



Universidad Católica
“Nuestra Señora de la Asunción”
Campus Guairá

Facultad de Ciencias Contables,
Administrativas y Económicas
Carrera de Economía
Licenciatura en Economía

**“EL DESEMPEÑO DE LA CALIDAD DEL GASTO EN
INVERSIÓN PÚBLICA DEL PARAGUAY”**

Investigadores:

Univ. **CELIA MARÍA MAIDANA VÁZQUEZ**

Univ. **ORLANDO LEIVA FERNÁNDEZ**

Tutor:

Econ. **LUIS RAMÍREZ**

2017 – Setiembre – Villarrica del Espíritu Santo, Paraguay

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de Tutor del Trabajo Final de Grado, presentado por los estudiantes Orlando Leiva Fernández y Celia María Maidana Vázquez, para optar al grado de Licenciado en Economía, considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte de los Miembros de la Mesa Examinadora de la Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas de la Universidad Nuestra Señora de la Asunción Campus Guairá.

En la ciudad de Villarrica, a los 28 días del mes de julio de dos mil diecisiete.

Econ. Luis Ramírez

.....

C.I.

PÁGINA DE ADVERTENCIA

La Universidad Nuestra Señora de la Asunción Campus Guairá no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis, sólo velará porque no se publique nada contrario al Dogma y a la Moral Católica, así también por que los Trabajos Finales de Grado no contengan ataques y/o polémicas puramente personales, antes bien pueda observarse en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia.

.....

Orlando Leiva Fernández

.....

Celia María Maidana Vázquez

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a Dios y la Virgen María Auxiliadora, por brindarnos salud y las fuerzas necesarias para la culminación de nuestra carrera.

A nuestros padres por otorgarnos la oportunidad de poder realizar nuestros estudios de grado en la prestigiosa Universidad Católica de Villarrica, además de su apoyo constante a lo largo de toda la carrera.

Además agradecemos al Director Académico de la Facultad de Economía, Econ. Marcos Gómez Hermosa y a la decana de la Facultad de Ciencias Contables Administrativas y Económicas, Lic. Beatriz Bachmann por su intensa búsqueda de excelencia en la educación.

RESUMEN

El presente trabajo pretende demostrar primeramente la inversión pública en América Latina y la manera en que encararan dicho rubro los países de la región a través de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública, además de los aportes de dicha red a fin de mejorar los niveles y la calidad del gasto público productivo, luego se realiza un análisis del desempeño de la calidad del gasto en inversiones públicas en el Paraguay a lo largo de los últimos años, desde la perspectiva de la ejecución de los proyectos y sus modalidades de financiamiento partiendo del Presupuesto General de la Nación y teniendo como órgano rector a nivel país al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

ABSTRACT

This work wants to demonstrate first, the public investment in Latin America and the way in which the countries of the region can with this issue through the Network of National Public Investment Systems, in addition to the contributions of that network in order to improve the levels and the quality of the productive public expenditure, Then an analysis of the performance of quality of the public investment spending in Paraguay about the last years, from the perspective of the execution of the projects and their financing modalities starting from the General Budget of the Nation and having as Governing body at the country level to the National Public Investment System (SNIP).

INDICE GENERAL

Contenido	Páginas
INDICE GENERAL	7
Índice de gráficos	9
Indice de cuadros	11
INTRODUCCIÓN.....	12
Pregunta genérica	14
Pregunta específica	14
Objetivo general.....	15
Objetivos específicos.....	15
Metodología.....	15
CAPÍTULO I.....	16
MARCO DE ANTECEDENTES (basado en el estado del arte).....	17
1. Aspectos generales de la inversión pública.....	17
1.1. Teoría de la demanda agregada de Keynes.....	18
1.2. El PIB.....	18
1.3. Organo rector nacional: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).....	19
CAPITULO II.....	21
MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.....	22
1. La inversión pública en Latinoamérica.....	22
1.1. Modalidades de financiamiento	27
1.2. Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública	32
1.2.1. Marco legal e institucional	32
1.2.2. Marco conceptual	33
1.2.3. Estructura general de los SNIP.....	34
1.2.4. Tareas de la RED SNIP	35
2. El desempeño de la inversión pública en Paraguay.....	38
2.1. Clasificación por tipo de presupuestos	38
2.2. Clasificador presupuestario	40
3. El SNIP y la gestión de la calidad de la inversión pública	58
3.1. Fases que debe atravesar un proyecto de inversión para ser aprobado	60

3.2.	EL ANTES Y EL DESPUÉS DEL SNIP	61
3.3.	IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DE LA INVERSIÓN DENTRO DEL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP) DEL PARAGUAY	65
4.	GESTIÓN POR RESULTADOS	66
4.1.	Presupuesto por resultados.....	67
4.2.	Diferencia entre Presupuesto: tradicional y por resultados.....	68
4.3.	Instrumentos que miden y evalúan los resultados	68
5.	ANÁLISIS ESTADÍSTICO RESPECTO A LAS VARIABLES DE INTERÉS	70
	CONCLUSIÓN	71
	RECOMENDACIONES	72
	BIBLIOGRAFÍA	Error! Bookmark not defined.
	ANEXOS	73

Índice de gráficos

Contenido	Páginas
Gráfico 1: El Gobierno realiza 2/3 de las inversiones	22
Gráfico 2: Variabilidad de la inversión pública como porcentaje del PIB (coeficiente de variación)	23
Gráfico 3: Composición del Gasto en Inversión Pública en Latinoamérica del año 2014.....	24
Gráfico 4: Inversión pública en Perú (2014).....	25
Gráfico 5: Inversión pública en Chile (2014)	25
Gráfico 6: Gasto de Inversión Pública en América Latina del período 2000-2014 (Porcentaje del PIB).....	35
Gráfico 7: Clasificación según los tipos de presupuesto	45
Gráfico 8: Evolución del Presupuesto para la inversión Pública	46
Gráfico 9: Crecimiento del PIB (en miles de millones)	47
Gráfico 10: % del Presupuesto Público en Relación al PIB	48
Gráfico 11: Evolución de la inversión descomponiendo por Fuentes de financiamiento.....	49
Gráfico 12: Presupuesto y Ejecución por Tipos	50
GRÁFICO 13: Nivel de ejecución del Tipo 3	51
Gráfico 14: Nivel de Presupuesto y Ejecución por Tipo 3	52
Gráfico 15: : % de Ejecución Tipo 3 en Relación al PIB	53
Gráfico 16: Relación del PIB - Presupuesto - Ejecución del tipo 3.....	54
Gráfico 17: Evolución de la inversión descomponiendo Fuentes de financiamiento y ejecución.....	55
Gráfico 18: % de Ejecución Fuente 20.....	55

Gráfico 19: % de Ejecución Fuente 30.....	56
Gráfico 20: Presupuesto de Inversión Pública descomponiendo fuente de financiamiento.....	57
Gráfico 21: Depuración del presupuesto de inversión	60
Gráfico 22: Presupuestos y Obligados por Tipo 3 antes del SNIP	61
Gráfico 23: Presupuestos y Obligados por Tipo 3 antes del SNIP	63
Gráfico 24: Ejecuciones de las entidades luego de la intervención del SNIP ...	64

Indice de cuadros

Contenido	Páginas
Cuadro 1: Parte de las transferencias del Estado en las finanzas locales en América Latina	28
Cuadro 2: Diferentes tipos de APP. Comparación entre tres países de Latinoamérica.	31
Cuadro 3: Órganos rectores de la Red SNIP.	32
Cuadro 4: Leyes que regulan los SNIPS en América Latina.....	33
Cuadro 5: Diferencia entre Presupuesto Tradicional y por Resultados.....	68
Cuadro 6: Análisis de las variables de interés antes del SNIP.....	70
Cuadro 7: Análisis de las variables de interés antes del SNIP.....	70

INTRODUCCIÓN

El Estado realiza inversiones en forma permanente, a través de proyectos que tienen como propósito desarrollar acciones encaminadas a disminuir o eliminar las carencias sociales, a promover el desarrollo y su sostenibilidad. (Extraído de von Hoegen, 2002). La inversión es considerada por la CEPAL como una herramienta que favorece la productividad, la competitividad, el desarrollo sostenible, inclusivo y con igualdad así como también, contribuye a la disminución de la pobreza y mejora el acceso a los servicios de sanidad.

De esta forma, von Hoegen (2002) afirma que para superar las debilidades que presenta el proceso de inversión pública en un país se evidenció la necesidad de diseñar y poner en marcha un Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-, de tal manera a apoyar una mejor y eficiente asignación de los recursos a proyectos de inversión bien formulados y evaluados.

El proceso de desarrollo de los SNIPs ha sido totalmente gradual, en los años 70 se da la creación de los Sistemas Nacionales de proyectos, mientras

que la implementación de banco de proyectos se da en el año 1982, cuando Chile inició el desarrollo de un sistema de normatización e información sobre proyectos de inversión pública, tomando como base los inventarios de proyectos de ese rubro que, como experiencias pilotos, se habían realizado en 4 regiones para luego extenderse a todas las regiones del país.

Dichas acciones llevaron a crear un sistema de archivo de información sobre los proyectos en el cual se tenían en cuenta algunos aspectos, como la etapa del ciclo de vida en el que se encontraba así como también al sector al cual pertenecía dicho proyecto. Esto se traduciría en una gran cantidad de información que daría lugar a la creación de un sistema informatizado denominado Banco Integrado de Proyectos del Sector Público (BIP).

Luego de esto, en otros países de la región se dio lugar a experiencias similares como en Guatemala, República Dominicana y Venezuela, pero en las cuales no se dieron los resultados esperados. CEPAL afirma que la siguiente experiencia exitosa, fue la creación del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) en Colombia. Sus orígenes se remontan a 1986, cuando el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la OEA, inicia un proyecto de apoyo a las actividades de pre-inversión e inversión a nivel territorial. Sin embargo, el verdadero impulso a esta iniciativa llegó con la promulgación de la Ley 38 (21/4/1989) "Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación", la cual en su Artículo 32 crea el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y confía al DNP su diseño, montaje y operación. Para ello el DNP, con financiamiento provisto por el BID, firma un convenio con el ILPES para el desarrollo e implementación del BPIN.

Para la década de los 90 varios países de la región desarrollaron los SNIPs, teniendo en cuenta los modelos de los Bancos de Proyectos, entre los que se destacan son Bolivia y Perú.

EL SNIP responde a su vez a una RED. Esta red de sistemas nacionales fue creada en 2010 y dentro de la misma se encuentran los directores de los SNIP de los países participantes en las reuniones de constitución de la red en octubre de 2010 en Panamá y abril de 2011 en República Dominicana. Como su nombre lo dice, es un "sistema", donde los proyectos de inversión deben pasar por un proceso de aprobación, son seleccionados bajo criterios de mayor eficiencia, sostenibilidad e impacto económico, con el fin de poder tener un manejo más eficiente de los recursos destinados a inversión del Presupuesto General de la Nación.

En Paraguay, se ha logrado el desarrollo del SNIP en el año 2012, con el cual se busca el ordenamiento de los recursos destinados a la inversión dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN). Para el SNIP, la inversión es el uso de recursos públicos independientemente de la financiación, que permitan aumentar/mantener el stock de capital del país en bienes, servicios, recursos

humanos, conocimiento e inversiones productivas a fin de incrementar el bienestar social.

La investigación trata de identificar el desempeño de la calidad del gasto en inversión pública del Paraguay, teniendo en cuenta el desempeño histórico, tanto financiero como físico de las obras de infraestructura en el país y, además se estudiará pormenorizadamente una reciente metodología diseñada, un Plan Operativo Institucional denominado “Gestión por resultados”, el cual busca colocar en primer lugar los resultados que se desean alcanzar y definir la mejor combinación de procesos productivos para lograrlos. Esto a su vez tiene relación directa con lo desarrollado por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), referente legal del marco regulatorio de inversiones en el Paraguay.

Analizar la calidad del gasto en inversiones contribuiría en la construcción de la opinión pública, desde la perspectiva de realizar un escrutinio detallado que responda a los interrogantes de como la inversión pública es percibida, a diferencia de en realidad cómo es.

Este trabajo de investigación se considera de vital relevancia ya que la calidad de la inversión pública se considera en el estudio de la economía un factor decisivo en cuanto a su crecimiento y, además el correcto manejo del mismo entre otras variables, debe garantizar la calidad de vida de los habitantes de un país, teniendo en cuenta que la inversión pública contribuye al crecimiento económico, la productividad y la competitividad de un país.

Pregunta genérica

- ¿Cuál es el desempeño de la calidad del gasto en inversión pública del Paraguay?

Pregunta específica

- ¿Bajo qué marco legal e institucional se enmarca la inversión pública del Paraguay?
- ¿Cuáles son los datos estadísticos respecto a las variables macroeconómicas de interés?

- ¿Cómo se puede contribuir con la construcción de opinión pública a partir del estudio del gasto de inversión del gobierno?

Objetivo general

- Analizar el desempeño de la calidad del gasto en inversión pública del Paraguay.

Objetivos específicos

- Describir la inversión dentro del marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Paraguay.
- Analizar datos estadísticos respecto a las variables macroeconómicas de interés.
- Contribuir al interés de la opinión pública a partir del estudio del gasto de inversión del gobierno.

Metodología

Es una investigación documental porque se realiza un análisis de planillas que informa los datos referentes a la inversión pública.

Es una investigación de tipo mixta.

- Cualitativo: Indagar las causas probables de la ejecución presupuestaria de los proyectos a través del presupuesto.
- Cuantitativo: Análisis de los montos destinados a la cartera de proyectos de inversión del Estado y su porcentaje de ejecución.

CAPÍTULO I

MARCO DE ANTECEDENTES (basado en el estado del arte)

1. Aspectos generales de la inversión pública

La inversión pública es el manejo de los ingresos que percibe el gobierno para reinvertir en beneficio de la población para mantener, aumentar o mejorar el stock de capital con la finalidad de mejorar la calidad de vida en general y, así también elevar la capacidad productiva del país. Hernández afirma que la eficacia de la inversión pública, como gasto público productivo, puede ser el ancla para impulsar el crecimiento económico cuando genere externalidades positivas que propicien el incremento de las oportunidades de inversión rentables. (2010, p. 70).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sostiene que:

En el sistema de cuentas nacionales, el concepto teórico de “inversión” es aproximado como un flujo: la formación bruta de capital (FBK), constituida a su vez por la formación bruta de capital fijo (FBKF), la variación de existencias ('E) y la adquisición menos las disposiciones de objetos valiosos (OV). (2017, p. 15)

$$FBK = FBKF + \Delta E + OV$$

La inversión pública es regulada por leyes, normas y procedimientos que estudian su viabilidad y rentabilidad, puesto que se espera que se reproduzca beneficios sociales en áreas tales como salud, educación, empleo, redistribución de los ingresos, vivienda digna, entre otros que sean considerados como gastos públicos productivos.

La inversión pública no sólo permite redistribuir renta entre territorios de desigual nivel de desarrollo, sino que también está ligada a la corrección de ineficiencias. (Díaz & Martínez, 2006)

Hernández (2010, p. 65) argumenta que:

La inversión pública en infraestructura económica y social (o gasto público productivo), genera incrementos en la productividad total de los factores en general y en la productividad laboral en particular, creando asimismo un acervo de capital público que está a disposición de

cualquier agente productivo como bien público, pero con la particularidad de que dicho bien público no es sólo para su consumo de corto plazo sino que lo puede utilizar para incrementar sus capacidades productivas de largo plazo.

Para obtener panorama sobre la importancia de las inversiones públicas, el documento ha ignorado hasta el momento los pensamientos económicos partidarios del libre comercio y del *laissez-faire* (Doctrina que defiende que los gobiernos no deben intervenir en la economía) que son las teorías clásica, monetarista, marxista; y se ha basado en las aportaciones fundamentales de Keynes a la política económica, que tiene como variable fundamental que mueve la actividad económica es lo que el identificaba como la Demanda Agregada (DA).

1.1. Teoría de la demanda agregada de Keynes.

La Demanda Agregada puede definirse como la cantidad total de bienes y servicios que los habitantes de una economía puedan demandar a un determinado nivel de precios.

La Demanda está formada por la demanda de viene del consumo de las familias (C), por la demanda de bienes de inversión de las empresas (I), por la demanda del sector público, a través del gasto público (G) y por la demanda de los bienes internacionales a través de las exportaciones netas (X). Tenemos por consiguiente la siguiente fórmula para el cálculo de la obtención de la Demanda Agregada:

$$DA = C + I + G + X \quad (1)$$

1.2. El PIB

El Producto Interno Bruto (PIB) es el valor total de los bienes y servicios finales, excluyendo los que se ha producido dentro de una economía nacional, durante un determinado periodo. El PIB es expresado en una unidad de medida común que normalmente suele ser una unidad monetaria; existen varias maneras de medir el PIB de una economía, en este trabajo tomamos en cuenta la medición a costo de factores, o se puede decir del gasto final, siendo el Paraguay caracterizado por ser un país de economía abierta.

El cálculo del PIB está formado por la suma distintos factores: el gasto en consumo de bienes y servicios por parte de los habitantes de un país (C), el

gasto en inversiones de las empresas (I), el gasto público en bienes y servicios (G) y las resta entre las importaciones-exportaciones (X). Tenemos por consiguiente la siguiente fórmula para el cálculo del PIB.

$$\text{PIB: } C + I + G + X \quad (2)$$

Nótese que las expresiones de 1 y 2 son idénticamente iguales, esto afirma que: $\text{PIB}=\text{DA}$. Utilizando el multiplicador keynesiano sabremos como un incremento en el gasto público, genera un incremento en PIB.

