

## CARTA ECONOMICA

*Avances y Retos del Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP–***Introducción**

En Guatemala el 56.2% de la población vivía, en el año 2000, en condiciones de pobreza –según el Instituto Nacional de Estadística-, uno de cada cinco niños carece de acceso a la educación, la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo es de 4.0 años y los servicios básicos de salud aún no cubren a toda la población. La principal recomendación para salir de la pobreza es la generación de empleos productivos. Pero además, dado que los recursos son escasos, resulta imprescindible mejorar la calidad del gasto público para que tenga un impacto positivo en la calidad de vida. Para lograrlo se deben asignar los recursos con criterios técnico-económicos, que no sean subjetivos, sino que reflejen las prioridades de inversión para combatir la extrema pobreza.

Tradicionalmente el gasto público ha sido asignado sin criterios técnicos, sin responder a los criterios de la rentabilidad social, por lo que su erogación escasamente ha impacto sobre el bienestar de los guatemaltecos. En esta Carta Económica se hace un diagnóstico de cómo se han realizado las inversiones del Gobierno históricamente, se presenta el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-, se analiza el grado de avance en su implementación, incluyendo su compatibilidad con el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF, se exponen los retos por superar, y se termina con algunas recomendaciones.

**Diagnóstico de la inversión pública en Guatemala**

El sector público realiza inversiones a través de programas que tienen como propósito cubrir ciertas necesidades sociales, pero este proceso no ha sido ordenado ni estructurado, por lo que al final resulta un gasto público de baja calidad y poca eficiencia a la hora de alcanzar sus objetivos (SEGEPLAN, Marco Conceptual SNIP, marzo de 2001).

El gasto total del gobierno central como porcentaje de la producción nacional o Producto Interno Bruto –PIB- ha tenido un aumento moderado de un 11.5% en 1990 a un 13.4% en el 2001, según se observa en la Gráfica 1.

A pesar del leve incremento en el gasto público durante los últimos cuatro años de la serie, las deficiencias en cobertura de los servicios básicos aún son muy grandes. El problema principal parece ser la falta de calidad del gasto público, que se traduce en la incongruencia entre las prioridades, los planes de las entidades gubernamentales, sus estrategias y el presupuesto del Estado aprobado por el Congreso de la República.

En Guatemala el 56.2% de la población vivía, en el año 2000, en condiciones de pobreza, por lo que resulta imprescindible mejorar la calidad del gasto público para que tenga un impacto positivo en la calidad de vida.

En esta **Carta Económica** se hace un diagnóstico de cómo se han realizado las inversiones del Gobierno históricamente, se presenta el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-, se analiza el grado de avance en su implementación, incluyendo su compatibilidad con el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF, se exponen los retos por superar, y se termina con algunas recomendaciones.

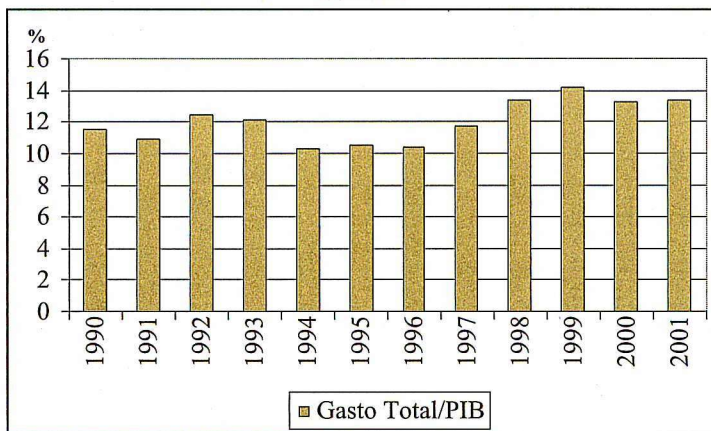




*El problema principal parece ser la falta de calidad del gasto público, que se traduce en la incongruencia entre las prioridades, los planes de las entidades gubernamentales, sus estrategias y el presupuesto del Estado.*

*Los fondos sociales han venido a convertirse en una alternativa de inversión para el Gobierno, dada la agilidad y flexibilidad de sus procedimientos en relación con los de los ministerios y entidades de la estructura tradicional del mismo. Estos no siempre tienen criterios comunes para la asignación del financiamiento.*

Gráfica 1  
Gasto total del gobierno central como % del PIB en Guatemala  
1990-2001



Fuente: Ejecución presupuestaria de cada año, MFP.

