



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

# Planificación y priorización ex ante de la inversión pública en los Países Andinos

Edna Armendáriz  
Leandro Andrián  
Eduardo Contreras  
Jorge Hirs

División de Gestión Fiscal  
(IFD/FMM)

Departamento de Países  
del Grupo Andino  
(CAN/CAN)

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-2171

Mayo 2021



# BID

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## Planificación y priorización ex ante de la inversión pública en los Países Andinos

Edna Armendáriz  
Leandro Andrián  
Eduardo Contreras  
Jorge Hirs

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Planificación y priorización ex ante de la inversión pública en los países andinos / Edna Armendáriz, Leandro Andrián, Eduardo Contreras, Jorge Hirs.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2171)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public investments-Andes Region. 2. Fiscal policy-Andes Region. I. Armendáriz, Edna. II. Andrián, Leandro. III. Contreras, Eduardo. IV. Hirs, Jorge. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Grupo Andino. VII. Serie. IDB-TN-2171

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 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.



# **Planificación y priorización ex ante de la inversión pública en los países andinos**

*Edna Armendáriz, Leandro Andrián, Eduardo Contreras y Jorge Hirs<sup>1</sup>*

## **Resumen**

Una de las causas del bajo impacto que tiene la inversión pública en el crecimiento económico en algunos países es la falta de planificación y priorización ex ante en los procesos de inversión. Las etapas de planificación y priorización revisten una importancia fundamental para que la inversión pública tenga un impacto en el crecimiento de largo plazo. En este documento se analiza dichas etapas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Se observa, que en general, los países han avanzado mejorando la calidad de sus procesos. Sin embargo, existe espacio de mejoras, por ejemplo, en lo concerniente a la inversión pública de los gobiernos subnacionales y los proyectos de las asociaciones público-privadas. Este trabajo intenta echar luz sobre los procesos de priorización y planificación de la inversión pública, a la vez que se sugieren recomendaciones de política para mejorarlos.

**Códigos JEL:** H54, H57, H61, H76.

**Palabras Claves:** SNIPs, inversión pública, pre-inversión, planificación, priorización, políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Se agradece el trabajo de los consultores Fernando Cartes, Loreto Tamblay y Alejandro Gálvez, que recolectaron y sistematizaron información para Ecuador, Bolivia y Perú.

## Introducción

Una de las causas del bajo impacto que tiene la inversión pública en el crecimiento económico en algunos países es la falta de planificación y priorización ex ante en los procesos de inversión. Warner (2014) estima que existe un bajo impacto de la inversión pública en el crecimiento y encuentra además que las etapas de planificación y priorización revisten una importancia fundamental para que la inversión pública tenga un impacto en el crecimiento de largo plazo. De esta manera, tomar seriamente y salvaguardar el proceso de toma de decisiones frente a intereses particulares que pueden distorsionar las decisiones permite incrementar la eficiencia con la que se gestiona la inversión pública en los países, de modo de profundizar el impacto de la misma en el crecimiento económico.

El adecuado funcionamiento de las instituciones que dirigen la forma en que se planifica, evalúa e implementa la inversión pública es esencial para lograr una mayor eficiencia y un mayor impacto económico en los procesos de inversión. Tal como resaltan Ardanaz, Briceño y García (2019), un ciclo de proyectos de inversión que sea capturado por intereses de corto plazo e ignore las evaluaciones económicas y sociales concernientes tiene, por ejemplo, una mayor probabilidad de derivar en obras inconclusas o “elefantes blancos”, y de repercutir negativamente en el bienestar de la población. Para evitar estos resultados indeseados, existen los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP), un conjunto de normas, procedimientos, instrumentos, capacitación, información y uso de tecnologías que rigen la inversión pública durante todo el ciclo del proyecto y guardan una enorme relevancia para la consecución de una gestión eficiente de la inversión pública.

Para los países andinos, un trabajo previo detectó que las etapas de planificación y priorización eran puntos débiles en el ciclo de la inversión pública (Armendáriz et al., 2016).<sup>2</sup> El presente estudio, por su parte, observa que los países de la región andina tienen fallas en algunas dimensiones, como las de “Guías estratégicas” (en tanto aproximación de la planificación), “Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/Precios sociales”, “Evaluación de proyectos” y “Selección de proyectos” (estos últimos tres como aproximación de la priorización). Entre los países de la región andina, Colombia se destaca en planificación. Esto parece deberse en parte a la tradición que el país tiene en la planificación del desarrollo y la fuerza del órgano rector del SNIP, radicado en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por otro lado, los resultados de Perú en cuanto a la priorización (especialmente en el área de evaluación de proyectos) son superiores al resto de los países, pero aun así hay espacio de mejora. En general, la planificación aparece como más fuerte que la priorización de proyectos en los países andinos, excepto por Perú.<sup>3</sup> Todo lo

---

<sup>2</sup> La medición de la eficiencia de la gestión de la inversión pública es un aspecto que se ha tratado de forma relativamente reciente en la literatura, donde se destaca el trabajo de Dabla-Norris et. al. (2011) como uno de los primeros en abordar el tema. En dicho estudio se estima un índice de eficiencia de la inversión pública sobre la base de cuatro dimensiones que caracterizan la gestión de la inversión pública. No obstante, ese estudio no consideró a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC). El trabajo de Armendáriz et al. (2016) ha llenado esta brecha de conocimiento para la ALC con adecuaciones a la realidad de la región.

<sup>3</sup> Cabe señalar que tanto en Bolivia como en Ecuador el ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) también se sitúa en la entidad de planificación respectiva.

anterior, apunta a coincidir con los hallazgos de estudios previos (véase Armendáriz et al. [2016] para mayor detalle).

El presente documento desarrolla un análisis más profundo de los procesos e instrumentos de planificación y priorización del gasto de inversión pública en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Para tal fin, sobre la base de los hallazgos de trabajos anteriores,<sup>4</sup> se definió una metodología, que incluyó el diseño de una encuesta para recopilar información en cada uno de los países y evaluar los procesos e instrumentos de planificación y priorización de la inversión pública. Adicionalmente, se realizaron misiones a los distintos países con el fin de recoger información cualitativa mediante entrevistas a funcionarios sobre los respectivos SNIP. De esta manera, este trabajo presenta los principales hallazgos y plantea un conjunto de recomendaciones para fortalecer la planificación y priorización en los SNIP de los países andinos, con el fin de generar una mayor eficiencia en la gestión de la inversión pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se presenta una breve descripción de las principales características de los SNIP de los países de la región andina. La segunda sección describe la metodología que se ha empleado, incluyendo la encuesta realizada. En la tercera sección se presentan los principales resultados encontrados en términos regionales y específicos por país. Por último, la cuarta sección expone las conclusiones y recomendaciones, en consonancia con los resultados encontrados en cada país, para que –a partir de allí– pueda mejorarse la eficiencia de sus SNIP.

## **Principales características de los SNIP de los países andinos**

### ***Bolivia***

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) boliviano se compone de un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para las entidades del sector público, entre las cuales destacan: i) la Ley 1.178 de 1990, que define los sistemas de administración y control; ii) la Resolución Suprema 216.768 de 1996, que establece las normas básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, y iii) la Ley 777 de 2016, que modifica parcialmente la regulación anterior y crea el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE).<sup>5</sup>

Bajo el nuevo esquema creado por la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE),<sup>6</sup> el enfoque de ciclo de vida del proyecto cambia para convertirse en un enfoque del ciclo de gestión de la inversión. De esta manera, la inversión pública en Bolivia se enmarca en el SPIE, que se compone de tres subsistemas: el Subsistema de Planificación (SP), el

---

<sup>4</sup> Véanse los siguientes trabajos: FMI (2017), OCDE (2016), Banco Mundial (2018).

<sup>5</sup> Esta ley crea el Subsistema de Planificación, el Subsistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo, y el Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes. Según la Ley del Sistema de Planificación del Estado, el ámbito de aplicación de este sistema comprende a las siguientes entidades públicas: i) Órgano Legislativo; ii) Órgano Ejecutivo; iii) Órgano Judicial; iv) Órgano Electoral; v) Tribunal Constitucional Plurinacional; vi) Instituciones de Control y Defensa de la Sociedad y del Estado; vii) Entidades Territoriales Autónomas; viii) Empresas Públicas, y ix) Universidades Públicas.

<sup>6</sup> Véase la Ley 777 del 21 de enero de 2016.

Subsistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo (SIPFE) y Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes (SEIP).

El órgano rector del SPIE es el Ministerio de Planificación del Desarrollo, a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). En lo concerniente a la aprobación, los proyectos del gobierno central que son financiados con recursos nacionales requieren el aval del órgano rector. A su vez, dependiendo de la modalidad de financiamiento, los proyectos pueden ser aprobados por la máxima autoridad ejecutiva del órgano rector o por el ministerio/secretaría nacional y el órgano rector del SNIP.

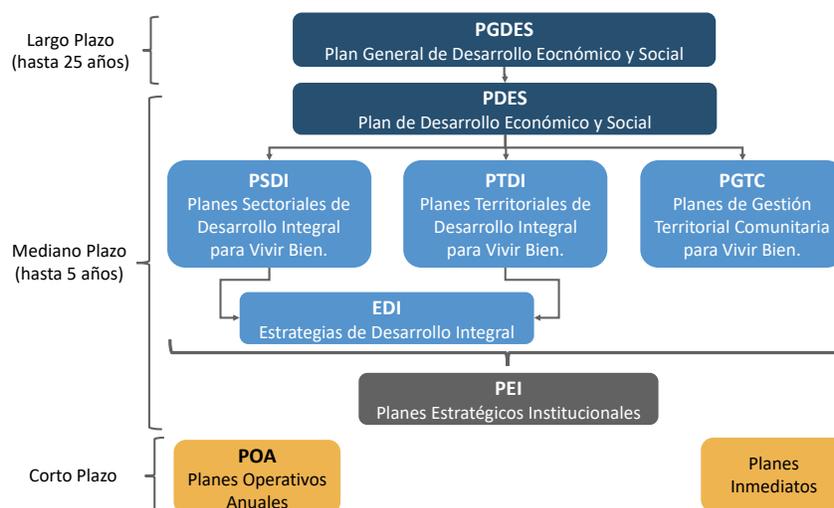
En lo referente a la planificación, el SPIE cuenta con el SP, constituido por un conjunto de planes de corto, mediano y largo plazo de todos los niveles del Estado. Bajo este sistema, la planificación a corto plazo está definida por los Planes Operativos Anuales (POA)<sup>7</sup> y los planes anuales de ejecución de las entidades públicas. Además, dentro de la planificación de corto plazo se encuentran los planes inmediatos, con una duración de hasta dos años. Por su parte, la planificación de mediano plazo, definida como aquella que no excede más de cinco años, está contemplada en: i) el Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien; ii) los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI); iii) los Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI); iv) los Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (PGTC); v) los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), y vi) los Planes de Empresas Públicas. Por último, la planificación de largo plazo, que se realiza con un horizonte máximo de 25 años, está constituida en el Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien (PGDES) (véase el gráfico 1). Cabe resaltar que, el PGDES y el Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien son de cumplimiento obligatorio para las entidades públicas dentro del rango de aplicación de la Ley 777.

---

<sup>7</sup> Los planes Operativos Anuales (POA) conforman la programación de acciones de corto plazo de cada entidad pública señalada en el ámbito de aplicación, y son aprobados por la máxima autoridad ejecutiva correspondiente.

**Gráfico 1**

**Esquema Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Autonomías (2016).

En Bolivia, el SIPFE se encarga de identificar a las entidades ejecutoras,<sup>8</sup> las cuales son responsables de la aprobación, el archivo y la custodia de los estudios de preinversión.<sup>9</sup> Estas entidades ejecutoras elaboran un Informe Técnico de Condiciones Previas (ITCP), así como Términos de Referencia con Presupuesto Referencial, que deben ser aprobados por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad ejecutora.<sup>10</sup> Posteriormente, se prepara el Estudio de Diseño Técnico de Preinversión (EDTP), el cual también debe ser aprobado por la misma entidad ejecutora, y se envía un dictamen con carácter de declaración jurada para fines de

<sup>8</sup> “Entidades del Órgano Ejecutivo Plurinacional, Entidades Autárquicas, Entidades Descentralizadas, Entidades Desconcentradas, Empresas Públicas, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, instituciones de control y defensa del Estado y de defensa de la Sociedad, los Órganos Legislativo, Judicial y Electoral, el Tribunal Constitucional Plurinacional, Entidades Territoriales Autónomas y Universidades Públicas Autónomas” (Ley 777).

<sup>9</sup> Resulta interesante que, si bien el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) es la autoridad superior del Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo (SEIF-D), y que por lo tanto entre sus atribuciones se encuentran diseñar las políticas de inversión y financiamiento para el desarrollo, así como mejorar y establecer los instrumentos normativos y técnicos metodológicos del SEIF-D, la correcta y oportuna aplicación de dichos instrumentos es de completa responsabilidad de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión pública.