Lontoño (2013) concluye que la Demanda Agregada explica más del 90% de la variabilidad del PIB: Donde un incremento en el gasto público (G) en bienes y servicios, a través del presupuesto general de la nación, genera un incremento de la misma cuantía en la Demanda Agregada; Lontoño (2013) expresa *“Dentro de la realidad del gasto público existen gastos de inversión, gastos de funcionamiento y servicio de deuda, el que tiene mayor capacidad para impactar positivamente la actividad económica es el gasto de inversión, moviliza recursos hacia la actividad productiva”*

1.3.Organo rector nacional: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Según la CEPAL los SNIPs son un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública, a través de los cuales se relacionan y coordinan entre sí para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo.

En Paraguay, la Dirección de Sistema de Inversión Pública (DSIP) de la Subsecretaría de Estado de Economía, tiene como objetivo dirigir y administrar el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Banco de Proyectos; elaborar normas técnicas, metodologías de formulación y evaluación de proyectos, y los procedimientos de presentación de proyectos de inversión al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), incluidas las concesiones y APP. Dictaminar la viabilidad de estos proyectos, durante su ciclo de vida, informar a las autoridades sobre el estado de ejecución de la inversión pública. Evaluar y proponer políticas de Inversión Pública. (SNIP Paraguay)

El Decreto N° 8312 del 19 de enero del 2012 aprueba el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública a los cuales deberán ajustarse todos los proyectos de inversión pública, cualquiera sea su fuente de financiamiento. (Dirección del Sistema de Inversión Pública, 2015)

El SNIP considera que inversión pública es “El uso y/o compromiso de recursos públicos, independientemente del origen de la fuente de financiamiento o de la aplicación de recursos, que puede ser realizada directamente por los Organismos y Entidades del Estado o a través de Organismos Financieros Públicos, que permitan mantener y/o aumentar el stock de capital del país en bienes, servicios, recursos humanos, conocimientos e inversiones productivas, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

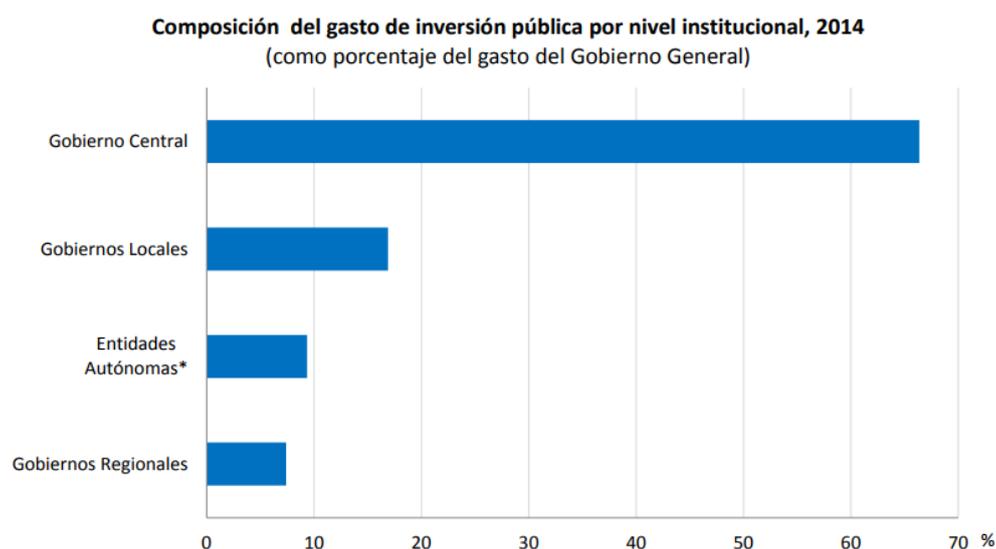
1. La inversión pública en Latinoamérica

Para la CEPAL la inversión pública se constituye en un instrumento efectivo a través del cual las políticas públicas inciden sobre la desigualdad social, generación de riqueza y condiciones de bienestar de nuestras poblaciones. (2017)

Según el Fondo Monetario Internacional (2007) influye la calidad de la infraestructura física a la productividad de un estado, así como también la competitividad de sus exportaciones y sus posibilidades de atraer las inversiones extranjeras.

La eficiencia de la inversión es clave para obtener los beneficios de una mayor inversión pública en el crecimiento del PIB (Armendáriz & Contreras, 2016). Los resultados obtenidos en muchos de los países han sido significativos, la inversión pública ha mejorado, los objetivos y metas de desarrollo se han logrado en mayor medida, los impactos se han hecho más visibles y las mejoras en el funcionamiento del aparato estatal han empezado a evidenciarse.

GRÁFICO 1: EL GOBIERNO REALIZA 2/3 DE LAS INVERSIONES

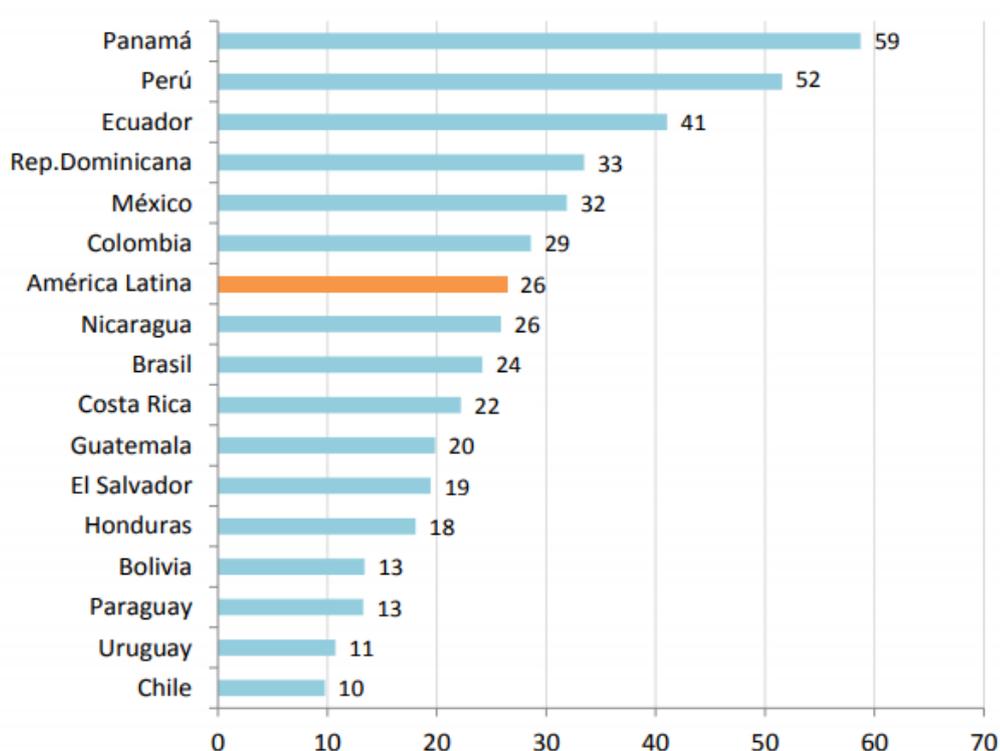


Fuente: Armendáriz & Contreras, 2016, con cálculos propios sobre la base de datos del BID.

* Entidades autónomas se refieren a las entidades que prestan servicios públicos sin control presupuestario directo del gobierno central. No obstante, están reguladas por las normas del derecho público, tienen personería jurídica, tienen autonomía administrativa y poseen un patrimonio independiente.

La inversión pública crece a diferentes velocidades en el contexto regional según el Banco Interamericano de Desarrollo, afirma que existe una alta volatilidad de este rubro en la región:

GRÁFICO 2: VARIABILIDAD DE LA INVERSIÓN PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB (COEFICIENTE DE VARIACIÓN)

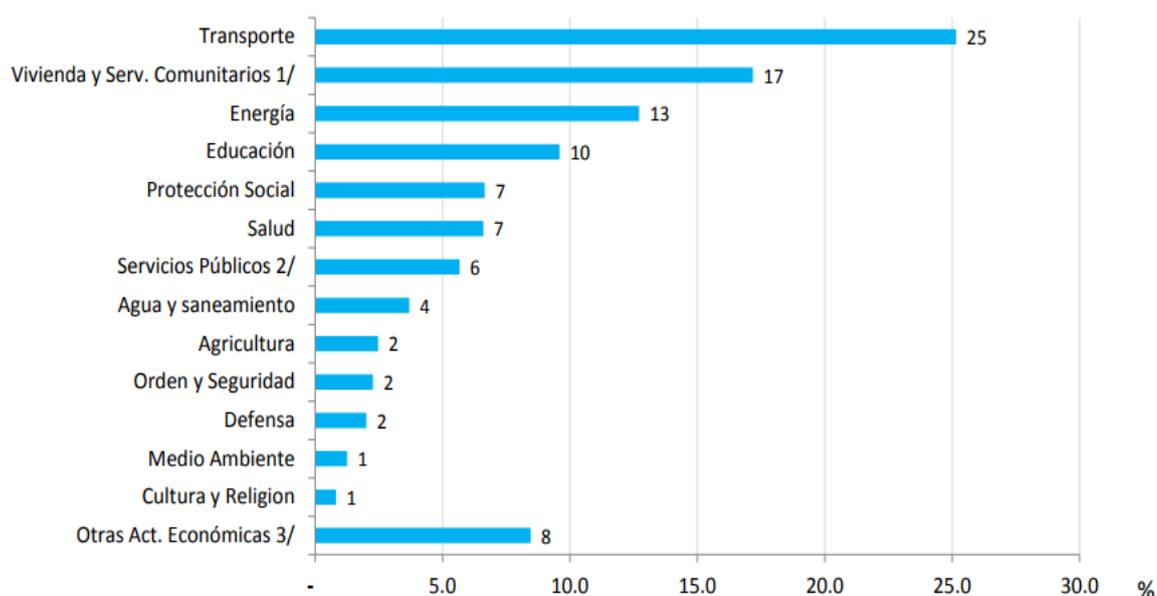


Fuente: Armendáriz & Contreras, 2016, con cálculos propios sobre la base de datos del BID y WEO. Para el cálculo del coeficiente de variación se considera el periodo 2000-14.

El estudio de la CEPAL afirma que la experiencia internacional ha demostrado que el gasto en inversión ha incrementado en alguna medida, los niveles de crecimiento de los países. Esto se ve reflejado en el nivel de bienestar de la población, el cual se ve alcanzado cuando se accede a la provisión de servicios públicos.

Para América Latina la composición del gasto en inversión pública en 2014, se destina principalmente a transporte, vivienda/servicios comunitarios y energía, en un promedio de 15 países de la región.

GRÁFICO 3: COMPOSICIÓN DEL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA DEL AÑO 2014



Fuente: Armendáriz & Contreras, 2016, con cálculos propios sobre la base de datos del BID.

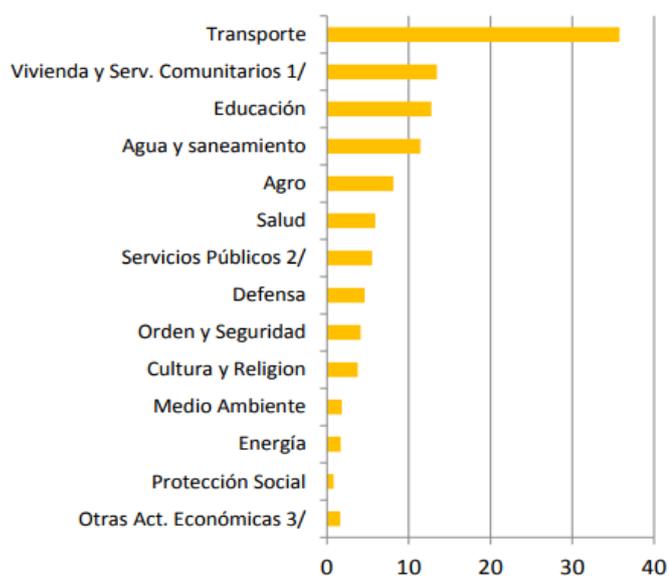
1/ Excluye agua y saneamiento.

2/ Servicios públicos incluye inversiones realizadas en organismos de control, de planeación y legislativos.

3/ Otras actividades económicas incluye inversiones en comercio, comunicaciones, ciencia y tecnología, industria, sistema financiero y turismo entre otros.

En Chile y Perú existe una heterogeneidad a lo que se refiere la asignación de prioridades de inversión pública en el año 2014:

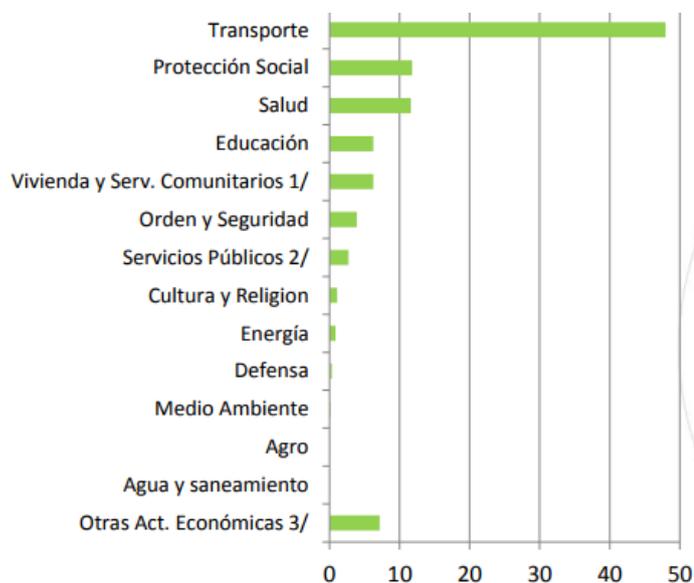
GRÁFICO 4: INVERSIÓN PÚBLICA EN PERÚ (2014)



Fuente: Armendáriz & Contreras, 2016.

1/ Excluye agua y saneamiento. 2/ Servicios públicos incluye inversiones realizadas en organismos de control, de planeación y legislativos. 3/ Otras actividades económicas incluye inversiones en comercio, comunicaciones, ciencia y tecnología, industria, sistema financiero y turismo entre otros.

GRÁFICO 5: INVERSIÓN PÚBLICA EN CHILE (2014)



Fuente: Armendáriz & Contreras, 2016.

1/ Excluye agua y saneamiento. 2/ Servicios públicos incluye inversiones realizadas en organismos de control, de planeación y legislativos. 3/ Otras actividades económicas incluye inversiones en comercio, comunicaciones, ciencia y tecnología, industria, sistema financiero y turismo entre otros.

El portal Datos de inversión en infraestructura económica América Latina y el Caribe (INFRALATAM) afirma que se tiene un promedio anual de inversiones en infraestructura del 3,51%, del cual 2,55% es inversión pública entre los años 2008 y 2015 en la región de Latinoamérica y el Caribe, (2017)

INFRALATAM alega (como se citó en Serebrisky, Ancor, & Pastor 2016) en lo que refiere al agua, riego e inundaciones que desde el 2008 los países han aumentado su inversión pública en este sector, como Panamá, Bolivia, Trinidad y Tobago, México y Bolivia incluyendo proyectos tales como provisión de agua potable por red, provisión de servicios sanitarios, obras urbanas y rurales que tengan como objetivo mitigar los efectos de las inundaciones e instalaciones para sistemas de riego artificial pasando del 0,22% del PIB en el año 2008 al 0,35% en el 2015, así también existe otro grupo de países como El Salvador, Guatemala, Guyana y República Dominicana que han disminuido su inversión pública en el mencionado sector desde el año 2013.

En el sector energía se incluyen proyectos de inversión sobre generación, transmisión y distribución de electricidad como también transmisión y distribución de gas natural, INFRALATAM muestra el estancamiento de la inversión pública en esta área, hasta el año 2013 se logró alcanzar un 0,67% del PIB pero en el año 2015 disminuyó al 0,55%, por otro lado Argentina, Belice y Bolivia han incrementado sus inversiones en energía en los últimos años; por otro lado en lo que respecta al transporte la inversión ha aumentado en promedio un 0,37% del PIB del año 2008 al 2015 incluyendo a países como Bolivia, México, Panamá Colombia, Paraguay, Perú y Nicaragua mediante proyectos en caminos, rutas, transporte urbano masivo, transporte ferroviario, aéreo, fluvial y marítimo. (Serebrisky, Ancor, & Pastor, 2016)

En cuanto a infraestructura, teniendo en cuenta siempre la relación con el PIB (INFRALATAM, 2017):

- En Argentina los proyectos de inversión pública tendieron a la baja, ya que en el año 2008 de 1,80% disminuyeron a 1,57% en el 2015.
- En los años que van desde el 2008 al 2013 Chile sufrió una disminución que va del 1,88% al 1,63% respectivamente.
- La inversión pública referente a infraestructura en Perú fue de 1,95% en el año 2008, mientras que para el 2015 se destacó por un ascenso que llegó al 2,59%.
- En Paraguay se destacaron por el aumento de la inversión pública, puesto que en el año 2008 fue de 2,55% mientras que para el 2015 aumentó a 4,42%
- En el período 2008-2015 Brasil logró aumentar la inversión pública nacional de 1,20% y 1,27% respectivamente.
- Uno de los países más destacados en lo que respecta a aumento de la inversión pública es Bolivia, en el 2008 alcanzó 3,37% que luego se acrecentó en el 2015 al 8,43%.

1.1. Modalidades de financiamiento

Agence Française de Développement, IPEA & Fundación (2014, p. 6) alega que: "Recurrir a fuentes de financiamiento diversificadas se ha vuelto imprescindible. Pero este tipo de gestiones plantea problemas de equilibrio relacionados con la duración, las garantías y la regulación de esos instrumentos financieros."

En América Latina las palancas o fuentes de financiamiento son utilizadas para atender a los desafíos urbanos que se imponen, la primera de ellas son las subvenciones y transferencias gubernamentales, puesto que las entidades territoriales se vuelven dependientes de los gobiernos centrales al momento de financiar los proyectos, "los programas y los fondos de inversión pública nacionales representan a menudo la única opción de las entidades territoriales al momento de movilizar capitales a mediano y largo plazo." (Extraído de Agence Française de Développement, IPEA & Fundación, 2014).

