



Normas y Procedimientos

DEL SINIP PARA LA FORMULACIÓN DEL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES PÚBLICAS PARA LA VIGENCIA 2011

Ministerio de Economía de Finanzas

Dirección de Programación de Inversiones



Enero de 2010

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES

Alberto Vallarino Clément

Ministro

Frank De Lima
Viceministro de Economía

Dulcidio de la Guardia
Viceministro de Finanzas

Félix Adames
Director de Programación de Inversiones

CONTENIDO

1. SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS (SINIP)..	3
1.1. OBJETIVOS	3
1.2. COMPONENTES.....	3
1.2.1. Capacitación y Asistencia Técnica	3
1.2.2. Metodologías, Normas y Procedimientos.....	4
1.2.3. Sistema Integrado de Información (Banco de Programas y Proyectos)	4
1.2.4. Aspecto Legal	4
2. NORMAS Y PROCEDIMIENTOS	6
2.1. INSTRUCCIONES GENERALES	6
2.1.1. De la Presentación de Programas y Proyectos	6
2.1.2. De la Unidad de Registro	7
2.1.3. De la Tipología de las Inversiones	7
2.1.4. Según el Objetivo	8
2.1.5. Del Proceso de Análisis Técnico-Económico.	8
2.1.6. Documentación	9
2.1.7. Del Tipo de Solicitudes	9
2.1.8. Del Período de Presentación de las Solicitudes de Financiamientos.....	10
2.1.9. De la asignación de Recursos Presupuestarios	11
2.1.10. De la Comunicación del Resultado de la Evaluación por la DPI	11
2.1.11. De la Suspensión del Proyecto y su Reactivación	12
2.1.12. De las solicitudes de Financiamiento	12
2.1.13. Del incremento de Costos de los proyectos	12
2.1.14. De la Priorización Final de los Proyectos.....	12
2.1.15. De la Contratación en los Proyectos.....	12
2.2. NORMAS ESPECÍFICAS	12
2.2.1. Presentación de Programas y Proyectos al Sistema Nacional de Inversiones Públicas.....	12
2.2.2. Del Acceso al Banco de Proyectos	14
2.2.3. De los Nombres de los Proyectos	14
2.2.4. Del Registro y de la Presentación de la Documentación.....	15
2.2.5. Proyecto que Inicia la Etapa de Ejecución	15
2.2.6. Proyecto que Continúa la Etapa de Ejecución.....	16
2.2.7. Estudio Básico que Inicia su Desarrollo.....	17
2.2.8. Estudio Básico que Continúa con su Desarrollo	17
2.2.9. Del Dictamen de Recomendación Técnica.....	18
2.3 DICTAMEN DE ELEGIBILIDAD.....	18
2.4. DICTAMEN TÉCNICO	20
2.4.1. Programas o Proyectos Nuevos con Dictamen Técnico “Aprobado”	20
2.4.2. Estudios Básicos nuevos con Dictamen Técnico “Aprobado”	20
2.4.3. Programas, Proyectos o Estudios Básicos de Continuidad Dictamen Técnico “Aprobado”.....	20
2.4.4. Programas, Proyectos o Estudios Básicos Dictamen Técnico “Ampliar” ...	20
2.4.5. Programas, Proyectos o Estudios Básicos Dictamen Técnico “Rechazado”	21
2.5. SISTEMA DE CODIFICACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	22
2.6. MANEJO DE PROGRAMAS	23

2.6.1. Definición de Programas	23
2.6.2. Aspectos Básicos para el Registro de Programas	23
2.6.3. Información que se debe Registrar a nivel de Programa	23
2.6.4. Requisitos para Solicitar Recursos a Programas	24
2.6.5. Acción para Registrar un Proyecto Complementario del Programa.....	24
2.7. OTROS REQUISITOS	25
2.8. PROGRAMACIÓN DE PROYECTOS	25
2.9. SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE PROYECTO	26
2.9.1. Aspectos Generales	26
2.9.2. Esquema del Seguimiento	27
2.9.3. El proceso de Seguimiento	27
2.9.4. El Avance Físico.....	28
2.9.5. Avance Presupuestario	28
2.9.6. Indicadores de Gestión	29
2.10. INFORMES.....	29

ANEXOS

- Anexo 1: Marco Conceptual de Referencia de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
- Anexo 2: Contenido de un Documento de Proyecto a Nivel de Perfil.
- Anexo 3: El Dictamen de Elegibilidad
- Anexo 4: El Dictamen de Recomendación Técnica.
- Anexo 5: Aspectos Ambientales para la Consideración de los Proyectos de Inversión Pública.
- Anexo 6: Guía para el Seguimiento de la Ejecución de los Proyectos.

