribución (0.64).

Gráfico 1a.

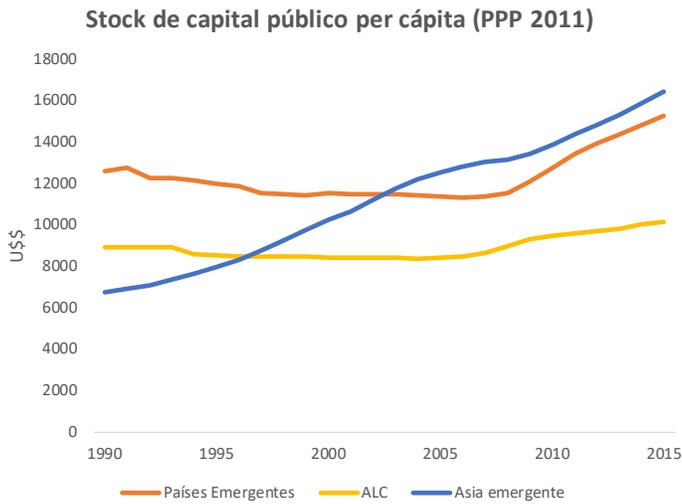
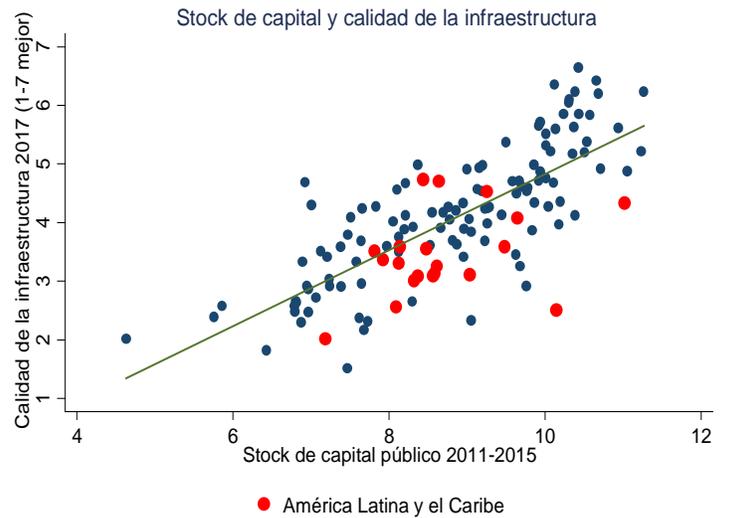


Gráfico 1b.



Fuente: Fondo Monetario Internacional y Foro Económico Mundial (WEF)

Gráfico 2a.

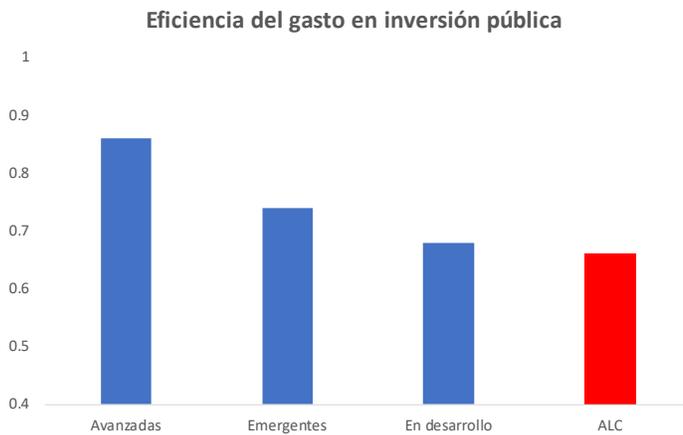
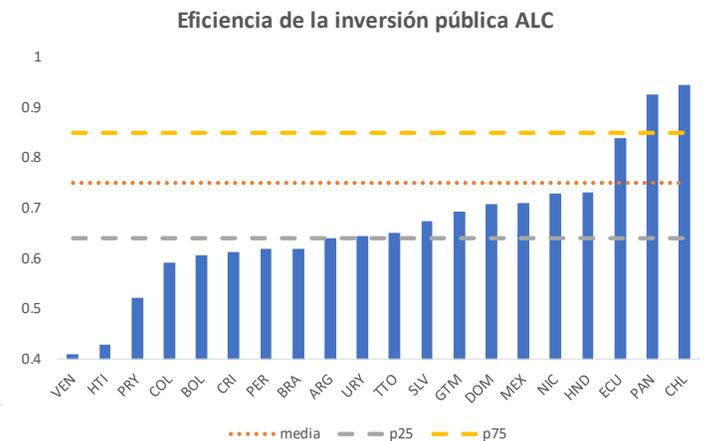


Gráfico 2b.



Fuente: Fondo Monetario Internacional y Foro Económico Mundial (WEF)

Incrementar los niveles de eficiencia es clave para mejorar el retorno económico y social de la inversión pública. ¿Pero de qué depende la eficiencia? Como se verá en la próxima sección,

el papel de las instituciones en general, y de los SNIPs en particular, es muy relevante para responder dicha pregunta.

### III. Gestionando la inversión pública para mejorar la eficiencia: un marco conceptual y aplicación al caso de América Latina

Los niveles de eficiencia del gasto son en parte explicados por la fortaleza o calidad de las instituciones de gestión: los países que cuentan con instituciones de gestión de la inversión de mayor calidad tienden a presentar mayores niveles de eficiencia (FMI 2015; Rajaram et al. 2014). Una manera de evaluar esta calidad es mediante la desagregación del ciclo de inversión en sus diferentes etapas y la determinación de atributos deseables en cada una de ellas (Dabla Norris et al 2011; Armendáriz et al. 2016) En particular, el ciclo de inversión pública puede dividirse en cuatro etapas: (1) Planificación y evaluación ex ante, (2) Selección, (3) Implementación y (4) Evaluación ex-post, a la vez que ciertos temas de gestión son de carácter transversal (ej. sistemas de información). Para cada etapa, es posible distinguir algunas características que definen una gestión eficiente y a su vez, identificar problemas típicos que ocurren con la gestión de las inversiones. El Cuadro 1 ilustra a modo de ejemplo algunas de estas características y problemas.

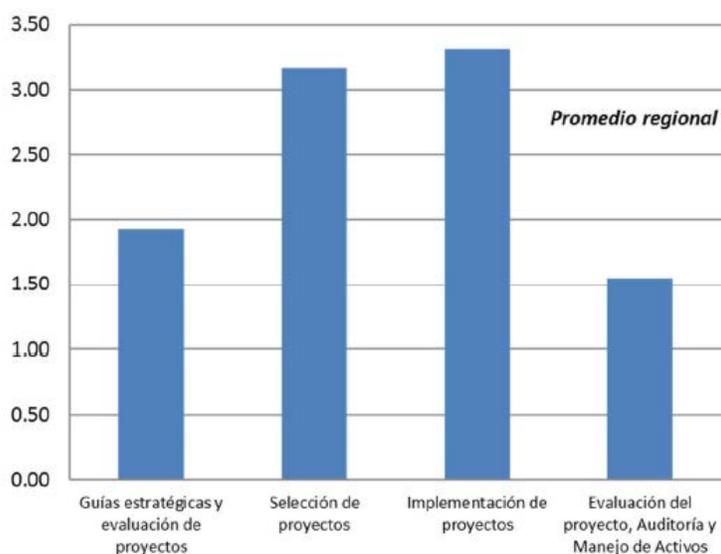
**Cuadro 1. Características y problemas típicos de las etapas del Ciclo de Inversión Pública**

<b>Etapas</b>	<b>Características deseables</b>	<b>Problemas típicos</b>
<b>(1) Planificación y evaluación ex ante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias nacionales y sectoriales con objetivos mensurables</li> <li>• Revisión independiente de las evaluaciones costo-beneficio, incluyendo APP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay planificación de inversiones a nivel nacional, y los planes sectoriales son dispersos</li> <li>• Limitada coordinación entre la inversión subnacional y la nacional.</li> <li>• La tasa de rechazo de las evaluaciones suele ser baja</li> <li>• Bajas capacidades para formulación y evaluación de proyectos</li> </ul>
<b>(2) Selección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen criterios publicados para la selección de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos ingresan al presupuesto sin evaluación ex ante</li> <li>• Se seleccionan y financian proyectos a través de canales extrapresupuestarios</li> </ul>
<b>(3) Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El proceso de compras para los proyectos es abierto y transparente</li> <li>• Monitoreo efectivo de la cartera de proyectos activos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragmentación y contratación directa como mecanismos recurrentes de contratación</li> </ul>

Etapa	Características deseables	Problemas típicos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja ejecución, alta incidencia de sobrecostos y extensiones de tiempo</li> </ul>
<b>(4) Evaluación ex-post y auditorías</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El marco legal considera las evaluaciones ex post como requisito para la terminación de proyectos</li> <li>Las auditorías se implementan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se produce un contraste de costo-beneficios antes y post implementación</li> <li>En general, los proyectos no son objeto de auditoría</li> </ul>
<b>Temas transversales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas de información</li> <li>Acceso público a la información de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de integración entre los sistemas de información y el resto de los sistemas</li> <li>Opacidad en la ejecución, ciudadanos poco informados sobre la inversión pública</li> </ul>

En años recientes, se han desarrollado marcos de evaluación muy útiles para aproximar las fortalezas y debilidades relativas presentes en las distintas fases del ciclo de proyectos de inversión (FMI 2015; Dabla Norris et al. 2011). La aplicación de uno de ellos para el caso de América Latina muestra que las etapas iniciales del ciclo (junto con la final) son los eslabones más débiles del sistema nacional de inversión pública típico en la región (Armendariz et al. 2016)

**Gráfico 3. Índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública (0 baja-4 alta)**



Fuente: Armendariz et al. (próxima publicación)

#### **IV. Mejorando la gestión de las inversiones públicas: lecciones aprendidas de proyectos con apoyo del BID**

Entre 2000 y 2017, el Banco aprobó 29 proyectos en 15 países de la región, relacionados o que incluían actividades de mejoramiento de la gestión de las inversiones públicas, tanto a nivel nacional como subnacional. Con raras excepciones, estos proyectos, con monto total de 2750 millones US\$, se enfocan en un conjunto más amplio de reformas a los sistemas de gestión financiera pública, y contemplan actividades específicas a nivel de los SNIP.