Las Instituciones Financieras Especializadas (IFE) son intermediarios financieros, las cuales son administrados desde el Estado Central y se dan de diversas maneras:

Desde un fondo de inversión íntegramente subvencionado (Fonadin en México, FFFIR19 en Argentina); hasta los bancos con los que trabajan las entidades territoriales locales (Caixa Econômica Federal y BNDES20 en Brasil); pasando por organismos de financiamiento que combinan subvenciones y créditos (Findeter Financiera del Desarrollo Territorial- en Colombia, Banobras – Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos – en México). (Agence Française de Développement, IPEA & Fundación, 2014, p.25)

CUADRO 1: PARTE DE LAS TRANSFERENCIAS DEL ESTADO EN LAS FINANZAS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

México	En 2012, las transferencias federales y estatales representaron en promedio 67% de los ingresos municipales, bajo la forma de “aportaciones” o de participaciones.
Brasil	En 2012, las transferencias de los estados de la Unión federativa brasileña y del Fondo de Financiamiento de la Educación (Fundef) a los 36 municipios de más de 500000 habitantes (fuera de Duque de Caxias, estado de Río de Janeiro), o sea 53 millones de habitantes, representaron el 51.5% de sus ingresos corrientes. Las grandes ciudades son las más autónomas: las transferencias representaron alrededor del 40% de los ingresos corrientes del municipio de São Paulo.
Colombia	En 2008, las transferencias del Estado a los municipios representaron cerca de la mitad de sus ingresos totales, contra cerca de un 30% de ingresos fiscales propios. Las grandes ciudades son relativamente más autónomas: alrededor de 20% de transferencias y 33% de ingresos fiscales propios en el caso de Medellín, por ejemplo

Fuente: Elaboración propia con datos de Agence Française de Développement, IPEA & Fundación, 2014.

Según Agence Française de Développement, IPEA & Fundación (2014, p. 28) la palanca 2 se refiere a la movilización de capitales y mercados financieros, considerado como uno de los principales instrumentos para impulsar la inversión urbana, las entidades territoriales latinoamericanas solicitan financiamiento ya sea a través de la deuda bancaria, o directamente mediante la emisión de bonos.

“Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) son las alternativas más lógicas a las IFE nacionales. En América Latina, las más activas son, en orden, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), y entre las instituciones de desarrollo bilaterales: la AFD (Francia), la JICA (Agencia de Cooperación Internacional, Japón), o entonces la KfW (Banco de Desarrollo del gobierno federal alemán). Las IFI ofrecen créditos a largo plazo, con tasas de interés razonables, generalmente destinadas a financiar proyectos específicos. Sin embargo, la mayoría de ellas, por lo general sólo prestan en divisas (con el consecuente riesgo cambiario) y requieren la garantía del Estado nacional, lo cual no fortalece en absoluto la autonomía de las entidades territoriales.” (Agence Française de Développement, IPEA & Fundación, 2014)

Por otro lado tenemos la palanca nro. 3 que se trata de fiscalidad y captación de plusvalías prediales e inmobiliarias, la cual resulta productiva de acuerdo a las experiencias efectuadas en Latinoamérica, ya que han logrado mejorar la autonomía de las entidades territoriales, para la Agence Française de Développement, IPEA & Fundación, (2014, p. 34):

La tasación de las plusvalías prediales e inmobiliarias también representa una innovación importante en América latina. Este instrumento conocido como Participación en Plusvalías en Colombia, Contribución Especial por Plusvalía en Venezuela o Retorno de las Valorizaciones en Uruguay, consiste en gravar la valorización de los bienes muebles que benefician de un cambio normativo o de la construcción de una obra pública.

Para la Agence Française de Développement, IPEA & Fundación, 2014, p. 42) la siguiente palanca es el impuestos a los usuarios, considerada de suma importancia como fuente de financiamiento, ya que mediante estas cuotas fijas se garantizan un flujo continuo de ingresos para las entidades territoriales, con las cuales logran financiar total o parcialmente sus inversiones, y por último la quinta palanca hace relación a las asociaciones con el sector

privado, que se trata de un contrato a largo plazo entre una entidad privada y otra pública:

El potencial de las asociaciones públicoprivadas en el financiamiento del desarrollo urbano ha sido muy poco explotado, sobre todo debido a una madurez todavía insuficiente de los mecanismos de asociación. Por esta relativa falta de experiencia, en ocasiones se han generado decisiones en el modo de gestión que no dan seguridad al socio privado, procedimientos poco propicios para licitaciones dinámicas, o una elaboración de contratos que no garantizan el control y la preservación del interés del socio público. La experiencia de las entidades territoriales francesas y europeas, que disponen de una mayor perspectiva sobre el ciclo de vida de las asociaciones público-privadas, podría resultar de gran interés para las entidades territoriales latinoamericanas.

Las APP bien estructuradas e implementadas ofrecen la posibilidad de lograr una mayor eficiencia en la construcción de activos de infraestructura y la prestación de los servicios conexos y, por lo tanto, también reducen los costos del Estado cuando brinda dichos servicios. (Akitoby, Hemming, & Schwartz, 2007, p. 11)

En el entorno regional la manera de aumentar la infraestructura de un país se da a través de la Asociación público-privada, la cual se ha desarrollado como una alternativa superadora del modo tradicional. Los países de la región, que han adoptado estos esquemas son Chile, Perú, Colombia, y en menor medida Brasil, la instrumentación se utiliza para la construcción y la operación de rutas, líneas de metro, transmisión eléctrica, ampliación de aeropuertos entre otras, con el fin de evitar conflictos en cuanto a costos, diseño y plazos la modalidad APP es adoptada por los países, ya que desde el inicio de los proyectos se distribuyen los riesgos concretos y eventuales que pudieran ocurrir entre ambas partes, es decir entre el sector público y el sector privado. (Project Management Institute, 2016)

Según el Project Management Institute (PMI) desde el punto de vista de la economía del instrumento, combina el mayor y mejor acceso a fuentes de

financiamiento por parte de los privados, con el aporte de recursos fiscales, en un marco de mayor previsibilidad al tratarse de proyectos de largo plazo. Las asociaciones público-privadas son contratos de largos plazos, a través de los años se va obteniendo beneficios en lo que refiere a experiencia, conocimientos y tecnología dedicado al desarrollo de la infraestructura del estado, además de la ayuda que proporcionan el sector privado al gobierno para solventar las limitaciones de grandes obras.

CUADRO 2: DIFERENTES TIPOS DE APP. COMPARACIÓN ENTRE TRES PAÍSES DE LATINOAMÉRICA.

Tipos de contratos	México	Colombia	Brasil
Mercado de servicios	Contrato de servicios	Contrato de prestaciones intelectuales y servicios	Permiso (Permissão)
Contrato de obras "llave en mano"	Contrato de obras públicas	Contratos de obras	Contrato de obras públicas
DCFOT, Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Transferencia DBFOT (Design, Build, Finance, Operate and Transfert Contracts)	PPS (Proyectos para Prestación de Servicios)	-	Concesiones administrativas o subsidiadas (Asociación Público-Privadas)
COP/DCOP, Diseño, Construcción, Operación-Propiedad BOT/DBOT (Design, Build, Operate, Transfer)	Concesión	Concesión de transporte público	Concesión común
APP Institucionales	-	Empresas de capital público-privado ad-hoc	Empresas de capital público-privado ad-hoc

--	--	--	--

Fuente: Savoirs communs, 2014

En este sentido, en Paraguay las modalidades de financiamiento de inversión pública son dos:

- a) Tradicional, basado en la Ley N° 2.501 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”
- b) Alternativa, que contempla los proyectos llevado a cabo bajo la normativa de la Alianza Público Privado (APP), basado en la Ley N° 5.102 “DE LA PROMOCION DE LA INVERSION EN INFRAESTRUCTURA PUBLICA Y AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE LOS BIENES Y SERVICIOS A CARGO DEL ESTADO”, y contratos llave en mano, en base a la ley N° 5.074 “Que modifica y AMPLIA LA LEY N° 1.302/98”

1.2. Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública.

1.2.1. Marco legal e institucional

Los países pertenecientes a la red SNIP están dirigidos por órganos rectores, los cuales se encargan de dictar las normas, instrucciones, procesos y procedimientos que deben ser considerados cuando se toman decisiones relativas a la inversión pública.

CUADRO 3: ÓRGANOS RECTORES DE LA RED SNIP.

PAÍS	ÓRGANO RECTOR DEL SNIP
Argentina	Dirección Nacional de Inversión Pública. Ministerio de Economía
Chile	Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación Presidencia de la República
México	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Nicaragua	Dirección General de Inversiones Públicas.

	Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Promoción de Inversiones y Financiamiento Externo. Ministerio de Hacienda
Paraguay	Dirección del Sistema de Inversión Pública. Ministerio de Hacienda Secretaría Técnica de Planificación. Presidencia de la República.
Perú	Dirección General de Política de Inversiones. Ministerio de Economía y Finanzas
República Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Ministerio de Hacienda
Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la República

Fuente: Elaboración propia. Datos de “Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina”.

CUADRO 4: LEYES QUE REGULAN LOS SNIPS EN AMÉRICA LATINA.

País	Ley de Inversión Pública	Ley de Administración Financiera	Ley Orgánica de Presupuesto	Otras
Argentina	*			*
Bolivia (Estado Plurinacional de)		*	*	
Chile		*		
Colombia	*		*	
Costa Rica		*	*	*
Ecuador				
Guatemala			*	*
Honduras			*	
México				*
Nicaragua		*	*	
Panamá			*	
Paraguay		*	*	
Perú	*			
República Dominicana	*	*	*	*
Uruguay				*

Fuente: Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina.

1.2.2. Marco conceptual

Según la Comisión para América Latina y el Caribe, la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública se ha creado con el fin de mejorar la gestión de la inversión pública en los países que integran la misma, mediante

un intercambio de experiencias e información sobre evaluación y gestión de proyectos, sistemas de información, capacitación, entre otros.

La red SNIP está integrada por 16 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, Haití y Jamaica.

Los SNIP han tenido su propio proceso de desarrollo, en el cual el mayor avance logrado ha sido incorporar la cultura de proyectos, tanto a nivel nacional como regional y municipal, en el cual se otorga una mayor racionalidad al gasto público y en lo que refiere a estructura institucional y modo de operar, se adecúa a la coyuntura de cada país.

1.2.3. Estructura general de los SNIP

Posee cuatro elementos esenciales que deben ser abordados por cualquier proyecto de implantación de un BPIN:

- El componente institucional y legal: incluye la preparación y la aprobación de leyes, decretos y reglamentos que definan, regulen y respalden la operación del SNIP, así como las reformas institucionales necesarias para responder a las demandas que genera la administración y operación del sistema.
- El componente metodológico: el cual demanda la preparación de manuales metodológicos de identificación, preparación y evaluación de proyectos, así como manuales de seguimiento y control de proyectos y de operación de los sistemas de información.
- El componente de sistemas de información: se constituye a partir de los equipamientos (hardware) y los programas (software) que permiten un manejo ágil de la gran cantidad de información que genera, registra y utiliza un SNIP.
- El componente de capacitación: fundamental para cambiar la cultura de manejo de la inversión pública y que incluye cursos, seminarios,

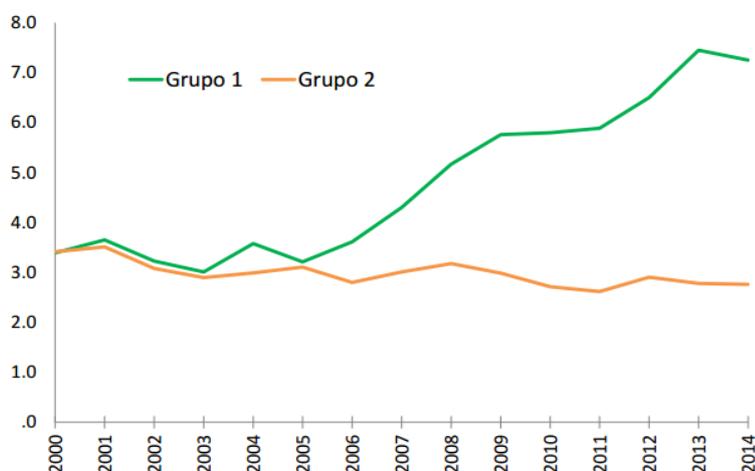
convenios con entidades de capacitación, preparación de material de capacitación y actividades de asistencia técnica.

1.2.4. Tareas de la RED SNIP

- A. Constituir un mecanismo de encuentro, diálogo y cooperación horizontal entre los países de la región en materia de gestión de la inversión pública.
- B. Fomentar la generación de capacidades para una eficiente y eficaz gestión de inversiones.
- C. Sistematizar, generar y difundir conocimiento en materia de gestión de la inversión pública.
- D. Compartir y difundir las mejores prácticas en la gestión de la inversión pública con el fin de contribuir a la mejora continua y la innovación de los SNIPs de la red.

De manera a representar la diferencia de velocidades con la que crece la inversión en la región, se dividió a los países integrantes de la Red SNIP en dos grupos, el grupo 1 está conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú, mientras que el grupo 2 está integrado por Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 6: GASTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA DEL PERÍODO 2000-2014 (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Armendáriz & Contreras (2016) con cálculos propios sobre la base de datos del BID.

En cuanto a los niveles de desarrollo y consolidación del SNIP se encuentran mejor posicionados Chile y Colombia. La CEPAL afirma que han existido avances en el SNIP, se ha buscado diferentes formas de desarrollar los sistemas, algunos países se han dirigido más bien a lo que sería la inversión sectorizada y excluye a la inversión local, como en un traspaso de competencias desde lo central a lo local como Perú, mientras que Colombia ha vinculado sistema de planeación, finanzas y bancos de proyectos. Por otro lado, Brasil se encuentra más cercano a los sistemas de planificación y Chile se basa se basa en la generación de estrategias que direccionan la inversión, según El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

El SNIP ha desarrollado procesos de capacitación en formulación y evaluación de proyectos, esto se ve reflejado en que todos los funcionarios poseen un lenguaje común en lo que respecta a proyectos y programas de inversión. Así también, los mismos tienen conciencia de la relevancia de una buena preparación y evaluación para manejar de manera eficaz y eficiente los recursos destinados al rubro de inversiones.

Según ILPES, el SNIP que se ha implementado en América Latina y el Caribe ha contribuido a una mayor eficacia y eficiencia de la inversión pública, así como también una mayor equidad y transparencia de la misma, esto se ha dado mediante la formulación y evaluación de manera sistemática de las inversiones, la efectividad de una cartera de proyectos financiables, un mejor seguimiento de la ejecución de proyectos, la facilidad de acceso a la información registrada y la institucionalización de la experiencia adquirida.

Ejemplo de capacitación continua por más de dos décadas, son Colombia y Chile, con participación de la ILPES y de universidades locales de ambos países, esta es una de las razones por las que éstos dos países se encuentran mejor consolidados en lo que refieren al Sistema Nacional de

Inversión Pública. Ambos países cuentan con los sistemas más antiguos y estables de la región. El caso colombiano se ha destacado por incorporar modalidades de descentralización en la asignación de recursos a nivel local, además posee un sistema de rendición de cuentas y se encuentra avanzado en el tema de la transparencia, mientras que Chile se destaca por su rendición de cuentas al Congreso (ILPES, 2009). Colombia, Chile y Bolivia han logrado fortalecer sus sistemas como instrumentos de gestión pública, lo cual les ha permitido llevar a cuestas los cambios políticos que han sufrido.

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública han contribuido ampliamente a una menor discrecionalidad en la asignación de financiamiento a los proyectos, esto hace de manera más rigurosa y metódica el proceso de aprobación y desembolso de recursos. Según ILPES (2002) "...Todo esto se debe a la evaluación de proyectos y programas y a una mejor integración entre la programación de inversiones y la programación presupuestaria. También han ayudado a evitar la duplicación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno, a disminuir la atomización del presupuesto de inversión y, lo más importante, a fomentar una política clara de inversión en un marco normalizado, homogéneo, sistemático y coherente."

Otro aporte significativo que se ha obtenido con la implementación del SNIP es una mejor negociación y un mayor acceso al financiamiento por parte de organismos internacionales y agencias de cooperación.

De esta forma, Ortegón y Pacheco (2004, p. 16.) afirman que el sistema se sustenta sobre la base de los siguientes principios:

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

- Sostenibilidad operativa
- Centralización normativa y descentralización operativa

Además, según Ortegón y Pacheco (2004) "...es posible considerar otros objetivos (idealmente) de igual relevancia como:

- Armonizar los programas de inversiones con los objetivos de desarrollo
- Asegurar que los proyectos y programas contribuyan a mejorar los bienes y servicios de la población
- Garantizar que los recursos externos y de contrapartida se utilicen en forma oportuna y eficaz
- Mantener la asignación de los recursos para la sostenibilidad de la inversión
- Velar por la satisfacción real de necesidades con sentido de equidad, pertinencia y pertenencia." (2004)

2. El desempeño de la inversión pública en Paraguay

La clasificación presupuestaria reconoce la naturaleza económica de los gastos realizados por el gobierno, es decir la inversión pública, la cual está vista en el Presupuesto General de la Nación, el mismo es elaborado año tras año a fin de canalizar el alcance que generan dichas transacciones, por lo que a continuación se expone los tipos de presupuestos.

2.1. Clasificación por tipo de presupuestos

Tipo 1: Presupuestos de programas de administracion

Son programas de administración general de dirección, gestión, supervisión, reglamentación y de apoyo a otros programas realizado por las entidades conforme a la estructura orgánica institucional que presentan las mismas. En ocasiones son objeto de desagregaciones en subprogramas clasificados por fuente de financiamiento, objeto de gasto o una combinación de ambos. Los recursos presupuestarios son asignados (conforme al costo operativo) a dependencias que cuentan con unidades responsables para la gestión administrativa y financiera de las entidades.