<sup>10</sup> El Reglamento Básico de Preinversión boliviano se establece que, independientemente del tamaño, la complejidad o el monto de la inversión, para la ejecución de proyectos de inversión pública se debe elaborar un Estudio de Diseño Técnico de Preinversión (EDTP). Sin embargo, antes de ello, las entidades ejecutoras deberán preparar un Informe Técnico de Condiciones Previas (ITCP), a fin de identificar los factores que pudieran afectar la viabilidad del proyecto y que deberían ser tomados en cuenta en el EDTP. Una vez que el ITCP sea aprobado por la máxima autoridad ejecutiva, la entidad ejecutora deberá elaborar el EDTP.

monitoreo y control al Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)<sup>11</sup> y al VIPFE.<sup>12</sup> Así, en el caso de Bolivia, las entidades ejecutoras son responsables de identificar, evaluar, revisar y aprobar la evaluación, la priorización, la ejecución y el cierre de las iniciativas de inversión. Por eso, esta situación genera un conflicto de interés, ya que la propia entidad ejecutora de un proyecto autocalifica la evaluación del mismo. Cabe resaltar que solo en caso de que se presente una postulación a financiamiento externo se remite el EDTP al VIPFE para su revisión independiente.

El proceso de presentación de iniciativas de inversión pública en Bolivia ha mostrado cambios desde la creación del SNIP hasta hoy. Ha pasado de tener un enfoque de ciclo de vida del proyecto a basarse en un enfoque de ciclo de gestión de proyectos. La coherencia entre los planes de desarrollo en sus distintos niveles jerárquicos y los proyectos de inversión de cada entidad ejecutora se analiza como parte del proceso de elaboración de los planes. En esta fase se identifican a priori las iniciativas de inversión que se deben levantar para el logro de los objetivos establecidos en los planes. En este contexto, cada año el Ministerio de Economía y Finanzas (MEFP) informa a los ministerios sectoriales y otras entidades los techos presupuestarios para tener en cuenta para la elaboración de los POA. Posteriormente, los POA, junto con el presupuesto institucional, son remitidos al MEFP para su revisión, ajuste, agregación y consolidación.

La priorización de iniciativas de inversión es responsabilidad de las entidades ejecutoras en sus distintos niveles, y obedece al logro de las metas que cada entidad ha propuesto en sus planes de desarrollo de corto y mediano plazo, bajo la restricción del techo presupuestario que cada año informa el MEFP. Las entidades a cargo de los programas y proyectos son las responsables de realizar el seguimiento de dichos planes, aunque el VIPFE también aplica un monitoreo de los proyectos.

El Sistema de Inversión Pública de Bolivia identifica cinco tipologías de proyectos: i) Proyecto de Desarrollo Empresarial Productivo; ii) Proyecto de Apoyo al Desarrollo Productivo; iii) Proyectos de Desarrollo Social; iv) Proyectos de Fortalecimiento Institucional, y v) Proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico. A su vez, cada una de estas tipologías de proyectos cuenta con un enfoque propio de evaluación ex ante.<sup>13</sup> Para la priorización mencionada, en el proceso de selección se conjugan, además de la evaluación ex ante, aspectos sociales, económicos, técnicos e institucionales, y criterios tales como la

---

<sup>11</sup> El Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) es responsable del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE).

<sup>12</sup> Entre las atribuciones del VIPFE cabe mencionar las siguientes: diseñar las políticas de inversión y financiamiento para el desarrollo, mejorar y establecer los instrumentos normativos y técnicos metodológicos del SEIF-D, realizar el seguimiento y la evaluación del Presupuesto de Inversión Pública, así como de los convenios de financiamiento externo, y administrar los Sistemas de Información de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

<sup>13</sup> Cabe destacar que en Bolivia por ley se prioriza la continuidad de proyectos sobre la incorporación de nuevos proyectos (Art. 30 del Decreto Supremo 3.766, del 2 de enero de 2019).

prioridad estratégica, como es el caso de la construcción de carreteras, y la equidad, como es el caso de la dotación de servicios básicos.<sup>14</sup>

## *Colombia*

En Colombia, el marco legal del Sistema de Inversión Pública se basa en normas relacionadas con el sistema de planificación, el sistema presupuestal y el régimen de los bancos de programas y proyectos de inversión. Entre la normativa de este marco legal destacan: i) la Ley 38/89 sobre el Normativo del Presupuesto General de la Nación (PGN),<sup>15</sup> que dispone el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y dota al DNP de funciones relacionadas con la planificación, la gestión y la formulación del presupuesto de los proyectos de inversión pública; ii) la Ley 152/94, que establece el Plan Nacional de Desarrollo (PND); iii) el Decreto 2.844,<sup>16</sup> por el cual se reglamentan normas orgánicas del Presupuesto y del PND, definiendo un sistema unificado de inversión pública y detallando el ciclo de los proyectos de inversión pública, y iv) los decretos 1.082 y 1.068,<sup>17</sup> con los que se establece el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

El DNP es el órgano rector del SNIP colombiano. Así, a través de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, el DNP es la entidad del Estado que se encarga de realizar el seguimiento de todos los proyectos de inversión pública en Colombia. Dentro de las principales funciones del DNP relacionadas con la inversión pública se encuentran las siguientes: i) preparar el Plan de Inversiones, junto con el Ministerio de Hacienda, para someterlo a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES); ii) preparar el Plan Operativo Anual de Inversión,<sup>18</sup> con la participación de los Consejos Regionales de Planificación, para consideración del CONPES; iii) reglamentar el funcionamiento del Banco de Proyectos, conjuntamente con el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo, y iv) establecer las prioridades de inversión en el Plan Operativo Anual para su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

---

<sup>14</sup> Adicionalmente, en el Reglamento Básico de Preinversión se establece el análisis y diseño de medidas de prevención y gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

<sup>15</sup> Ley promulgada en abril de 1989 y modificada por la Ley 179/94.

<sup>16</sup> Según el Art. 2 del Decreto 2.844, promulgado el 5 de agosto de 2010, forman parte del Sistema Unificado de Inversión Pública las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación y deben suministrar la información sobre los proyectos de inversión que demande el Sistema. El Presupuesto General de la Nación incluye las instituciones del gobierno nacional central y las empresas públicas.

<sup>17</sup> Promulgados en mayo de 2015.

<sup>18</sup> El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) es el instrumento donde se incluyen los proyectos de inversión (registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Territorial), junto con los recursos financieros disponibles, lo que permite llevar a cabo en cada vigencia fiscal los programas que se diseñaron en la Parte Estratégica del Plan de Desarrollo Territorial. Así las cosas, el POAI se constituye en el principal vínculo entre el Plan de Desarrollo Territorial y el Sistema Presupuestal.

Respecto de los órganos de aprobación del SNIP colombiano, el CONPES es la máxima autoridad nacional de planificación en el país. Este organismo<sup>19</sup> da consejo al gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social. Adicionalmente, con respecto a la inversión pública, el CONPES se encarga de recibir el documento base para el diseño del Plan de Inversiones diseñado por el DNP.

Otro de los actores relevantes dentro del SNIP colombiano es el MHCP. En coordinación con el DNP, el MHCP participa en la elaboración del POAI sobre la base de las metas establecidas en el Plan Financiero de dicho año. Adicionalmente, la Dirección General de Presupuesto (DGP) se encarga de incluir en el presupuesto los proyectos de inversión relacionados con el Plan Operativo Anual, de acuerdo con las prioridades establecidas por el DNP.<sup>20</sup> Debido a que el órgano rector del SNIP colombiano no radica en el MHCP, se requiere una coordinación estrecha entre el DNP y dicho ministerio. Los siguientes puntos sintetizan la dinámica de coordinación entre ambas instituciones y su enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) para el proceso de planificación:

- El principal instrumento de planificación presupuestal es el PND, el cual es presentado por el nuevo gobierno a los seis meses de iniciado el periodo presidencial,<sup>21</sup> establece las estrategias y principales metas para los cuatro años de gobierno y expone de manera detallada el plan plurianual de inversiones<sup>22</sup> que permitiría alcanzar las metas propuestas por el gobierno.
- Sobre la base de lo establecido en el PND, el gobierno cuenta con varios instrumentos para facilitar la formulación anual del PGN. Estos instrumentos son: i) el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP),<sup>23</sup> ii) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)<sup>24</sup> y iii) el POAI.<sup>25</sup> Cabe resaltar que estos instrumentos deben guardar coherencia con las metas propuestas por la regla fiscal.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Este ente está presidido por el presidente de la República y está compuesto por el vicepresidente de la República, todos los ministros, el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el director del DNP, y el director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

<sup>20</sup> Por otra parte, la Oficina de Planeación de la entidad ejecutora también es uno de los actores relevantes dentro del SNIP. Esta se encarga de verificar el cumplimiento de los requisitos para la formulación de proyectos de inversión pública.

<sup>21</sup> El PND se presenta ante el Congreso de la República para su aprobación como Ley de la República.

<sup>22</sup> Este plan plurianual de inversiones debe guardar consistencia con el plan macroeconómico y de inversión de mediano plazo.

<sup>23</sup> El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es elaborado por el Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN).

<sup>24</sup> El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) es elaborado por el Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuesto establece los techos de gasto (corriente e inversión) sectorial y coordina con la DNP la programación del presupuesto de las diferentes fuentes de recursos de inversión.

<sup>25</sup> En el POAI el DNP, en coordinación con la Dirección de Presupuesto, asegura una adecuada programación de los recursos de inversión por sectores, detallando los diferentes proyectos y subproyectos.

<sup>26</sup> De acuerdo con la Ley 1.473 de 2011.

- La asignación de los recursos a proyectos de inversión requiere que estos estén incluidos en el PND y viabilizados desde el punto de vista técnico y financiero en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN),<sup>27</sup> gestionado por el DNP.
- El Decreto 2.844 de 2010, que tiene como campo de aplicación las entidades que conforman el PGN, establece que, una vez formulado el proyecto de inversión pública, la evaluación previa comprenderá la verificación del cumplimiento de los requisitos para la formulación de los proyectos de inversión, la viabilización de los proyectos de inversión, y el control posterior a la viabilidad de dichos proyectos.<sup>28</sup>
- Una vez que se haya realizado el análisis de los aspectos señalados del proyecto de inversión y se hayan cumplido las exigencias requeridas, el DNP procederá a emitir un control posterior favorable, tras lo cual se realizará el registro del proyecto de inversión en el BPIN. En caso contrario, se puede pedir a la instancia correspondiente que lleve adelante la revisión y el ajuste de aquellos proyectos que no cumplan con los requisitos.
- Todos los documentos del Plan Plurianual de Inversiones y del ejercicio presupuestal<sup>29</sup> deben recibir la aprobación del CONPES y el Consejo de Política Fiscal (CONFIS).<sup>30</sup>
- Una vez aprobado por el CONPES, el Plan de Inversiones es remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de PGN. Los ajustes al proyecto se hacen entre el MHCP y el DNP. Un proyecto solo podrá pasar a la fase de presupuestación tras ser evaluado por el órgano competente y registrado en el BPIN.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) es un sistema de información sobre programas y proyectos de inversión pública viables desde las perspectivas técnica, financiera, económica, social, institucional y ambiental, susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Los campos detallados en la plataforma incluyen el nombre de cada proyecto registrado, su código, su vigencia, sus metas, sus actividades, sus impactos y su monto. El DNP y el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo son los encargados de la reglamentación del funcionamiento del Banco de Proyectos.

<sup>28</sup> Una vez verificado el cumplimiento de estas condiciones por la Oficina de Planeación, el jefe de dicha oficina procede a remitir el proyecto de inversión a la entidad a la cual se encuentre adscrita o vinculada en términos de viabilización. Este acto implica, además del aval de la entidad al proyecto, el compromiso técnico con el mismo. A su vez, las entidades que no forman parte de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional deben surtir la verificación establecida a través de quien sea designado por el jefe de la entidad para tal propósito.

<sup>29</sup> MFMP, MGMP y POAI.

<sup>30</sup> En este se incluyen el MHCP, el DNP y la DIAN.

<sup>31</sup> La Ley 38/89 establece que el DNP debe preparar un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en comisiones del Congreso. Los gastos de inversión concertados deben formar parte del presupuesto de gastos. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el POAI.

- Los proyectos incluidos en el presupuesto siguen las prioridades establecidas por el DNP, juntamente con las oficinas de planeación de los organismos y entidades hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos.
- El marco institucional a nivel nacional se replica a nivel subnacional, por lo que hay una separación y coordinación de funciones entre entidades similares a nivel municipal.
- En 2012 se estableció por acto legislativo el nuevo Sistema General de Regalías (SGR), que se basa en un presupuesto bienal para la asignación de recursos, bajo un marco institucional particular, que obedece a reglas y procedimientos diferentes de los que rigen el PGN y las entidades territoriales. En el terreno, las decisiones se llevan a cabo por medio de los Órganos Colegiados Administrativos de Decisión (OCAD).

En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el POAI. Los proyectos incluidos en el presupuesto siguen las prioridades determinadas por el DNP, juntamente con las oficinas de planeación de los organismos y entidades.