##### ***Metodología y muestra***

Para el análisis cualitativo de una muestra de tal universo de proyectos, se eligieron los 10 países con más continuidad en operaciones con componentes de apoyo a la gestión de las inversiones públicas y/o mayores montos, y se implementó una metodología de dos etapas: revisión documental y entrevistas semi-estructuradas. La revisión documental incluyó documentos de préstamo, informes de terminación de proyecto e informes de monitoreo de 19 operaciones implementadas en 10 países de distintas subregiones y niveles de desarrollo (Anexo 2).<sup>v</sup>

La revisión de documentos operacionales permitió identificar, a partir de los componentes relacionados, el conjunto de actividades diseñadas en cada una de las etapas del SNIP.<sup>vi</sup> El Cuadro 2 presenta un resumen de las actividades típicamente financiadas en dichos proyectos. En general, se observa mayor nivel de actividad en las etapas iniciales del ciclo de proyectos, en especial lo relacionado con el desarrollo de herramientas de evaluación ex ante de proyectos, pre-inversión y desarrollo de sistemas de información, con menor participación relativa de actividades relacionadas con la implementación, seguimiento a la ejecución y/o evaluación ex post de proyectos.

De la revisión de informes de terminación y monitoreo de proyectos, se extrajo una lista de lecciones relevantes a los SNIPs para los proyectos revisados. Esta lista, en conjunto con la información recabada de dos talleres sobre gestión de la inversión pública donde se analizaron experiencias de países y el panorama regional<sup>vii</sup>, permitió identificar un conjunto de temas conceptuales transversales, que se corroboraron con un subconjunto de entrevistas semi-estructuradas a especialistas, resultando en las lecciones y casos acá mencionados.

---

<sup>v</sup> Adicionalmente, se revisaron documentos y presentaciones disponibles en la plataforma de la Red SNIPs.

<sup>vi</sup> La revisión se realizó a partir de una ficha por proyecto que contemplaba las siguientes secciones: Antecedentes, Desafíos planteados en la(s) operación(es), soluciones planteadas con la intervención del Banco (o cooperaciones técnicas complementarias), resultados reportados y lecciones reportadas de la experiencia.

<sup>vii</sup> Talleres “Gestión de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y nuevos retos”, Julio de 2017 y “Inversión Pública Descentralizada: intercambio sobre desafíos de gestión y buenas prácticas” Nov. de 2017.

**Cuadro 2. Acciones relacionadas a mejoras en los SNIP por etapa<sup>viii</sup>  
Muestra de 19 proyectos, 2000-2017**

<b>Etapa 1: Planificación y evaluación ex ante de proyectos de inversión pública</b>			
	<b>Estrategias de inversión pública nacionales, sectoriales, y en GSN</b>	<b>Metodologías formulación/evaluación de proyectos</b>	<b>Mecanismos de financiamiento de la preinversión</b>
<b>Panamá</b>		✓	
<b>Mexico</b>	✓	✓	
<b>Argentina</b>	✓	✓	✓
<b>Bolivia</b>	✓		
<b>Chile</b>	✓	✓	
<b>Colombia</b>	✓		
<b>Ecuador</b>			✓
<b>Jamaica</b>		✓	
<b>Peru</b>	✓	✓	✓
<b>Paraguay</b>		✓	✓
<b>Etapa 2: Selección de proyectos de inversión pública</b>			
	<b>Marco normativo (p.ej. fortalecimiento del ente rector del SNIP)</b>	<b>Criterios de priorización</b>	
<b>Panamá</b>	✓		
<b>Chile</b>		✓	
<b>Jamaica</b>	✓		
<b>Peru</b>	✓		
<b>Paraguay</b>	✓	✓	
<b>Etapa 3: Implementación de proyectos de inversión pública</b>			
	<b>Mejoras en las Contrataciones</b>	<b>Mejoras en el seguimiento a la ejecución</b>	
<b>Panamá</b>		✓	
<b>Argentina</b>		✓	
<b>Colombia</b>		✓	
<b>Peru</b>	✓	✓	
<b>Etapa 4: Evaluación Ex post de proyectos de inversión pública</b>			
	<b>Metodologías</b>		
<b>Argentina</b>	✓		
<b>Peru</b>	✓		
<b>Paraguay</b>	✓		
<b>Temas Transversales</b>			
	<b>Sistemas de información (Banco de proyectos)</b>	<b>Acceso ciudadano a información</b>	
<b>Panamá</b>	✓		
<b>Argentina</b>	✓		
<b>Colombia</b>		✓	
<b>Paraguay</b>	✓		

<sup>viii</sup> Ver anexo 2. Acciones relacionadas a mejoras en los SNIP por etapa, proyecto y país para más detalle

## Lecciones Aprendidas

Las principales lecciones de la ejecución encontradas a partir de la revisión documental y entrevistas se presentan a continuación.

**(1) Mantener la visión integral y un apoyo balanceado a todas las etapas del SNIP.** En ocasiones, se ha concentrado el apoyo al SNIP en alguna etapa crítica del sistema -por ejemplo, en la etapa de preinversión. No obstante, en el mediano y largo plazo, es importante mantener una visión integral de todas las etapas del sistema y atender las necesidades institucionales de manera coordinada *La experiencia operacional sugiere que las acciones coordinadas de las diferentes instancias de apoyo o financiamiento del Banco y el uso de instrumentos complementarios pueden ser de utilidad para el abordaje integral de las etapas del sistema.*

Sin desconocer que la región adolece de fallas en la etapa de pre-inversión (como se mostró en la sección III), se ha notado que no basta concentrar esfuerzos en el financiamiento de estudios, sino que, para lograr sostenibilidad e impacto a mediano plazo, deben abordarse también los temas de fortalecimiento institucional, idealmente como parte integral del proyecto o al menos a través de una asistencia técnica paralela (EC-L1084). Por ejemplo, en el caso del programa de apoyo a la preinversión de Bolivia, además de la insuficiente asignación de recursos para los estudios de preinversión, otros factores institucionales y técnicos explicaban la baja calidad de la preinversión (BO-L1101).<sup>ix</sup> Para abordar varios aspectos del SNIP, algunos proyectos han utilizado instrumentos de largo plazo, como las operaciones de la línea de crédito condicional de pre-inversión de Argentina, donde se ha acompañado consistentemente el financiamiento de estudios de preinversión con componentes enfocados al desarrollo de las capacidades para la gestión del ciclo de proyectos y la difusión del programa en el ámbito local; así como el apoyo a la gestión y evaluación de proyectos (AR-L1035, AR-L1149).

**(2) Evitar la sobre-complejidad en la etapa de preinversión.** *Es importante mantener una percepción del beneficio/costo de la pre-inversión que sea favorable.* La complejidad de los procesos o el exceso de pasos para los estudios ex ante puede ocasionar que la pre-inversión se perciba más bien como un obstáculo para la inversión pública en lugar de un facilitador de proyectos de calidad.

Por ejemplo, en la serie programática de pre-inversión en Argentina se encontró que el ciclo completo de los estudios, desde la formulación de la solicitud hasta la finalización, era muy largo; y se abogaba por identificar la eliminación de pasos redundantes para acortar etapas.

---

<sup>ix</sup> Estos incluían “deficiencias en la integración de la planificación con el presupuesto; la insuficiente capacidad técnica-sectorial para la formulación y supervisión de los proyectos de inversión pública (PIP); ausencia o falta de uso y aplicación de metodologías sectoriales actualizadas y validadas para la formulación y evaluación de los PIP; ausencia o falta de uso y aplicación de metodologías sectoriales actualizadas y validadas para la formulación y evaluación de los PIP; y ausencia de herramientas para la formulación y actualización periódica de bases de datos de precios unitarios en sectores estratégicos” (PR-4309, ¶1.18)

Se recomendaba para el futuro acotar los plazos y agilizar los procesos internos. Así mismo, se incorporaron acciones para facilitar la ejecución de los estudios, como la creación de un roster y registro de consultores (AR-L1035).

En el caso del fondo de preinversión de Panamá, que ha permanecido inactivo por décadas, no se percibía una propuesta de valor que permitiera operacionalizar el fondo (ver recuadro 1). En otro ejemplo que ilustra este desafío, para abordar la complejidad de requerimientos de estudios de pre-inversión en el sistema de Perú -que fue reformado recientemente- un proyecto planteaba la utilización del mecanismo de muestra representativa para obras múltiples, así como pre-acordar con las autoridades el alcance y número de estudios de factibilidad y prefactibilidad requeridos, para agilizar la viabilidad de un conjunto de obras (PE-0217).

### **Recuadro 1. La percepción del beneficio-costos de la pre-inversión en Panamá**

Ante la escasez de proyectos debidamente formulados, preparados y evaluados por entidades ejecutoras, el Gobierno Nacional de Panamá, en la década del 1970, creó con apoyo del BID un programa de pre-inversión, que incluía un Fondo de Preinversión (FPI). El FPI se ubicó en el Ministerio de Economía y Finanzas; y a pesar de que se financió con fideicomiso inicial de US\$25 millones, no ha ejecutado casi estudios a la fecha.

Panamá ha identificado algunos puntos críticos en que es necesario trabajar para establecer condiciones que favorezcan mejores proyectos de inversión pública. Uno de los puntos críticos es convertir el FPI en un fondo operativo ya que por lo general no se percibe un valor añadido de llevar a cabo estudios de pre-inversión y prefactibilidad, por los plazos que requieren, y por el período de gobierno relativamente corto. Al contrario, se perciben los estudios como un trámite burocrático costoso en términos económicos y de tiempo que demoraría el arranque del ciclo de proyecto por lo menos por seis a ocho semanas. Sería entonces necesario mostrar el valor agregado de los estudios de pre-inversión y prefactibilidad para la generación de proyectos maduros y de calidad, o que se pueden ejecutar con menores riesgos de retrasos e imprevistos. Esto justificaría un caso para retomar el tema de la pre-inversión y la planificación, construyendo un marco de planes de desarrollo sectoriales e institucionales, ausentes en la institucionalidad actual. Adicionalmente, se deberían establecer los procesos para el acceso y uso de los recursos del eventual FPI a las entidades sectoriales.

