

Marco conceptual y analítico

**Sistematización de los
Sistemas Nacionales de
Inversión Pública**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Marco conceptual y analítico. Sistematización de los sistemas nacionales de inversión pública

Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) están formados por el conjunto de instituciones estatales que rigen el proceso de inversión pública en un país. Cuentan con metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de estos proyectos, y son claves para potenciar el impacto económico y social de la inversión pública a través de una mejora en la calidad y eficiencia del gasto público.

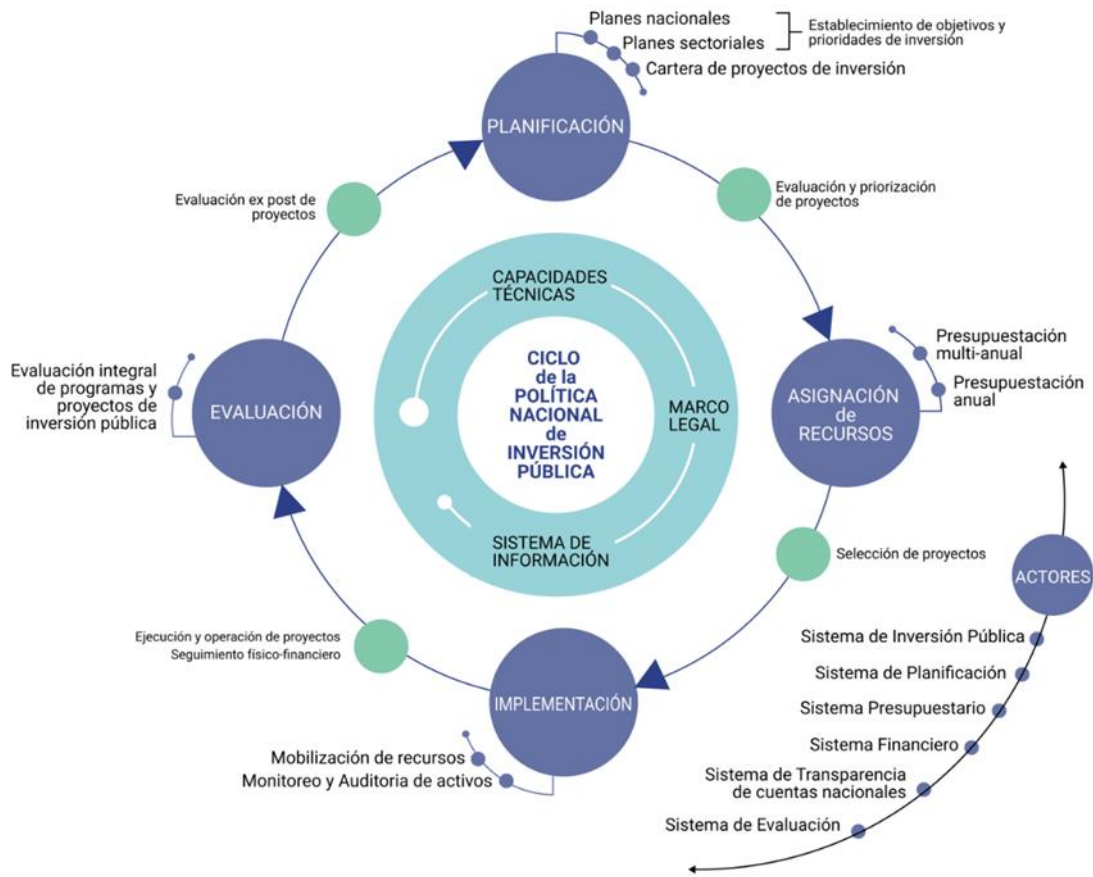
1. El ciclo de la política nacional de inversión pública¹

El ciclo de la inversión pública nacional (Figura 1) consta de al menos cuatro fases², cada una de ellas conformadas por distintos procesos en los que interactúan actores de distintos sectores del Estado, el mercado y la sociedad civil: 1) Planificación de la inversión pública, 2) Asignación de recursos públicos a sectores y proyectos, 3) Implementación y gestión de activos de inversión pública y 4) Evaluación ex post de la inversión.