En Colombia, el gasto de inversión del PGN correspondiente al gobierno nacional central (GNC) es ejecutado por 200 instituciones del nivel central (ministerios y entidades adscritas). El presupuesto determinado para el GNC y los programas correspondientes a este nivel de gobierno son registrados en el BPIN, el cual se encuentra a cargo del DNP. Vale destacar que este presupuesto no incluye los presupuestos de los gobiernos subnacionales, puesto que las entidades subnacionales registran sus proyectos en sus respectivos bancos de proyectos de inversión departamental y municipal, sin tener la obligación de reportarlos al nivel central. El SNIP de Colombia ha evolucionado de forma considerable desde sus inicios en la década de 1990 hasta la actualidad (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Evolución del SNIP de Colombia**

1989-1994 Inicios	1995-1998 Definición estrategia para nivel central y subnacional	1999-2010 Articulación con SIAF e instrumentos de política fiscal	2010-hoy SNIP basado en mejores prácticas internacionales
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley 38/89: proyecto eje central presupuesto</li> <li>▪ Creación BPIN en DNP</li> <li>▪ Cultura proyectos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Metodologías</li> <li>➢ Herramienta computacional</li> <li>➢ Capacitación y AT</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley 152/94:               <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ PND instrumento planificación</li> <li>➢ Evaluación, gestión y resultados</li> <li>➢ Articulación Plan-Presupuesto</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SIAF Nación</li> <li>▪ Seguimiento Físico-Financiero</li> <li>▪ Evaluación de Políticas Públicas</li> <li>▪ Adopción MFMP – MGMP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presupuesto por programas y por resultados</li> <li>▪ Consolidación SIF nación</li> <li>▪ Cuenta Única del Tesoro</li> <li>▪ Medición del desempeño</li> <li>▪ APP</li> <li>▪ Contratos Plan</li> </ul>

Fuente: Saldarriaga (2014).

En el país existen cuatro fuentes principales de financiamiento de la inversión pública:

- a) Presupuesto a nivel nacional: preparado por el GNC.
- b) Sistema General de Participaciones: compuesto por transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales.
- c) Sistema General de Regalías: corresponde a transferencias adicionales a los gobiernos subnacionales, provenientes de recursos de regalías que son generados por la explotación de recursos no renovables.
- d) Ingresos propios de los gobiernos subnacionales.

De las cuatro fuentes de financiamiento disponible, el DNP y el SNIP solo cuentan actualmente con responsabilidad sobre el presupuesto a nivel nacional. Adicionalmente, en 2017 se inició un proceso para integrar la información sobre los proyectos que son gestionados a nivel local, aunque su alcance continúa siendo limitado.

### ***Ecuador***

El actual marco legal de inversión pública en Ecuador está compuesto principalmente por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Resolución STPE-013-2019, de noviembre de 2019 y la Resolución STPE-019-2020 de 2020. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en 2012, tiene como objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público. Por su parte, la Resolución STPE-013-2019, publicada en noviembre de 2019, es la norma técnica que establece las definiciones y directrices para la formulación, la actualización, la validación, el seguimiento y la evaluación de los instrumentos de planificación y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. De esta manera, esta resolución operativiza el proceso de postulación, priorización, modificación y certificación presupuestaria de programas y proyectos de inversión pública. Finalmente, la Resolución STPE-019-2020 de 2020, publicada el 31 de octubre de 2020, incluye nuevas precisiones sobre los planes sectoriales de las instituciones y establece nuevos roles en su etapa de aprobación.<sup>32</sup>

Desde 2019 la entidad a cargo de la planificación nacional de forma integral es la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”,<sup>33</sup> la cual ejerce funciones de secretaría técnica del Sistema Nacional de Descentralización de Planificación Participativa. En materia de inversión pública, las responsabilidades de Planifica Ecuador como ente rector de planificación del desarrollo nacional, según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, son las siguientes: i) propiciar la coherencia de las políticas públicas nacionales, de sus mecanismos de implementación y de la inversión pública del gobierno central con el Plan Nacional de Desarrollo, y ii) emitir normas para promover la coordinación sectorial y

---

<sup>32</sup> Además, esta resolución hace explícita la necesidad del dictamen de prioridad para la inclusión de los programas y proyectos de inversión pública en el Plan Anual de Inversiones (PAI).

<sup>33</sup> En sustitución de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) suprimida en 2019.

territorial de los planes de inversión. Adicionalmente, según la Resolución STPE-013-2019, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador está encargada de: i) emitir lineamientos para la formulación y actualización de los planes sectoriales; ii) brindar asistencia técnico-metodológica para la elaboración y actualización de los planes institucionales; iii) gestionar y evaluar los indicadores asociados a las políticas públicas de largo plazo; iv) administrar el banco de proyectos; v) expedir el dictamen de priorización de proyectos, verificando que el proyecto priorizado esté alineado a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, y vi) remitir al ente rector de Economía y Finanzas el Plan Anual y el Plan Plurianual de Inversión, para la validación del presidente de la República. Esta situación genera una influencia política explícita.

El Ministerio Rector (se refiere al sector correspondiente), como entidad vinculada a la aprobación en el proceso de priorización, es otro de los actores relevantes en el SNIP de Ecuador, y sus principales funciones son las siguientes: i) verificar que los proyectos de inversión pública presentados por las entidades de su sector estén alineados con las políticas y metas establecidas por el Ministerio Rector; ii) analizar y verificar que los estudios de los proyectos de inversión pública cuenten con todos los requisitos descritos en la norma técnica y legal vigente; iii) cumplir y hacer cumplir las observaciones y recomendaciones emitidas a los proyectos de inversión pública por parte del ente rector de planificación nacional o las entidades rectoras relacionadas con el proceso de priorización; y iv) emitir pronunciamientos y brindar información acerca de las solicitudes de dictámenes de priorización o actualización presentados por sus entidades adscritas.

En Ecuador el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa distingue entre la planificación nacional y la planificación territorial. La formulación de los programas o proyectos de inversión es concebida dentro del marco de los Objetivos Nacionales de Desarrollo de Largo Plazo y las Metas Nacionales de Largo Plazo en los que se enmarcan las políticas públicas de largo plazo, y dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo, que es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y la aplicación de la política pública, que debe formularse cada cuatro años.

El Plan Nacional de Desarrollo contiene los criterios para orientar la asignación de recursos y la inversión pública, la Estrategia Territorial Nacional y el Plan Plurianual de Inversiones. Este Plan Plurianual contiene la descripción presupuestaria de los estudios, programas y proyectos de inversión pública prioritarios para un período de cuatro años.<sup>34</sup> Tanto la Estrategia Territorial Nacional como el Plan Plurianual de Inversiones son elaborados por el ente rector de planificación nacional y del ordenamiento territorial, en cumplimiento de sus funciones.<sup>35</sup>

Las entidades públicas que requieran ejecutar programas o proyectos de inversión pública deben solicitar a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador el respectivo dictamen de priorización para el nuevo estudio, programa o proyecto. Para que un proyecto sea priorizado deberá estar alineado a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, y demostrar

---

<sup>34</sup> Este plan puede ser reajustado cada año al momento de la definición del PAI.

<sup>35</sup> La aprobación de ambos instrumentos queda en manos del Consejo Nacional de Planificación.

mediante los estudios y viabilidades técnicas correspondientes la factibilidad de alcanzar los resultados planteados. La alineación será validada por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, la cual podrá solicitar modificaciones a la alineación o validar la propuesta. El pronunciamiento de dictamen de priorización es el documento que habilita la inclusión del estudio, programa o proyecto en el Plan Anual de Inversiones (PAI), cuya asignación presupuestaria dependerá de la disponibilidad de recursos del Presupuesto General del Estado (PGE) determinado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

De acuerdo con la fuente de financiamiento, este dictamen de priorización es resuelto conforme las siguientes modalidades:

- a) Dictamen de priorización. Cuando el proyecto va a ser financiado con recursos del PGE pertenecientes a cualquier fuente de financiamiento, a excepción de la cooperación internacional no reembolsable.
- b) Dictamen de aprobación. Cuando el financiamiento del proyecto de inversión pública se realiza exclusivamente con recursos de la cooperación internacional no reembolsable.
- c) Dictamen de priorización y aprobación. Cuando el proyecto de inversión pública es financiado con recursos de la cooperación internacional no reembolsable y otras fuentes del PGE.<sup>36</sup>

## ***Perú***

El SNIP de Perú es un sistema administrativo del Estado basado en un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas entre las que destacan las siguientes:

- i) La Ley 27.293, bajo la cual se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- ii) El Decreto 1.252, publicado en diciembre de 2016, que deroga la Ley anterior y crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte Perú). Así, con este decreto, Invierte Perú se instituye como el sistema administrativo del Estado, cuyo fin es orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para su desarrollo efectivo.
- iii) El Decreto 1.341, publicado en enero de 2017, que modifica el Decreto anterior e indica que solo podrán asignarse recursos e iniciarse la fase de ejecución de las inversiones consideradas en el programa multianual de inversiones correspondiente.

---

<sup>36</sup> La Resolución STPE-019-2020 añade que la priorización de los estudios, programas o proyectos se efectuará sobre la planificación de la inversión y que las acciones que no cuenten con el respectivo dictamen de actualización o de prioridad son plena responsabilidad de la entidad ejecutora.

iv) El Decreto Supremo 027-2017-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1.252, publicado el 23 de febrero de 2018. Este decreto queda derogado por el Decreto Supremo 284-2018-EF.

v) El Decreto Supremo 284-2018-EF, publicado en diciembre de 2018, cuyo objeto es establecer las disposiciones reglamentarias para la aplicación del Decreto Legislativo 1.252.

vi) El Decreto Legislativo 1.432, publicado en septiembre de 2018, que modifica los principios rectores y los detalles sobre el ciclo de inversión, y establece nuevamente que la asignación de recursos solo puede darse para proyectos que se encuentren dentro del Banco de Inversiones.<sup>37</sup>

vii) El Decreto Legislativo 1.486 de 2020, que modifica las funciones del rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

viii) El Decreto Supremo 179-2020-EF, publicado en julio de 2020, que modifica las definiciones y principios rectores del SNIP, y además añade nuevas funciones a la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), y nuevos roles al Órgano Resolutivo (OR) y la Oficina de Programación Multianual de Inversiones.<sup>38</sup>

Las reformas recientes de la gestión de la inversión pública peruana tuvieron como objetivo orientar la inversión pública al cierre de brechas de infraestructura, con una programación multianual de inversiones (PMI). Es decir, se busca pasar de formular carteras anuales de proyectos a carteras multianuales, específicamente de tres años. Además, el nuevo sistema contempla un tratamiento diferenciado en preinversión para distintos tipos de proyectos. A su vez, los proyectos recurrentes y replicables, entre los que se contemplan todos aquellos que no agregan capacidad nueva superior al 20% de producción y/o servicios, no son considerados Proyectos de Inversión Pública (PIP) y no requieren estudios de preinversión, sino solamente fichas técnicas predefinidas.<sup>39</sup>

El ente rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones de Perú es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la DGPMI. Dentro de sus funciones cabe citar, entre otras: i) administrar el Banco de Inversiones; ii) gestionar e implementar mecanismos para el seguimiento y monitoreo de la ejecución de inversiones; iii) dictar los procedimientos y lineamientos para la PMI y el ciclo de inversión; iv) elaborar el Programa Multianual de Inversiones del Estado; v) aprobar las metodologías generales de acuerdo con el nivel de complejidad de los proyectos; vi) brindar capacitación y asistencia

---

<sup>37</sup> Adicionalmente, este decreto modifica las funciones de la más alta autoridad del Órgano Resolutivo.

<sup>38</sup> Además, este decreto añade nuevos lineamientos referentes a la fase de programación multianual de inversiones (PMI).

<sup>39</sup> Se estimó que estas inversiones representan entre el 70% y el 80% del presupuesto que evaluaba el antiguo sistema.

técnica a las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversión.

El OR de la gestión de inversión pública peruana es el ministro, el titular o la máxima autoridad ejecutiva del sector. Así, el OR es el encargado de aprobar los indicadores de brechas y los criterios para la priorización de las inversiones relacionadas con funciones de su competencia que serán aplicados en la fase de PMI. Estos indicadores y criterios podrán ser revisados anualmente y en caso de presentarse modificaciones aprobadas se deberán publicar en el portal institucional de la entidad.

La Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) es otro de los órganos relevantes dentro de la gestión de la inversión pública en Perú. La OPMI del sector es el órgano del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones responsable de la fase de PMI del ciclo de inversión en el ámbito de la responsabilidad funcional del sector. Dentro de sus funciones, esta oficina se encarga de las siguientes tareas:

- Elaborar el PMI del sector.<sup>40</sup>
- Presentar el PMI a la DGPMI.
- Conceptualizar y definir los indicadores de brechas de infraestructura y/o acceso a servicios del sector y elaborar un diagnóstico detallado de las brechas en su ámbito de competencia.
- Establecer los objetivos priorizados que deben ser alcanzados y las metas de producto para el logro de dichos objetivos de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

La PMI del país se formula a partir del SINAPLAN, el cual es administrado y regido por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). El SINAPLAN es un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales que tienen como propósito coordinar y hacer viable el proceso de planificación estratégica para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido de Perú. De esta manera, esta institución dirige el proceso de planificación, a partir de la construcción participativa de una imagen país de largo plazo, desde la cual luego se derivan planes de los sectores y territorios, PEI y Planes Operativos Institucionales (POI). A partir del desarrollo de estos planes, se desprenden objetivos prioritarios y brechas de infraestructura y acceso a servicios básicos que constituyen las metas a las cuales deben apuntar las iniciativas de inversión que se incorporarán en la PMI.