**(3) Mantener un adecuado grado de influencia del SNIP.** *Es importante mantener una capacidad de acción y autonomía adecuada del sistema de inversión, asegurando un balance adecuado de frenos y contrapesos.* De lo contrario, se corre el riesgo de caer en situaciones de equilibrio subóptimos. En un extremo, se puede caer en una proliferación de normatividad y metodologías o en excesiva rigidez en las etapas iniciales (ver recuadro 2). Si bien éstas contribuyen a generar entornos institucionales más estables, no garantizan por sí mismas la relevancia o balance de los sistemas. Es necesario además asignar las competencias, disponer los recursos y fortalecer las capacidades para llevar a cabo las acciones de implementación de la normatividad y las metodologías que se promulguen. Este es el caso de Paraguay, por ejemplo, donde se logró importantes avances normativos a través de

Decretos y Directivas incluidos en los programas de políticas (PR-L1043 y PR-L1047), pero cuyas instancias técnicas al frente del sistema precisan todavía de fortalecimiento institucional e instrumentación y desarrollo de capacidades. En efecto, se reconoce que el desarrollo del SNIP está todavía por debajo del promedio regional, en parte debido a la institucionalidad incipiente (PR-L1101).

### **Recuadro 2. La reforma del sistema nacional de inversión pública de Perú**

El sistema de inversión pública de Perú, existente desde el año 2000, ha sido reformado en 2017 para hacer frente a una serie de desafíos. En la década pasada, a partir de un proceso de descentralización que asignó competencias de formulación y aprobación de proyectos a los niveles territoriales, junto con un aumento de recursos provenientes de la bonanza minera, se registró una proliferación y fragmentación de proyectos de inversión; al tiempo que se generaron tensiones en las capacidades por las nuevas tareas que debían asumir los entes locales en cuanto a la formulación y preparación de los proyectos. Algunos analistas han argumentado que esta proliferación de proyectos sin priorización llevó al MEF a reintroducir un control a través de la revisión de la viabilidad, lo que más adelante acentuaría cuellos de botella del sistema [1]. La etapa de viabilidad se tornaba compleja: el proyecto de inversión debía contar con estudios que sustentaran que i) era socialmente rentable, ii) sostenible en el tiempo, y, (iii) concordante con los lineamientos de política establecida por las autoridades competentes. Además, para que la oficina de programación de inversión (OPI) correspondiente procediera a la declaratoria de viabilidad, se debía contar con los estudios de (i) perfil simplificado, (ii) perfil, y, (iii) perfil y factibilidad, según el monto del proyecto. La viabilidad implicaba 3 revisiones, la verificación de la Dirección General de Inversión Pública del MEF, la del Órgano Resolutivo (OR) del Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local, y de la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) que era el órgano técnico del SNIP en cada sector, Gobierno Regional o Gobierno Local. [2] Para el 2014, cada proyecto viable había requerido al menos 50 días de duración para estas revisiones, mientras en 2009 no superaba los 20 días. El conjunto de estos factores hacía que, para el año 2016, de alrededor de los 40 mil proyectos de inversión evaluados, se declaraban viables sólo alrededor del 55%. A su vez, de los proyectos declarados viables, cada vez era menor la proporción de los efectivamente ejecutados (60% en 2014 a 32% en 2016). [3] La brecha de ejecución se ampliaba, revelando desbalances en el sistema. Surge así la reforma del sistema, que buscaba la simplificación y la agilidad de estos procesos.

[1] Von Hesse. El Comercio, 2016

[2] Contraloría General de la República. Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local.

[3] Un nuevo sistema de inversión pública. Presentación de Invierte.Pe. 2017

En el otro extremo, un sistema en el cual las decisiones políticas o la premura socavan permanentemente una razonable disciplina procedimental, puede convertir al SNIP en un sistema irrelevante. En algunos países, por ejemplo, existen proyectos aprobados en el sistema sin haber completado la etapa de preinversión, y la inversión subnacional está exenta de revisión. En otros, se destaca la discrecionalidad de diferentes actores del sistema político para inclusión o exclusión de proyectos y no existen salvaguardias para obras sin asignación presupuestaria, ni hay lineamientos de planeación.<sup>x</sup> En este punto, toma importancia la adscripción técnica de las dependencias

<sup>x</sup> Benites Ramos, Juan y Alfonso Garcés. (2017) *Informe de Consultoría Principales problemas que enfrenta la inversión pública en Centroamérica, Junio 2017.*

de gestión de inversiones, que puede blindar contra una excesiva discrecionalidad o inherencia política; así como un marco legal apropiado que dé soporte a las decisiones técnicas tomadas. Es asimismo necesario limitar la creación de excepciones o bolsas exentas de los procesos normados de priorización y viabilidad de proyectos<sup>xi</sup>, o la convivencia de una alta discrecionalidad política de las inversiones en ausencia de un marco legal. Estas prácticas van en contra de la cultura de planificación y en detrimento de la institucionalidad de la inversión.

**(4) Lograr una coordinación efectiva entre la inversión pública territorial y centralizada-** Teniendo en cuenta que la eficiencia de la inversión pública depende de cómo se gestiona en cada uno de los niveles de Gobierno, el BID ha apoyado diversas iniciativas para fortalecer la coordinación entre el nivel central y los Gobiernos Subnacionales (GSN) a través de programas de transferencias en función de incentivos, por medio de fondos concursables y a través de programas que ofrecen financiamiento a través de bancos de desarrollo o instituciones financieras reguladas mediante mecanismos de redescuento (ver Anexo 1). Estos modelos de coordinación han sido una alternativa para que los GSN mejoren la calidad en el diseño, financiamiento, gestión y ejecución de sus programas de inversión además de fomentar la competitividad regional y por ser un mecanismo de financiamiento para los GSN transparente y que exige rendición de cuentas.

La experiencia operacional del Banco muestra que estos mecanismos pueden contribuir a una mejor coordinación si: *(i) se establecen incentivos de peso para que los GSN mejoren su gestión y eficiencia de las inversiones sobre todo en épocas en que las transferencias intergubernamentales son altas y resulta menos atractivo realizar esfuerzos tributarios locales (ver recuadro 3); (ii) el financiamiento es acompañado por asesoría técnica que apoye y guíe mejoras en la gestión de los GSN permitiendo establecer una relación de largo plazo en las acciones de fortalecimiento de la inversión<sup>xii</sup>; (iii) se concentran esfuerzos en la mejora de gestión con acciones focalizadas, que ataquen los principales problemas y que sean viables, entendiendo las mejoras como parte de un proceso<sup>xiii</sup>; (iv) los proyectos a financiar estar*

---

<sup>xi</sup> Por ejemplo, en Paraguay, a pesar de significativos avances recientes en el desarrollo del sistema, se nota que persisten líneas genéricas dentro del presupuesto de inversión pública de carácter discrecionales. Es el caso del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la excelencia de la Educación y la Investigación, para quienes el Consejo de Administración del Fondo aprueba los proyectos, y por mandato deben ser ingresados al SNIP para la obtención del Código. Asimismo, a las líneas presupuestales creadas por el Congreso Nacional e incorporadas al Presupuesto de Inversión del PGN se les debe otorgar Código SNIP sin tener estudios de soporte. (*Informe de terminación de proyecto del Programa de Modernización de la Gestión Pública, Junio de 2014.*)

<sup>xii</sup> Este punto es muy relevante cuando hay otras opciones en el mercado como préstamos de la banca comercial que tienden a ser más baratos y con menos condiciones lo que dificulta la consecución de estos recursos. Ver recuadro 3.

<sup>xiii</sup> En el caso del préstamo de Bolivia, (BO-L1006) se por observó por una parte la ausencia de involucramiento y contraparte efectivos en el nivel municipal para desarrollar iniciativas conjuntas de capacitación, y por otra que la capacidad institucional de las entidades beneficiarias para cumplir los procesos y procedimientos para la selección y contratación de consultorías para la realización de los estudios de preinversión fue insuficiente. Esto último determinó en algunos casos duplicación de los procesos administrativos con los consiguientes costos adicionales en tiempo y recursos.

*formulados en el contexto de planes locales de desarrollo urbano para que sean consistentes con una programación de inversión local integrada*<sup>xiv</sup>.

En el caso de México, por medio del financiamiento del Programa de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios (FORTEM), el Banco apoyó a los GSN en el mejoramiento de aspectos como el sistema de planeación de inversiones, sistema presupuestario, fuentes de ingresos y mejoramiento de la calidad del gasto, entre otros. (ver Recuadro 3). Estas acciones han contribuido a crear un sólido desempeño financiero, al igual que una mejor administración y han resultado en una mejor calificación crediticia de los estados y municipios atendidos.<sup>xv</sup> En este esquema, al ser el Ministerio de Hacienda el garante soberano, en la práctica se daba una coordinación de las prioridades de inversión de las entidades beneficiarias con la entidad central, a través del rol de la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas, la unidad de Hacienda que dirige la coordinación con estados y con municipios.

Esta operación sirvió de referencia para programas similares, algunos en modalidad de líneas de crédito (CCLIP), que combinaban mejora de la gestión subnacional con inversiones. Este es el caso de Argentina (AR-L1248) donde se creó un fondo para financiar inversiones en sectores estratégicos de los programas de inversión de las provincias, Colombia (CO-X1018) donde por medio del apoyo a FINDETER, el Gobierno Nacional busca financiar proyectos estratégicos que surgen de un proceso de planificación de mediano y largo plazo, y Uruguay (UR-01148) por medio del apoyo al Fondo de Desarrollo del Interior (FDI). En el caso de Perú, el Banco apoyó el Fondo para la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL PE-L1101).

Adicionalmente, el Banco buscó apoyar al Estado de Paraná, Brasil (BR-L1356)<sup>xvi</sup> por medio del financiamiento del Fondo Estatal de Desarrollo Urbano-FDU. En Chile hubo un esfuerzo en esta línea por medio del Programa Ciudades Bicentenario (CH-L1033), que buscaba poner a disposición de aquellos municipios un buen manejo de sus finanzas, recursos reembolsables que los incentivaran a realizar una mejor gestión. Sin embargo, estas dos últimas operaciones fueron canceladas.