¹ Considerando que las políticas públicas se configuran como una línea de conducta general para los gobiernos y las administraciones públicas y que, en tal sentido, guían los procesos de toma de decisiones al interior del Estado (Sadler & Verheem, 1996), la inversión pública es una política pública, toda vez que esta se da a sí misma objetivos y metas a alcanzar para la satisfacción de las demandas sociales y los problemas públicos. En su calidad de política pública, su operacionalización a niveles institucionales depende de la traducción de la política a planes, programas y proyectos, que incluyan variables técnicas, estrategias, plazos, mediciones y resultados.

² Adaptado de: International Monetary Fund (2018) y World Development Bank (1998).

Figura 1
Ciclo de la política nacional de inversión pública



Fuente: elaboración propia

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

Cuadro 1
Ciclo de la política nacional de inversión pública
Características según fase

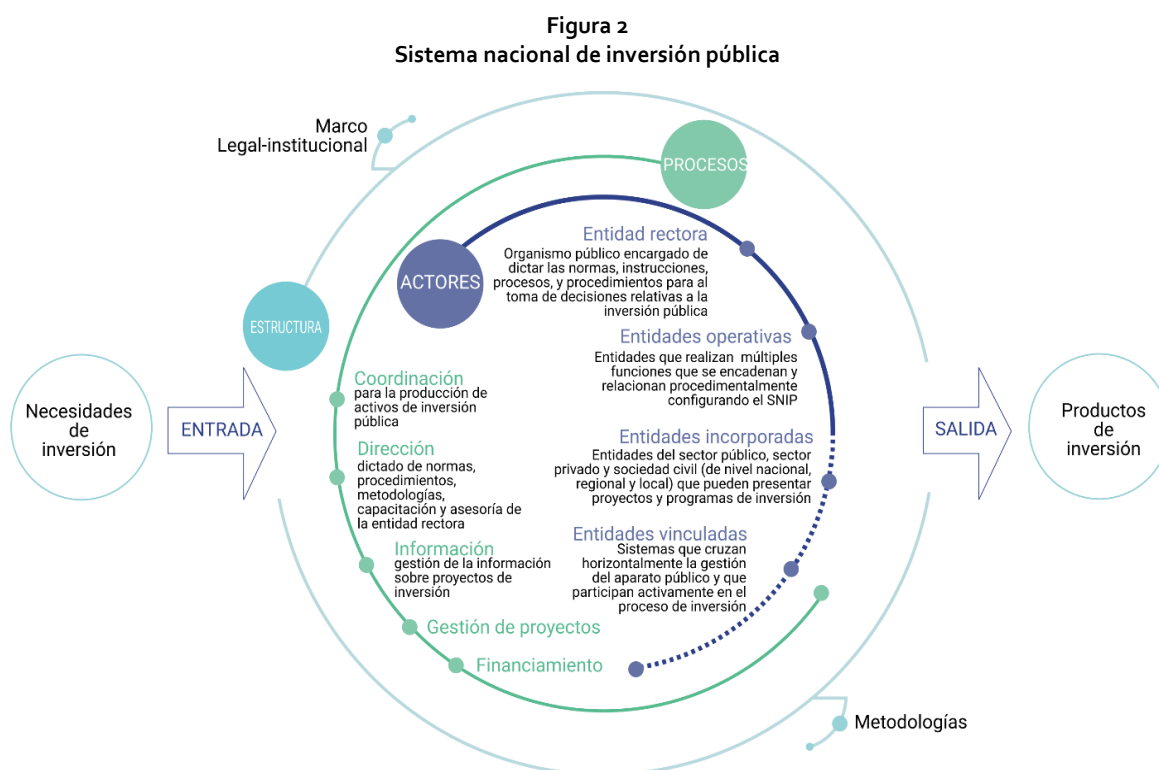
Fase	Características institucionales
Planificación	<p>Se publican estrategias (o planes) nacionales y/o sectoriales de inversión pública. Se considera el costeo de proyectos en las estrategias (o planes) nacionales y/o sectoriales de inversión pública. Se incluyen indicadores de productos y resultados en los proyectos de inversión. Estrategias o planes de inversión permiten conjuntos de proyectos asociados (intersectorial, por sector, en un territorio). Lineamientos estratégicos de inversión son consistentes con planificación nacional / sectorial de mediano o largo plazo.</p>
Asignación de recursos / presupuestación	<p>Presupuestación multianual: El gasto en capital (inversión pública) se proyecta a nivel multianual por ministerio. Existen techos para el gasto en inversión para los ministerios (o para los programas de inversión sectorial). Se publican proyecciones del costo total (ciclo de vida) de los proyectos grandes de inversión.</p> <p>Integralidad del presupuesto: La información de proyectos de inversión financiados por a) agentes externos y b) por alianzas público-privados es incluido en el presupuesto nacional. Existe un gasto significativo en capital por entidades extrapresupuestarios que no se expresa en el presupuesto, o que no tiene autorización por el congreso. Presupuesto unificado (gasto en capital y gastos recurrentes).</p>
Evaluación	<p>Existencia de auditorías ex post de los proyectos de inversión, y de las estrategias o planes de inversión nacional o sectorial.</p>
Transversales	<p>Participación, transparencia y rendición de cuentas en el ciclo de la política nacional de inversión pública. Coordinación con niveles subnacionales.</p>