Así, bajo este proceso, cada institución integra a su respectivo PMI solo los proyectos que cumplan la condición de apuntar a los objetivos prioritarios y al cierre de brechas definidos

---

<sup>40</sup> En coordinación con las unidades formuladoras (UF) y la unidad ejecutora de inversiones (UEI) respectivas, así como con los órganos que desarrollan las funciones de planificación estratégica y presupuesto, y con las entidades y empresas públicas agrupadas en el sector.

previamente en conjunto entre el CEPLAN y la DGPMI del MEF. Por ello, la PMI de Perú vincula directamente la planificación con el presupuesto mediante el siguiente proceso:

- La OPMI de cada ministerio sectorial realiza un diagnóstico sobre las necesidades según las brechas de infraestructura establecidas. Este diagnóstico se convierte en indicadores y objetivos que son comunicados a la OPMI de cada gobierno regional y local.
- Con lo anterior, los ministerios sectoriales y gobiernos regionales y locales elaboran una cartera de inversiones a tres años.
- Posteriormente, los OR de cada ministerio sectorial y de cada gobierno regional y local presentan su PMI a la DGPMI, entidad que los consolida en el Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE).
- El PMIE es ingresado al Sistema Nacional de Presupuesto Público, regido por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF. Esta institución presenta los límites de los créditos presupuestarios para la programación de los presupuestos institucionales de los pliegos presupuestarios del sector público, con sujeción al Marco Macroeconómico Multianual (MMM), y elabora índices de distribución de recursos de los gobiernos regionales y locales.<sup>41</sup>
- La unidad formuladora (UF) lleva a cabo los estudios de preinversión y a su vez otorga la viabilidad a los proyectos.<sup>42</sup> Además, registra el proyecto en el Banco de Inversiones,<sup>43</sup> así como el resultado de la evaluación. Únicamente los proyectos declarados viables por cada institución se integran a cada PMI.
- El Decreto Legislativo 1.341 establece que únicamente podrán asignarse recursos e iniciarse la fase de ejecución de las inversiones consideradas en el PMI correspondiente.

## **Metodología del estudio**

Con el fin de realizar un análisis integral de la planificación y priorización de la gestión de la inversión pública en los países de la región andina, las encuestas llevadas a cabo

---

<sup>41</sup> Para la ejecución de los recursos, la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) elabora un expediente técnico en función de la concepción técnica y la información de preinversión de la iniciativa correspondiente.

<sup>42</sup> En los casos de financiamiento de los proyectos con endeudamiento, la DGPMI emite opinión técnica antes que la UF declare la viabilidad.

<sup>43</sup> El Banco de Proyectos de Perú es conocido como la aplicación del Banco de Inversiones (BI), que es una herramienta donde los funcionarios públicos almacenan, actualizan y publican las fichas de registro de los proyectos de inversión pública, haciendo posible la interacción informática entre las UF, las UEI y la Dirección General de Política de Inversiones (DGPI).

contemplan dos dimensiones principales y ocho subdimensiones.<sup>44</sup> Así, compilan información referente a las dimensiones de planificación y priorización. A su vez, debido al mayor alcance de esta investigación con respecto a trabajos anteriores,<sup>45</sup> fue necesario generar nuevas subdimensiones de análisis dentro de las dimensiones principales. En el presente estudio la dimensión de planificación está integrada por cuatro subdimensiones: i) principios fiscales, ii) guías estratégicas, iii) coordinación central-subnacional y entre instituciones y iv) asociaciones público-privadas (APP). Por su parte, la dimensión de priorización se compone de las siguientes subdimensiones: i) metodologías de proyectos, ii) evaluación de proyectos, ciii) criterios de selección y iv) financiamiento de la preinversión. Finalmente, se diseñó una encuesta para recopilar la información requerida. El diseño consideró buenas prácticas en planificación y priorización principalmente en países externos a la región de América Latina.<sup>46</sup> Para la puntuación en cada pregunta de la encuesta se asignaron puntajes entre 0 y 4 a cada respuesta. A su vez, para aquellas respuestas abiertas que no es posible estandarizar se realizó un análisis cualitativo.

La encuesta se llevó adelante en cada uno de los países de la región andina y a ella respondieron funcionarios de los organismos rectores del SNIP de cada país. Así, en el caso Bolivia la encuesta se realizó al Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo, al Viceministro de Planificación y Coordinación, y al Viceministro de Planificación Estratégica del Estado. Para Colombia, la encuesta se diligenció a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. En el caso de Ecuador, a la Dirección de Políticas de Inversión Pública de la Secretaría Técnica de Planificación. Por último, para Perú la encuesta fue completada por la DGPMI (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Información de la entidad que respondió la encuesta**

País	Institución rectora	Viceministerio o dirección
Perú	Ministerio de Economía y Finanzas	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
Ecuador	Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”	Subsecretaría de Planificación Nacional
Colombia	Departamento Nacional de Planeación	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Viceministerio de Planificación y Coordinación y Viceministerio de Planificación Estratégica del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta de Unidades del SNIP.

<sup>44</sup> En el anexo se presenta la encuesta realizada.

<sup>45</sup> Véase Armendáriz et al. (2016).

<sup>46</sup> Los países son Australia, Países Bajos, República de Corea y Reino Unido. De América Latina, se incluyó Chile.

## Principales resultados

### *Marco normativo*

Excepto en la cobertura de los gobiernos, el marco normativo de los SNIP de la región andina es adecuado para la planificación y priorización. Sin embargo, en la práctica se observan falencias. En términos generales, la normativa de los países analizados establece que los proyectos de inversión deben guardar coherencia con los planes de desarrollo nacionales. Así mismo, existe un marco legal y normativo que respalda las responsabilidades, los procedimientos y los instrumentos en la gestión de inversión pública. Por otra parte, todos los proyectos de inversión pública, independientemente de la fuente de financiamiento, deben ser sometidos a aprobación del SNIP (aplicable al alcance del nivel de gobierno de la normativa). En el caso de las APP, las experiencias de los países andinos son heterogéneas. Bolivia no cuenta actualmente con una ley de APP. Además, aunque existen leyes de APP en Colombia, Ecuador y Perú, los proyectos que involucran este tipo de mecanismo no necesariamente pasan por el SNIP en todos los países.<sup>47</sup> Adicionalmente, el alcance del SNIP en Perú cubre todos los niveles de gobierno (general, empresas públicas y proyectos financiados por terceros, como entidades multilaterales y donaciones), mientras que en Colombia y Ecuador es solo para el gobierno central.

### *Resultados comparativos*<sup>48</sup>

#### *Planificación*

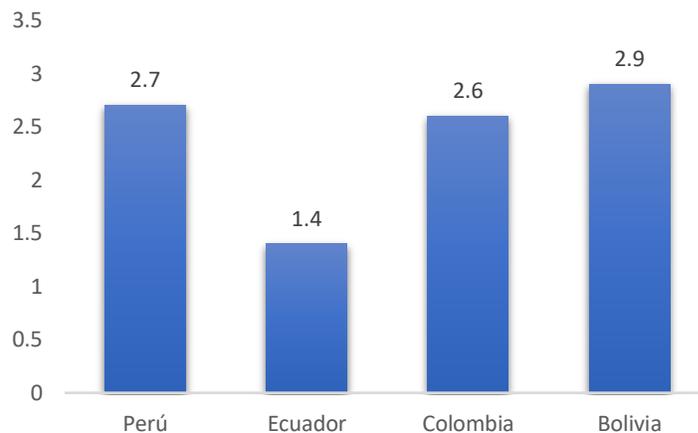
Los resultados obtenidos en la dimensión de planificación muestran heterogeneidades en la región andina. Bolivia, Perú y Colombia obtuvieron puntajes promedios de 2,9; 2,7 y 2,6, respectivamente (de un máximo de 4). En cambio, Ecuador presentó un promedio de 1,4. Como se verá posteriormente, el bajo promedio de Ecuador se explica principalmente en función de las subdimensiones correspondientes a la coordinación con el gobierno central y las APP (véase el gráfico 3, que muestra los resultados por subdimensiones).

---

<sup>47</sup> En Perú si la APP conlleva cofinanciamiento público el proyecto de inversión es evaluado en el marco del sistema de inversiones. En Ecuador, la subdimensión de asociaciones público-privadas (APP) obtiene un bajo resultado, debido a que el ente rector del SNIP no es el encargado de analizar las APP. No obstante, es de resaltar que existe un arreglo institucional a través de un comité que aplica una guía metodológica que incorpora conceptos de precio-calidad (*value for money*) y analiza los proyectos APP. En Colombia las APP surten el mismo proceso de viabilidad técnica de cualquier proyecto de inversión. El DNP tiene la función de analizar la viabilidad y también de hacer un comparativo de costos de la alternativa APP frente a lo que podría costar esa misma solución solo con recursos públicos.

<sup>48</sup> Estos resultados son los obtenidos a partir de las encuestas realizadas al órgano rector de los SNIP de los cuatro países. Adicionalmente, y para corroborar resultados, se encuestaron directivos de unidades ejecutoras (ministerios y empresas públicas). Los resultados de este segundo grupo, tienden a coincidir, excepto en el caso de Ecuador, donde los ejecutores evalúan mejor la dimensión de planificación.

**Gráfico 2**  
**Resultados de la dimensión de planificación**



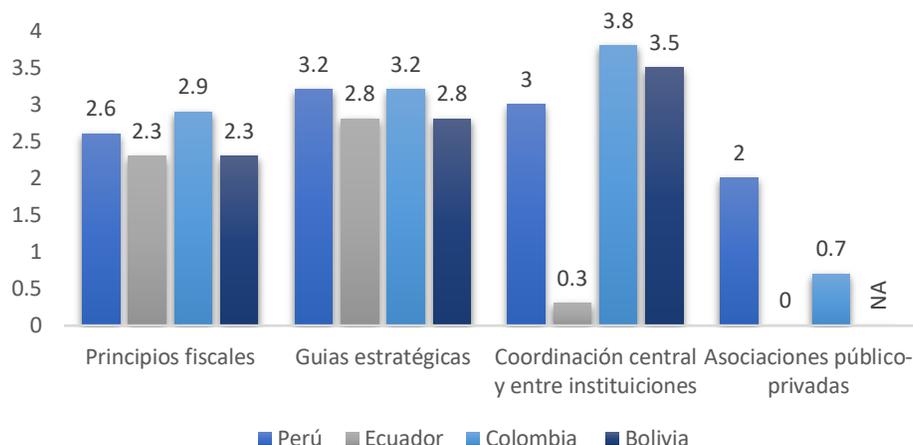
Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los índices se ubican en el rango 0-4, donde 4 es la máxima calificación.

Al profundizar en las cuatro subdimensiones de la dimensión planificación, se observa heterogeneidad tanto al interior de los países como entre los mismos. En la subdimensión de principios fiscales el promedio regional fue de 2,5 puntos (de un máximo de 4). En esta subdimensión Colombia obtuvo el puntaje más alto, con 2,9, seguido por Perú, Bolivia, y Ecuador, con 2,6; 2,3; y 2,3 puntos promedio, respectivamente. A su vez, en el caso de la subdimensión correspondiente al uso de guías estratégicas, el puntaje promedio en la región fue de 3 puntos. Colombia y Perú obtuvieron 3,2 puntos, lo que refleja una mayor fortaleza en la articulación de la inversión con los planes de desarrollo, locales y otros, lo que se logra gracias a la existencia de procesos para la revisión de la coherencia de los proyectos de inversión pública con las políticas y planes, así como también gracias a una adecuada articulación entre la planificación y la evaluación ex ante. En el caso de la coordinación entre niveles de gobierno (central-subnacional), los puntajes varían considerablemente dependiendo de cada país. Así, Colombia obtiene 3,8 puntos,<sup>49</sup> seguido de Bolivia, con 3,5 puntos, Perú con 3 puntos y Ecuador con 0,3 puntos. Esto refleja oportunidades de mejora en la coordinación entre niveles de gobierno. Por su parte, en la subdimensión de procesos de APP, los resultados son los más bajos de todas las subdimensiones. Perú arroja un puntaje de 2 puntos, y Colombia, de 0,7 puntos; Ecuador obtuvo 0 puntos, ya que los proyectos de APP no se revisan técnicamente, ni se someten a un análisis de precio-calidad (*value for money*), y en Bolivia las preguntas no aplicaban (véase el gráfico 3). En el caso de Ecuador, en general, la baja puntuación en planificación es reflejo principalmente de la debilidad en APP, así como de los bajos niveles de coordinación entre el nivel central y los niveles subnacionales, y entre instituciones (coordinación intersectorial).

<sup>49</sup> Cabe señalar que el buen desempeño de Colombia en este punto según la encuesta no coincide con estudios previos que indican falta de coordinación, lo que se pudo corroborar también en las entrevistas.

**Gráfico 3**  
**Planificación: resultados por subdimensiones**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los índices se ubican en el rango 0-4, donde 4 es la máxima calificación.

En los países andinos existen principios fiscales que rigen la planificación, pero no son completos. En Bolivia destaca el hecho de que la planificación de los proyectos forma parte de un sistema unificado y se dedican los recursos necesarios para dicha etapa, teniendo en cuenta su importancia con respecto a una estrategia de inversión de largo plazo.<sup>50</sup> Sin embargo, el MFMP de Bolivia es incipiente. En Colombia, por su parte, se observa una cultura de planificación, liderada por el DNP, en la que se busca que los planes sectoriales estén alineados con el Plan Nacional de Desarrollo. Para Perú, la formulación de proyectos mediante un programa multianual, que considera indicadores para el cierre de brechas y objetivos prioritarios, acordados previamente con el organismo encargado de la planificación nacional, constituye una práctica destacada que recoge una visión de mediano plazo en la planificación. En Ecuador existen planes anuales y plurianuales de gasto. Sin embargo, el país utiliza marcos de gasto que difieren anualmente.<sup>51</sup> Por otra parte, es de destacar que en la región solo Perú cuenta con una regla fiscal que protege la inversión (en forma implícita<sup>52</sup>). Así mismo, solo Perú y Colombia<sup>53</sup> cuentan con MFMP robustos, capaces de brindar una proyección y planificación agregada del gasto de inversión. Por otro lado, existen

<sup>50</sup> Para esto, Bolivia cuenta con marcos de presupuesto para la inversión pública.