En Colombia, una experiencia interesante son los denominados contratos plan-paz, los cuales son acuerdos de inversión conjunta que pueden ser solicitados por Departamentos, asociaciones de Municipios, asociaciones de Distritos especiales y áreas metropolitanas y tienen como principales características el desarrollo de componentes participativos y la inclusión de proyectos asociados a líneas programáticas estratégicas para la construcción de paz.

---

<sup>xiv</sup> Propuesta de Préstamo “Programa de Desarrollo Urbano e Inversión Pública Municipal: Paraná Urbano-BR-L1356. Pág 6.

<sup>xv</sup> Informe de evaluación, Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM), ME0256. FASE II

<sup>xvi</sup> Este proyecto fue cancelado por el Representante porque llevaba más de 2 años sin firmar. Ver nota de cancelación del 29 de mayo del 2017.

### **Recuadro 3. El caso de FORTEM en México**

El Programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios fue iniciado en el 2001 en México, y tuvo como objetivo general apoyar el proceso de descentralización mexicana a través de una cooperación entre el BID y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). El programa tiene como objetivos específicos:

- Introducir mejores prácticas dirigidas a fortalecer la gestión de los recursos públicos para los Gobiernos Subnacionales (componente de fortalecimiento institucional)
- Fortalecer la situación financiera y financiar proyectos de inversión de alta rentabilidad social (componente de inversión para financiación de proyectos)

En el componente de fortalecimiento institucional, inicialmente se estableció la obligatoriedad de cumplir con siete criterios que se enfocaban a resolver la problemática antes descrita: transparencia, rendición de cuentas, administración del ramo 33, administración tributaria, planificación de inversiones, presupuesto y contabilidad. Posteriormente, dichos criterios fueron sustituidos por planes de acción de mejora del desempeño diseñados como “traje a la medida”, para lo cual se desarrolló una metodología de diagnóstico y un manual de buenas prácticas.

El Programa opera en las siguientes etapas:

- Diagnóstico financiero e institucional del gobierno participante con base son los Manuales de Diagnóstico y de Buenas Prácticas Financieras e Institucionales para Estados y Municipios, elaborados conjuntamente por Standard and Poor’s, BANOBRAS y el Banco.
- Elaboración de plan de acción base que incluye las acciones de fortalecimiento, metas y calendario de cumplimiento.
- Integración del plan de inversión a financiar conformado por proyectos de infraestructura prioritarios a ser financiados con crédito utilizando recursos del Banco.
- Mejora del desempeño. En la medida en que un estado o municipio mejora su desempeño, a través de la ejecución del plan de acción, tenía acceso a tramos de desembolso de recursos de crédito para destinarlo a financiar el plan de inversión. Este esquema de condicionalidad funcionó adecuadamente en términos de que verificaba la mejora en el desempeño de los Gobiernos Subnacionales, aunque desde el punto de vista financiero se constituyó en un mecanismo poco ágil para acceder a los recursos.

Según la evaluación de la fase I, uno de los principales desafíos del FORTEM es que representaba una fuente de financiamiento adicional para los Gobiernos Subnacionales (GSN) en México. En éste punto, el informe detalla que en el diseño original del FORTEM éste logró ofrecer las condiciones favorables a los GSN que los mercados financieros carecían, caracterizados por una escasa capacidad de financiamiento, aunado a la dificultad de los GSN para servir la deuda. Sin embargo, a medida que los mercados financieros ganaron solidez en los años subsiguientes, surgieron nuevas fuentes de financiamiento para los GSN, mientras que las finanzas locales de los gobiernos también se consolidaron.

Entre algunas de las recomendaciones que se propusieron para incrementar la competitividad del FORTEM fueron: 1) simplificar los trámites en cada una de las etapas, 2) definir una diferenciación específica de la banca comercial, 3) definir una política de correlación con los programas públicos de fortalecimiento institucional de los GSN, 4) Definir una estrategia clara de complementariedad con otros instrumentos de financiamiento de proyectos, es especial los que incluyan al sector privado, entre otros.

**(5) Generar capacidades sostenibles para gestionar la inversión pública.-** La generación y/o fortalecimiento de capacidades para gestionar la inversión pública en sus distintas etapas ha sido un aspecto clave de varios programas apoyados por el BID, en especial a nivel subnacional, donde los niveles de ejecución de la inversión pública son muy heterogéneos. La principal lección que surge de la implementación de estos programas y otros similares recae en *que es necesario verificar la transferencia de habilidades y conocimientos a los operadores subnacionales, y procurar la sostenibilidad de este tipo de intervenciones.*

Los programas PE-0217 y PE-L1101 en Perú apoyaron el mantenimiento de equipos de especialistas desconcentrados en los distintos departamentos del país, sirviendo de enlace/comunicación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y acompañando el diseño y ejecución de una cartera de proyectos priorizada. En particular, dichos equipos ofrecían asistencia técnica en todo el ciclo de proyecto, pero especialmente en la etapa de pre-inversión, con el objetivo de acelerar el número de proyectos de inversión con viabilidad por parte del SNIP central. En el caso de México, el programa ME-L1017 ofrecía asistencia técnica similar a nivel municipal en la etapa de estructuración. Estos y otros programas enfrentaron el problema de capacitar a personal que por condiciones exógenas (escala salarial/desarrollo de servicio civil), tiende a rotar, haciendo difícil evitar la fuga de talento y la capacidad instalada. Por ello, los programas de capacitación permanentes, en donde se articula la capacitación a personal de planta, a distintos niveles, y que involucran una certificación de última instancia, implementada a través de convenios con universidades, pueden ser una opción relevante para enfrentar dichos desafíos (ver Recuadro 4, el caso de Chile). Ejemplo de ello son el caso del estado de Yucatán, en México, donde se apoyó la creación de una Unidad de Gestión de Inversiones para la gestión de proyectos de inversión estatal; y para su conformación, se vinculó un grupo de técnicos en un diplomado en gestión de proyectos de un año en ITAM. En el caso de Perú, se espera implementar un programa de capacitación permanente a nivel subnacional y nacional.

**(6) Reconocer la economía política y la cultura de los SNIP.-** Como en otros ámbitos de la política pública, el éxito de las intervenciones de mejora en la gestión de las inversiones depende del grado de inserción del SNIP en el proceso más general de toma de decisiones sobre inversión, y el poder relativo de las autoridades participantes (Ministerios de Hacienda, Ministerios de Planificación). Por ello, la experiencia ha mostrado que *es crucial entender los vínculos entre los actores del SNIP, además de mantener un estrecho diálogo con las autoridades durante todas las fases de la operación, respondiendo a las necesidades de la demanda.* En el caso de Bolivia la ejecución del Programa (BO-L1006) inició en 2006 a cargo del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) y su conclusión, prevista para fines de 2010, fue extendida hasta diciembre de 2012. Durante los siete años de ejecución el país sufrió cambios políticos, económicos y sociales, que afectaron sustantivamente las condiciones en las que se desarrollaba el SNIP y con ello, la ejecución del Programa. Entre dichos aspectos cabe mencionar que la estructura organizacional del Órgano Ejecutivo fue modificada sustantivamente, ya que la dependencia jerárquica del VIPFE del Ministerio de Hacienda fue trasladada hacia el Ministerio de Planificación del

Desarrollo (MPD), con la consecuente reestructuración de sus dependencias. Este cambio afectó la ejecución del Programa debido a que la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) se encontraba subordinada al VIPFE. Además, se estableció al Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo (SEIF-D) como sucesor del SNIP, lo cual introdujo demoras e indefiniciones acerca de algunas actividades contempladas en el Programa.

En el caso de la operación de Gestión Fiscal y Financiera en Guyana (GY0053), la ejecución se llevó a cabo en un entorno complejo ya que la administración pública era resistente a los cambios y además había poca disponibilidad de recursos humanos debidamente capacitados. Aunque el programa contó con fuerte apoyo del Gobierno, en particular del Ministerio de Hacienda, esto no fue suficiente para implementar todas las reformas ya que muchos de los cambios tuvieron implicaciones culturales. Esta experiencia muestra la importancia de hacer diagnósticos del recurso humano basado en incentivos y factores motivacionales, seguido del desarrollo de algunos incentivos monetarios, así como de programas de capacitación<sup>xvii</sup>.

**(7) Apalancar el liderazgo de un “campeón”-** La experiencia operativa también muestra que *es importante contar con una figura abanderada o “campeón” con reconocimiento y prestigio, que fomente la adopción de las reformas por parte de las autoridades del país o de los entes territoriales* (México/Jamaica/Perú). Este fue el caso de la intervención en el Estado de Yucatán en México, (ME-L1059), donde el Secretario de Planificación y Economía logró darle un impulso único al proyecto, apoyado en su conocimiento y visión sobre los temas financieros y fiscales. Este apoyo permitió la creación de la Unidad de Gestión de Inversiones del Estado para seleccionar los proyectos de inversión bajo criterios técnicos.

En el caso de Jamaica, el Ministerio de Finanzas no designó un coordinador de proyecto que se dedicara exclusivamente a la implementación del PBL. Esta función fue tomada por la Oficina del Secretario Financiero de manera Ad-hoc, lo que puso en riesgo la implementación del programa. Eventualmente, fue creada una unidad en la oficina del Primer Ministro, que realizó un seguimiento de los objetivos físicos además de la ejecución financiera. Gracias al empoderamiento que se le dio a esta unidad, se desarrollaron capacidades, manuales, además de automatización de procesos.

**(8) Procurar la continuidad de las políticas y la alineación con los planes de desarrollo.** - La experiencia de los proyectos financiados por el BID ha mostrado que la continuidad de las políticas es necesaria para la consolidación de los sistemas nacionales de inversión. El BID ha mantenido su acompañamiento a lo largo de las distintas administraciones; no obstante, en el mediano plazo, cambios muy drásticos de enfoque pueden impedir la necesaria maduración de los sistemas nacionales de inversión. *Cuando la gestión del sistema de inversiones se alinea con una orientación de mediano plazo –planes de desarrollo territoriales o nacional- y unos objetivos claros, es más probable mantener cierta*

---

<sup>xvii</sup> PCR GY0053 pág. 20.

*continuidad en la priorización de las inversiones y un blindaje frente a frecuentes cambios de enfoque o vaivenes políticos.*

#### **Recuadro 4. Fortalecimiento de las capacidades de la gestión de la inversión pública en Chile**

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) norma y rige el proceso de inversión pública en Chile a través de normas, instrucciones y procedimientos.