Según la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–, el comportamiento del gasto corriente representó el 70.7% del total del presupuesto en el quinquenio 1986-1990, mientras en el quinquenio 1996-2000 dicho gasto representó el 59.2%. Según esas cifras, aunque la proporción del gasto corriente se ha reducido en los últimos años, su participación en el presupuesto sigue siendo mayor que la de la inversión.

Los fondos sociales han venido a convertirse en una alternativa de inversión para el Gobierno, dada la agilidad y flexibilidad de sus procedimientos en relación con los de los ministerios y entidades de la estructura tradicional del mismo. Pero no siempre tienen criterios comunes para la asignación del financiamiento. Debido a la falta de coordinación y a la anterior inexistencia de un sistema de evaluación de proyectos, en ocasiones se duplicaron las obras y la asignación de los recursos. Por otra parte, se pone en marcha un proyecto, pero no siempre se presupuestan los gastos de operación del mismo. Aunque el SNIP establece que todo proyecto debe tener el aval del rector sectorial, ello no siempre sucede con los fondos sociales, que no participan de esta metodología.

Han existido 12 fondos hasta el 2002, siendo los más importantes el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario –FSDC–, el Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ–, el Fondo de Inversión Social –FIS– y el Fondo de Tierras –FONTIERRAS–. Según el Decreto 66-2001 del Congreso, o Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal del 2002, a estos cuatro fondos sociales se les asignaron recursos por un total de 1,794.8 millones de quetzales, que representan el 8% del total del presupuesto del Estado. El Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP– estaba integrando al FSDC para que utilice la misma metodología de evaluación de proyectos. Sin embargo, en el presupuesto para el año 2003 aprobado por el Congreso los recursos del FSDC se han destinados a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural. Por otra parte, están pendientes de incorporarse al sistema el FIS y FONAPAZ, que hasta ahora no mandaban a SEGEPLAN la lista de obras y proyectos que deben evaluarse, argumentando que es innecesario debido a que estos fondos responden a las demandas de la población.

*Se percibe aún un elevado grado de centralización en la elaboración del presupuesto debido a que los despachos centrales o los congresistas pueden cambiar los proyectos procedentes de los niveles más cercanos a la comunidad.*

*La elaboración de una ley específica para el SNIP quedó como uno de los compromisos ante el Grupo Consultivo y ante el Pacto Fiscal.*

Se percibe aún un elevado grado de centralización en la elaboración del presupuesto debido a que los despachos centrales o los congresistas pueden cambiar los proyectos procedentes de los niveles más cercanos a la comunidad. El presupuesto de inversión para el 2002, discutido y aprobado en noviembre del 2001 por el Congreso de la República, no se parecía al proyecto de presupuesto elaborado tomando en cuenta los proyectos evaluados por SEGEPLAN, pues, según la Dirección Técnica del Presupuesto del MFP, cerca de un 70% de los proyectos fueron sustituidos por otros que presentaron los congresistas, sin pasar por el proceso de evaluación del SNIP. Se incumple la norma de ejecución de SEGEPLAN, pues se omiten los resultados de la evaluación de proyectos realizada técnicamente y se sustituye por criterios políticos.

### Marco conceptual y legal del SNIP

El principal objetivo del SNIP es concretar las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social, según los lineamientos de la política del Gobierno (Marco conceptual del sistema nacional de inversión pública -SNIP-, publicado por SEGEPLAN en marzo del 2001). El sistema está diseñado para captar los requerimientos desde la base, partiendo de los proyectos municipales, departamentales, regionales y nacionales.

Actualmente, el asidero legal del SNIP son el artículo 15 de la Ley del Presupuesto y la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), que fijó a SEGEPLAN la obligación de estructurar el sistema (artículo 14, literal b). La elaboración de una ley específica para el SNIP quedó como uno de los compromisos ante el Grupo Consultivo y ante el Pacto Fiscal. SEGEPLAN está a cargo de la elaboración de un proyecto de ley, que le dé al sistema la certeza jurídica y un sustento más sólido en el largo plazo.