Tipo 2: Presupuesto de Programas de Acción

Es el conjunto de actividades por programas o subprogramas que pueden ser programadas en términos de objetivos y metas cuantificables basados en sistemas de determinación de unidades de medidas, indicadores de gestión o producción.

Los recursos presupuestarios asignados a estos programas son destinados a lograr objetivos y metas programadas, a la adquisición de bienes de capital necesarios, participación de capital, concesiones de préstamos y aportes o transferencias corrientes y de capital de entidades de la Administración Central así como a las Descentralizadas. Este programa cuenta con Unidades Responsables o Ejecutoras definidas para el cumplimiento de sus fines.

Tipo 3: Presupuesto de Programas de Inversión

Es el conjunto de proyectos específicos a ser ejecutados en un periodo de tiempo preestablecido por el gobierno en obras públicas, inversiones financieras y/o proyectos que permitan determinar y cuantificar la formación bruta de capital del sector público.

En este tipo de presupuesto se le asignan a cada proyecto los recursos de manera tal, que los mismos pueden ir dirigidos al proyecto en forma específica o bien al programa al que pertenece.

Los créditos asignados a los proyectos, cuentan para cumplir con sus objetivos con recursos humanos, materiales, insumos y otros gastos tipificados en el clasificador por objeto de gasto.

Para la ejecución de los proyectos se pueden conformar unidades responsables o ejecutoras, ya sean estas, para el programa o bien para el proyecto contenido en el mismo.

Tipo 4: Presupuesto de Programas del Servicio de la Deuda Pública

En este tipo de presupuesto se identifican programas destinados a atender el servicio de la deuda pública interna y externa. La misma deriva de

las operaciones de crédito público tales como: la emisión y colocación de títulos y bonos (nacionales e internacionales), convenciones de préstamos con gobiernos, organismos, personas y entidades financieras públicas o privadas del exterior, y otros actos que originen vínculos de obligaciones directa o indirectamente con Estado.

En esta categoría también se deben incluir las obligaciones provenientes de la consolidación, conversión y renegociación de la deuda pública.

2.2. Clasificador presupuestario

El clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento es una herramienta metodológica que busca la uniformidad, el ordenamiento y la interrelación en la registración en los procesos presupuestarios (de planificación y programación, formulación, estudio y aprobación, ejecución, modificación, evaluación, control y cierre del ejercicio), además de la provisión de informaciones sobre los Organismos y Entidades del Estado que conforman el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con las disposiciones del Artículo 3° de la Ley N° 1535/99 "DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO", la Ley de Presupuesto Anual, sus reglamentaciones y a las normas técnicas vigentes del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF).

Las normas y sistemas integrados al presente Clasificador serán aplicados en los procesos presupuestarios, ejecución o utilización de fondos, por las Municipalidades, las empresas con participación accionaria mayoritaria del Estado y a toda fundación, organismo internacional no gubernamental, persona física o jurídica, mixta o privada que reciba o administre fondos, servicios o bienes públicos del Estado.

El Clasificador Presupuestario es un instrumento legal que forma parte de la Ley de Presupuesto Anual en vigencia de conformidad con lo establecido en el Artículo 11 de la Ley N° 1535/99 "DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO", el cual establece los siguientes lineamientos:

"a) el Presupuesto se presentará clasificado de acuerdo con las orientaciones que se enumeran en las clasificaciones de gastos e ingresos;

b) las clasificaciones de los ingresos y de los gastos del Presupuesto servirán para ordenar las transacciones financieras y facilitar el análisis de la política fiscal y la programación, ejecución y control del presupuesto;

c) los gastos se clasificarán atendiendo a las finalidades que persiguen;

d) la clasificación del gasto según su objeto determina la naturaleza de los bienes y servicios que el Gobierno adquiere para desarrollar sus actividades;

e) la clasificación económica del gasto determina el destino del mismo en: consumo, transferencia e inversión de los bienes y servicios que adquiere el Gobierno para desarrollar sus actividades;

f) la clasificación funcional del gasto determina las finalidades específicas, según los propósitos inmediatos de la actividad gubernamental;

g) la clasificación sectorial del gasto determina los sectores de la economía en que se realiza el mismo; y,

h) los ingresos se clasificarán básicamente en: corrientes y de capital”.

Tipos de clasificación presupuestaria:

a) Clasificación Institucional

Administración Central

Empresas Públicas

Poder Legislativo

Entidades Financieras Oficiales

Poder Ejecutivo

Universidades

Nacionales

Poder Judicial

Contraloría General De La
República

Defensoría Del Pueblo

Entidades Descentralizadas:

Banco Central Del Paraguay

Gobiernos Departamentales

Entes Autónomos Y Autárquicos

Entidades Públicas De Seguridad
Social

Esta clasificación establece un orden estructural, y catalogación de los sectores afines al sector público, es decir, expone y agrupa de manera ordenada a todas las instituciones, organismos y entidades encargadas de la administración financiera, así también como el empleo de los fondos públicos y el manejo de los ingresos y los gastos fiscales.

a) Clasificación por Finalidad y Funciones del Estado

100 Administración Gubernamental

200 Seguridad

300 Servicios Sociales

400 Servicios Económicos

500 Deuda Pública

600 Regulación Y Control

La clasificación del gasto por finalidad y función expone a los sectores que realizan transacciones referentes a desembolsos públicos, ya sean con cargo a programas, subprogramas y proyectos, de acuerdo sus características y a su naturaleza.

b) Clasificación por Fuentes de Financiamiento

10* Recursos Del Tesoro

20** Recursos Del Credito Publico

30*** Recursos Institucionales

Esta clasificación muestra los gastos dirigidos a la atención de las necesidades públicas según el tipo de los ingresos que se recaudan. Por lo que resulta favorable emplear ingresos permanentes para financiar gastos permanentes, ingresos transitorios para financiar gastos transitorios y así también ingresos por única vez financien gastos por única vez.

* Ingresos provenientes de la economía de los ingresos tributarios y no tributarios.

** Ingresos o recursos provenientes del endeudamiento público interno o externo, por colocación de títulos o desembolso de préstamos

*** Ingresos originados o provenientes de las operaciones y actividades propias de los organismos y entidades del estado.

c) Clasificación por Origen de los Recursos

La clasificación por origen de recursos denota aquellos ingresos financieros o ingresos pertenecientes a los presupuestos de organismos y entidades públicas, de acuerdo a su origen, naturaleza, recurrencia y afinidad.

d) Clasificación Económica del Ingreso

100 Ingresos Corrientes

110 Ingresos Tributarios

120 Contribución A La Seguridad Social

130 Ingresos No Tributarios

140 Venta De Bienes Y Serv.Adm.Publica

150 Transferencias Corrientes

160 Rentas Propiedad

180 Donaciones Corrientes

200 Ingresos De Capital

210 Venta De Activos

220 Transferencias De Capital

230 Donaciones De Capital

240 Dis. De La Inversión Financiera

300 Recursos De Financiamiento

310 Endeudamiento Interno

320 Endeudamiento Externo

330 Recuperacion De Préstamos

340 Saldo Inicial Caja

En esta clasificación podemos ver a los recursos de acuerdo a su naturaleza económica, ya sean ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras; así también ingresos de acuerdo las características del contribuyente como también la generalidad y obligatoriedad de pago de cada uno.

f) Clasificación por Objeto del Gasto

100 Servicios Personales

200 Servicios No Personales

300 Bienes De Consumo

400 Bienes De Cambio

500 Inversion Fisica

600 Inversion Financiera

700 Servicio De La Deuda Publica

800 Transferencias

900 Otros Gastos

La clasificación por objeto del gasto se reconoce como una estructuración sistemática y homogénea de los activos o pasivos que el sector público nacional utiliza en el proceso productivo de inversión como pagos públicos, bienes, servicios y transferencias.

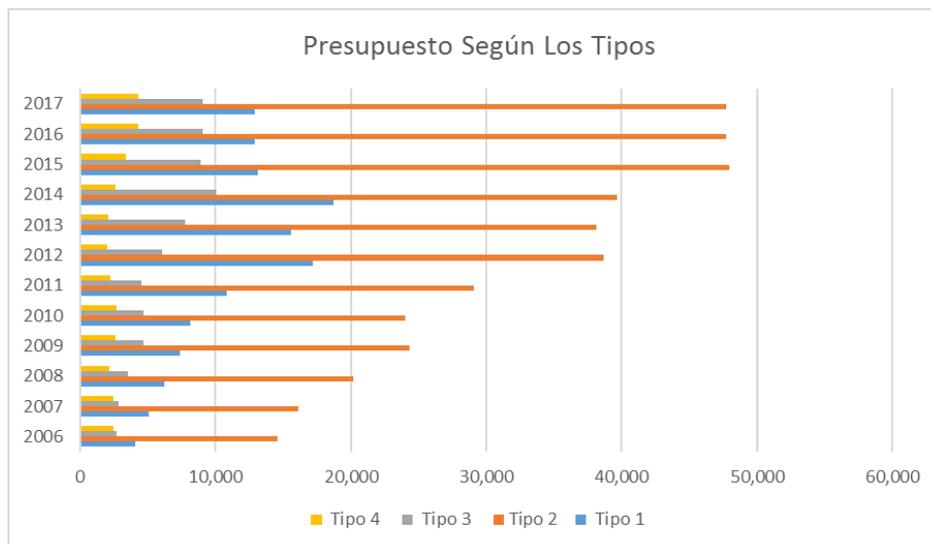
g) Clasificación Económica del Gasto

100 Gastos Corrientes

120 Gastos De Consumo

- 130 Rentas De La Propiedad
- 140 Prest.De La Seguridad Social
- 160 Transferencias Corrientes
- 170 Créditos Adic. Corrientes
- 200 Gastos De Capital
- 210 Inv. Real Directa-Indirecta
- 220 Tranferencia De Capital
- 230 Inversión Financiera
- 300 Aplicaciones Financieras
- 310 Amortizacion De La Deuda

GRÁFICO 7: CLASIFICACIÓN SEGÚN LOS TIPOS DE PRESUPUESTO



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

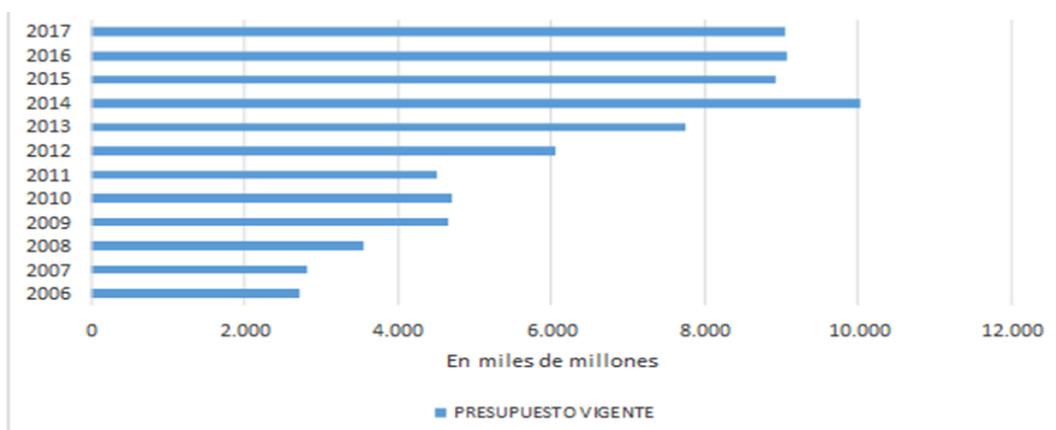
En el Gráfico 1 tenemos los presupuestos anuales de manera desagregada por Tipo de Gasto, que van modificándose anualmente de acuerdo a las políticas asumidas por cada gobierno, El Tipo 1 de Administración hasta el año 2011 mantenía un incremento anual promedio de 21,8% pero luego, entre los años 2012 y 2014 superaron ampliamente el presupuesto promedio, aumentando en 59% en el 2012 y llegando a pasar los

18,7 billones de guaraníes en el 2014, para luego mantener su presupuesto alrededor de los 13 billones de guaraníes en los siguientes años.

El Tipo 2 de Programas de Acción muestra claramente ser el tipo del presupuesto donde se destina la mayor cantidad de recursos, llevando el 61,8 % de la cartera del estado durante el periodo estudiado (2006-2017), en el 2015 el monto presupuestado para éste tipo supera los 47,9 billones de guaraníes, siendo éste la mayor cantidad de recursos puestos a disposición para un solo tipo de presupuesto desde el 2006, manteniendo los años siguientes dentro de ese margen de presupuesto. También puede notarse la manera en que gradualmente va aumentando los recursos para Los Programas de Acción, al igual que los de Tipo 3 de Inversión que aumentaron en un promedio del 14% durante los años de estudio, llegando a monto más alto en el 2014 con más de 10 billones de guaraníes presupuestados para Programas de Inversión.

El Tipo 3 se lleva el 11,7% de la cartera del estado durante el periodo estudiado (2006-2017) por detrás del Tipo 1 y 2, pero por encima de los programas del Servicio de la Deuda Pública que alcanzan el 5,3%, por más que en el 2012 no lograba alcanzar los 2 billones de guaraníes, a causa de una disminución del 11,3% por segundo año consecutivo, luego de que en el 2011 haya disminuido el 17%, en el último año superó los 4,3 billones de guaraníes, esto significa un aumento del 117% en 5 años.

GRÁFICO 8: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA

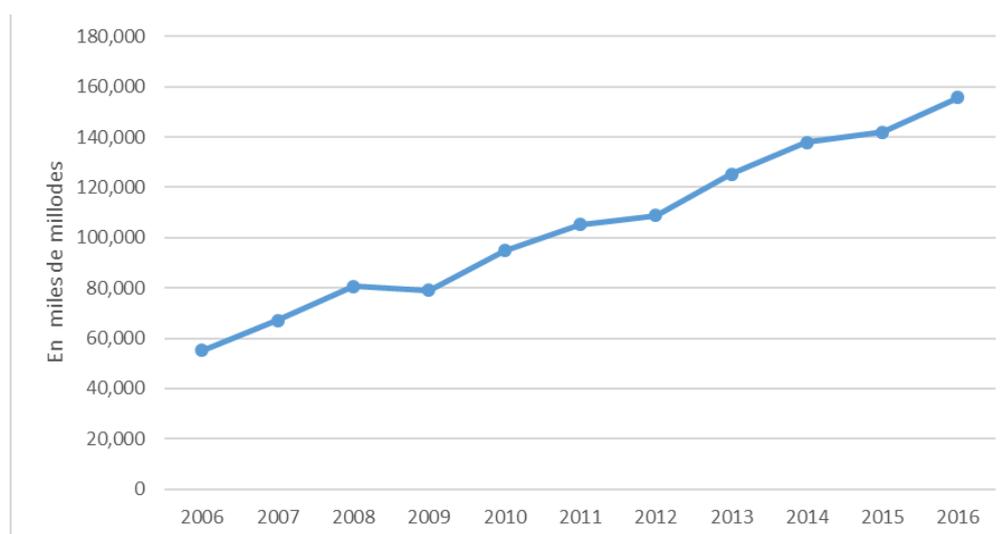


Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

En el 2012 se observa un aumento considerable del presupuesto para la inversión pública en relación al año anterior, con un 33.9% de incremento, esto se debió a que para ése año se constituyó una planificación de corto plazo para apuntar a los objetivos de largo plazo del desarrollo económico con inclusión social, el gobierno hizo un enorme esfuerzo financiero para incrementar sustancialmente la inversión en infraestructura, salud, educación, vivienda y tierra para reforma agraria. Esta planificación pudo lograrse gracias a la implementación de un proceso de profundo fortalecimiento de la política fiscal y de la gestión presupuestaria del Ministerio de Hacienda iniciada en el año 2010.

El año 2013 el gobierno destacó en su PGN la priorización de las inversiones públicas y la asignación enfocadas a generar impacto en la economía, por ello el presupuesto en inversiones para ese año se incrementó en 28.05% y para el año 2014 el incremento fue del 65.8% en relación al año 2012, superando así los 10 billones de guaraníes para ese año. Para 2015 y el 2016 el gobierno disminuye el presupuesto, a causa de cambios en las políticas obtadas por el Ministerio de Hacienda, orientada a la revisión de los procesos y en busca de la eficiencia y eficacia de los recursos públicos.

GRÁFICO 9: CRECIMIENTO DEL PIB (EN MILES DE MILLONES)



Fuente: Elaboración Propia con datos del “Compendio Estadístico 2013”. STP e “Informe Económico”. BCP

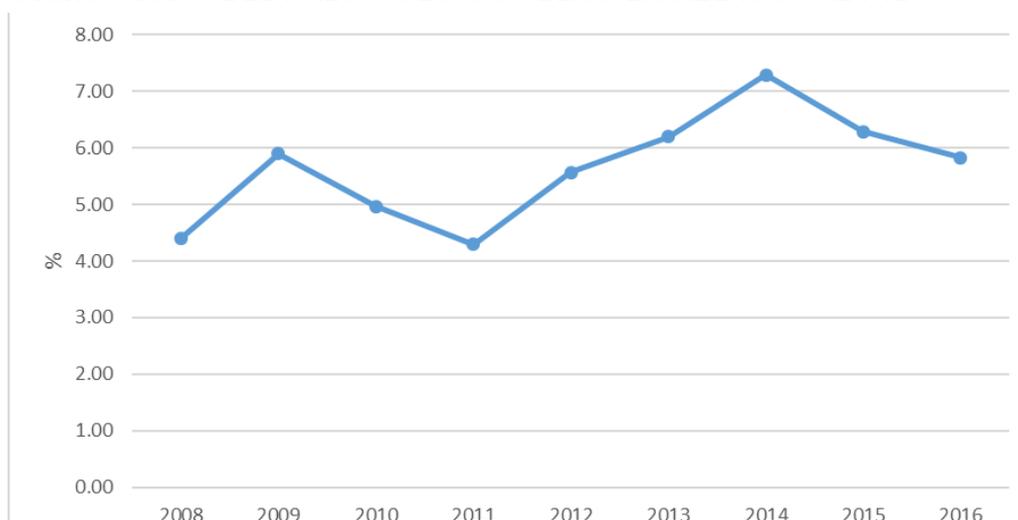
En el Gráfico 9 se observa la manera en el que el PIB va teniendo un crecimiento continuo a lo largo de éstos 11 años de estudio, a excepción del 2009, donde según (Desarrollo en Democracia, 2015) “La crisis económica mundial tuvo su epicentro a finales de 2008, pero sus consecuencias más negativas impactaron al Paraguay en 2009. En este año, además de las perturbaciones externas también se sintieron los efectos climáticos adversos, donde una fuerte sequía afectó severamente a la producción agropecuaria”, según el Banco Central Del Paraguay (2009):

Al cierre del año el Producto Interno Bruto presentó una tasa de crecimiento del -3,8% con respecto al año anterior. Fue el único año donde se interrumpe la fase de expansión de la economía paraguaya, tras seis años ininterrumpidos de desenvolvimientos económicos positivos.