Uno de los principales factores de éxito del SNI Chileno es el programa de capacitación a nivel nacional que ha estado en funcionamiento por más de 40 años y que tiene como propósito entrenar a formuladores de iniciativas de inversión y analistas de inversiones, con competencias técnicas y transversales fortalecidas para mejorar la calidad de sus ejercicio profesional en el sector público (municipalidades, ministerios, servicios y empresas públicas). Esta herramienta ha sido clave para la adecuada implementación y sostenibilidad del SNI ya que mitiga la alta rotación de personal en las diferentes entidades.

El programa de capacitación consta de tres etapas:

- (i) Curso de preparación y evaluación de proyectos (PYEP): el objetivo es generar competencias básicas en formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública en los profesionales que presentan iniciativas de inversión al SIN. Estos cursos se realizan con equipo docente del Ministerio de Desarrollo Social y posee una fase de e-learning y una fase presencial.
- (ii) Curso avanzado: el propósito de esta etapa es fortalecer las habilidades en evaluación social de proyectos y profundizar los conocimientos adquiridos en el PYEP.
- (iii) Especialización (Diploma): estos cursos son impartidos por docentes externos con una duración de cuatro semanas teóricas y tres de práctica.

El programa de capacitación del SNI actualmente recibe demanda que aún no ha sido cubierta por cursos más específicos, asociados a la formulación y evaluación de proyectos más recurrentes (educación agua potable, transporte, etc) y también de sectores emergentes

Por ejemplo, el Programa de Reforma a la Ejecución Financiera en Guatemala (GU-L1008) evidenció una profunda desarticulación entre el programa de inversiones y el proceso de planificación estratégica. Se limitó el registro y evaluación de proyectos presentados por las instituciones, sin que esto garantizara que fueran incorporados en los planes institucionales. Lo anterior debilitó la programación plurianual al no considerar los montos de inversión, los compromisos de endeudamiento público y los gastos recurrentes de la ejecución de los proyectos.

En el extremo, ante drásticos cambios de contexto o de orientación política, se ha sugerido que se introduzca durante el diseño mecanismos que otorguen mayor flexibilidad de ajuste, o incluso, que se considere la reorientación estratégica de los programas, para hacerlos compatibles y consistentes con las nuevas visiones o necesidades, considerando la posibilidad de cancelación cuando se dan retrasos muy considerables como consecuencia de

estos cambios de enfoque.<sup>xviii</sup> Es el caso de Bolivia donde se presentaron cambios institucionales desde la aprobación del PND en 2006 y la nueva constitución en 2009, resultando en una transición del SNIP y de la entidad encargada (Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo), que sufrió varias reestructuraciones y fue trasladada del Ministerio de Hacienda al de Planificación. El Banco venía apoyando la descentralización del sistema con el Programa de Apoyo a la Descentralización del SNIP y el Financiamiento de la Preinversión (1997-2005), y la operación que se había diseñado como continuidad de ese apoyo (Apoyo al Sistema Nacional de Inversión Pública, BO-L1006) quedó enfrentada a un nuevo contexto, el enfoque del estado plurinacional y de autonomías, que afectó considerablemente su desarrollo. Se definió el SEIF como sucesor del SNIP, y se introdujeron nuevos actores como los gobiernos departamentales y las autonomías regionales e indígenas, además de la sociedad civil.

En otra variante, se ha sugerido que el desarrollo de capacidades técnicas generalizadas a lo largo de los organismos gubernamentales, la amplia disseminación y adopción de instrumentos y metodologías para la gestión de la inversión, y la continuidad de funciones, pueden servir para mitigar en alguna medida los riesgos de sostenibilidad por cambios profundos en la institucionalidad de la inversión pública (EC-L1084, BO-L1081).

**(9) Crear un entorno propicio para la inserción de los sistemas de información y monitoreo de la inversión pública.** En el ciclo de la inversión pública, la formulación, seguimiento y monitoreo está típicamente ligada al desarrollo de sistemas de información de proyectos, a la integración de éstos con sistemas financieros y presupuestarios; y al desarrollo o integración con sistemas de indicadores de seguimiento físico y de gestión o planes de desarrollo.

Un repaso de algunas de las experiencias de proyectos del Banco en este campo revela la complejidad de dichos esfuerzos. Con frecuencia, las competencias sobre la información en las distintas etapas del ciclo de inversión recaen en dependencias separadas e incluso entidades diferentes (por ejemplo, entes de planificación y de hacienda, rectores de la función pública, etc.). La coordinación de esfuerzos e integración de sistemas se complica cuando no existen visiones compartidas o hay zonas grises en los mandatos de las dependencias y niveles de gobierno. En otras ocasiones, se da el desarrollo de sistemas que no se logran implementar, bien por cambios de prioridades institucionales o dificultades tecnológicas (éstos en especial para la integración con sistemas financieros); o bien, surgen sistemas implantados que a posteriori caen en desuso o no son sostenibles en el tiempo porque no están fundamentados en los procesos y normativas necesarios.

---

<sup>xviii</sup> El informe de terminación del proyecto BO-L1006 de Junio 2013 anota que “*Ante cambios profundos del contexto en que se desenvuelve una operación, se hace necesario y recomendable considerar la reorientación estratégica de determinados Programas...Esta posibilidad de viraje estratégico debiera llevar a cancelar los recursos cuando el proyecto presenta problemas serios que demoran significativamente su ejecución, cuando se requiere un replanteo profundo de sus componentes y actividades o cuando no existan buenas probabilidades de que se logrará la sostenibilidad de los esfuerzos, por ejemplo ante inminentes cambios de orientación de las políticas estatales. En el presente Programa no se planteó la posibilidad de cancelar la operación cuando al quinto año de ejecución se había ejecutado menos del 20% de los recursos*”.

Como reflexión, la mera implantación de un sistema tecnológico no es garantía de su uso ni se debe entender como la piedra angular del sistema de inversión (el cual comprende el conjunto de actores, procedimientos, normas, reglas del juego y aplicación homogénea de parámetros y normativas para la inversión pública). *Para que haya un sistema informático viable y sostenible en el tiempo, éste debe estar alineado a unos incentivos y al contexto de la gestión de la inversión, incluyendo la necesidad de una visión compartida, una claridad de mandatos, y una coordinación entre las entidades involucradas (Ver recuadro 5).*

**(10) Aprovechar la complementariedad de los instrumentos.** Teniendo en cuenta que la naturaleza de las acciones encaminadas a mejorar los SNIP tienden a ser largas y complejas, *los instrumentos financieros que facilitan el diálogo o un involucramiento de más largo plazo, como los préstamos basados en políticas (PBLs) y las Líneas de Crédito Condicionales (CLIPPs), han resultado particularmente oportunas para complementar los programas típicos de inversión.* Además, el acompañamiento de estas líneas con instrumentos complementarios, como las Cooperaciones Técnicas, e intercambios de conocimiento que han permitido maximizar la capacidad de respuesta del Banco ante necesidades no anticipadas o cambiantes del cliente.

En el caso de México, por ejemplo, se utilizaron recursos para financiar acciones de mejoramiento de las capacidades de funcionarios de GSN, fortaleciendo la capacidad institucional de los Estados. También se financió una cooperación técnica dirigida a la medición de la efectividad tanto de proyectos como de conocimiento para Yucatán (México) y Brasil. En otro ejemplo, se considera que el mecanismo de apoyo a la efectividad del desarrollo (Prodev) a nivel subnacional fue un antecedente importante para la posterior introducción de la línea de financiamiento la inversión subnacional con Banobras, concentrada en el fortalecimiento institucional para la gestión por resultados. El financiamiento mediante Cooperaciones Técnicas ha permitido también el establecimiento de alianzas entre las altas autoridades y el Banco en los primeros estadios del proceso de descentralización (Jamaica/Perú/ Panamá/Guatemala).

Paraguay por su lado, apoyó el PBL de Gestión de inversión Pública (PR-L1101) con un intercambio de conocimiento con Colombia, con el objetivo de compartir conocimiento sobre el fortalecimiento institucional y formación de capacidades del SNIP. Como conclusión de este ejercicio, Paraguay reconoció la necesidad de continuar con la estructuración de un sistema similar al Mapa de Regalías que Colombia tiene, con el fin garantizar un mejor seguimiento<sup>xix</sup>. En este sentido, *los PBLs, siempre que se ejecuten a cabalidad, pueden resultar especialmente útiles para apalancar las acciones de fortalecimiento institucional de los sistemas de inversión o los marcos regulatorios necesarios.*

---

<sup>xix</sup> Memoria Intercambio de conocimiento, Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP, APP, SGR. Colombia-Paraguay 2017.

## **Recuadro 5. El entorno institucional y los sistemas de información**

Varias experiencias ilustran las complejidades de la implementación de los sistemas de información y la necesidad de su adecuada inserción en los contextos institucionales.

En Argentina, como parte del programa sectorial de administración financiera pública [AR-L1009, 2006], se propuso extender el banco de proyectos de inversión (BAPIN) para la gestión de los proyectos de inversión en el ámbito provincial, mediante la elaboración y suscripción de convenios entre la DNIP y las provincias. Además, se propuso la mejora del sistema de información sobre la ejecución presupuestaria mediante la vinculación de la información presupuestaria del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) con el Sistema del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN). Al finalizar el proyecto, el sistema se puso en funcionamiento en 23 provincias, y se identificaron las modificaciones necesarias para integrar los dos sistemas. Sin embargo, en la actualidad, sólo 8 de las 22 provincias que recibieron el BAPIN, lo tienen en estado operativo, y que no hay vinculación sistémica entre Nación y Provincias. El diagnóstico del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal [AR-L1248] da cuenta de la situación: (i) las provincias no disponen de una estrategia formal para la formulación de proyectos; (ii) no existe un proceso formal de evaluación de proyectos; (iii) el proceso de integración presupuestaria se hace sobre la base de criterios políticos y caso a caso; y (iv) no hay procesos formales para la medición de la calidad de servicios prestados.