Fuente: Elaboración propia basada en: *International Monetary Fund* (2018), NUJ/CEPAL/ILPES (2018), *World Development Bank* (1998).

2. Sistemas nacionales de inversión pública

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

Los SNIP, en tanto sistemas, se encuentran conformados por actores, procesos e interacciones, los cuales se encuentran regulados por una estructura determinada (Figura 2). Esta estructura define los roles de cada actor y las normas, requisitos y estándares para el desarrollo de los procesos específicos y las interacciones dentro del sistema.



Fuente: elaboración propia

Dentro de los actores de los SNIP pueden identificarse al menos tres tipos de entidades³:

- **Entidad rectora:** Son organismos que dictan normas, instrucciones, diseñan procesos y procedimientos para ser considerados en la toma de decisiones sobre inversión pública. Realizan funciones de coordinación y dirección dentro del sistema. Se entiende como entidad rectora de los SNIP a aquel organismo público encargado de dictar las normas, instrucciones, procesos, y procedimientos que deben ser considerados cuando se toman decisiones relativas a la inversión pública. A modo de ejemplo, pueden mencionarse los Ministerios de Planificación y los Ministerios de Hacienda o Finanzas como organismos públicos a los que se les ha asignado el rol entidades rectoras del SNIP en algunos países.
- **Entidades operativas:** estas entidades realizan múltiples funciones que se encadenan y relacionan procedimentalmente configurando el SNIP. Cada una debe mantenerse, entregar productos, adaptarse y dar cumplimiento de acuerdo con sus objetivos específicos, relacionándose e integrándose a través del proceso de preparación y evaluación de proyectos de inversión pública.
- **Entidades vinculadas:** Son sistemas que cruzan horizontalmente la gestión del aparato público y que participan activamente en el proceso de inversión. Tal es el caso, por ejemplo, los organismos públicos encargados del presupuesto nacional; los organismos encargados de la planificación nacional; los organismos encargados de las cuentas nacionales; organismos de fiscalización y transparencia, por mencionar algunos.

³ Clasificación adaptada de Ortegón, E., & Pacheco, J. F. (2004a, 2004b).

- **Entidades incorporadas:** Son aquellas entidades del sector público, sector privado y sociedad civil (de nivel nacional, regional y local) que pueden presentar proyectos y programas de inversión para su aprobación y posterior ejecución con fondos públicos. Tal es el caso de: todas las instituciones del gobierno central; entidades descentralizadas y desconcentradas; Consejos y Gobiernos Regionales; Gobiernos locales y Municipalidades y Universidades públicas. La delimitación de entidades incorporadas depende de la normativa vigente en cada país.

En términos generales, la estructura de los sistemas regula la interacción entre los actores (definiendo roles, funciones y atribuciones) y condiciona los procesos en los que participan. La estructura es el componente que integra las partes del sistema en un todo.

Dada la heterogeneidad –en términos de densidad y precisión- de este componente en los países de la región, se agrupa la diversidad de elementos que conforman la estructura dos niveles dentro de la misma: legal-institucional y procedimental-metodológico.

En el nivel legal-institucional se ubica el cuerpo normativo que define las entidades, sus funciones y responsabilidades dentro del sistema. Se trata de leyes, decretos, reglamentos e instructivos que son de orden obligatorio para cada entidad. En el caso de los SNIP, se trata de las normas que sustentan el andamiaje del sistema de inversiones y el lugar que cada una de las entidades involucradas ocupa en él.