Otro año donde se observa una pequeña reducción en el crecimiento es en el 2015 donde, según el Banco Central Del Paraguay (2015):

El Producto Interno Bruto (PIB) dio cuenta de una expansión del 3,0% con respecto al año anterior, continuando en la senda del crecimiento tras el 4,7% verificado en el año 2014. Con este resultado, la tasa promedio de crecimiento de la actividad económica de los últimos cinco años queda en 5,0%, la cual es superior al promedio histórico del 4,8% del período 1962-2014. (Banco Central Del Paraguay, 2015)

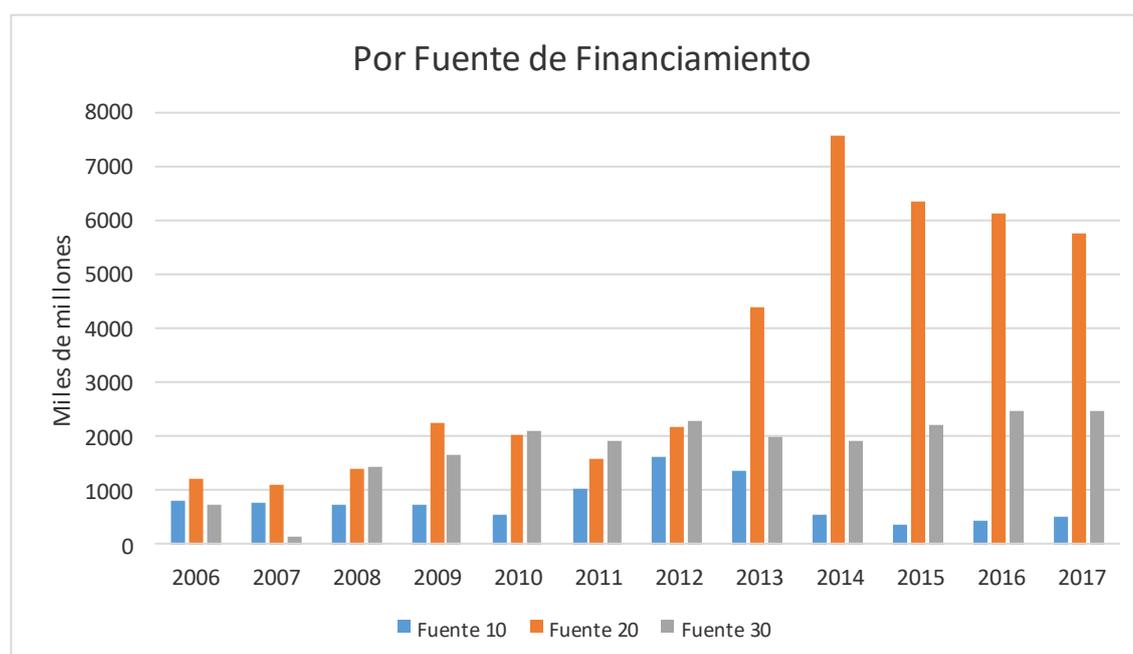
Gráfico 10: % DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN RELACIÓN AL PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del “Compendio Estadístico 2013”. STP; “Informe Económico”. BCP y datos del Ministerio De Hacienda.

En el Gráfico 10 observamos cómo el presupuesto para inversiones pública en relación al PIB, se mantiene en un rango entre el 4% y el 7%, desde el 2012 el porcentaje del presupuesto en relación al PIB repunta desde su punto más bajo de 4.30% hasta alcanzar 7.29% en el año 2014, para luego comenzar a disminuir, en éste contexto, la racionalización del gasto, “debe ser vista como una oportunidad para avanzar en el proceso de mejorar la calidad del gasto público, orientado a la revisión de los procesos, en busca de la eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos”. (Ministerio de Hacienda , 2016)

GRÁFICO 11: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DESCOMPONIENDO POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

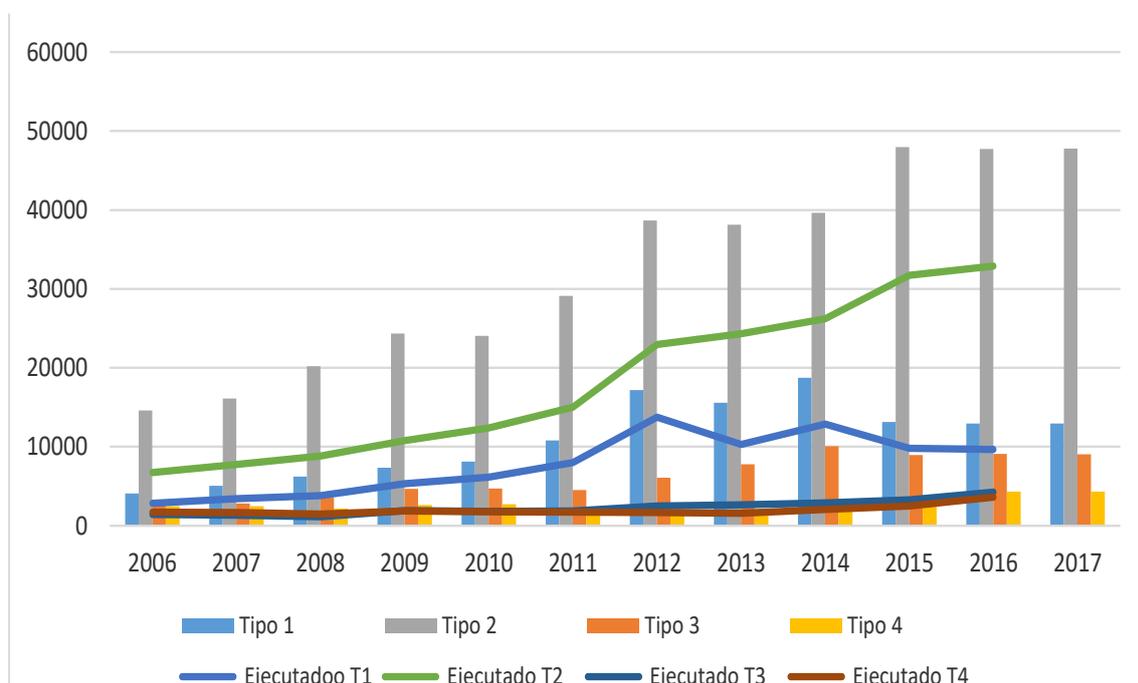
En el año 2013 el gobierno da inicio a la emisión de Bonos Soberanos, por USD 500 millones para la primera emisión, en el gráfico (...) se observa un incremento en la Fuente 20 para este año del 102.7% con respecto al año anterior. El año 2014 fue el año que se obtuvo una disponibilidad récord de financiamiento perteneciente esta Fuente, superando los 10 billones de

guaraníes, Ésta oportunidad se debió al buen desempeño de la economía paraguaya en los años anteriores, propiciando el retorno de la confianza de los inversionistas, gracias a esto se pudo obtener operaciones de crédito concedidas por instituciones financieras internacionales (BID, Banco Mundial, CAF, FONPLATA) y los créditos negociados bilateralmente.

Para el 2014 los recursos provenientes de las entidades financieras institucionales totalizó un desembolso de USD 1.249.949 miles, USD 1.000 millones a través de los bonos soberanos, al año siguiente en el 2015 el gobierno realiza la reapertura de bonos por USD 280 Millones, totalizando un desembolso para ése año por el valor de USD 476.710 miles. Para el año 2016 la emisión de bonos incrementa a USD 600 millones, totalizando para el 2016 la cantidad de USD 1.033.660 miles.

Según el Ministerio de Hacienda al 31 de mayo de 2017 el saldo total de los Bonos asciende a la suma de USD 410,7 Millones.

GRÁFICO 12: PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN POR TIPOS



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

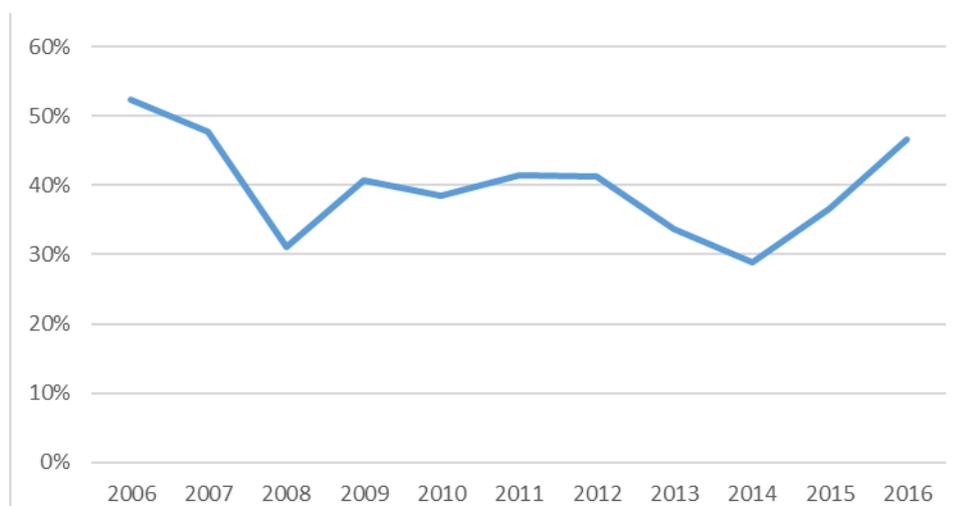
A continuación, analizaremos cómo se comportó el PGN desde el lado de los Tipos de Presupuesto.

El Tipo 1 mantiene una ejecución constante promediando el 71,3% desde el año 2006, llegando a su punto más alto en el 2012 con el 80% del presupuesto ejecutado, mismo año que el PGN se incrementó 59% en relación al año anterior. En los últimos 3 años los presupuestos para dicho Tipo se mantuvieron prácticamente estable, y su nivel de ejecución se mantuvo en torno al 75%.

En el comportamiento del Tipo 2 se observa que el monto en ejecución es gradualmente progresivo comenzando en el 2006 con un 46% de ejecución, representando Gs. 6.742 en miles de millones, y para el 2016 tenemos 69% de ejecución, representando Gs. 32.876 en miles de millones. Se observa un excelente progreso del cumplimiento de las acciones a lo largo de los años, dentro del cual el 2012 fue un año que se rescata ya que el monto ejecutado en relación al año anterior fue mayor que los demás años, con 7% de aumento, equivalente a Gs. 7.929 en miles de millones más con respecto al año anterior.

En cuanto al Tipo 3, presenta el nivel de ejecución más bajo dentro de los tipos de presupuesto y con más oscilación dentro del gráfico (...) (Puede notarse mejor en el Gráfico ...) moviéndose a lo largo de la curva entre poco menos del 30% y poco más del 50%.

GRÁFICO 13: Nivel de ejecución del Tipo 3



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

El tipo 3 alcanza apenas un 39,9% en promedio de ejecución, logrando un máximo de 52% en el 2006 y una mínima de 29% en el 2014, en relación al tipo de presupuesto anterior, éste demuestra un comportamiento donde sus fluctuaciones en porcentajes de ejecución varían coincidentemente con los periodos de gobiernos.

El tipo 4 del Servicio de la Deuda Pública cuenta con un promedio de ejecución del 73,1%, siendo este el promedio de ejecución más alto dentro de los tipos de presupuesto, muy por encima del tipo anterior. Esto se debe a que el estado debe cumplir con el pago de sus obligaciones ante los organismos financiadores.

El presente trabajo se encentra enfocado en la inversión pública, motivo por el cual se estudiará a mayor profundidad la inversión por Tipo 3 en el siguiente apartado.

GRÁFICO 14: NIVEL DE PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN POR TIPO 3



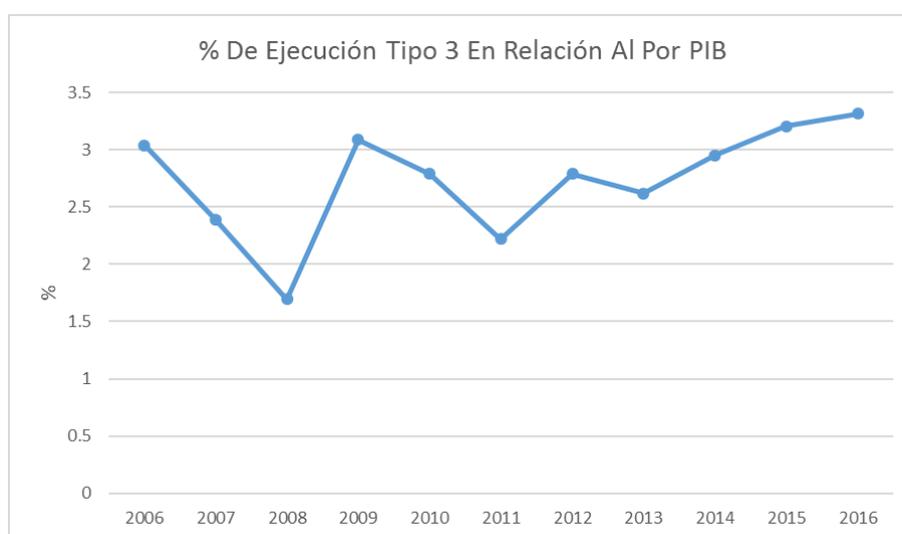
Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda

Desde el lado de cantidad de inversión, en el Gráfico 14 se puede observar cómo desde el año 2012, tanto el presupuesto como la ejecución se comportan de manera diferente a los años anteriores, dando inicio a un aumento generalizado del monto presupuestado y del monto ejecutado. El aumento del presupuesto se debió según el Informe

Económico Preliminar 2012 a que: “El Ministerio De Hacienda aplicó una política fiscal contra-cíclica atendiendo las condiciones macroeconómicas adversas como consecuencia del shock de ofertas producto de la sequía y el brote de aftosa lo que mitigó la caída de la actividad económica.”

Estas políticas contra-cíclicas hacen que el presupuesto de inversiones se dispare por los siguientes 2 años, con un incremento en 33.9% en el año 2013 y para el año 2014 el incremento del 65.8% en relación al año 2012, alcanzando, éste año el monto récord del PGN para el Tipo 3 superando los 10 billones de guaraníes. Por otra parte en el 2015 el monto total presupuestado para este tipo de presupuesto disminuyó ligeramente con respecto al 2014, según el Sistema Nacional de Inversión Pública (2015) fue por las condiciones macroeconómicas y fiscales del país.

Gráfico 15: % DE EJECUCIÓN TIPO 3 EN RELACIÓN AL PIB

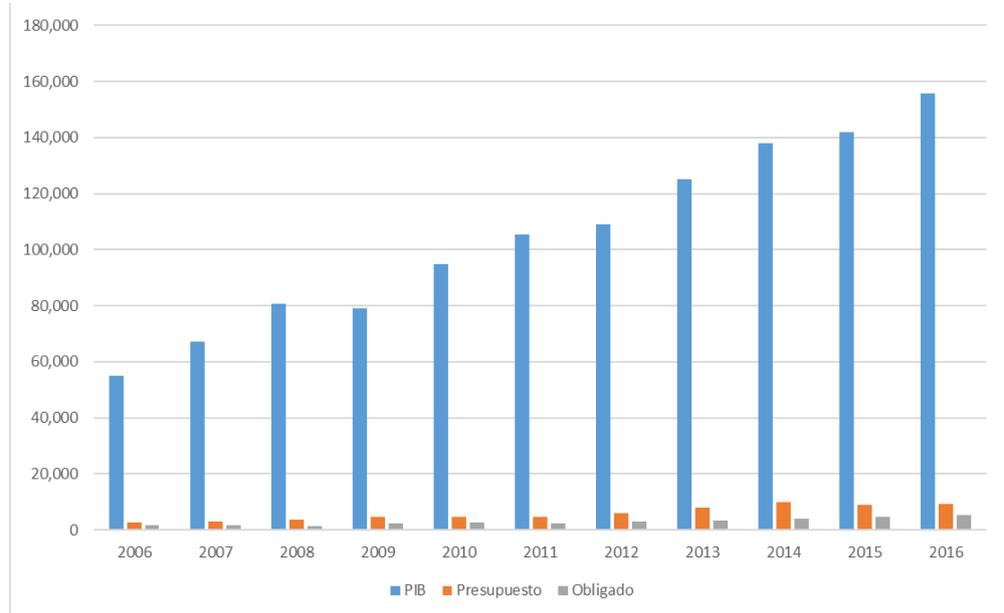


Fuente: Elaboración Propia con datos del “Compendio Estadístico 2013”. STP; “Informe Económico”. BCP y datos del Ministerio De Hacienda.

En el Gráfico 15 se destaca la manera en que el porcentaje de ejecución del Tipo 3 en relación al PIB fluctúa durante los primeros años para luego estabilizarse de manera gradual, en el 2013 acontece una reducción de 0,17 puntos porcentuales para luego crecer en un

promedio de 0,23 puntos porcentuales al año, se espera que en el 2017 ésta relación continúe en la senda de crecimiento.