En Bolivia, se ha planteado la integración del Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) con los sistemas de gestión fiscal (SIGEP, sistema integrado de gestión pública y SIGMA, Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa), pero este tema permanece pendiente [PCR BO-L1081]. Simultáneamente, desde inicios de la década se apoyó la expansión de los sistemas de gestión fiscal hacia las entidades subnacionales, pero “la resistencia encontrada en el proceso de desarrollo e implantación del SIGMA en las diferentes entidades públicas fue un elemento negativo y de freno al normal desempeño. En este tipo de programas se deben considerar estrategias adecuadas para superar barreras que pueden presentarse por desconocimiento de los nuevos beneficios o para evitar el control en el manejo de los recursos.” [PCR BO0196]

En Perú, dentro de la serie programática de mejora de la calidad y gestión del gasto público [PE-L1012, PE-L1017, PE-L1027], se contempló la implementación del sistema operativo de seguimiento y monitoreo de la inversión pública (SOSEM) en todos los proyectos de las entidades y empresas del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales; para verificar el avance de la ejecución físico-financiera de los proyectos declarados viables. Sin embargo, no tenía vinculación con el sistema de administración financiera (SIAF) y dado que “no resultaba en un instrumento para la asignación de recursos, no fue posible que las unidades ejecutoras realizaran registros regularmente en el sistema.” Se trató de implementar entonces una articulación manual de los códigos SNIP con los presupuestales para hacer un seguimiento inicial; sin embargo, al día de hoy sigue pendiente el desafío de implantar un sistema funcional de seguimiento de los proyectos de inversión pública. Para ello, un nuevo proyecto (PE-L1231) aprobado a finales de 2017 contempla la puesta en producción de un sistema integral de información orientado a mejorar el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que cubra las diferentes fases y que incorpore de forma coherente: (i) la programación, formulación y evaluación ex ante; (ii) la ejecución; (iii) el monitoreo y seguimiento; (iv) el funcionamiento del sistema; (v) análisis ex post; y (vi) la transparencia.

## VI. ¿Qué podemos hacer mejor? Recomendaciones a futuro

Con base en las lecciones aprendidas, se desprenden varias líneas de acción y trabajo a futuro tanto en materia de conocimiento como en la profundización de las distintas etapas del ciclo de inversión. En primer lugar, existe un margen amplio para mejorar las estrategias de evaluación que permitan identificar los impactos de las intervenciones de apoyo a los SNIP, de manera de contribuir a la generación de conocimiento y evidencia en gestión de las inversiones públicas. En esta dirección, es importante trabajar en la definición de un conjunto de indicadores que permitan capturar mejoras en la eficiencia, calidad, y cobertura de la inversión pública (en diferentes sectores) a través del tiempo. Por ejemplo, un Programa de aprobación reciente en Perú incluye indicadores ligados al cierre de brechas de infraestructura básica en distintos sectores, así como metas cuantitativas vinculadas a la eficiencia de la gestión, medida en términos de incidencia de retrasos y sobrecostos, entre otros.<sup>xx</sup>

Segundo, y dentro del ciclo general de la inversión pública, se destacan varias áreas de trabajo con potencial de profundización: (a) criterios de priorización que terminan definiendo la asignación intersectorial y territorial de la inversión pública. En el plano territorial por ejemplo, algunos países están avanzando en la implementación de criterios en base al cierre de brechas de infraestructura a distintos niveles de gobierno; (b) elementos puntuales en la implementación de proyectos de inversión tales como los procesos de compras y contrataciones y su inserción en el ciclo de inversión, y el análisis de la transparencia, participación ciudadana y otros mecanismos de monitoreo sobre la calidad de la inversión pública, y finalmente, (c) la evaluación ex post de proyectos, comparando resultados efectivamente alcanzados versus lo originalmente planificado.

Algunas experiencias externas ofrecen referentes para el abordaje de algunas de las áreas de trabajo potencial mencionadas. El caso de Corea ha sido reconocido por su fortaleza de calidad técnica en el análisis de viabilidad y definición de prioridades de proyectos de inversión. El caso de Empresas Públicas de Medellín (EPM) nos ofrece un referente en cuando a la fase de seguimiento y monitoreo de las inversiones. Y el programa de JASPERS, en existencia desde 2005, puede ser visto como un referente de manejo de la pre-inversión en los países que ingresan a la Unión Europea (ver Recuadro 6). El aprendizaje continuo en base a la experiencia internacional es otra fuente de información para profundizar el apoyo a los SNIP de la región en los próximos años.

---

<sup>xx</sup> Ver Perú (PE-L1231: Proyecto para la mejora de la eficiencia en la gestión de la inversión y las contrataciones públicas).

## **Recuadro 6. Otras experiencias relevantes**

***El sistema de viabilidad de proyectos de preinversión en Corea-*** Como resultado de una gran reforma del sistema de inversión pública, Corea estableció un sistema que fortalece el proceso de evaluación y viabilidad de propuestas de proyectos, otorgando la responsabilidad de la viabilidad al ministerio de estrategia y finanzas (MOSF, por sus siglas en inglés), y delegando a un ente técnico del principal centro de pensamiento (KDI) la elaboración de los estudios, con equipos de investigación multidisciplinarios. Para la selección de proyectos se utiliza un esquema de multi-criterio basado en un proceso jerárquico y con grupos de especialistas (economistas académicos, expertos en transporte e ingenieros civiles) que juzgan si es adecuado implementar cada proyecto. Los criterios para la selección de proyectos son: i) análisis costo beneficio, ii) análisis de la consistencia con las políticas, y iii) análisis de desarrollo regional. Adicionalmente, se reforzó el esquema de seguimiento a la implementación y evaluación de los proyectos implementados, basado en dos subsistemas: i) El Sistema de Gestión de Cumplimiento de Metas que revisa el cumplimiento de los resultados de los Ministerios de acuerdo a los indicadores establecidos y ii) El Sistema de Autoevaluación de Programas Fiscales que establece que los programas evaluados como “no satisfactorios” se exponen a un recorte de 15% en sus presupuestos. Se considera que este esquema, ha contribuido a mejorar la eficiencia presupuestaria al evitar la realización de proyectos no factibles. (Fuente: Korean Ministry of Finance and Strategy and Korean Development Institute. Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure, 2012)

***El programa de asistencia de JASPERS-*** El programa JASPERS, creado en 2005 y administrado por el Banco Europeo de Inversiones (EIB), apoya a nuevos países miembros de la Unión Europea (UE) en la preparación de proyectos grandes de infraestructura, aplicación a fondos y procesos de licitación. El programa está enfocado en el desarrollo de proyectos de calidad (fase de pre-inversión y preparación), no está involucrado en la implementación de proyectos. JASPERS se ve como catalizador de la buena preparación de proyectos y de la generación de una cartera de proyectos maduros y viables. JASPERS es completamente independiente y se financia por un presupuesto central de la UE, del Banco Europeo de Inversiones (EIB) y del Banco Europeo para Reconstrucción y Desarrollo (EBRD por sus siglas en inglés). El programa proporciona asistencia gratuita para sus beneficiarios, y aunque no prepara los estudios de prefactibilidad y pre-inversión, proporciona asesoría, control de calidad, apoya la preparación de proyectos y asiste la gestión de los proyectos.

***El sistema de gestión de proyectos de Empresas Públicas de Medellín (EPM)-*** EPM es una entidad industrial y comercial del Estado que provee servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, agua potable, saneamiento y gas. EPM funciona como desarrolladora de proyectos de infraestructura y presta servicios de mejora operacional y optimización. Su portafolio abarca sostenimiento y expansión de infraestructura existente, crecimiento Greenfield (compras, licitaciones, convocatorias), nueva infraestructura locativa y desarrollo urbano. Para la gestión de proyectos de infraestructura EPM está utilizando un modelo que tiene en cuenta el ciclo entero de vida de un proyecto, es decir desde la identificación hasta la evaluación ex post. Este modelo cuenta con una oficina central para gestionar proyectos y portafolios, y utiliza estándares “tipo” para proyectos de infraestructura, haciendo seguimientos integrales de proyectos y de portafolios (p.e. curvas “S”) con base a indicadores de desempeño de las operaciones.

## Referencias bibliográficas

Abiad, A., D. Furceri and P. Topalova. 2016. The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies. *Journal of Macroeconomics*, 50, pages 224-240, 2016.

Armendariz, E. and E. Contreras (de Próxima publicación). La Eficiencia del Gasto de Inversión Pública en América Latina. IDB Discussion paper.

Benites Ramos, Juan y Alfonso Garcés. 2017. Informe de Consultoría Principales problemas que enfrenta la inversión pública en Centroamérica. Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cavallo, E., and A. Powell. 2018. *A mandate to grow*. Latin American and Caribbean Macroeconomic Report. IDB.

Dabla Norris, E. J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills, y C. Papageorgiou. 2012. Investing in Public Investment: an index of public investment efficiency. *Journal of Economic Growth*

Furceri, D. and B. Li. 2017. The Macroeconomic (and Distributional) Effects of Public Investment in Developing Economies. IMF working papers 17/217.

Gupta, S., and others, 2014, "Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth," *World Economic Development*, Vol. 57, Issue C: pp. 164–78.