<sup>51</sup> Es decir, no cuenta con MGMP ni MFMP. A ello se suma que la visión que entrega el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda Una Vida” es de mediano plazo y no de largo plazo. Adicionalmente, Ecuador es el único país de la región en el que no se establecen límites al endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

<sup>52</sup> Las autoridades ecuatorianas manifiestan que su regla fiscal protege la inversión. Sin embargo, y de acuerdo con las autoridades, la regla fiscal de Ecuador solo dictamina el origen y el destino de los recursos públicos. En este sentido, a pesar de que Ecuador no cuenta con un piso para el crecimiento de la inversión pública (o un tope al crecimiento del gasto corriente, como hay en Perú), la regla es más restrictiva en cuanto al ajuste del gasto comparada a la regla colombiana. En efecto, esta última solo limita el gasto total del gobierno central, sin discriminar por proyecto o rubro del gasto (corriente versus de capital).

<sup>53</sup> Un aspecto que se ha cuestionado respecto del SNIP colombiano es su definición de “inversión pública”; ya que esta incluye gastos operacionales, tales como salarios de profesores y médicos (véase Banco Mundial, 2018).

limitaciones para un trabajo articulado entre los responsables de la planificación y del presupuesto en Ecuador y Perú.

Hay un uso generalizado de guías estratégicas, pero existe espacio para mejorar en cuanto a su alcance y articulación con el resto del ciclo de inversión. Por ejemplo, Colombia no analiza la eficiencia de la inversión de la cartera completa de proyectos de cada sector o territorio, sino que solo lo hace proyecto por proyecto. A su vez, en Ecuador y Perú no existe una modalidad extensiva de incluir objetivos mensurables en los proyectos de inversión. En Ecuador existe escasa articulación entre la planificación y la evaluación ex ante. Por su parte, Colombia y Perú manifiestan que dicha articulación supera el 85% de los proyectos. En Bolivia la articulación entre la planificación y la evaluación ex ante de proyectos de inversión es adecuada.

Excepto por Ecuador, los países de la región andina muestran un marco normativo y algún grado de coordinación con los gobiernos subnacionales. Más allá de la normativa legal para el límite de endeudamiento subnacional y transferencias para gastos de capital, con excepción de Ecuador, el resto de los países manifiesta que existe cierto grado de coordinación con los gobiernos subnacionales en materia de inversión, con Colombia y Bolivia<sup>54</sup> como los casos más sólidos. En general, existen oportunidades de mejoras en la coordinación entre niveles de gobierno. En el caso colombiano, cabe destacar que no hay articulación en las fuentes de financiamiento de los proyectos y que solo existe coherencia entre la cartera de proyectos nacionales y subnacionales cuando se cuenta con financiamiento con recursos nacionales. En Perú resalta la falta de un mecanismo formal para coordinar proyectos complejos entre las distintas instituciones, elemento fundamental para muchos de los proyectos transformacionales. Mientras tanto, Ecuador cuenta con escasa coordinación para la inversión de los gobiernos subnacionales a través del gobierno central, lo cual depende de las necesidades a solventar.<sup>55</sup>

Finalmente, los SNIP tienen una cobertura parcial de la planificación de las APP, así como una responsabilidad parcial en el análisis de los proyectos de APP. En Ecuador el SNIP no es el responsable de analizar dichos proyectos, aunque existe un Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas.<sup>56</sup> En Colombia el DNP tiene la función de analizar la

---

<sup>54</sup> En el caso de Bolivia, de acuerdo con el VIPFE, la coordinación de los planes en sus distintos niveles jerárquicos se ha logrado con las guías metodológicas disponibles, y no ha sido necesario crear un marco legal más estricto.

<sup>55</sup> Si bien existen límites para el endeudamiento de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y mecanismos transparentes para la transferencia de recursos a este nivel de gobierno, no hay una adecuada coordinación entre el nivel central y los GAD. Esto se debe a que los GAD solo informan sus metas a la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador” y no pasan sus inversiones por solicitud de prioridad, lo que dificulta la coordinación con el nivel central y el análisis de la coherencia entre la cartera de proyectos nacional y las inversiones de los GAD.

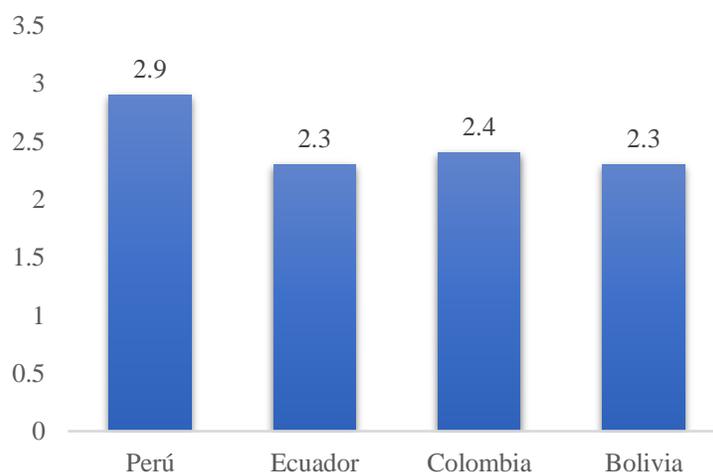
<sup>56</sup> La Ley Orgánica de Incentivo para las Asociaciones Público-Privadas, en su Art. 4 establece que “... Para la aprobación de los proyectos públicos y la aplicación del régimen de incentivos previsto en esta Ley, se crea el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas como un órgano colegiado de carácter intersectorial de la Función Ejecutiva, encargado de la coordinación y articulación de políticas, lineamientos y regulaciones vinculadas a las asociaciones público-privadas”. Esto explica la diferencia en las calificaciones obtenidas por el país entre los resultados de la encuesta al ente rector y la encuesta realizada a las unidades ejecutoras.

viabilidad y también de hacer un comparativo de costos de la alternativa APP frente a lo que podría costar esa misma solución solo con recursos públicos. Bolivia carece de una Ley de APP. Sin embargo, el Viceministerio de Planificación Estratégica del Estado es el responsable de promover y atraer inversiones privadas en diferentes proyectos de inversión pública que puedan realizarse bajo un esquema de Contrato de Alianza Estratégica de Inversión Conjunta. En Perú el proyecto de inversión APP es evaluado en el marco del SNIP, el cual emite una opinión técnica durante el proceso de promoción de la inversión privada. La estructuración financiera es realizada por la agencia de promoción de la inversión privada (Proinversión), y evaluada por la dirección general de inversión privada del MEF. Adicionalmente, cabe destacar que solo Perú registra y controla de forma sistemática la acumulación de pasivos explícitos y/o contingentes de las APP.

### *Priorización*

En la dimensión de priorización, los países presentaron resultados similares, con calificaciones debajo de 3 (de un máximo de 4), con un promedio levemente superior al de la dimensión de planificación (promedio de 2,4 en planificación y de 2,5 en priorización). La mayor calificación en priorización corresponde a Perú, con 2,9 puntos, seguido del resto de los países: Colombia con 2,4; y Bolivia y Ecuador, ambos con 2,3.

**Gráfico 4**  
**Resultados de la dimensión de priorización**



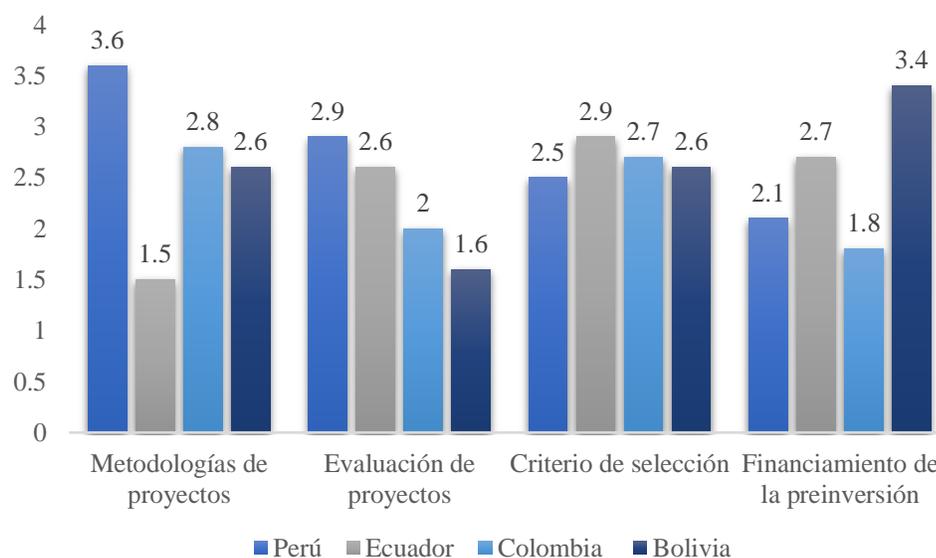
Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los índices se ubican en el rango 0-4, donde 4 es la máxima calificación.

Las subdimensiones con mayor rezago dentro de la dimensión de priorización son evaluación de proyectos y financiamiento de la preinversión. En metodologías de proyectos, Perú alcanzó el mayor puntaje entre los países de la región (3,6), seguido por Colombia (2,8), Bolivia (2,6) y Ecuador (1,5). Por su parte, en evaluación de proyectos, el mayor puntaje también fue obtenido por Perú, con 2,9 puntos, seguido por Ecuador (2,6), Colombia (2) y

Bolivia (1,6). En la subdimensión correspondiente a criterios de selección, Ecuador tuvo la mayor puntuación, con 2,9 puntos, básicamente porque existen reglas de selección más claras para asignar recursos entre proyectos que ya están en etapa de ejecución, y entre estos y los proyectos nuevos, y porque declaran tener una proporción relativamente más baja de proyectos que obtienen presupuesto sin contar con el visado del órgano rector. En la subdimensión mencionada, Colombia se ubicó con 2,7 puntos, Bolivia con 2,6 y Perú con 2,5 puntos. Finalmente, en la subdimensión de financiamiento de la preinversión, Bolivia obtuvo 3,4 puntos, ya que destina más recursos (en términos porcentuales) a los estudios a nivel de prefactibilidad y factibilidad que a los de perfil,<sup>57</sup> mientras que Ecuador alcanzó 2,7 puntos, seguido de Perú, con 2,1 puntos, y Colombia con 1,8 puntos (véase el gráfico 5). A continuación, se muestran los principales resultados comparativos para las distintas subdimensiones de priorización en los países de la región.

**Gráfico 5**  
**Priorización: resultados por subdimensiones**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los índices se ubican en el rango 0-4, donde 4 es la máxima calificación.

Todos los países andinos utilizan metodologías de formulación y elaboración de proyectos, aunque estas presentan debilidades. Cabe resaltar ciertos aspectos. Como ya se señaló, Bolivia cuenta con un sistema de planificación y priorización unificado. En el proceso de selección de proyectos boliviano, además de la evaluación ex ante, se conjugan aspectos sociales, económicos, tecnológicos<sup>58</sup> e institucionales para la priorización de los proyectos, tales como la prioridad estratégica (en el caso de la construcción de carreteras) y la equidad (en el caso de la dotación de bienes básicos). En Colombia el DNP es un organismo independiente de la formulación y ejecución de los proyectos, por lo que al efectuar la revisión de la evaluación ex ante ayuda a contrarrestar el sesgo optimista y a asegurar la

<sup>57</sup> Los estudios de prefactibilidad y factibilidad son más caros que los de perfil, pero también más precisos.

calidad de las carteras.<sup>59</sup> En el caso de Ecuador, para la dimensión de priorización resalta la existencia de una visión compartida entre el ente rector y las unidades ejecutoras, tanto a nivel agregado como por subdimensión. Los países andinos tienen guías metodológicas generales para formular y elaborar proyectos de inversión, pero solo Perú posee metodologías específicas por sector. A su vez, Colombia y Perú utilizan distintos indicadores de precios sociales,<sup>60</sup> mientras que Ecuador solo emplea la tasa social de descuento.<sup>61</sup> Finalmente, en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos para esta tarea, Ecuador es el país con mayores necesidades, lo que es un claro indicador de que no dispone de los recursos necesarios; solo el 32% del personal está capacitado en evaluación socioeconómica de proyectos y no imparte cursos de capacitación.<sup>62</sup>

La evaluación de proyectos también muestra debilidades. Colombia y Perú recurren a un conjunto de consultorías y a funcionarios de las entidades ejecutoras para preparar los estudios de preinversión. Sin embargo, solo Colombia evalúa la calidad de dichos estudios como “buena”, mientras que en los casos de Perú y Ecuador se considera “regular”. En Bolivia los cimientos para el sistema de evaluación ex ante se encuentran todavía en proceso. En la situación actual de Bolivia y Perú no se realiza una revisión independiente de la evaluación ex ante de proyectos, ya que la entidad ejecutora identifica, formula, evalúa, prioriza y ejecuta sus proyectos. En consonancia con la dimensión de planificación, en Perú y Colombia más del 75% de los proyectos son sometidos a una evaluación ex ante de costo-beneficio o similar.<sup>63</sup> Ecuador estima que entre el 26% y el 50% de los proyectos son sometidos a este tipo de análisis. Cabe señalar que los SNIP no han rechazado ninguno de los proyectos evaluados (ex ante) en los últimos años en los cuatro países.