En este nivel también se encuentran las normas que regulan ciertas formas de relación entre las entidades del sistema de inversiones y otras entidades vinculadas (pertenecientes a otros sistemas). Tal es el caso de las relaciones de coordinación con otros sectores de la administración pública, con los distintos niveles territoriales y con el sector privado, por ejemplo, las regulaciones sobre la conformación de alianzas público-privadas, u otros actores del entorno.

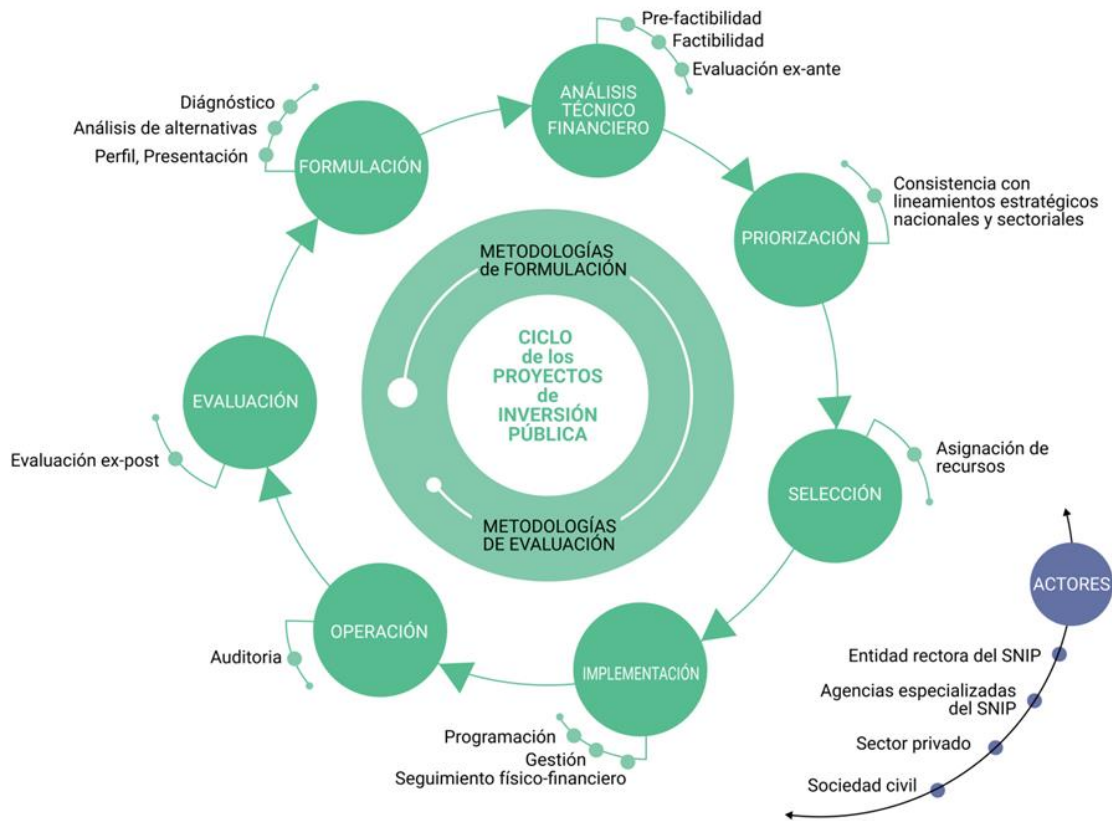
En el nivel procedimental-metodológico se ubican los cuerpos teóricos que regulan procesos técnicos y operativos dentro del sistema. En el caso de los SNIP, se trata –principalmente- de las metodologías que regulan la preparación, presentación, priorización, selección, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos de inversión pública –es decir, los distintos procesos vinculados al ciclo de gestión los proyectos de inversión pública-.

La estructura de los SNIP, a su vez, se encuentra afectada y condicionada por elementos que no pertenecen específicamente al sistema, sino que provienen del entorno. Se trata, por ejemplo, de Constituciones nacionales y estatales; leyes marco de presupuesto o fiscales; normativas generales de planificación nacional; acuerdos internacionales; por mencionar algunos.

La adopción de metodologías en los SNIP responde a la necesidad de homogeneizar y dar consistencia a las demandas de recursos para inversión en las distintas áreas y sectores específicos: para evaluar adecuadamente programas y proyectos, los países deben determinar cómo fueron enunciados, cuál es su enfoque metodológico y cómo serán evaluados sus beneficios económicos, sociales y ambientales. Las estructuras de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos tienden a ser similares en los países de la región, variando sólo el grado de profundidad en que se tratan los temas.