Izquierdo, A., C. Pessino, and G. Vuletin, eds. 2018. *Smart Spending for Better Lives*. Development in the Americas series. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

International Monetary Fund. 2015. Making Public Investment More Efficient, IMF Policy Papers. Washington

Frank, Jonas Manuel; Kaiser, Kai-Alexander; Kim, Jay-Hyung; Le, Tuan Minh; Rajaram, Anand. 2014. The power of public investment management: transforming resources into assets for growth

## Anexo 1: Programas con Mecanismos de Coordinación de la Inversión Nacional - Local

Nombre y número de la Operación	Monto del financiamiento	Objetivo	Requisitos	% ejecución
Programa de Fortalecimiento de la gestión provincial AR-L1248	US\$96 millones	Financiar inversiones en sectores estratégicos de los programas de inversión de las provincias para reducir los principales obstáculos para el crecimiento económico y para lograr la generación de empleo privado, al mismo tiempo de incrementar el compromiso de las autoridades provinciales con la consecución de una mejor gestión de ingresos y mejora en la calidad del gasto público.	Se creará un fondo que estará compuesto por dos tramos de financiamiento: el primero de ellos consiste en un Fondo Inicial (US\$60 millones) al cual acceden las provincias a partir de que suscriban un Convenio Marco de Adhesión (CMA) al programa donde formalizan y explicitan su compromiso asumido en materia de fortalecimiento fiscal contenidos en el Componente I. Al segundo tramo, que consiste en un Fondo Complementario (US\$36 millones), sólo podrán acceder aquellas provincias que demuestren un grado de avance en las actividades y metas del Componente I, funcionando como un incentivo extra[1].	12,92%
Apoyo al Sistema Nacional de Inversión Pública BO-L1006	US\$7,3 millones (de 13 millones)	El objetivo general del Fondo Concursable de Preinversión, es contribuir a la consolidación del Sistema Nacional de Inversión Pública, mediante la aplicación de los instrumentos normativos y técnico metodológicos a los estudios de preinversión para garantizar la adecuada y eficiente asignación de los recursos, que maximicen el bienestar de la sociedad. Según el PCR el Fondo pudo haber sido más útil e igualitario si se hubiesen dado procesos de capacitación previos y acompañamiento.	Los estudios de preinversión a ser financiados por el Fondo Concursable de Preinversión deberán ser compatibles con los planes y prioridades nacionales, regionales y locales establecidas por el Gobierno Central, las Administraciones Departamentales y los Gobiernos Municipales; en particular con políticas sectoriales de carácter nacional y con los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental o Local, según corresponda.	Completado
Programa de desarrollo urbano e inversión pública municipal: Paraná urbano iii BR-L1356	US\$240 millones	Contribuir a reducir el déficit de Infraestructura urbana en los municipios paranaenses de manera sostenible.	Para ser elegibles los proyectos tendrán que estar discriminados en el Plan de Acción e Inversión (PAI) del Plan Director Municipal y en conformidad con la Ley Municipal que autoriza la contratación de operaciones de crédito junto al Programa, además de atender a los criterios institucionales, legales, técnicos, ambientales, económicos y financieros definidos en el ROP.	Cancelado
Línea de crédito condicional multisectorial (CCLIP – CO-X1018 US\$650) Tercera operación para el programa de fortalecimiento fiscal y del gasto en inversión pública para entidades territoriales y sus empresas de servicios públicos CO-L1165	Componente 2. Desarrollo urbano (US\$30 y Componente 3. Mejora de los servicios públicos y servicios sociales (US\$100 millones).	El objetivo es mejorar la gestión fiscal e inversión pública de las entidades subnacionales por medio del financiamiento de programas multisectoriales.	Se establecen los siguientes requisitos: (i) que cumplan con los objetivos y estén incluidos en las intervenciones propuestas de la operación; (ii) que estén incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal y en el Plan de Inversiones, los cuales recogen el carácter multisectorial de la operación e incluyen el diagnóstico de capacidades institucionales, las metas de fortalecimiento y los proyectos de inversión ordenados según prioridades anuales; (iii) que satisfagan los requerimientos de la evaluación económica ex ante según la Metodología General Ajustada de la normativa colombiana; (iv) que se realicen sobre terrenos de propiedad de las Entidades Beneficiarias y que su uso se encuentre autorizado para tal fin; (v) que se demuestre la capacidad técnica y financiera para atender la operación y mantenimiento; (vi) de ser el necesario, que se cuente con las licencias ambientales, consultas públicas y autorizaciones para servidumbres y derechos de vía; y (vii) en los proyectos de servicios públicos se deberá cumplir con lo dispuesto en la Política de Servicios Públicos Domiciliarios.	0%
Línea de crédito condicional multisectorial (CCLIP – CO-X1018 US\$650)-Primer Programa bajo la línea de crédito condicional para el fortalecimiento fiscal y del gasto en inversión pública en Barranquilla CO-L1133	100 US\$ millones	El objetivo de la primera operación de la Línea de Crédito Condicional (CCLIP) es contribuir a la mejora de la sostenibilidad fiscal y urbana del Distrito de Barranquilla.	Para que las Entidades Territoriales tengan acceso a recursos del programa deberán cumplir con criterios relacionados con: (i) tamaño mínimo de la población; (ii) tamaño mínimo del presupuesto; (iii) puntuación mínima en el Indicador de Desempeño Fiscal, calculado por el Departamento Nacional de Planeación; (iv) existencia de un plan integral de inversiones formulado en concordancia con su Plan de Desarrollo y alineado con las áreas de intervención del CCLIP; y (iv) capacidad de repago de la operación de crédito solicitada y sostenibilidad de la deuda. Las ET elegibles deberán solicitar ante el DNP, el financiamiento del Banco en el marco del CCLIP en donde se exponga la intención de contar con el financiamiento y asistencia técnica del Banco en el desarrollo de su capacidad de gestión fiscal y del financiamiento de inversiones.	39,39%
Programa Ciudades Bicentenario CH-L1033	US \$92,5 millones	Poner en marcha un mecanismo de financiamiento municipal reembolsable que, dentro de un marco de disciplina fiscal, contribuya a mejorar la capacidad de planificación estratégica y de inversión municipal.	Son requisitos para acceder a los fondos del programa: (i) tener el acuerdo previo de los dos tercios de su concejo municipal; (ii) suscribir un convenio con el Servicio de Tesorerías, mediante escritura pública, autorizando a éste para descontar en forma automática de la recaudación del impuesto territorial, las cuotas pactadas para el reembolso de los recursos aportados por el programa; (iii) clasificar positivamente, en el proceso de evaluación de riesgo financiero según lo establecido en el Reglamento Operativo; (iv) los reembolsos anuales no podrán comprometer más del 40% del excedente operacional anual que genere el municipio respectivo, estimado al momento de la clasificación de riesgo; y (vi) contar con la autorización del Ministerio de Hacienda para contratar los aportes reembolsables. Elegibilidad técnica de los proyectos. Serán requisitos para los proyectos que conforman las operaciones urbanas estratégicas: (i) que los proyectos presentados sean el resultado de un proceso de selección y priorización de la cartera de proyectos del municipio; (ii) que los proyectos sean consistentes con el Plan de Desarrollo Comunal, (iii) que cada proyecto cuente con una evaluación técnica económica.	Cancelado

Nombre y número de la Operación	Monto del financiamiento	Objetivo	Requisitos	% ejecución
Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM) ME0208	US\$ 300 millones	Estuvo destinada a incentivar el fortalecimiento de los sistemas de gestión financiera y administrativa de los Gobiernos Subnacionales GSNS participantes. Los criterios de fortalecimiento para establecer un mejor desempeño fueron: Contabilidad, Auditoría, Planificación de inversiones, Regulación del Ramo 33, Transparencia, Presupuestación, y Administración Tributaria.	Deben cumplir los siguientes 7 criterios: transparencia, rendición de cuentas, administración del ramo 33, administración tributaria, planificación de inversiones, presupuesto y contabilidad.	
Programa multifase de inversiones y de Fortalecimiento institucional y financiero a estados y municipios Fase II ME0256	US\$200 millones	Continuar apoyando el proceso de descentralización en México mediante la introducción de mejoras en la capacidad de gestión de los gobiernos sub-nacionales (GSN). En este sentido se continuará apoyando: (i) la introducción de mejores prácticas dirigidas a fortalecer la gestión de los recursos públicos por parte de los GSN; (ii) el fortalecimiento de la situación financiera e institucional de los GSN; y (iii) el financiamiento de proyectos de inversión de alta rentabilidad social y de asistencia técnica que permitan ampliar la capacidad de los GSN de prestar servicios públicos	Los acuerdos sobre el Plan de Acción Base (PAB) y el acceso a la línea de crédito para financiar el Plan de Inversiones (PI) se formalizarán mediante un contrato de préstamo entre BANOBRAS y el GSN interesado, el cual incluirá, entre otros documentos: (i) el PAB; (ii) el PI aprobado; y (iii) un Plan de Adquisiciones. Los recursos de la línea de crédito estarían disponibles en tres tramos según el esquema siguiente: i) al firmarse un contrato con BANOBRAS el GSN participante tendrá acceso al 50% de la línea de crédito y se podrá utilizar en asistencia técnica para la ejecución del PAB, y/o financiar las inversiones del GSN identificadas dentro de su PI; ii) una vez logrado el cumplimiento de las primeras condiciones establecidas en el PAB, el GSN accederá a un segundo desembolso del 30% de la línea de crédito para financiar su PI o el remanente no financiado del plan de fortalecimiento; iii) una vez que se logre alcanzar el cumplimiento del resto de las condiciones establecidas en el PAB, el GSN tendrá acceso al remanente de sus recursos. Para el caso de los GSN que no requieran PAB, los recursos de la línea estarán disponibles a la firma del contrato.	67,28% el resto se canceló porque no se pudo concretar la inversión de Bus Rapid Transit-BRT que se tenía planificado hacer en el Estado de Yucatán.
Mejoramiento de la Gestión de la Inversión Pública Territorial PE-L1101	US \$21,9 millones	El objetivo de este componente es incentivar a las autoridades y operadores del SNIP de los GRRR participantes a la consecución de una mejor gestión de la inversión pública y a contribuir al monitoreo del cumplimiento de metas desde el GN, a través de un Esquema de incentivos que consistirá en el financiamiento de Proyectos prioritarios para el desarrollo territorial, desde la pre inversión hasta la ejecución de la inversión (expedientes técnicos y ejecución de obras), que se activará en función de la firma del CA y los avances en el cumplimiento de metas en gestión de la inversión pública.	Los criterios de evaluación del FONIPREL se basan en 6 características principales que se observan en un PIP o en un estudio de preinversión para su financiamiento: 1) calidad del proyecto o del estudio de preinversión (50%), 2) financiamiento suplementario asumido por el GR o GL (15%), 3) si forma parte de una mancomunidad o articulación de GRs (15%), 4) si se encuentra en una zona de frontera (5%), 5) cantidad de necesidades y recursos que posee el gobierno participante (10%), y 6) grado de ejecución financiera de los recursos asignados para gastos en proyectos de inversión (5%).	Terminado
Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional UR-L1038	US \$76,86 millones	Componente II—Inversiones para el desarrollo SN	El componente financiará: (i) estudios de preinversión que demanden la formulación de los proyectos a nivel ejecutivo; (ii) inversiones de los sectores vinculados al desarrollo urbano—tales como mejoramiento del hábitat, infraestructura de accesibilidad y conectividad, adaptación o mitigación de efectos de cambio climático, servicios y equipamiento urbano; y (iii) gastos de consultoría que demande la supervisión de las obras. Los criterios de elegibilidad y evaluación de las obras se describen en el Reglamento Operativo del Programa (ROP). El FC funcionará desde el inicio del programa con recursos especialmente asignados. Los proyectos de esta bolsa deberán también cumplir con criterios de elegibilidad establecidos en el ROP y se valorará principalmente: (i) la integralidad de la intervención; (ii) la consistencia con planes territoriales; (iii) la relación con otras intervenciones; (iv) los recursos de contraparte; (v) el avance en su preparación; y (vi) la contribución a la adaptación-mitigación al cambio climático. Participarán del FC, las 18 Intendencias Departamentales del interior y Montevideo.	89.19%

[1] El Reglamento Operativo establece los criterios para medir el grado de avance entre los que incluyen los avances en los planes de acción acordados y a ejecución de las obras.