Los países analizados utilizan los resultados de las evaluaciones ex ante para tratar de priorizar la inversión pública. Para ello, usan además otros criterios, como el desarrollo territorial (Colombia y Ecuador), la prioridad estratégica o la alineación con el plan de desarrollo (Colombia y Perú), la equidad (Colombia) y las brechas de inversión (Colombia, Ecuador y Perú). En el caso de Colombia, no hay en el órgano rector un proceso en el que se filtren las ideas preliminares de los proyectos o los proyectos que ya cuentan con estudios de preinversión, lo cual permitiría descartar aquellos que no cumplan con los criterios de

---

<sup>59</sup> De forma consensuada los entrevistados indican que, en el mediano y largo plazo, no hay proyectos rechazados en el DNP, es decir, se itera entre DNP y el formulador/ejecutor, mejorando la calidad del proyecto, hasta que este es aprobado. Lo anterior, puede ser una debilidad de la etapa de priorización, ya que el SNIP puede no estar cumpliendo con su rol de descartar malos proyectos.

<sup>60</sup> Colombia utiliza la tasa social de descuento, precio social de la mano de obra y valor social del tiempo. Perú, utiliza las tres anteriores mencionadas más el precio social de las divisas y la tasa social de descuento de largo plazo y el precio social del carbono.

<sup>62</sup> Colombia estima que el recurso humano que tiene es adecuado, con un 50% de su personal capacitado en evaluación socio económica de proyectos, y ha capacitado alrededor de 100 personas en los últimos 4 años. Por su parte Perú, también considera adecuada su personal, 100% de recurso humano capacitado para la tarea, y ha también capacitado alrededor de 100 personas en los últimos 4 años. En Bolivia, si bien el número de analistas sectoriales es importante (90 personas), dentro de ellos solamente el 50% cuenta con especialización formal en evaluación de proyectos.

<sup>63</sup> Otros criterios pueden ser mínimo costo y costo-eficiencia.

rentabilidad social.<sup>64</sup> Para Ecuador, a nivel de preselección de ideas de proyectos no se observa que exista un mecanismo que establezca criterios para realizar una revisión inicial. Por otra parte, no se pudo constatar que la evaluación ex ante de los proyectos presente diferencias en función del tamaño, de la complejidad y/o del riesgo del proyecto. En Bolivia el reglamento básico de preinversión, de aplicación obligatoria para todas las entidades públicas, establece la articulación entre la evaluación ex ante y la planificación. Además, en el caso boliviano, las evaluaciones ex ante son responsabilidad de cada unidad ejecutora de gasto. Sin embargo, la etapa de preinversión consta de solo un estudio, para el cual se cuenta con una guía metodológica general, y una guía específica para el sector de medio ambiente y agua.<sup>65</sup> Adicionalmente, esta clasificación no distingue por tamaño de inversión. En Perú, la viabilidad de cada proyecto la otorgan cada sector y territorio a través de su oficina de programación de inversiones. Por eso, el órgano rector peruano solo realiza una revisión aleatoria ex post para verificar el cumplimiento de los criterios para otorgar tal viabilidad. Por otra parte, aunque los países realizan análisis de riesgos, solo Colombia<sup>66</sup> y Perú lo hacen en la etapa de evaluación, mientras que Ecuador solo lo efectúa en la de implementación.

### *Desafíos y oportunidades en la planificación y priorización por país*

#### *Bolivia*

En Bolivia la planificación y priorización de proyectos de inversión se realizan bajo un sistema unificado. De acuerdo con los resultados obtenidos en las entrevistas y encuestas, se identifica como una buena práctica que la planificación y la priorización formen parte de un sistema unificado en Bolivia; al mismo tiempo, también lo es el hecho de que se dedican los recursos necesarios para la etapa de planificación (financieros, humanos y de tiempo), en virtud de su importancia.

Además, el país presenta un marco de planificación robusto con visión de largo plazo. En efecto, en Bolivia la planificación y priorización de proyectos de inversión se realiza en el marco de un sistema de planificación de desarrollo robusto con visión de largo plazo (PGDES, a 25 años), que orienta planes a mediano plazo para entidades gubernamentales y territoriales (a cinco años), los cuales a su vez orientan la planificación anual de cada entidad. De esta manera, los proyectos responden a una estrategia de desarrollo de largo alcance, lo que favorece la identificación de iniciativas de inversión coherentes con los objetivos a distintos niveles jerárquicos y de potenciales complementariedades y duplicidades en las carteras, tanto dentro de cada uno de los sectores como de forma intersectorial.

---

<sup>64</sup> Para Colombia, otra brecha detectada en la etapa de priorización es que solo se cuenta con una metodología general de formulación y evaluación de proyectos, por lo que no se cuentan con guías sectoriales específicas. Además, tampoco se cuenta con precios sociales actualizados.

<sup>65</sup> Para los demás sectores, las guías metodológicas se encuentran aún en elaboración.

<sup>66</sup> Colombia realiza el análisis de riesgo en todas las etapas.

Respecto de las oportunidades, no hay una entidad independiente que vele por la calidad de la formulación y evaluación ex ante de los proyectos de inversión, así como tampoco de la priorización de proyectos. En el modelo actual es la misma entidad ejecutora la que identifica, formula, evalúa, prioriza y ejecuta sus proyectos. Solo en el caso de solicitar financiamiento externo el estudio de preinversión es revisado por el VIPFE.

Además, la etapa de preinversión cuenta con solo un estudio, el EDTP, para el cual se dispone de una Guía Metodológica General y una guía específica para el Sector de Medio Ambiente y Agua. Entretanto, para los demás sectores, las metodologías se encuentran en elaboración. Esta clasificación utilizada no distingue según tamaño de la inversión.

Por otra parte, en las entrevistas realizadas se señaló que uno de los principales desafíos que enfrenta actualmente el sistema de inversión pública se relaciona con los reducidos recursos humanos. El sistema cuenta con solo ocho profesionales en el órgano rector, quienes están bien capacitados para sus funciones, pero resultan insuficientes en cantidad. Adicionalmente, falta capacitación<sup>67</sup> en el caso de los profesionales encargados de la planificación, la formulación y la evaluación de iniciativas de inversión en las entidades ejecutoras. Esto se debe principalmente a la alta rotación que se presenta en estos cargos y a las recientes modificaciones que se han implementado en la etapa de preinversión (procesos, tipologías de proyectos y metodologías). De esta manera, el desafío respecto de la capacitación de formuladores impacta en la calidad de los proyectos de inversión.

### *Colombia*

En Colombia destaca que los proyectos se enmarcan en horizontes de planificación de largo plazo. En el país se observa una cultura de planificación que apunta a que los planes sectoriales estén alineados con el Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, se trabaja con MFMP y MGMP. También parece positivo el número de analistas sectoriales con los que cuenta el DNP, ya que se trata de 90 profesionales, el equipo más numeroso entre los cuatro países analizados. Sin embargo, solamente el 50% de los profesionales cuenta con especialización formal en evaluación de proyectos.

Además, el DNP es una entidad independiente de la ejecución de los proyectos. Por eso, la revisión de las evaluaciones ex ante de proyectos se realiza de forma independiente. Esto podría contrarrestar el sesgo optimista y asegurar la calidad de las carteras por la vía de descartar malos proyectos.

Dentro de las brechas manifiestas en la priorización de la inversión, se observa que el análisis de los proyectos se realiza de forma individual, dejando de lado las posibles complementariedades. Así, si bien se revisa la coherencia de cada proyecto con el plan, no

---

<sup>67</sup> El sistema de capacitación consiste en que funcionarios de la VIPFE se trasladan a las dependencias de las entidades ejecutoras por un periodo durante el cual, mientras colaboran con la preparación y evaluación de las iniciativas de inversión, capacitan al personal de la entidad. El sistema de capacitación para funcionarios de las entidades ejecutoras se considera ineficiente en términos de los costos que implica, ya que logra una cobertura estimada anual de 15 profesionales.

hay análisis de complementariedades ni posibles duplicidades entre carteras de proyectos de los distintos sectores, ni entre el nivel nacional y los subnacionales.<sup>68</sup> Otra brecha detectada en priorización es que solo existe una metodología general de formulación y evaluación de proyectos: no hay guías sectoriales específicas. Tampoco se cuenta con precios sociales actualizados.

Adicionalmente, el órgano rector carece de un proceso formal para filtrar las ideas preliminares de proyectos.<sup>69</sup> A esto se suma el hecho de que tampoco existe un proceso para filtrar los proyectos que ya cuentan con estudios de preinversión y son revisados por el ente rector, y descartar para la aprobación los que no cumplan con los criterios de rentabilidad social. A su vez, después de recopilar las observaciones que pueda hacer el DNP sobre los proyectos, todos terminan siendo aprobados. La tasa de rechazo es mínima. Es decir, el órgano rector del SNIP puede no estar cumpliendo con su rol de descartar los malos proyectos (que seguramente existen).

A nivel central no se cuenta con información referente a la inversión que se realiza en el país a nivel subnacional. Desde 2017 se está trabajando en revertir esta situación, por medio de la creación del Banco Unificado de Proyectos, que integrará la información de los proyectos de los niveles nacional y subnacionales.

Una experiencia interesante de Colombia es el “Modelo para priorización de inversiones del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico”, un modelo con base en brechas (al estilo de lo que busca hacer Invierte.pe en Perú) que se implementan en el país (véase el recuadro 1).

**Recuadro 1**  
**Modelo para priorización de inversiones del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico de Colombia**

El modelo tiene los siguientes objetivos: 1) desarrollar un indicador a escala regional, departamental o municipal, para establecer la prioridad de inversión en proyectos de agua potable y saneamiento básico (APSB); 2) generar reglamentación que defina un procedimiento para priorizar inversiones en APSB y 3) crear soporte técnico indicativo que determine municipios, departamentos o regiones más necesitadas que otras. El esquema de priorización (multicriterio) propuesto se resume a continuación:

---

<sup>68</sup> También se señaló en las entrevistas algo que es común en la región, y es que en algunos casos la ejecución de la cartera de proyectos puede verse afectada por criterios políticos y/o judiciales una vez que los proyectos ya han sido aprobados.

<sup>69</sup> Con la excepción del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, en el que se ha desarrollado un modelo multicriterio que permite identificar ideas de proyectos a partir de brechas.

Cierre de Brechas de Indicadores	Cierre de Brechas Territoriales	Distribución Combinada
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prioridad según la distancia objetivo de cada indicador sectorial</b> en cada municipio</li> <li>• <b>Prioridad de asignación de recursos por servicio Acueducto, Alcantarillado y Aseo</b>, según la brecha de cada indicador frente a su objetivo</li> <li>• <b>Asignación de recursos</b>, según clasificación del indicador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Esfuerzo que debe realizar cada municipio</b> para que sus indicadores alcancen un nivel determinado</li> <li>• <b>Meta individual de los indicadores</b> de cada municipio definida por el promedio ponderado de su <b>grupo departamental</b></li> <li>• <b>Prioridad de asignación de recursos para municipios con brechas sectoriales más altas</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promedio de los <b>resultados obtenidos</b> en los ejercicios de (i) Cierre de brechas según indicadores y (ii) Cierre de brechas sectoriales</li> <li>• Los municipios con mayor prioridad contarían con una asignación superior de <b>recursos disponibles</b></li> </ul>

En el modelo se definen las métricas con las que se miden el cierre de brechas de indicadores, el cierre de brechas territoriales, así como el proceso de normalización de esas métricas y la determinación de los ponderadores de las mismas. El resultado final es la Distribución Combinada, que promedia los resultados de ambas brechas, para obtener un índice global de priorización, que permite identificar dónde deben ser focalizados los proyectos:

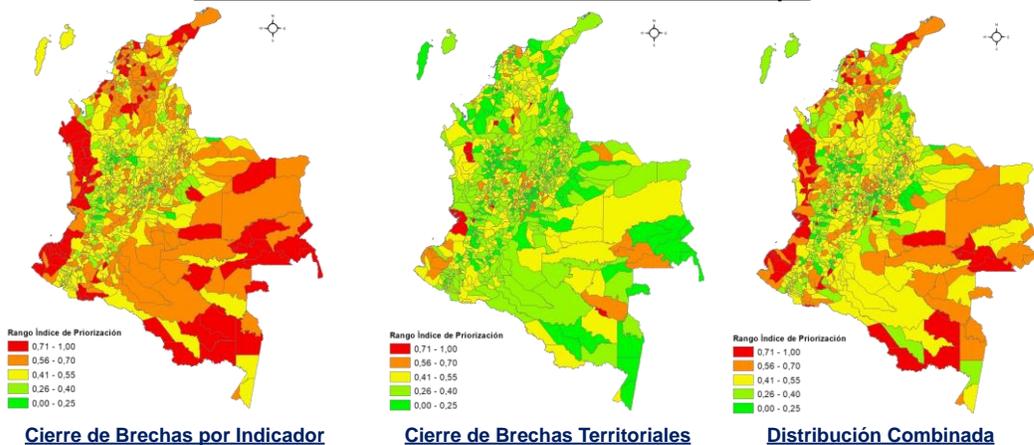
**Índice de Prioridad = I.P.I (C.B. Indicadores) \* 50% + I.P.I (C.B. Territoriales) \* 50%**

De acuerdo con los resultados obtenidos para este índice se genera la siguiente clasificación:

(menos prioritario)  $0 < \text{I.P.I} < 100$  (más prioritario)

El índice de priorización puede ser visualizado de forma territorial:

**Resumen: Priorización de inversiones a nivel municipal**



Fuente: Resumen realizado sobre la base de López López (2019).