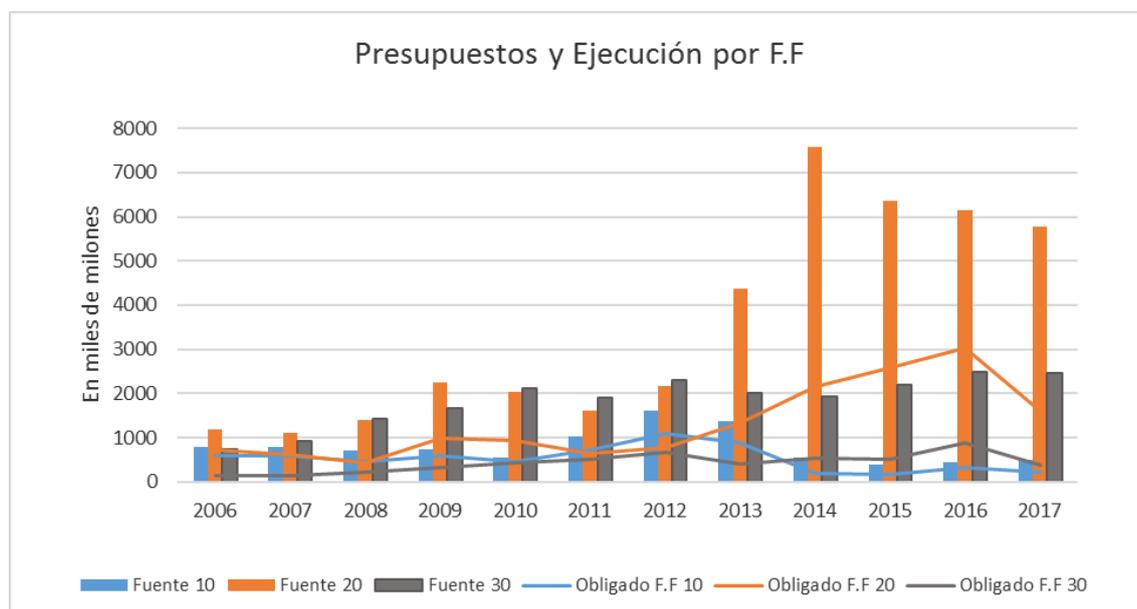
GRÁFICO 16: RELACIÓN DEL PIB - PRESUPUESTO - EJECUCIÓN DEL TIPO 3



Fuente: Elaboración Propia con datos del “Compendio Estadístico 2013”. STP; “Informe Económico”. BCP y datos del Ministerio De Hacienda.

En el Gráfico 16 se observa la relación entre en PIB por año, el presupuesto correspondiente a cada año y sus ejecuciones. En cuanto a la relación presupuesto-PIB, se observa una relación que pasó 4,9% en el 2006 a 5,8% en el 2016, manteniéndose fluctuante a lo largo de los años, alcanzando una máxima de 7,3% en el 2014. Sin embargo, desde el punto de vista de ejecución-PIB durante los últimos años se mantiene estable y crece en pequeñas proporciones. Sin embargo el PIB va creciendo a lo largo de estos años en un promedio de 11,2%, monto bastante diferente en comparación a las variaciones sufridas por el presupuesto y las ejecuciones.

GRÁFICO 17: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DESCOMPONIENDO FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN.

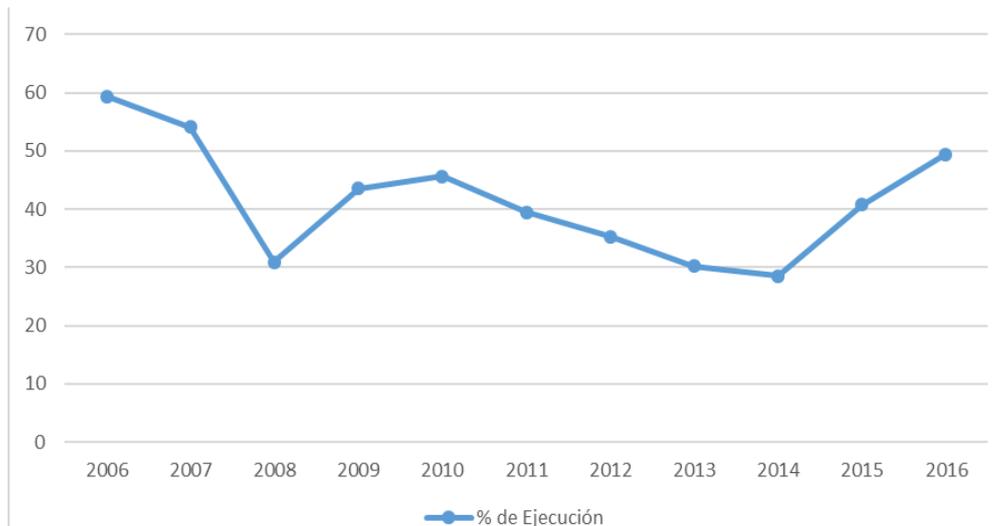


Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

Hasta el año 2012 el promedio de ejecución de la Fuente 10 se mantenía en el 72,8%, teniendo su punto más bajo en el 2008 con el 61,9% ejecutado y su pico más alto en el 2010 con el 80,9% ejecutado. Apenas 2 años después, en el 2014 el presupuesto por Fuente 10 disminuye más de 1 billón de guaraníes y su ejecución tiene el pico más bajo con apenas 36.6% ejecutado. Entre el 2014-2016 la ejecución del presupuesto por éste tipo de fuente mantuvo un promedio de ejecución menor al 50%.

En relación a la Fuente 20, hasta el 2012 el monto más alto del presupuesto fue en el 2009, con más de 2.2 Billones de guaraníes y una ejecución promedio que se sitúa por debajo del 50% con apenas 44,04% alcanzando un punto máximo de 54,1% en el año 2007 y punto mínimo del apenas 35,2% en el 2010.

Gráfico 18: % de Ejecución Fuente 20



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

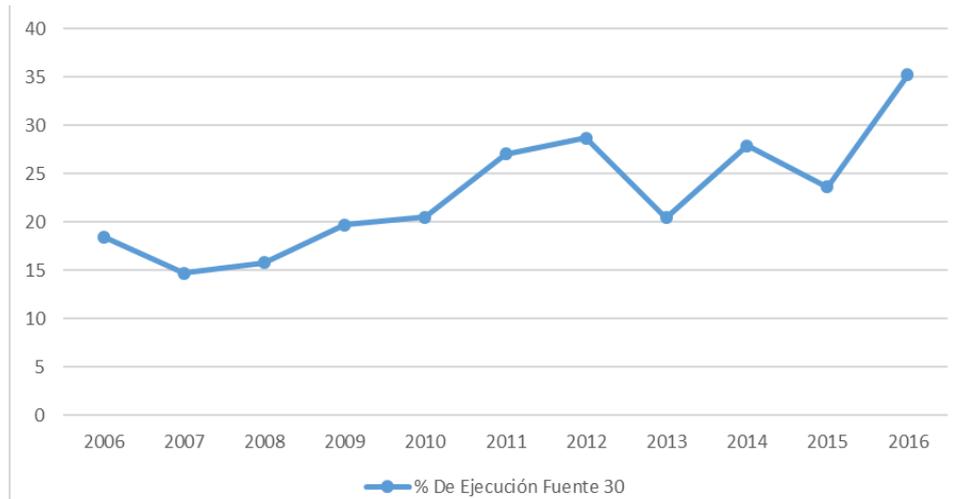
Luego de la entrada de capitales en el 2013, se observa como el nivel de ejecución va ascendiendo, se esperaba un nivel de ejecución mayor respecto a los demás años, fue en cantidad, pero no en proporción, teniendo un nivel de ejecución en promedio del 37,2% hasta el año 2016, 6.85 punto porcentuales menos que el periodo anterior.

Anteriormente se venía hablando acerca de que el 2014 fue el año récord en obtener la mayor cantidad de dinero para inversión, superando los 7,5 billones de guaraníes, pero éste fue el año con el nivel de ejecución más baja durante el periodo de estudio que abarca desde el 2006, con apenas el 28,5% de los recursos ejecutado.

Aunque en éste pequeño gráfico podemos observar como el nivel ejecución va en descenso desde el año 2011 hasta el 2014, luego el nivel de ejecución va nuevamente en aumento desde el 2015, se espera que de ésta manera que se siga acrecentando el nivel de ejecución.

En cuanto a la Fuente de financiamiento 30, en el gráfico (...) se observa cómo va aumentando gradualmente año por año el presupuesto, desde 729 mil millones de guaraníes, hasta superar los 2,4 billones de guaraníes para el 2017, pero llama bastante la atención su nivel de ejecución, ya que a lo largo de los años estudiados el mayor índice de ejecución llega apenas a los 35,2% que fue en el año 2016.

GRÁFICO 19: % DE EJECUCIÓN FUENTE 30



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

Los niveles de ejecución van en aumento hasta el 2012, luego varían notablemente desde el 2013, el índice más bajo fue en el 2007 con apenas 14.7% ejecutado. Teniendo un promedio de ejecución de 22,9%, siendo éste el promedio más bajo estudiado dentro de las Fuente de Financiamiento.

Dentro de éstos años estudiados, la inversión pública fue principalmente financiado con la Fuente 20, representando el 57% del total de recursos, seguido por la Fuente 30 con el 30% y finalmente la Fuente 10 con el 13%. Ésta mirada es desde el punto de vista de la Fuente de Financiamiento. Aunque, porcentualmente la Fuente 10 es la que tiene el mayor nivel de ejecución, con un 66% de total, a pesar de que represente sólo el 13% del total de recursos destinados a la inversión.

GRÁFICO 20: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA DESCOMPONIENDO FUENTE DE FINANCIAMIENTO.



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

La fuente 20 alcanza sólo el 42% de ejecución del total, una diferencia basta sustancial, ya que ésta Fuente debería tener el mayor porcentaje de ejecución según el Decreto 8127/00 “POR EL CUAL SE ESTABLECEN LAS DISPOSICIONES LEGALES Y ADMINISTRATIVAS QUE REGLAMENTAN LA IMPLEMENTACION DE LA LEY N° 1535/99, “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO”, Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA-SIAF”, donde se otorga a la STP (Secretaría Técnica de Planificación) la responsabilidad de priorizar los programas y proyectos de inversión pública, que se postulan a obtener financiamiento externo. (Secretaría Técnica de Planificación, 2009)

3. El SNIP y la gestión de la calidad de la inversión pública

En busca del progreso económico y social y con el fin de emplear los recursos de manera más eficiente y productiva, desde el 2012 en Paraguay nace el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Decreto N° 8312 del 19 de enero del 2012 aprueba el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública a los cuales deberán ajustarse todos los proyectos de inversión pública, cualquiera sea su fuente de financiamiento. (Dirección del Sistema de Inversión Pública, 2015)

El SNIP es un conjunto de normas y herramientas que buscan el orden del proceso de la inversión pública, con el fin de mejorar el manejo de los recursos en lo que refiere al financiamiento de los proyectos de inversión desde una perspectiva macroeconómica-ambiental.

Según Perroti y Vera (2014, p. 11.) “...el papel que desempeñan los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) es vital, en la medida en que estos organismos son los que formulan, evalúan, y en algunos casos ejecutan y monitorean las diferentes propuestas de inversión pública de los países. “

El principal objetivo de los SNIPs es asegurar la eficiencia en la asignación de recursos, la compatibilidad de políticas, planes y programas de desarrollo,

complementar esfuerzos, oportunidad y racionalidad en la toma de decisiones, delimitar responsabilidades, sostenibilidad operativa, centralización normativa y descentralización operativa.

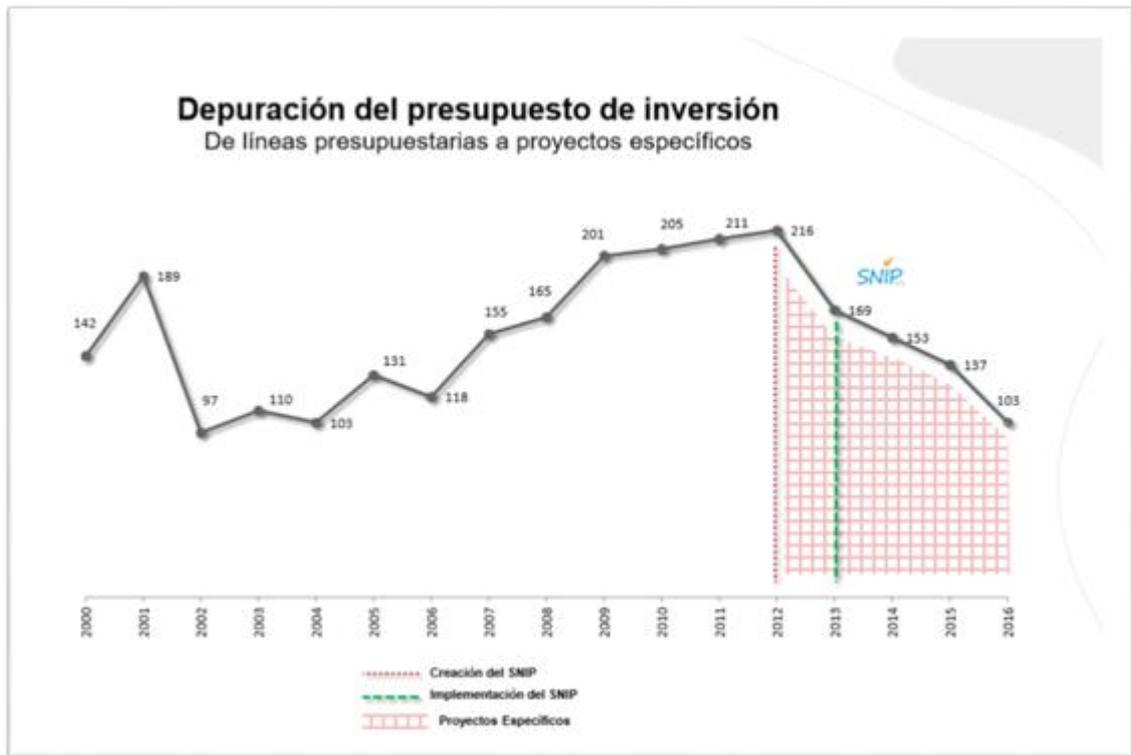
La Dirección del Sistema de Inversión Pública tiene por objetivo, de acuerdo a lo determinado en el anexo 1 de la Resolución N° 154/11 del Ministerio de Hacienda:

- ✓ Dirigir y administrar el Sistema de Inversión Pública y el Banco de Proyectos;
- ✓ Elaborar normas técnicas, metodologías de formulación y evaluación de proyectos y los procedimientos de presentación de proyectos de inversión del sistema de Inversión Pública (SNIP), incluidas las concesiones y APP.
- ✓ Dictaminar la viabilidad de estos proyectos, durante su ciclo de vida.
- ✓ Informar a las autoridades sobre el estado de ejecución de inversión pública.
- ✓ Evaluar y proponer políticas de Inversión Pública

Por otro lado, en dicha resolución también se constituyen las dependencias de la Dirección de Inversión Pública, las cuales son: Departamento de Banco de Proyectos, Departamento de Alianzas Público-Privada, Departamento de Oficina Nacional de Proyectos y Departamento de Análisis de Inversión Pública.

Desde la implementación de la reforma del SNIP en el Paraguay, se ha tomado como primera medida la depuración de la cartera de proyectos existentes, codificando todos los proyectos, a tal punto de mantener o implementar proyectos que sí contribuyan a la formación bruta de capital y otorguen mayores beneficios. Según el Informe Anual 2015 el SNIP, hasta ese año se habían cancelado un total de 75 proyecto genérico de bajo impacto.

GRÁFICO 21: DEPURACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN



Fuente: “Reformas al SNIP de Paraguay”. BID

3.1. Fases que debe atravesar un proyecto de inversión para ser aprobado

Para realizar una inversión pública se debe tener un proyecto, el cual pasa una serie de etapas para ser aprobado y figurar en el Presupuesto General de la Nación. El proyecto de inversión pública refiere a las actividades que serán planificadas y deben estar relacionadas entre sí para lograr el desarrollo o mejorar una situación determinada.

Según el SNIP las fases que debe atravesar un organismo o entidad del estado (OEE) con el proyecto de inversión son:

- Se presenta en la Ventanilla única de la Secretaría Técnica de Planificación.