Los procesos que tienen lugar dentro de los SNIP son aquellos que permiten transformar las entradas del sistema (necesidades de inversión) en salidas (productos de inversión) y en tal sentido se encuentran vinculados al ciclo de la gestión de proyectos de inversión. Los procesos específicos que se desarrollan en el marco de los SNIP se encuentran intrínsecamente vinculados a las etapas del ciclo de gestión de proyectos de inversión pública nacional –ciclo en el cual participan otros actores y sistemas (Figura 3)—como también a las funciones de los SNIP

Figura 3
El ciclo de la gestión de proyectos de inversión pública



Fuente: elaboración propia

El funcionamiento del sistema se fundamenta sobre los siguientes principios⁴:

- Eficiencia en la asignación de recursos
- Compatibilidad de políticas, planes y programas de desarrollo
- Delimitación de responsabilidades
- Oportunidad y racionalidad en la toma de decisiones
- Complementariedad de esfuerzos
- Sostenibilidad operativa
- Centralización normativa y descentralización operativa

⁴ Ortegón, E., & Pacheco, J. F. (2004a).

El Cuadro 2 sintetiza algunas características institucionales que, por ser aspectos estructurales, buscan garantizar la eficiencia, la eficacia y la transparencia en los procesos que conforman el ciclo de la gestión de proyectos de inversión pública.

Cuadro 2
El ciclo de la gestión de proyectos de inversión pública
Criterios institucionales

Fase	Dimensiones institucionales
Análisis técnico-financiero; Evaluación ex ante	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyectos de inversión sujetos a evaluación costo-beneficio estandarizadas y publicadas. Proceso apoyado por un ente central. 2. Consistencia metodológica en la preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. 3. Evaluación independiente de los proyectos lo cual permite credibilidad en la selección de los proyectos de inversión. 4. Incorporación de riesgo en la evaluación ex ante. 5. Incorporación de riesgo asociado a la gestión de desastres en la evaluación ex ante (adaptación al cambio climático). 6. Incorporación de temas asociados a la mitigación del cambio climático en la evaluación ex ante (precio de carbono)
Selección	Existencia de una autoridad reconocida y con atribuciones suficientes para aprobar o rechazar proyectos de inversión.
Implementación	Eficiencia de los procesos de compras públicas, de presupuestación y seguimiento de la implementación y operación de los proyectos de inversión pública.
Operación	Existencia de un registro de activos, para dar seguimiento a su mantención.
Evaluación ex post	Desarrollo de evaluaciones para mejorar el proceso de inversión pública.
Transversales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparencia y rendición de cuentas 2. Participación ciudadana en procesos de formulación, en procesos de selección 3. Marcos legales adecuados 4. Sistemas de información 5. Capacitación. 6.

Fuente: adaptado de Rajaram, A., Le, T. M., Biletska, N., & Brumby, J. (2010); Rajaram, A., Le, T. M., Biletska, N., & Brumby, J. (2014); International Monetary Fund (2018).

Los SNIPs cumplen funciones específicas dentro del ciclo de la inversión pública nacional. Tales funciones se encuentran distribuidas entre los subsistemas que conforman el SNIP. Sin embargo, a pesar de la descentralización operativa que rige el funcionamiento del sistema, todas las funciones de este se encuentran coordinadas por un ente/organismo rector. La coordinación y retroalimentación entre funciones es clave, para evitar ineficiencias y duplicaciones. Es por ello que es importante la existencia de una clara delimitación de responsabilidades, atribuciones y competencias dentro de cada subsistema del SNIP.

Las funciones que realiza el sistema se han caracterizado de la siguiente manera⁵:

- a) **Producción:** se trata de la función general de transformación de necesidades de inversión en productos de inversión. Se trata de un proceso complejo, por cuanto intervienen simultáneamente entidades que tienen especializaciones diversas como Educación, Salud, Empresas, ONG, etc. (entidades vinculadas e incorporadas).
- b) **Coordinación y Dirección:** esta recae principalmente en el órgano rector, el cual dicta normas, genera procedimientos, metodologías, capacita, asesora y cuenta con un subsistema de información que utiliza medios tecnológicos (computación). De esta manera, centraliza la información del sistema y la distribuye según necesidades. Esta función

⁵ Clasificación adaptada de Ortegón, E., & Pacheco, J. F. (2004^a, 2004^b).

idealmente responde a generar orden dentro del sistema, propende a conservar la coordinación⁶ horizontal y vertical.