## *Ecuador*

En el caso de Ecuador existe un marco regulatorio que apunta a generar proyectos de inversión enmarcados en planes más amplios. Este marco es aplicable para el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Por otra parte, existe un marco normativo y regulatorio que respalda los procedimientos, los instrumentos y las responsabilidades del SNIP y todos los proyectos, independientemente de su fuente de financiamiento, son sometidos a su dictamen de prioridad.

En cuanto a las brechas encontradas, se observa un contraste en materia de planificación y priorización de la inversión pública con respecto a las buenas prácticas. La visión del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda Una Vida” es de mediano plazo y no de largo plazo. Por otra parte, si bien existen planes anuales y plurianuales, en la práctica se utilizan marcos de gastos que se definen anualmente. No se cuenta con MGMP ni MFMP que sean robustos.

Además, en el país no se presenta un análisis de complementariedades entre carteras. Respecto de la coordinación y articulación de los planes estratégicos sectoriales (coherencia y consistencia de las carteras de proyectos con los planes), si bien existen los gabinetes sectoriales, que cumplen la función de jerarquizar las inversiones, no hay un análisis de complementariedades en las carteras, ya sea dentro de cada uno de los sectores como de forma intersectorial.

A nivel de preselección de ideas de proyectos, no se observa que exista un mecanismo que establezca criterios para avanzar en un primer nivel de análisis. Adicionalmente, la evaluación ex ante de los proyectos no especifica diferencias en función del tamaño, de la complejidad y/o del riesgo del proyecto. Además, si bien se plantea un análisis de costo-beneficio o costo-eficiencia, el ente rector solo dispone de una metodología general de preparación y evaluación social de proyectos y el único precio social que se utiliza es la tasa social de descuento (12%), la cual tampoco es claro que obedezca a un estudio que refleje el costo de oportunidad para Ecuador de financiar proyectos de inversión pública.

Aunque el ente rector cumple con el rol de revisor independiente en el país, su labor de retroalimentación parece carecer de profundidad. Una buena práctica en los procesos de inversión pública consiste en contar con un revisor independiente que permita asegurar calidad y contrarrestar el sesgo optimista del promotor del proyecto. En Ecuador, si bien el ente rector cumple un rol de revisor independiente, la mayor parte de las observaciones son formales y carecen de contenido técnico. Si bien el proyecto es observado por la Secretaría Técnica de Planificación, finalmente no hay proyectos que sean rechazados. Esta eventual “poca eficacia” en cuanto a la acción del ente rector puede también explicarse por las debilidades de los recursos humanos que se desempeñan en esa función, ya que no están adecuadamente capacitados, al igual que el personal de las unidades ejecutoras.

## *Perú*

En Perú la gestión de la inversión pública y su normativa apuntan a generar una cartera de proyectos en el contexto de planes territoriales y sectoriales.<sup>70</sup> A su vez, este sistema es aplicable para todas las instituciones del sector público. La formulación de proyectos en el contexto de la programación multianual de inversiones (PMI), con indicadores de cierre de brechas y objetivos prioritarios constituyen en Perú una práctica destacada. En el país se busca recoger la visión de mediano plazo y la conformación de carteras de proyectos que van más allá de un mero listado. De esta manera, dado que se debe construir un PMI para un plazo de tres años, se asegura un proceso que permite revisar la coherencia de proyectos con políticas y planes, especialmente a través del cierre de brechas. Sin embargo, el alineamiento entre estrategia nacional de desarrollo y cartera de proyectos necesita fortalecerse. Esto tiene que ver, en lo que atañe el órgano rector, con la necesidad de mejorar y ampliar los índices de brechas existentes a la fecha, y –por parte del órgano ejecutor–, a que estas brechas no recogen necesariamente todos los planes estratégicos de desarrollo. Por ejemplo, un plan multimodal de transporte para una determinada zona versus una meta de pavimentación.

El país aún presenta debilidades en los procesos de evaluación y selección de proyectos. En Perú la reforma de Invierte.pe se centró en la medición de brechas de infraestructura para la planificación de inversiones, mientras que los aspectos correspondientes a la etapa de priorización aún muestran un rezago respecto de las buenas prácticas. Así, si bien se implementó un primer nivel de selección, este se aplica solo a proyectos listos para su ejecución, no a ideas de proyectos (preselección), ya que estas solo son analizadas y estudiadas al interior de las entidades formuladoras. A su vez, se han definido diferentes niveles de análisis de costo-beneficio, costo-eficiencia y multicriterio, de acuerdo con el tamaño y las tipologías de proyectos. Se observa una disminución significativa en la cantidad de estudios de evaluación ex ante, que han sido reemplazados por fichas técnicas simples y otras con mayor detalle, según el tamaño del proyecto. Por otra parte, el sistema ya no opera más con una revisión independiente: es la propia institución formuladora la que otorga viabilidad a los proyectos (y los incorpora al PMI para solicitar presupuesto).

La falta de recursos humanos capacitados puede ser un problema a futuro para la gestión de la inversión pública en Perú. Los procesos de capacitación se enfocan más en aspectos procedimentales que en aspectos técnicos, lo cual también repercute en la cantidad de recursos humanos capacitados.

---

<sup>70</sup> Como se mencionó anteriormente, el órgano rector del sistema es la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que emite las instrucciones para la construcción de la programación por parte de todos los organismos del Estado que postulen a fondos públicos. Cabe destacar que los proyectos no se envían a este órgano rector, sino que solo se inscriben en el sistema administrado por la DGPMI, de acuerdo con las instrucciones impartidas.

## **Conclusiones y recomendaciones de políticas**

### ***Recomendaciones generales***

Los países andinos deberán fortalecer en mayor medida su proceso de planificación de la inversión. De los cuatro países analizados, en tres de ellos esta etapa obtiene un puntaje inferior al de la etapa de priorización, con la excepción de Colombia, que arroja mejores resultados en planificación que en priorización. Dentro de la planificación, la subdimensión asociada a la integración de los proyectos vía APP en el SNIP obtiene el resultado más bajo, lo que señala un aspecto importante a fortalecer en los cuatro países.<sup>71</sup>

Otro espacio de mejora general se presenta en el desarrollo de metodologías o guías metodológicas. En los cuatro países andinos se trabaja con guías generales y no con guías específicas sectoriales. En el caso de Perú, se sabe que contaban con ellas en el SNIP. Por lo tanto, el cambio a una guía general seguramente obedece a las transformaciones del SNIP en Invierte.pe, que deben haber llevado a descartar las guías sectoriales con las que se contaba.

Por otro lado, existe poca experiencia en la priorización de ideas de proyectos. El modelo de identificación de ideas para el Sector de Agua y Saneamiento creado por el DNP de Colombia podría posiblemente replicarse con adaptaciones a otros sectores, y ser útil para los demás países andinos.

Adicionalmente, el órgano rector de la gestión de la inversión pública en los países andinos puede no estar realizando su función de filtrar los malos proyectos. De acuerdo con la encuesta realizada en los cuatro países, la tasa de rechazo de proyectos por parte del órgano rector del SNIP es del 0%. Esto puede indicar el órgano mencionado no está cumpliendo con su rol de descartar los malos proyectos (que seguramente existen).

### ***Recomendaciones por país***

A continuación, se presentan las principales recomendaciones por país sobre la base de las encuestas y entrevistas realizadas.

#### ***Bolivia***

La principal recomendación para Bolivia es generar la instancia donde una entidad externa revise técnicamente (por ejemplo, ente rector) los estudios de preinversión. El nuevo sistema de evaluación ex ante tiene apenas tres años de operación; por consiguiente, todavía es necesario fortalecerlo. Sin embargo, sin un agente externo que revise los estudios ex ante, se trata de un sistema expuesto al riesgo de ineficiencias y a la inclusión de malos proyectos.

---

<sup>71</sup> Esta apreciación es compartida tanto por los directivos de los SNIP como por las unidades ejecutoras.

Además, la priorización y la selección de proyectos deben robustecerse. Así, si bien responden a los objetivos de los planes de desarrollo en los cuales se enmarcan y, por lo tanto, tendrían que estar alineadas con los objetivos de largo, mediano y corto plazo a través de los indicadores de cada uno, se observa que no existen instancias donde esta vinculación se haga explícita. La definición y aplicación de criterios finales de selección de proyectos son materia exclusiva de las autoridades ejecutivas de cada entidad ejecutora.

Por otro lado, con el objetivo de fortalecer las capacidades del sistema, se recomienda rediseñar el programa de capacitación, de manera de acelerar la cobertura y disminuir los costos. En este sentido, valdría la pena explorar las experiencias relacionadas con el uso de herramientas para implementar cursos *B-learning* o *E-learning*, así como también la colaboración con universidades.

También se identifica como un espacio de mejora el aumentar las tipologías de proyectos de inversión (cinco en la actualidad), incorporando la dimensión de tamaño o magnitud. Esto permitiría mejorar la eficiencia del sistema, toda vez que los mayores esfuerzos, en términos de recursos humanos y financieros, se enfoquen en los proyectos más grandes, y no se dediquen a proyectos pequeños cuya metodología de evaluación puede estandarizarse en alguna medida. La diferenciación de los proyectos según tamaño, además de las actuales tipologías, permitiría generar guías metodológicas de evaluación ex ante que se ajusten de mejor manera a la naturaleza de los proyectos.

### *Colombia*

En Colombia las principales necesidades de mejora se relacionan con la etapa de priorización. En efecto, es necesario mejorar la integración del análisis que actualmente efectúa el DNP con el de los proyectos de los niveles subnacionales. Se debe avanzar en integrar la información y el análisis de los proyectos a todos los niveles, de forma que el análisis sea comprehensivo, independientemente de la fuente de financiamiento: presupuesto central, Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, e ingresos propios de los gobiernos subnacionales. Se deben incorporar también los proyectos de las empresas del Estado. De esta forma, se contaría con una herramienta para que la planificación sea eficiente y efectiva, considerando las posibles complementariedades (sinergias) entre proyectos o las posibles duplicidades entre ellos, y tomando en cuenta todos los proyectos, no solo la cartera de los que son financiados por el presupuesto del gobierno central.

También se debe avanzar en el desarrollo de metodologías específicas sectoriales y en la actualización de los precios sociales. Adicionalmente, para poder cumplir con el rol central del SNIP asociado a la selección de proyectos y asegurar su calidad descartando malos proyectos, es necesario fortalecer el rol de revisión independiente. Por último, se requiere fortalecer la especialización de los recursos humanos en la evaluación social de proyectos.

Como se señaló anteriormente, si bien se cuenta con un número importante de profesionales, los especializados en evaluación ascienden al 50%.<sup>72</sup>

### *Ecuador*

Ecuador debe avanzar desde la práctica de planes anuales y plurianuales, con marcos de gasto que se definan anualmente y se incorporen a los MGMP y los MFMP.

Es preciso incorporar el análisis de complementariedades en las carteras, tanto dentro de cada sector como de forma intersectorial. Asimismo, en lo que se refiere a la preselección de ideas de proyectos, se deben generar metodologías de identificación de brechas que permitan a su vez identificar ideas de proyectos.

Por otra parte, el país debe generar metodologías ex ante para la formulación y evaluación de los proyectos, que consideren diferencias en función del tamaño, de la complejidad y/o del riesgo del proyecto.

Se recomienda calcular precios sociales adicionales a la tasa social de descuento (12%) y actualizar este parámetro que debería medir el costo de oportunidad para Ecuador de financiar proyectos de inversión pública.

El país también debe fortalecer los recursos humanos. Esto debe hacerse con el fin de que el equipo de analistas esté habilitado para hacer observaciones de fondo a los proyectos, de modo de mejorar su calidad, y si corresponde, rechazarlos. Solo un 32% de los analistas está especializado en evaluación social de proyectos, por lo que se recomienda poner en marcha un programa de capacitación.

### *Perú*

En planificación, de acuerdo con las metas de Invierte.pr, se requiere avanzar específicamente en construir capacidades sostenibles en las entidades estatales para que sea posible identificar brechas en la provisión de bienes y servicios públicos, así como aplicar políticas sectoriales y, por consiguiente, elaborar la Programación Multianual de Inversiones, que recoja sus planes de desarrollo.

En cuanto a la priorización, en esta nueva etapa el país puede aprovechar las fortalezas que históricamente desarrolló en capacitación sobre métodos de evaluación, el trabajo de elaboración de metodologías, y su aplicación a estudios de prefactibilidad y factibilidad, todo lo cual puede ser utilizado hoy por las unidades ejecutoras a cargo de la formulación y la evaluación.

---

<sup>72</sup> Además, este es un requisito para poder analizar los proyectos, si es que el número de proyectos que se debe revisar aumenta gracias a la integración de las cuatro vías de financiamiento existentes en la actualidad.