Las demás fases ya pasan al Ministerio de Hacienda:

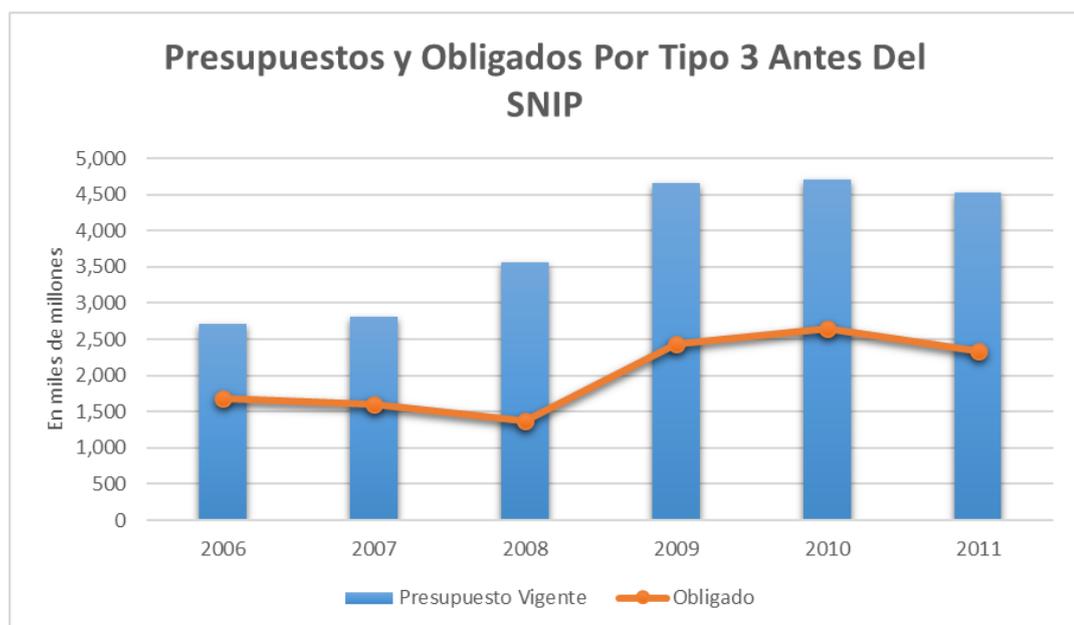
- Luego, análisis de la formulación del proyecto, para luego otorgarle un Dictamen de admisibilidad.
- Pasa el DSIP (Dirección de Sistema de Inversión Pública) para la evaluación económico-financiera. Si se considera que es de retorno social, se le concederá un dictamen de viabilidad.
- Por último, se adjudicará un Código SNIP, para así ingresar al Presupuesto General de la Nación

3.2. EL ANTES Y EL DESPUÉS DEL SNIP

Desde su llegada, se dio inicio al ordenamiento de los recursos destinados a la inversión del Presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta las necesidades y las políticas de desarrollo nacional. Este sistema es crucial, ya que con la inversión aumenta el stock de capital de un país y esto trae consigo un incremento del bienestar de la sociedad.

Antes del SNIP no se realizaban estudios de pre-inversión, esto generaba sobrecostos y gastos corrientes no vinculados como salarios, pasajes, viáticos, entre otros, ya que daban lugar a inversiones no prioritarias o también se daba la duplicidad de inversiones.

GRÁFICO 22: PRESUPUESTOS Y OBLIGADOS POR TIPO 3 ANTES DEL SNIP



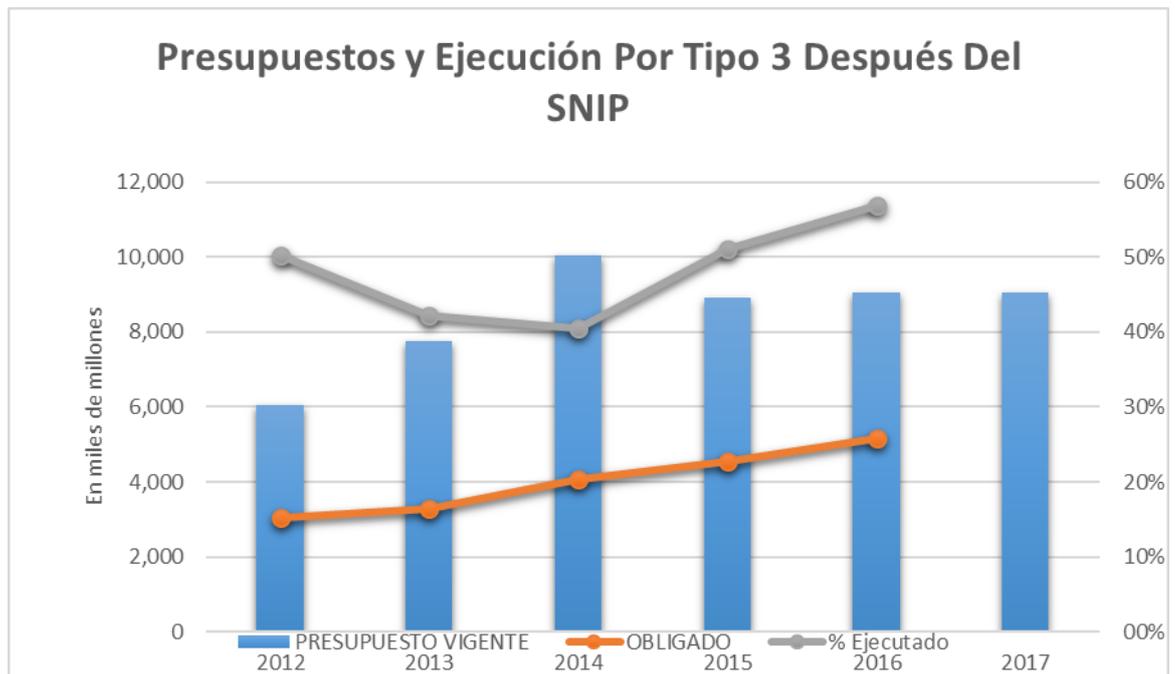
Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

En el año 2010 se dan los lineamientos generales para el diseño y coordinación de políticas, normas y procedimientos. Luego se da la creación de la DSIP en el Ministerio de Hacienda, como órgano rector y encargado de la administración del SNIP, en el 2011. Para el año siguiente, se establecen los procedimientos y procesos del SNIP y roles institucionales de la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda, así como también la creación del Fondo de Pre-Inversión con el objetivo de financiar los estudios de pre-inversión.

Los grandes problemas se daban en la ejecución de los proyectos, ya que había sobrecostos y retrasos, así como también baja ejecución de los mismos, esto se traducía en una limitada eficiencia de la inversión pública. Entre los factores causales de dichos problemas, encontramos un débil marco estratégico, legal e institucional del SNIP, debido a la ausencia de un plan nacional de desarrollo que otorgue una visión estratégica de largo plazo. Así también, la falta de un marco legal que guíe y regule el SNIP.

Otro problema era la limitada gestión de los proyectos, que se producía a causa de débiles capacidades de los cuadros técnicos en el ciclo de inversión pública, el escaso uso de la pre-inversión en la etapa de formulación del proyecto, deficiente programación presupuestaria y débil gestión fiduciaria. Así también, la subutilización del esquema de APP como complemento a la modalidad tradicional de financiamiento y gestión, esto se daba en un ambiente legal y reglamentario poco propicio para la participación del sector privado en inversión pública, así como la escasa experiencia de dicho sector en gestión de proyectos a largo plazo.

GRÁFICO 23: PRESUPUESTOS Y OBLIGADOS POR TIPO 3 ANTES DEL SNIP



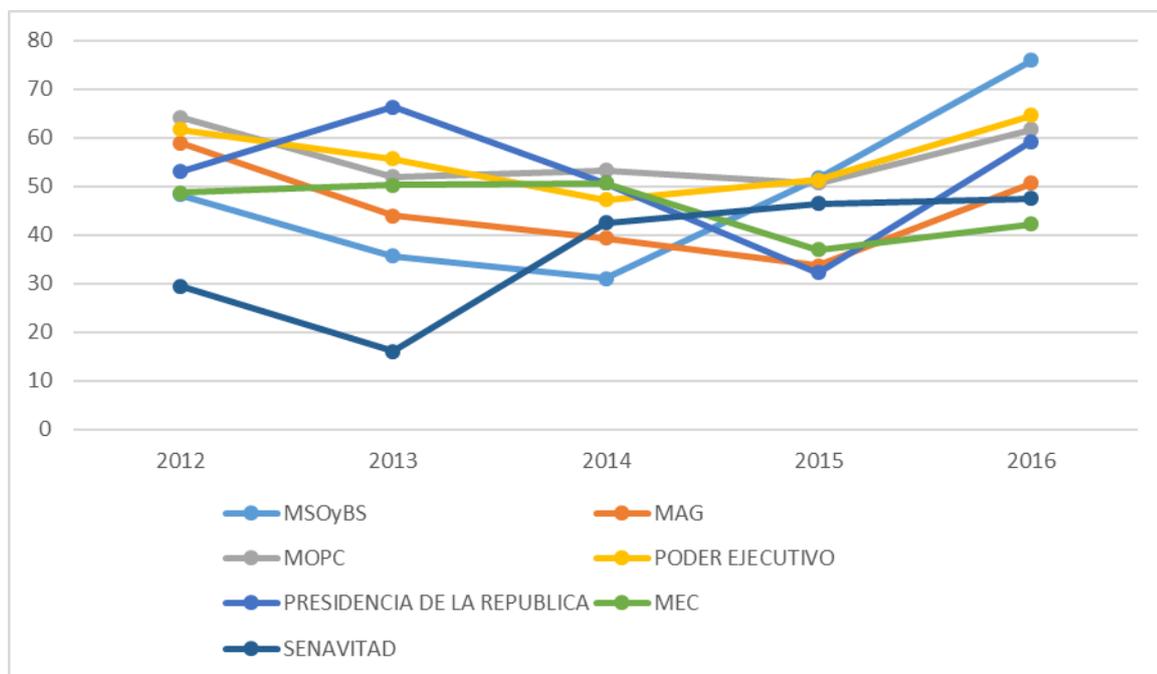
Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

Con la lineación del SNIP en el año 2012 inicia el crecimiento promedio del 13,6% de la cantidad de recursos disponibles, mientras que desde lado de la ejecución el monto va también en aumento con un promedio de 17,5 %, gracias a la emisión de bonos por parte del Estado. Aunque el incremento no se dio en la misma cuantía de ejecución en relación a los presupuestos que se declina desde el 2012 y logra recuperarse en el 2015, con dos años consecutivos de incremento según se observa en el gráfico.

El promedio de ejecución es del 48,2%, del cual el 2016 fue el año que alcanzó el nivel de ejecución más alto hasta el momento, con el 56.9% aun siendo un número bajo de ejecución, se espera que en los años siguientes el nivel de ejecución vaya aumentando siguiendo ésta línea de progreso.

Actualmente, algunas de las herramientas con que cuenta el SNIP para evitar los sobrecostos y demoras en obras públicas son: el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030, los proyectos de inversión analizados técnicamente bajo las metodologías dispuestas, el plan de monitoreo y el banco de proyectos.

GRÁFICO 24: EJECUCIONES DE LAS ENTIDADES LUEGO DE LA INTERVENCIÓN DEL SNIP



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Se ha seleccionado siete entidades a fin de analizar el comportamiento de sus ejecuciones desde el 2012. Una mirada general se observa que casi todos siguen un patrón de ejecuciones, que dependen de las políticas de cada gobierno, a diferencia de la SENAVITAD, que se ha incorporado recién en el 2014, gracias en mayor parte para ese año a las donaciones y transferencias recibidas que conforma a fuente 30, en el 2015 y 2016 respectivamente, los montos provenientes de la Fuente 20 se incrementaron poderosamente, y el nivel de ejecución va reaccionando positivamente. Podría decirse que el nivel de ejecución de estas grandes entidades va alrededor del 46,5% hasta el 2015 y del 57,5% para el 2016.

3.3. IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DE LA INVERSIÓN DENTRO DEL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP) DEL PARAGUAY

El establecimiento de normas y procedimientos claros son de vital importancia ya que, lo que este sistema de inversión pública busca es eficiencia, sostenibilidad y mayor impacto económico.

Mediante el SNIP se contuvo y se sostuvo gastos corrientes, además de gastos en pasajes y viáticos. También se implementó un plan de capacitación, el cual incluye cursos como: Posgrado en Gestión de Proyectos de Desarrollo, Project Management Leadership, Monitoreo y Seguimiento de Proyectos, Contrataciones y Administración Financiera, Diplomado en Sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos de Inversión pública, Taller Evaluación Social de Proyectos (Eduardo Contreras- Chile), Especialización en Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión entre otros, los cuales ya han tenido una cantidad importante de beneficiados.

El SNIP cuenta con herramientas muy importantes, mediante las cuales se evitan demoras y sobrecostos en obras públicas como:

1. Planificación Estratégica: El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030.
2. Evaluación Ex Ante: Los proyectos de inversión son analizados técnicamente bajo las Metodologías dispuestas.
3. Monitoreo: Se implementó un plan de monitoreo.
4. Sistemas de Información: Banco de Proyectos.

Según la CEPAL, el incremento de la inversión pública en el Paraguay, particularmente aquellas destinadas a la reducción de la pobreza y al cierre de las brechas en materia de infraestructura, son de trascendente relevancia para lograr un crecimiento económico sostenible e inclusivo. También afirma que desde enero de 2012 se otorgó viabilidad a 125 proyectos de inversión pública de distintos sectores, los cuales totalizan 7.631 millones de USD, incluyendo los dos proyectos aprobados bajo la Ley APP.

Actualmente se maneja que a junio de 2016 la cantidad de proyectos del tipo de presupuesto 3, de inversión ascendía a 113 proyectos.

4. GESTIÓN POR RESULTADOS

La gestión por resultados tiene relación directa con lo desarrollado por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), lo que se pretende es alcanzar mayor eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos para llegar a cumplir los objetivos de un gobierno, para ello se ha visto que la gestión de los mismos y las instituciones públicas se deben orientar al logro de resultados y no meramente al cumplimiento de funciones y actividades, razón por la cual en muchos países desarrollados y en América Latina han aplicado una reciente metodología diseñada, un Plan Operativo Institucional denominado “Gestión por resultados”, el cual busca colocar en primer lugar los resultados que se desean alcanzar y definir la mejor combinación de procesos productivos para lograrlos.

En el año 2010, García López y García Moreno afirmaban que la Gestión para Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

La GpRD es una técnica que encamina las acciones de los actores públicos con el fin de generar resultados a través del empleo coordinado de instrumentos de gestión, con el fin de lograr cambios sociales en forma sostenible en pro de los ciudadanos de un país.

Los resultados deben ser el centro de todo gobierno, estos pretenden lograr una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, cambios e impactos en la sociedad, los cuales se refieren a las políticas públicas como salud, educación, seguridad ciudadana, la agricultura, el empleo, la justicia, entre otros.

Una gestión basada en resultados, debe ser visto como un compromiso a asumir por parte los gobiernos. Así, en función de los resultados se definen la mejor combinación de insumos, actividades y productos.

4.1. Presupuesto por resultados

Se ha puesto en marcha la implementación del Presupuesto por Resultados, a través de tres instrumentos: Evaluación de Programas Públicos, Indicadores de Desempeño y Balance Anual de Gestión Pública. Desde el año 2005 en adelante y en forma gradual se han implementado reglamentaciones, directrices y acciones en este sentido.

El Presupuesto por Resultados es empleado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.), que a través de distintas técnicas lo que desean es integrar la información de desempeño al proceso presupuestario, de tal manera a relacionar la asignación de recursos con resultados medibles, en vez de la forma tradicional de asignación de recursos en base a insumos (ejemplo: personal, bienes de consumos, transferencias), puesto que el presupuesto tradicional ya no puede responder a las necesidades cada vez más crecientes de la ciudadanía.

Con esta metodología se busca mejorar la manera en que los bienes y servicios de las entidades públicas lleguen a todo el país, con el fin de lograr mayor transparencia en el uso de los impuestos, para lo cual el Ministerio de Hacienda asegura su compromiso con la responsabilidad fiscal.

De acuerdo con el Decreto de Lineamientos Generales N° 4291/2010, han sido seleccionadas tres entidades pilotos para su aplicación: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, las cuales han mostrado los tres instrumentos del Presupuesto por Resultados en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011, en programas y subprogramas escogidos. Los cuatro Sub-programas ejecutados por estas tres Entidades fueron evaluados por consultoras externas, cuyos resultados fueron sistematizados.

Según el Ministerio de Hacienda para que haya PpR es necesario que se cumplan cuatro condiciones:

- a) Que exista información comprehensiva sobre desempeño para alimentar el proceso presupuestario;
- b) Que el proceso presupuestario sea capaz de incorporar esta información al proceso decisional que involucra;
- c) Que el sistema presupuestario origine o se complemente con una estructura de incentivos que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados; y;
- d) Que las normas sobre administración financiera generen la flexibilidad necesaria para que los recursos de las instituciones se utilicen con eficiencia en el logro de resultado.

4.2. Diferencia entre Presupuesto: tradicional y por resultados

CUADRO 5: DIFERENCIA ENTRE PRESUPUESTO TRADICIONAL Y POR RESULTADOS

PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos ✓ Informa sobre qué insumos utilizan los organismos públicos y cuánto gastan en insumos los organismos públicos ✓ El control presupuestario tradicional vigila que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Otorga recursos a los organismos para que los gasten en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previsto ✓ Esos a su vez, generarán ciertos resultados en la sociedad. ✓ Brinda información adicional sobre qué se produce en los organismos públicos, quién produce los bienes públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se planea lograr con esos bienes y cuánto cuesta lograr dichos resultados.
<p>Insumos <input type="checkbox"/> Productos</p>	<p>Insumos <input type="checkbox"/> Productos <input type="checkbox"/> Resultados <input type="checkbox"/> Impacto</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Énfasis se pone en el cumplimiento de Normas y en el seguimiento de Procesos estandarizados. ✓ Las metas son de perspectiva temporal, se limitan al ejercicio presupuestario. ✓ La gestión se caracteriza por la rigidez (es la forma más segura de garantizar el cumplimiento de la norma) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Énfasis se pone en el cumplimiento de resultados. ✓ Las metas tiene necesariamente una óptica a medio y a largo plazo. ✓ Permite una mayor flexibilidad en la gestión puesto que el punto de atención no está en el proceso sino en lo que se obtiene del mismo.

Fuente: Implementación del Presupuestos por Resultados – Paraguay. (2011)

4.3. Instrumentos que miden y evalúan los resultados

- a. Seguimiento

Mediante el seguimiento se puede realizar reportes continuos que permitan conocer la situación en la que se encuentre un proyecto, ya sean sus avances, logros de resultados y sobre el uso de los recursos asignados.

b. Monitoreo

A partir de los reportes de seguimiento, se realiza un análisis para el establecimiento de recomendaciones a la gestión operativa, programática y/o estratégica del proyecto.