## Anexo 2. Acciones relacionadas a mejoras en los SNIP por etapa, proyecto y país

Planificación y evaluación ex ante				Selección		Implementación		Evaluación ex post		Temas transversales	
País/Proyecto	Estrategias de inversión pública nacionales, sectoriales, y en GSN	Metodologías formulación/evaluación de proyectos	Mecanismos de financiamiento de la pre-inversión	Marco normativo (fortalecimiento del ente rector del SNIP por ejemplo)	Criterios de priorización	Contrataciones	Seguimiento a la ejecución	Metodologías	Sistemas de información (Banco de proyectos)	Acceso ciudadano a información	
Panamá (PN-L1100, 2014)		Diseño de guía metodológica para evaluación de riesgos									
Panamá (PN-L1066, 2011)		Capacitación en formulación y evaluación		Desarrollo de plan estratégico para el fortalecimiento institucional de la Dirección de Programación de Inversiones			Capacitación en seguimiento de proyectos		Banco de proyectos integrado con SAF		
México (ME-L1047, 2008)		Capacitación en formulación y evaluación									
México (ME-L1017, 2008)	Elaboración Planes de Desarrollo municipales	AT para la labor de estructuración de proyectos									
Argentina (AR-L1009, 2006)	Evidencia sobre las disposiciones relacionadas con la incorporación de organismos y fondos fiduciarios hasta la fecha excluidos del PN						Mejora del sistema de información sobre la ejecución presupuestaria de los PIP mediante la integración del BAPIN con el SIDIF	Elaboración de una metodología de análisis de resultados e impactos	Extensión a las provincias del BAPIN para la gestión de los proyectos de inversión en el ámbito provincial		
Argentina (AR-L1035, 2007)		Desarrollo de capacidades para la gestión del ciclo de proyectos y difusión del programa en el ámbito local	Elaboración de estudios de pre-inversión a nivel nacional, provincial y municipal					Apoyo a la gestión y evaluación de estudios			
Argentina (AR-L1149, 2012)		Desarrollo de capacidades para la gestión del ciclo de proyectos y difusión del programa en el ámbito local	Elaboración de estudios de pre-inversión a nivel nacional, provincial y municipal								
Bolivia (B00196, 2001)	Fortalecimiento de la administración financiera y subnacional, mediante la implantación y puesta en operación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA)										
Chile CH-0161, 2000	i) Profundizar la descentralización, mediante el traspaso gradual y selectivo de nuevas funciones y competencias a los gobiernos regionales y el incremento simultáneo de los recursos de inversión de decisión regional; ii) fortalecer técnicamente a los GORE para mejorar la planificación de las inversiones, la coordinación entre diferentes instrumentos y la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad; y iii) profundizar el proceso de descentralización de manera gradual y selectiva, dentro del horizonte político del nuevo gobierno.	Mejorar la calidad de las inversiones y su adecuada focalización, desarrollando la capacidad de las municipalidades y de las unidades técnicas del aparato desconcentrado de gobierno para planificar, evaluar, diseñar y ejecutar eficientemente proyectos de inversión			Financiamiento de inversiones de responsabilidad regional que sean elegibles según los criterios de priorización y selección de proyectos establecidos en las normas de funcionamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de los Gobiernos Regionales (GORE). Estas inversiones debían ser consistentes con los planes estratégicos regionales y los planes plurianuales de inversión y tendrían que pertenecer a los sectores financiados por la FNDR (educación, Salud, saneamiento, caminos rurales, pavimentación urbana, entre otros.						

País/Proyecto	Planificación y evaluación ex ante			Selección		Implementación		Evaluación ex post	Temas transversales	
	Estrategias de inversión pública nacionales, sectoriales, y en GSN	Metodologías formulación/evaluación de proyectos	Mecanismos de financiamiento de la pre-inversión	Marco normativo (fortalecimiento del ente rector del SNIP por ejemplo)	Criterios de priorización	Contrataciones	Seguimiento a la ejecución	Metodologías	Sistemas de información (Banco de proyectos)	Acceso ciudadano a información
Colombia (CO-L1126, 2013)	Mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos de la inversión pública a través del fortalecimiento del sistema de monitoreo y seguimiento de la inversión pública según las competencias legales que le corresponden al DNP						ii) Implementar el Módulo del Sistema General de Regalías (SGR) incluyendo el desarrollo de capacidades institucionales y técnicas requeridas para su funcionamiento; iii) implementar un módulo de visualización y georeferenciación de recursos y proyectos de inversión pública.		Diseñar una Plataforma Tecnológica Integrada de Información (PII) para la Inversión Pública;	
Ecuador (EC-L1084, 2011)			Financiamiento de estudios específicos y estudios generales para así concretar una cartera de proyectos de inversión en condiciones de obtener financiamiento e iniciar su ejecución inmediata y para que no tenga retrasos al inicio y durante su ejecución.							
Jamaica (JA-L1003, 2008; JA-L1013, 2010; JA-L1026, 2011)		Priorización de proyectos dentro del marco de inversión pública alineado a las prioridades del Gobierno		Aprobación del Marco y proceso de priorización de inversión pública. Public Investment Prioritization Framework						
Peru (PE-0217, 2002)		Capacitación en formulación y evaluación a regiones y municipios								
Peru (PE-L1012, 2005)				Propuesta normativa para mejorar programación de inversiones		Evaluación de la calidad del análisis de gestión de proyectos de gobiernos regionales	Sistema operativo de seguimiento y monitoreo de la inversión pública			

País/Proyecto	Planificación y evaluación ex ante			Selección		Implementación		Evaluación ex post	Temas transversales	
	Estrategias de inversión pública nacionales, sectoriales, y en GSN	Metodologías formulación/evaluación de proyectos	Mecanismos de financiamiento de la pre-inversión	Marco normativo (fortalecimiento del ente rector del SNIP por ejemplo)	Criterios de priorización	Contrataciones	Seguimiento a la ejecución	Metodologías	Sistemas de información (Banco de proyectos)	Acceso ciudadano a información
Peru (PE-L1017, 2006)	Incentivos para mejorar las capacidades de los equipos técnicos que formulan y evalúan PIP en los gobiernos subnacionales	Elaboración y difusión de metodologías específicas para formulación y evaluación de PIP	Mecanismos de financiamiento de la preinversión de PIP			Mecanismos para asegurar el cumplimiento de los objetivos de los PIP y proteger el presupuesto de las unidades ejecutoras eficientes.				
Peru (PE-L1027, 2007)								Marco conceptual y metodológico para la evaluación ex post de PIP		
Peru (PE-L1101, 2012)	Mejora de capacidades de los gobiernos subnacionales y entes rectores	Incorporación de aspectos medio-ambientales en la formulación de PIP					Sistema operativo de seguimiento y monitoreo de la inversión pública	Marco conceptual y metodológico para la evaluación ex post de PIP		
Paraguay (PR-L1043, 2009 y PR-L1047,2012)		La DSIP elabora y difunde metodologías de análisis económico y social de pre inversión (en desarrollo para tres sectores) y detalla los procesos en el sistema. Metodología de Value for Money y un Comparador Público-Privado para el análisis de proyectos de APP.		Sistema de Inversión Pública (SIP) institucionalizado, con funciones y estructura establecidas, reglamentado y en operación. Roles de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y del MH en los procesos del SIP, definidos e institucionalizados. Decreto que establece el SNIP promulgado (D. 8312 de 2012). Resolución Ministerial No.94 de 2012, por la cual se organiza la estructura orgánica general y funcional del M.				Metodología de Value for Money y un Comparador Público-Privado para el análisis de proyectos de APP.	Se desarrolló un sistema informático para el SIP con inicio de operación programada para el 2012, y todos los proyectos de inversión pública deberán ingresar al SIP a través de dicho sistema. En el PGN del 2012 se tenía más de 200 proyectos de inversión pública.	
Paraguay (PR-L1101, 2015)		Mejoramiento de las capacidades para la gestión de los programas de inversión pública. (i) el fortalecimiento de las capacidades de los cuadros técnicos del SNIP; (ii) el fortalecimiento de la etapa de pre-inversión; y (iii) el mejoramiento de los procesos de programación presupuestaria y la gestión fiduciaria.	Fortalecimiento de la etapa de pre-inversión; Decreto del Poder Ejecutivo que establece la capitalización del Fondo de Pre-inversión Resolución Ministerial que crea una dirección especializada para la gestión exclusiva de proyectos estratégicos en las fases de pre-inversión e inversión	Fortalecimiento del marco estratégico, legal e institucional del SNIP. Desarrollo de un marco estratégico y normativo del SNIP; y fortalecimiento de los procesos y herramientas de la DSIP como el ente rector del SNIP. Aprobación por Decreto Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Paraguay 2030". Aprobación de un Decreto que vincula la los presupuestos institucionales del PGN con el PND; (ii) remisión al Congreso del proyecto de Ley de Inversión Pública; y (iii) la implementación de un Plan de Fortalecimiento Institucional de la DSIP.	Poner en práctica la Ley de APP para el financiamiento y la gestión de grandes proyectos de inversión pública. Dictamen de viabilidad de la DSIP del MH sobre los estudios de pre-factibilidad de al menos dos proyectos de inversión bajo la modalidad de APP				Mejorar el sistema de información de la DSIP para la gestión y el monitoreo de proyectos de inversión pública	