- c) **Control:** la función de control recaería en el Organismo Rector en tanto verifica que la inversión se ajuste a las políticas de gobierno. También lo ejercen otros sistemas como:
- El Presupuestario, en lo que respecta a asignación, seguimiento y ejecución de los fondos públicos.
 - Tesorería, para la disponibilidad de los recursos.
 - Contabilidad gubernamental; colaborar en todas las actividades requeridas por el organismo contralor con el fin de dar transparencia a la utilización de las finanzas públicas.
 - Endeudamiento externo o crédito público; especialmente en países donde la inversión pública se financia en su mayoría con recursos externos.
 - Poder legislativo y la ciudadanía, aunque no están incorporados formalmente también ejercen control, estos deberían estar incorporados en el sentido de obtener retroalimentación en forma sistemática. Esto además ayudaría a transparentar y equilibrar el sistema.
- d) **Información** esta función no sólo se refiere a las necesidades propias de los procedimientos administrativos del sistema y las necesidades de coordinación también debe incorporar la información para la comunidad –como, por ejemplo, la difusión de resultados-. Los Bancos de Proyectos son herramientas del subsistema de información, que tienen como objetivo nutrir a los SNIP de un inventario de los proyectos cualquiera sea la etapa o fase en que éstos se encuentren, con la finalidad de disponer de información confiable y oportuna que apoye el proceso de análisis y toma de decisiones. Generalmente los Bancos de Proyectos se estructuran en módulos que permiten a los distintos usuarios contar con información acerca del tipo de financiamiento, presupuesto, ejecución y evaluación, entre otros.
- e) **Financiamiento:** en materia de inversión pública, el financiamiento corresponde a recursos económicos y financieros que otorgan respaldo y hacen posible la implementación de programas y proyectos, lo que hace posible el cumplimiento de los objetivos planteados por los SNIP. Existen dos categorías principales de fuentes de financiamiento: internas y externas. Las fuentes internas representadas principalmente por el sistema presupuestario, esto es: aportes del Gobierno Central, fondos otorgados por entidades descentralizadas, gobiernos locales y aportes de la comunidad. En la mayor parte de los casos el sistema presupuestario (financiamiento) se vincula procedimentalmente al SNIP y en otros, es el mismo organismo rector. Las fuentes externas corresponden a préstamos externos que se sancionan con organismos bilaterales, multilaterales y Gobiernos de otras naciones y donaciones realizadas por organismos internacionales y otros Gobiernos.

⁶ Las relaciones de coordinación pueden clasificarse en al menos tres tipos. Coordinación vertical: (desde lo estratégico a lo operativo) la coordinación vertical se produce entre aquellas entidades que participan directamente en la producción de bienes y servicios de inversión pública. Coordinación horizontal: (entre instituciones del mismo nivel) la coordinación horizontal se produce entre entidades que forman parte de la estructura organizacional del Estado y la administración pública, quienes intervienen de forma transversal, apoyando el proceso productivo que realizan los sistemas verticales. Coordinación inter-niveles: (entre lo macro y lo micro) se trata de relaciones de coordinación para articular el nivel nacional con el regional y local (Ortegón, E., & Pacheco, J. F. (2004a)).

Bibliografía

- International Monetary Fund (2018). Public Investment Management Assessment - Review and Update. Serie: Policy Papers
- Máttar, Jorge y Luis Mauricio Cuervo (CEPAL) (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- Naciones Unidas. CEPAL. ILPES (2018). Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano. LC/TS.2017/98/Rev.1. Enero
- Ortegón, E., & Pacheco, J. F. (2004a). Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. Santiago de Chile: CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área de Proyectos y programación de inversiones. Serie Manuales, (34)
- Ortegón, E. & Pacheco, J. F. (2004b). Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. Serie Manuales (34). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL
- Rajaram, A., Le, T. M., Biletska, N., & Brumby, J. (2010). A diagnostic framework for assessing public investment management. World Bank policy research working paper, (5397)
- Rajaram, A., Le, T. M., Biletska, N., & Brumby, J. (2014). A Unified Framework for Public Investment Management;
- Sadler, B. & Verheem, R. (1996) Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions. (Report no. 53), Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague, The Netherlands
- World Development Bank (1998). Public Expenditure Management Handbook. Washington, US.