Ambos instrumentos se consideran de suma importancia ya que a través de ellos se evidencian los resultados en beneficio de la población, se verifican la eficiencia y transparencia en la provisión de bienes y servicios a la sociedad, además a través de estos dos instrumentos se evalúan tres indicadores:

- Indicadores de desempeño: miden la eficacia, la eficiencia, calidad y/o economía, es decir analiza los logros de resultados, en términos de una unidad de medida establecida.
- Indicadores de producción física: miden las cantidades de bienes y servicios provistos por las entidades públicas, en términos de una unidad de medida establecida.
- Ejecución financiera: mide el avance de realización de las metas físicas de los programas presupuestales.

c. Evaluación

A través de este instrumento se puede identificar el grado de desempeño y las dificultades que se encontraron en las gestiones, para su posterior corrección. El objetivo de la evaluación es identificar la relevancia y el cumplimiento de los objetivos trazados, la eficiencia de la implementación de los proyectos, su impacto y su sostenibilidad. Además fomenta la transparencia, genera aprendizaje y logra una asignación eficiente de recursos públicos. (Extraído de Unidad de Departamentos y Municipios UD – Ministerio de Hacienda)

5. ANÁLISIS ESTADÍSTICO RESPECTO A LAS VARIABLES DE INTERÉS

En este bloque se realizará un análisis de datos estadísticos sobre las variables macroeconómicas de interés, a su vez interpretar el desempeño de la calidad del gasto en inversión pública en el Paraguay.

- Las Variables utilizadas en el trabajo son los siguientes:
- Presupuesto.
- Ejecución.
- Porcentaje de ejecución.
- Reportes estadísticos de las principales variables de interés del trabajo de investigación

Cuadro 6: Análisis de las variables de interés antes del SNIP

ANTES DEL SNIP					
VARIABLES	PROMEDIO	MEDIANA	DESVIACION ESTANDAR	MAX	MIN
PRESUPUESTO	3830	4039	8.47	4.678	2.983
EJECUCIÓN	1576	1619	3.03	1.879	1.273
% DE EJECUCION	41,97	41,06	6,74	48,70	35,23

Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

El promedio aritmético del presupuesto en inversión pública antes del SNIP es de 3.830 en millones de guaraníes.

CUADRO 7: ANÁLISIS DE LAS VARIABLES DE INTERÉS ANTES DEL SNIP

DESPUES DEL SNIP					
VARIABLES	PROMEDIO	MEDIANA	DESVIACION ESTANDAR	MAX	MIN
PRESUPUESTO	8368	8922	1365	9733	7003
EJECUCIÓN	3101	2896	622	3724	2479
% DE EJECUCION	37,42	36,58	6,13	43,55	31,29

Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio De Hacienda.

CONCLUSIÓN

En el desarrollo del presente trabajo se resalta la manera en la aplicación de las normas y políticas de trabajo del SNIP dentro del sistema de inversiones públicas, a través de la cual se logra demostrar un antes y un después a lo que Inversión Pública se refiere.

Se demuestra cómo se han canalizado los proyectos a fin de concentrarse en una menor cantidad de proyectos que contribuyan a un mayor incremento del capital físico. Si bien el porcentaje de ejecución proveniente de la inversión pública no es lo bastante bueno, la cantidad de recursos destinados a la inversión es cada vez mayor, aunque eso no signifique que esta cantidad sea realmente óptima para la ejecución de los proyectos.

Realizando una comparación entre el porcentaje promedio de la cantidad de recursos disponibles que va en aumento desde el 2012 y el porcentaje promedio del monto en ejecución, se obtiene una diferencia del 3.9% a favor del promedio del monto en ejecución por encima de la cantidad de recursos, esto nos indica que cada año a pesar de que el nivel de ejecución sea bajo, el nivel en ejecución aumenta en mayor proporción que el nivel de la cantidad de recursos disponibles, dejando en evidencia la gestión de SNIP.

Se podría afirmar que los esfuerzos por parte del SNIP lograron incrementar las inversiones, aunque no son los suficientes, ya que se debe disminuir la brecha existente entre el monto presupuestado y el monto ejecutado.

RECOMENDACIONES

No obstante, éste trabajo realiza la apertura de varios nuevos debates sobre la calidad de los proyectos inversión, cómo podría ser:

El análisis de los Objetos de Gastos a lo largo de los años, de manera a conocer el producto final de las inversiones, los destinos de dichas inversiones, en el 2016 el SNIP lanza el Informe de Monitoreo Físico, pero no deja en evidencia la totalidad de los proyectos, ni los organismos financiadores.

De ahí también surge a idea de analizar los organismos financiadores de cada proyecto y su nivel de participación.

El estudio de factores sociales que permitan medir la calidad de vida en relación a la inversión pública y la calidad de la misma.

1. Como hablan de desempeño de la mejora me parece que deben proponer medidas para mejorar el control del gasto, y aquí podemos tomar muchas referencias. Es muy interesante analizar cómo otros países definen su matriz de priorización de proyectos de inversión, sobre esto pueden basar sus recomendaciones, porque Paraguay aun no tiene. Les doy un ejemplo que me gustó mucho: Caso ecuatoriano <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Inversión-Pública.pdf>
2. Por lo que el Paraguay aún no cuenta con estudio puntual acerca de la manera en que la inversión pública afecta el PIB, sería bueno que se pueda replicar el estudio realizado en Perú, donde el Banco Central de Perú validó la existencia de una relación de largo plazo entre infraestructura vial y producción, don encontraron que la elasticidad producto de largo plazo de la infraestructura vial es de 0.218. Es decir, si la infraestructura se incrementa 1%, el PIB aumenta 0.218%.

Bibliografía

Ley N° 5.102. (1 de Noviembre de 2013). *DE LA PROMOCION DE LA INVERSION EN INFRAESTRUCTURA PUBLICA Y AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE LOS BIENES Y SERVICIOS A CARGO DEL ESTADO*. Asunción, Paraguay.

Agence Française de Développement, IPEA & Fundación. (2014). El financiamiento de las ciudades latinoamericanas. *Savoirs communs*, 6.

Akitoby, B., Hemming, R., & Schwartz, G. (2007). Inversión pública y asociaciones público-privadas. *Temas de Economía* 40, 11.

ALIDE. (2012). *Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE)*. Obtenido de http://www.alide.org/download/Publicaciones/dir2012_foi.pdf

Armendáriz, E., & Contreras, E. (19 de Abril de 2016). *El gasto de inversión pública en América Latina: cuánto y cuán eficiente*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/55281/BID_Edna_Armendariz.pdf

Banco Central Del Paraguay. (2009). *Informe Económico Preliminar*. Asunción.

Banco Central Del Paraguay. (2015). *Sistema De Cuentas Nacionales Del Paraguay*. Asunción.

Begg, D., Fscher, S., & Dornbusch, R. (2002). *Economía* (Sexta ed.). (A. Navarro, Ed., & J. Fernández de Castro, Trad.) Madrid: mcgraw-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S.A.U.

BID. (19 de abril de 2016). *CEPAL*. Obtenido de www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/55281/BID_Edna_Armendariz.pdf

CEPAL. (2017). *Red SNIP*. Obtenido de <http://www.cepal.org>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (Abril de 2017). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Obtenido de <http://repositorio.cepal.org>

- DENDE. (2015). *Deloitte*. Obtenido de <https://www2.deloitte.com/py/es/pages/about-deloitte/articles/la-economia-paraguaya-en-los-ultimos-20-anos.html>
- Díaz, C., & Martínez, D. (2006). Inversión pública y crecimiento: un panorama. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*.
- Dirección del Sistema de Inversión Pública. (2015). *Informe Anual*. Asunción.
- Fondo Monetario Internacional. (2007). Inversión pública y asociaciones público-privadas. *Temas de Economía* 40.
- Gregorio, J. D. (2007). *Macroeconomía*. Santiago de Chile: Pearson-Educación.
- Hernández, J. (2010). Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una perspectiva de la función del gobierno. *Economía: teoría y práctica*.
- INFRALATAM. (2017). *Datos de inversión en infraestructura económica América Latina y el Caribe*. Obtenido de <http://www.infralatam.info/>
- Jiménez, J., & Podestá, A. (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. *CEPAL - Serie Macroeconómica del desarrollo* , 45.
- Lardé, J., & Marconi, S. (2017). *Recolección y tratamiento de datos sobre inversiones en infraestructura a partir de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe*.
- Máttar, J. (s.f.). Inversión pública: contribución al crecimiento, productividad y competitividad.
- Máttar, J. (s.f.). Seminario Internacional: Las mejores prácticas e .
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). *Bonos Internacionales En Cifras*. Obtenido de Ministerio de Hacienda- Transparencia y Seguridad Fiscal: <http://www.hacienda.gov.py/bonos/>
- Ortegón , E., Aldunate, E., & Pacheco , J. (2002). La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas. *CEPAL - SERIE Manuales*, 55.

- Ortegón, E., & Pacheco, J. (2004). *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*. S: Cepal.
- PARAGUAY, S. (Junio de 2016). *Informe Monitoreo Físico*. Obtenido de http://snip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/publicaciones.html
- Project Management Institute. (2016). 8º Congreso Internacional de Dirección de Proyectos del PMI. *Estrategias de negocios en base al triángulo del talento*. Asunción.
- Sachs, J., & Larraín B., F. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. Naucalpan de Juarez: PRENTICE HALL HISPANOAMERICANA, S.A.
- Salinas, F., & von Horoch, J. (18 de Abril de 2016). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Obtenido de www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/55281/URUGUAY_Facundo_Salinas_Y_BID_Jorge_Von_Horoch.pdf
- Savoirs communs. (Marzo de 2014). Obtenido de [http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUE S/savoirscommuns/16-Savoirs-communs-ES.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUE_S/savoirscommuns/16-Savoirs-communs-ES.pdf)
- Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). (Junio de 2016). *Informe Monitoreo Físico*. Paraguay.
- Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). (s.f.). *SNIP.Py*. Obtenido de *Financiamiento Alternativo de Inversión Pública*: http://snip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/financiamiento.html
- Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). (s.f.). *SNIP.Py*. Obtenido de *Preguntas Frecuentes*: http://snip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/preguntas-frecuentes.html
- Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP. (2015). *Dirección del Sistema de Inversión Pública. Informe Anual*. Asunción.

SNIP Paraguay. (s.f.). *Sistema Nacional de Inversión Pública*. Obtenido de http://snip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/SNIP-paraguay.html

Vizzio, M. (2000). Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe. *División de Desarrollo Económico, Cepal*, 82.

Von Hoegen, M. (2002). *Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos Módulo II*. Guatemala.

ANEXOS

Estructura general de los SNIP

Aún cuando los bancos de proyectos se concibieron inicialmente sólo como sistemas de información sobre proyectos propuestos y en desarrollo, la práctica demostró la conveniencia de implementar sistemas nacionales de inversión basados en el concepto de los bancos de proyectos. La implementación de un sistema de este tipo requiere desarrollar en forma simultánea cuatro aspectos, a saber: metodologías, sistemas de información, reformas legales e institucionales y capacitación. Estos dan origen a los cuatro componentes fundamentales que debe abordar cualquier proyecto de implantación de un BPIN, los cuales son:

El componente institucional y legal que comprende la preparación y aprobación de leyes, decretos y reglamentos que definan, regulen y respalden la operación del SNIP, así como las reformas institucionales necesarias para responder a las demandas que genera la administración y operación del sistema.

El componente metodológico que demanda la preparación de manuales metodológicos de identificación, preparación y evaluación de proyectos, así como manuales de seguimiento y control de proyectos y de operación de los sistemas de información.

El componente de sistemas de información constituido por el equipamiento (hardware) y los programas (software) que permiten un manejo ágil de la gran cantidad de información que genera, registra y utiliza un SNIP.

El componente de capacitación indispensable para cambiar la cultura de manejo de la inversión pública y que incluye cursos, seminarios, convenios con entidades de capacitación, preparación de material de capacitación y actividades de asistencia técnica.

Tipos de infraestructura por función y cobertura geográfica

Sectores/Tipos	Urbana	Interurbana	Internacional
Transporte	Red vial urbana, líneas ferroviarias	Carreteras, vías férreas, vías navegables, aeropuertos, puertos	Puertos, aeropuertos, carreteras, vías navegables, vías férreas
Energía	Redes de distribución eléctrica y de gas, plantas de generación, estaciones transformadoras	Redes de transmisión, gasoductos, oleoductos, plantas compresoras, centros de producción de petróleo y gas, centrales de generación eléctrica	Redes de transmisión, gasoductos, oleoductos
Telecomunicaciones	Redes de telefonía fija y celular	Redes de F.O., antenas de microondas, satélites	Satélites, cables submarinos
Desarrollo Social	Hospitales, escuelas	Represas y canales de irrigación, redes hidráulicas	-
Medio Ambiente	Parques y reservas urbanas	Parques, reservas, territorios protegidos, circuitos de ecoturismo	Parques, reservas o circuitos de ecoturismo compartido
Información y conocimiento	Redes, edificios, TV por cable	Sistemas de educación a distancia, portales, TV abierta, satélites	Redes

Infraestructura y servicios asociados

Infraestructura	Servicios
Carreteras, puentes, túneles, vías, puertos...	Transporte
Presas, embalses, tuberías...	Suministro de agua
Presas, canales...	Irrigación
Incineradores, unidades de compostaje...	Recogida de basura y residuos
Plantas, redes...	Calefacción
Centrales, líneas telefónicas...	Telecomunicaciones
Centrales eléctricas, líneas de transmisión y distribución...	Energía

Presupuestos y Obligados 2006-2011

2006	2007	2008	2009	2010	2011
PRESUPUESTO VIGENTE					
2.717.969.712.380	2.810.070.503.505	3.554.776.192.662	4.665.433.253.401	4.711.331.616.917	4.522.751.070.149
OBLIGADO	OBLIGADO	OBLIGADO	OBLIGADO	OBLIGADO	OBLIGADO
1.676.045.593.552	1.603.894.415.452	1.366.997.929.899	2.441.859.875.161	2.647.233.746.801	2.336.271.819.824

2012	2013	2014	2015	2016	2017
PRESUPUESTO VIGENTE					
6.055.889.485.436	7.754.885.542.714	10.040.809.684.086	8.922.038.374.299	9.066.028.122.826	9.041.864.094.115
OBLIGADO	OBLIGADO	OBLIGADO	OBLIGADO	OBLIGADO	OBLIGADO
3.034.647.369.057	3.276.805.755.572	4.067.728.397.432	4.551.517.012.54 9	5.159.275.086.152	71.106.206.047

Montos de proyectos ejecutados por tipos de presupuesto del período 2006 - 2016.

Ejecutados según Tipos				
	Ejecutado T1	Ejecutado T2	Ejecutado T3	Ejecutado T4
2006	2.822.571.347.429	6.742.491.096.062	1.422.220.233.951	1.710.746.205.030
2007	3.397.088.975.909	7.749.681.469.368	1.341.123.506.005	1.646.865.718.554
2008	3.808.262.859.265	8.841.164.426.793	1.105.430.152.706	1.470.925.237.223
2009	5.297.766.174.441	10.780.232.208.786	1.896.441.742.132	1.853.187.500.968
2010	6.122.560.577.966	12.383.573.599.014	1.815.753.886.429	1.754.130.381.355
2011	7.980.755.542.852	15.013.539.056.442	1.876.492.563.564	1.684.411.802.576
2012	13.741.927.782.380	22.942.772.224.404	2.500.053.936.908	1.641.152.884.981
2013	10.259.409.048.842	24.296.394.440.254	2.618.109.662.953	1.570.336.039.423
2014	12.878.483.659.274	26.194.738.924.803	2.896.225.172.508	2.032.468.509.055
2015	9.810.519.323.252	31.717.952.852.859	3.264.452.617.313	2.471.416.429.584
2016	9.643.213.019.738	32.875.510.723.903	4.228.689.893.252	3.606.618.259.485

Montos del presupuesto por Fuente de Financiamiento desagregado por años, desde el 2006 hasta 2017.

PRESUPUESTO POR FUENTE			
	FUENTE 10	FUENTE 20	FUENTE 30
2006	794.981.429.721	1.193.797.234.418	729.191.048.241
2007	784.321.588.313	1.114.738.645.123	134.122.017.304
2008	718.867.473.333	1.407.650.424.313	1.428.258.295.016
2009	742.663.067.171	2.257.065.349.671	1.665.704.836.559
2010	558.875.706.288	2.034.647.716.592	2.117.808.194.037
2011	1.023.784.623.473	1.598.384.842.130	1.900.581.604.546
2012	1.601.153.837.771	2.159.259.347.442	2.295.476.300.223
2013	1.378.285.511.500	4.376.063.957.328	2.000.536.073.886
2014	535.193.327.603	7.580.312.083.915	1.925.304.272.568
2015	376.859.325.112	6.347.733.979.028	2.197.445.070.159
2016	445.610.405.016	6.142.376.811.963	2.478.040.905.847
2017	504.540.479.020	5.777.090.698.986	2.466.682.856.306

Montos equivalentes a la ejecución presupuestaria por fuente de financiamiento, período 2006-2017

EJECUCIÓN POR FUENTE			
	FUENTE 10	FUENTE 20	FUENTE 30
2006	578.324.799.684	709.150.886.942	134.744.547.325
2007	599.291.731.201	602.657.820.592	134.122.017.304
2008	445.226.165.237	434.865.677.958	225.338.309.511
2009	585.216.952.008	983.242.795.207	327.981.994.917
2010	452.067.948.442	929.320.022.682	434.365.915.305
2011	732.200.755.665	630.545.860.780	513.745.947.119
2012	1.080.422.476.055	760.657.862.206	658.973.598.647
2013	887.074.829.628	1.321.496.279.138	409.538.554.187
2014	196.436.334.523	2.163.026.197.428	536.762.640.557
2015	161.095.545.256	2.583.888.939.613	519.468.132.444
2016	324.196.238.839	3.031.944.792.089	872.548.862.324
2017	204.203.352.899	1.596.254.894.099	384.242.795.504

Ciclo de la Inversión Pública