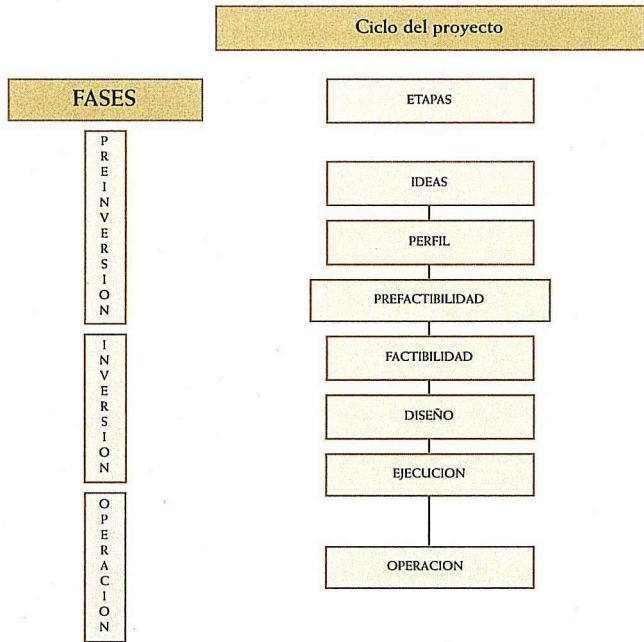
El Proyecto SIAF-SAG apoya a SEGEPLAN y al Ministerio de Finanzas Públicas en la organización del SNIP, para lo cual se está trabajando en el diseño de manuales normalizados para el sector público de administración, seguimiento y evaluación de proyectos, y el desarrollo de un software de seguimiento de proyectos integrado al SIAF.

La estructura del sistema se fundamenta en cuatro pilares básicos: a) Las normas e instrucciones, b) la capacitación y difusión, c) las metodologías de formulación y evaluación de proyectos, y d) el sistema de información de proyectos. Con su institucionalización se busca crear una cultura de proyectos que permita mejorar el proceso de inversión pública, poner en práctica las metodologías específicas para la formulación y evaluación de proyectos, comparar las alternativas de solución a un problema, contribuir con elementos teóricos al proceso de toma de decisiones, mejorar las carteras de proyectos en preinversión y garantizar que el SNIP tendrá continuidad y sostenibilidad como un instrumento técnico.

A continuación se presenta el diagrama 1, que explica gráficamente el ciclo del proyecto, incluyendo sus distintas etapas.



Diagrama 1



Fuente: Marco Conceptual del SNIP, SEGEPLAN, marzo de 2001.

La metodología general utilizada para la evaluación es la de costo-beneficio.

SEGEPLAN utiliza como marco conceptual la estrategia de reducción de la pobreza.

La metodología general utilizada para la evaluación es la de costo-beneficio; es decir, buscando los mínimos costos para alcanzar los mayores beneficios. Las metodologías específicas se diferencian básicamente en la forma de medir y cuantificar los beneficios. Los proyectos sociales se evalúan según el criterio costo-eficiencia (sólo cuando no es posible aplicar el método costo-beneficio). En los proyectos productivos o de infraestructura sus beneficios serán cuantificados a través de indicadores que permitan calcular directamente su costo-beneficio. Cada proyecto implica que se fijan metas cuantificables. Por ejemplo: pavimentar 8 kilómetros de carretera en 10 meses.

Ahora bien, ¿cómo se sabe qué proyectos son más rentables que otros? Esto depende de la política específica que el Gobierno establezca, según su plan de trabajo. Indica SEGEPLAN que actualmente se está utilizando como marco conceptual la Estrategia de Reducción de la Pobreza, que el Gobierno planteó desde noviembre del 2001. Esta se fundamenta en los siguientes principios generales: a) atención preferencial al área rural, b) fortalecimiento de la gestión pública, c) impulso a la descentralización y d) aumento de la participación ciudadana.

La estrategia se sustenta en tres ejes vitales, en torno de los cuales girarán las acciones del Gobierno para elevar los niveles de bienestar y calidad de vida: el crecimiento económico con equidad, la inversión en capital humano y la inversión en capital físico.

Según el director del SNIP de SEGEPLAN, si hay dos proyectos aprobados, ¿qué se hace? Dar prioridad a uno de ellos, de acuerdo con la matriz de priorización, que se diseñó según los siguientes criterios:

- Estrategia de reducción de la pobreza.
- Recalendarización de los acuerdos de paz, tomando la reprogramación de los mismos (grupo consultivo).
- Matrices de política económica, social y de seguridad.
- Discurso inicial del Presidente.

Para la priorización de proyectos se utiliza un sistema de puntaje, que asigna mayor cantidad de puntos a los que tendrán mayor impacto en la reducción de la pobreza.

Por ejemplo, un sistema de agua potable tendría prioridad en relación con una cancha deportiva. Debido a las limitaciones financieras se establece una línea de corte y los proyectos que no pueden ser realizados en un año, quedan en el banco de proyectos para el siguiente.