Independientemente de lo anterior, se propone recuperar la figura de un revisor independiente de la evaluación ex ante, enfocada en proyectos grandes y complejos. Si bien el hecho de que los ejecutores formulen y evalúen sin visto bueno externo agiliza la gestión y acorta los tiempos, la experiencia internacional ha mostrado los beneficios de tener evaluaciones independientes. Es deseable que eso se aplique al menos a este tipo de proyectos de alto costo y elevado impacto. Se propone mantener el análisis de costo-beneficio para estos últimos, de modo que los métodos de costo-eficiencia y multicriterio podrían quedar para los restantes proyectos.

## Referencias

- Ardanaz, M., B. Briceño y L. A. García. 2019. 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). Documento para discusión DP-00719. Washington, D.C.: BID.
- Armendáriz, E., E. Contreras, S. Orozco y G. Parra. 2016. La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina. Banco Inter-Americano de Desarrollo, inédito.
- Banco Mundial. 2018. Public Investment Management in Colombia. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dabla-Norris, E., J. Brumby, C. Papageorgiou, A. Kyobe y Z. Mills. 2011. Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Management Quality. Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional WP/11/37. Washington, D.C.: FMI.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2017. Perú: Evaluación de la gestión de la inversión pública. PIMA. Washington, D.C.: FMI.
- . 2018. Public Investment Management Assessment: Review and Update. Washington, D.C.: FMI.
- López López, R. A. 2019. Propuesta del modelo para priorización de inversiones Sector Agua Potable y Saneamiento Básico. Bogotá: DNP.
- Ministerio de Autonomías. 2016. Presentación “Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), Ley 777”, en el I Encuentro de Gestión Pública Departamental (abril de 2016). La Paz: Ministerio de Autonomías de Bolivia. Disponible en <https://www.slideshare.net/MinAutonomia/ley-n-777-del-sistema-de-planificacin-integral-del-estado-spie>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016. Serie de Estudios Gobernanza Multinivel. Inversión Pública más eficiente en Colombia. París: OCDE.

- Saldarriaga, G. 2014. El sistema nacional de inversión pública de Colombia. Innovaciones y retos. Washington, D.C.: BID.
- Warner, A. 2014. Public Investment as an Engine of Growth. Documento de trabajo WP/14/148. Washington, D.C.: FMI.

## **Anexo: Encuesta realizada a los SNIP**

**A continuación, le pediremos que por favor nos refiera alguna información general.**

1. Indique su nombre:

2. Indique su dirección de correo electrónico:

3. Indique su país:

Bolivia  
Colombia  
Ecuador  
Perú

4. Indique la institución en la cual trabaja:

5. Indique cuál es su cargo:

6. Su rol en su institución lo desempeña en la etapa de:

Planificación  
Preinversión

7. Su institución, dentro del ciclo del proyecto, interviene en las etapas de:

Planificación  
Priorización  
Ejecución

8. El marco regulatorio y las normativas, ¿establecen que los proyectos deben estar en el contexto de planes?

No  
Sí. ¿Como se regula o norma?

9. De acuerdo con el marco regulatorio, los proyectos de las siguientes instituciones deben ser enviados al SNIP para su aprobación:

Gobierno central  
Gobiernos subnacionales  
Empresas públicas  
Otras (especifique)

10. ¿Existe un marco legal y normativo que respalde los procedimientos, los instrumentos y las responsabilidades en el SNIP?

No  
Sí. Especifique las leyes y/o normas que respaldan las acciones del SNIP.

11. ¿Todos los proyectos independientemente de la fuente de financiamiento deben ser sometidos a aprobación del SNIP?

Sí  
No

12. ¿Tiene el país o el gobierno alguna Ley para las APP?

Sí  
No

## Dimensión 1: Planificación

### Subdimensión 1: Principios fiscales

13. La política fiscal, ¿se rige por uno o más reglas fiscales permanentes?

Sí  
No

14. Esas reglas, ¿protegen la inversión en bienes de capital?

No  
Sí. ¿Cómo?

15. Especifique las reglas por favor.

16. ¿Se establece alguna meta o límite para la deuda en el financiamiento de proyectos de inversión?

No  
Sí. ¿Cuál es?

17. ¿Se trabaja con marcos presupuestarios de mediano plazo?

Marco fiscal de mediano plazo  
Marco de gasto de mediano plazo  
Marco fiscal de mediano plazo y marco de gasto de mediano plazo  
Ninguno

18. ¿Considera usted que los responsables de la planificación y del presupuesto trabajan con una adecuada articulación?

Adecuada articulación  
Escasa articulación  
Ninguna articulación  
No sabe/no aplica

19. ¿Se analiza la coherencia entre la cartera de proyectos y la estrategia nacional de desarrollo?

Sí  
No  
No sabe/no contesta

20. ¿Se calculan los costos de las estrategias o planes sectoriales y/o territoriales?

Sí, se calculan  
No se calculan  
No existen estrategias ni planes sectoriales

### Subdimensión 2: Guías estratégicas

21. ¿Existe un proceso establecido para la revisión de la coherencia de los proyectos de inversión pública con las políticas y planes?

Sí  
No

22. Según su apreciación, en el órgano rector del SNIP, la eficiencia de la inversión se analiza:

Proyecto por proyecto y la cartera completa de proyectos de cada sector o territorio  
Solo proyecto por proyecto  
Solo la cartera completa de proyectos de cada sector o territorio  
No sabe/no contesta

23. Las estrategias sectoriales, ¿incluyen objetivos mensurables con respecto a los resultados de los proyectos de inversión?

Sí, para todas las estrategias

Sí, para algunas estrategias

No se incluyen objetivos mensurables relativos a proyectos

24. ¿Considera usted que existe la articulación adecuada entre la planificación y la evaluación ex ante? Es decir, ¿se hacen las evaluaciones ex ante para el 100% de los proyectos planificados?

Adecuada articulación; se evalúa más del 85% de los proyectos planificados

Escasa articulación; se evalúa menos del 85% de los proyectos planificados

Ninguna articulación

No sabe/no aplica

25. ¿Cómo se logra esa articulación entre la planificación y la evaluación ex ante?

26. ¿Cree usted que debe mejorarse la calidad de la planificación institucional en relación con los proyectos de inversión pública?

No es necesario mejorarla

Sí, es necesario mejorarla

27. ¿Cómo cree usted que debe mejorarse la calidad de la planificación institucional en relación con los proyectos de inversión pública?

A través del fortalecimiento del marco legal

A través del apoyo con recopilación y análisis de datos

A través de otros medios (especificar cuáles por favor)

### **Subdimensión 3: Coordinación central-subnacional y entre instituciones**

28. ¿Se establecen límites al endeudamiento de los gobiernos subnacionales?

No

Sí. ¿Cómo?

29. La inversión de los gobiernos subnacionales, ¿es coordinada con el gobierno central?

No

Sí. ¿Cómo?

30. ¿Cuenta el gobierno central con un sistema transparente, basado en normas, para realizar transferencias de capital a los gobiernos subnacionales?

No

Sí. ¿Cuál es el sistema de transferencias?

31. ¿Se analiza la coherencia entre la cartera de proyectos nacionales y las inversiones municipales o subnacionales?

No

Sí. ¿Cómo?

32. ¿Considera que existe coordinación para proyectos complejos entre las instituciones públicas para la formulación, la presupuestación y el seguimiento de proyectos? (Ejemplos de proyectos complejos: aeropuertos en grandes ciudades, líneas de metro, puertos, represas.)

Sí, existen mecanismos formales estándares

Sí, se generan mecanismos ad hoc para cada proyecto

No

No sabe/no contesta

33. Siendo 1 la nota más baja y 5 la más alta, ¿cómo evaluaría la coordinación interinstitucional a la hora de identificar proyectos?

#### **Subdimensión 4: Asociaciones público-privadas**

34. ¿Se somete a las APP a una revisión de precio-calidad (*value for money*) por parte del SNIP o alguna otra unidad especializada antes de su aprobación?

Todas  
Ninguna  
Algunas. ¿Cuáles?

35. ¿Es el SNIP el encargado de analizar las APP?

Sí  
No. ¿Qué unidad especializada lo hace?

36. La acumulación de pasivos explícitos y/o contingentes de las APP, ¿se registra y controla de manera sistemática?

No  
Sí. ¿Quién lo hace?

### **Dimensión 2: Priorización**

#### **Subdimensión 1: Metodologías de proyectos/Precios sociales/Capacitación**

37. El órgano rector del SNIP, ¿elabora metodologías que sirven de guía a la hora de diseñar y formular proyectos?

Sí  
No  
No sabe

38. Indique las metodologías de formulación y evaluación de proyectos hoy disponibles en el SNIP:

Metodología general  
Metodología de transporte  
Metodologías de salud  
Metodología de educación  
Ninguna  
Otras (por favor especifique):

39. ¿Qué precios sociales se utilizan?

Tasa social de descuento  
Precio social de las divisas  
Precio social de la mano de obra  
Valor social del tiempo  
Ninguno  
Otros. ¿Cuáles?

40. ¿Considera usted que la cantidad de recursos humanos con los que cuenta en su institución es la adecuada para efectos de analizar los proyectos que se presentan al órgano rector?

Sí  
No  
Cantidad de analistas especializados:  
Porcentaje de analistas especializados:

41. ¿Cuántos de los analistas de inversiones del órgano rector tienen formación universitaria (cursos de especialización, diplomado o maestría) en evaluación socioeconómica de proyectos?

42. ¿A cuántas personas al año capacitan en formulación y evaluación socioeconómica de proyectos? (Promedio de los últimos cuatro años.)

### **Subdimensión 2: Evaluación de proyectos**

43. Los proyectos financiados por donantes, ¿son evaluados y luego revisados en el SNIP?

Todos  
Algunos  
Ninguno

44. Los estudios de preinversión con las formulaciones y evaluaciones de los proyectos son realizados por:

Personal de las unidades ejecutoras  
Consultores contratados para tal fin

45. ¿Cómo evalúa la calidad de dichos estudios?

Buena  
Regular  
Mala

46. ¿Qué porcentaje de los proyectos evaluados son rechazados por parte del órgano rector?

47. ¿Cuáles de las siguientes han sido causas de rechazo?

Falta de alternativas  
Criterios económicos  
Criterios legales  
Otra (especifique):

48. Los proyectos financiados por donantes, ¿han sido alguna vez rechazados en base a su análisis de costo-beneficio?

Sí  
No

49. ¿Existe algún proceso de análisis más riguroso para proyectos complejos?

Sí  
No

50. Según su apreciación, ¿es más fácil conseguir recursos para ejecutar un proyecto que cuenta con su estudio de preinversión que conseguir recursos para financiar dichos estudios de preinversión?

Sí  
No  
No sabe/no contesta

51. ¿Qué porcentaje de la inversión pública es objeto de una evaluación ex ante (mínimo costo, costo-beneficio, costo-eficiencia)?

Del 0% al 25%  
Del 26% al 50%  
Del 51% al 75%  
Del 76% al 100%

### **Subdimensión 3: Criterios de selección**

52. Los resultados de las evaluaciones ex ante, ¿se utilizan para priorizar las inversiones?

No, no hay evaluaciones ex ante  
No, no se utilizan  
Sí, se utilizan en la mayoría de los proyectos como único criterio  
Sí, en conjunto con otros criterios

53. Por favor indique con cuáles otros criterios se priorizan:

Desarrollo territorial  
Prioridad estratégica  
Equidad  
Brechas de inversión  
Otros (especifique):

54. La selección, ¿toma en cuenta algún análisis de riesgo del proyecto?

Sí  
No

55. ¿En qué etapa se realiza el análisis de riesgo?

Se analiza el riesgo en la evaluación  
Se analiza el riesgo en la implementación  
Se analiza el riesgo en todas las etapas

56. ¿Cuál es el valor promedio de los nuevos proyectos actualmente en preinversión? (Valor proyectos/número de proyectos.)

Dólares de EE.UU. (US\$):

57. ¿Cuál es el valor promedio de los proyectos terminados? (considerar, para los últimos tres años, la inversión total en dichos proyectos, dividida por el número de proyectos).

Dólares de EE.UU. (US\$):

58. ¿Qué proporción de proyectos entra a presupuesto sin contar con la aprobación o visado del órgano rector?

Porcentaje:

59. De la cifra anterior, ¿qué porcentaje corresponde a proyectos excepcionales (emergencias y proyectos políticamente imperativos)?

60. ¿El gobierno ha modificado la cartera de proyectos priorizada y aprobada por el órgano rector del SNIP, en el pasado reciente?

Sí  
No

Comentario:

61. Los proyectos a punto de terminar, ¿tienen prioridad sobre proyectos en etapas más tempranas de su ejecución?

Sí  
No

Comentario:

62. Los proyectos en ejecución ¿tienen prioridad sobre los nuevos proyectos?

Sí  
No

63. ¿Se lleva a cabo la selección final del proyecto como parte del proceso presupuestario o antes del proceso presupuestario?

Mayormente antes del proceso presupuestario  
Mayormente como parte del proceso presupuestario

#### **Subdimensión 4: Proceso de análisis técnico-económico del órgano rector**

64. En su opinión, ¿qué etapa del ciclo de proyectos necesita mayor fortalecimiento?

Planificación

Priorización

Perfil (US\$)

Prefactibilidad (US\$)

Factibilidad (US\$)

65. Si usted dispusiera de US\$10 millones adicionales para aportar a la etapa de preinversión, ¿de qué modo los repartiría?