### Los retos por superar

Uno de los retos es institucionalizar el SNIP hasta incluir a las instancias políticas como el Congreso de la República, para lograr que se tome en cuenta la evaluación de proyectos realizada técnicamente y no se sustituya por criterios políticos.

El segundo reto es incorporar a todas las entidades que realizan inversión pública en el sistema nacional de evaluación de proyectos. Los fondos sociales deben adoptar las normas del SNIP para evitar las duplicaciones en la inversión o la falta de programación en los gastos operativos.

### Recomendaciones

El reto principal y urgente es elevar la calidad del gasto y la inversión pública, uno de los compromisos del Pacto Fiscal aún incumplidos. Se cuenta con una metodología general para definir los proyectos y evaluarlos, pero aún debe mejorarse la productividad de las inversiones. Las normas deben volverse más exigentes. Para ello se recomienda:

1. Diseñar el marco legal que ampare al SNIP y le dé fuerza institucional. La elaboración de un proyecto de ley que dé soporte al SNIP es uno de los compromisos con el Grupo Consultivo y también del Pacto Fiscal. Aún está pendiente de concluir el proyecto de ley, discutirlo en el Congreso de la República y aprobarlo, para que la base legal sea firme.

2. Especial importancia tiene institucionalizar el SNIP hasta incorporar al Congreso de la República en la metodología, para que ya no haya incorporaciones de nuevos proyectos sin el respectivo proceso de identificación, diseño y evaluación. Esto significa que se genere la voluntad política para respetar el método técnico que permitirá una mejor calidad de inversión pública.

3. En materia de evaluación de proyectos, es importante pensar en el largo plazo, más allá de la duración de un gobierno determinado y lograr que el sistema se vuelva una cultura. Como país, debemos hacer planes de largo plazo, capacitar a las personas que participan en dicho proceso y tener una cultura de planificación con un criterio estratégico.

Verónica Spross de Rivera

*El reto principal y urgente es elevar la calidad del gasto y la inversión pública. Por ello se recomienda:*

*1. Contar con marco legal que le dé fuerza institucional al SNIP.*

*2. Institucionalizar el SNIP hasta incorporar a todas las entidades que realizan inversión pública y al Congreso de la República en la metodología.*

*3. Tener visión de largo plazo y lograr que el SNIP se vuelva una cultura.*



## TERMÓMETRO ECONÓMICO

Tabla 1

Elementos importantes para complementar la implementación del SNIP

- Desarrollar metodologías sectoriales (agua potable, etc.).
- Vincular la planificación con el presupuesto.
- Introducir un horizonte de largo plazo en las Unidades de Administración Financiera –UDAFs- de los distintos ministerios y de otras entidades ejecutoras, ya que hasta ahora solo ponen la atención en el presupuesto del año.
- Incluir los proyectos del FIS y FONAPAZ en el SNIP, para que sus proyectos sean evaluados con la misma metodología que el resto de la inversión pública.
- Incorporar plenamente en el SNIP los proyectos que no forman capital fijo (que aparecen como gastos de funcionamiento, por ejemplo: la contratación de maestros).
- Contar con estructuras de planificación más integradas en los ministerios.
- Fijar metas concretas en los Planes Operativos Anuales –POAs-. Actualmente lo hacen las UDAF y no las unidades de planificación cómo debería ser.
- Fortalecer la metodología de la evaluación intermedia y ex post de los proyectos, pues no se realiza rutinariamente. La Contraloría de Cuentas de la Nación juega un papel importante en la verificación de la ejecución de los proyectos, ya que tiene la obligación de informar al Congreso de la República sobre la ejecución del presupuesto. Deberá regirse plenamente por los criterios del SNIP, para tener una actividad coordinada y eficaz.

Fuente: elaboración propia con información de SEGEPLAN, MFP y análisis del tema.



CENTRO DE  
INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS  
NACIONALES

12 Calle 1-25, Zona 10 Edificio Géminis 10  
Torre Norte, Nivel 17, oficina 1702  
Tel./Fax: (502) 335-3415, 335-3416  
cien@cien.org.gt • <http://www.cien.org.gt>

Carta Económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS NACIONALES –CIEN–. El CIEN es una entidad privada, apolítica y no lucrativa con personalidad jurídica reconocida el 12 de octubre de 1984.

Carta Económica está registrada como correspondencia de 2a. clase en la Dirección General de Correos, bajo el número 2728, folio 79 con fecha 14 de junio de 1989.

Tiraje: 1,500 Ejemplares • Suscripción: 12 meses Q. 125.00  
• Suscripción 12 meses fuera de Centroamérica Q.150.00