INTRODUCCION

La política de inversiones establecida por el gobierno nacional tiene como principal objetivo mejorar las condiciones de vida de la población, en especial, disminuir los niveles de pobreza y marginalidad, a través de opciones de inversión con calidad, eficiencia y equidad. Dentro de este marco, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), en ejecución desde 1998, se constituye en una herramienta fundamental para lograr inversiones de alta calidad, optimizando el proceso de asignación de los limitados recursos con que cuenta el Estado, mediante la promoción y aplicación de herramientas técnicas y metodológicas modernas y eficientes.

En este sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas ha elaborado el presente documento denominado “Normas y Procedimientos para la presentación de proyectos al SINIP, vigencia fiscal 2011”, el cual constituye una guía que debe contribuir a superar los problemas originados por la incompleta o insuficiente preparación de los proyectos de inversión al momento de solicitar recursos para su ejecución, al presupuesto general del Estado.

En este documento, se presentan las normas y procedimientos que debe cumplir todo proyecto que requiera recursos para la vigencia fiscal 2011, con la finalidad de cumplir con tres objetivos fundamentales:

- Mejorar la asignación de recursos mediante la presentación correcta de un proyecto o estudio básico, como una respuesta a una situación problema.
- Orientar a las instituciones del sector público en la formulación, evaluación y presentación de proyectos.
- Estandarizar la información de los proyectos mediante la utilización de un lenguaje homogéneo dentro del sector público en todas las materias relacionadas con el proceso de la inversión pública.

También, es necesario destacar que las instituciones responsables de la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos, deben conocer oportunamente:

- Todos los procedimientos generales y específicos en materia de presentación de proyectos.
- La fecha oficial de su presentación.
- Todo lo relacionado con la documentación que se debe adjuntar para cada una de las tipologías de inversión existentes.

El documento presenta cinco secciones, iniciando con los antecedentes del SINIP, sus objetivos y componentes que lo integran. En la segunda y tercera sección, se presentan las instrucciones generales y los requisitos específicos válidos, para la presentación de proyectos por tipo de inversión; en la cuarta sección están las normas generales para la asignación de nombres a los proyectos y la quinta sección incluye algunas instrucciones generales para el seguimiento de los proyectos de inversión pública.

Por otro lado, adjuntamos un Anexo constituido por: (1) Un modelo de “Términos de Referencia” para estudios; (2) Contenido de un documento de proyecto a nivel de perfil; (3) Aspectos ambientales que deben considerarse en los proyectos de inversión pública.

Se presenta además, el anexo (5) que constituye los requerimientos de información para presentar solicitudes de financiamiento al Fondo de Preinversión; y por último un Glosario de Términos, cuya finalidad es generar un lenguaje común en el proceso de la inversión pública. Los documentos presentados en estos anexos son indispensables para la correcta presentación de los proyectos de inversión al SINIP.

Finalmente, es importante destacar, que este documento se modifica y amplía conforme se avance en el proceso de implantación del SINIP y se generen las metodologías a niveles sectoriales y específicos según las características de los proyectos desarrollados por las instituciones.



1. SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS (SINIP)

Se entiende como Inversión Pública, los recursos del Estado destinado a construir, adquirir, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o habilitar la capacidad productora de bienes y servicios públicos con el objeto de incrementar el desarrollo humano, el patrimonio físico y financiero de la Nación.

Ante esto, al desarrollar un Sistema de Inversiones Públicas, se busca en principio estandarizar y difundir procedimientos metodológicos, normas y sistemas de información, entendiéndose que este Sistema debe ser una estructura articulada que integra los procesos de planificación, programación, presupuesto, seguimiento, control y evaluación, con el objeto de realizar una asignación y uso adecuado de los recursos del Estado.

1.1. OBJETIVOS

El SINIP se fundamenta en la participación de todas las instituciones públicas del país, teniendo como rector el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Programación de Inversiones.

El objetivo general es garantizar que los programas y proyectos del sector público se fundamenten en las políticas, las prioridades sectoriales y regionales, y los procedimientos de análisis técnico, económico y social que garanticen su calidad, efectividad y eficiencia.

El SINIP abarcará en su integridad, el ciclo de inversión, a través del cual los proyectos evolucionan. Esto implica un flujo permanente de proyectos con distintos grados de avance, de manera que, continuamente se estarán identificando, formulando y ejecutando aquellos que se apeguen a los criterios de inversión del Estado y que ofrezcan mayor rentabilidad económica y social.

1.2. COMPONENTES

Para cumplir con sus objetivos, el SINIP, tiene la responsabilidad de establecer las Normas y Procedimientos para ordenar, priorizar, programar y dar seguimiento al programa de inversión estatal, y de esta manera, mejorar la asignación de los recursos públicos, optimizar la ejecución presupuestaria y lograr una mayor consistencia entre las decisiones de inversión, las metas macro fiscales y los objetivos de la política económica y social; para esto, requiere desarrollar cuatro componentes:

1.2.1. Capacitación y Asistencia Técnica

Esta actividad tiene por objetivo desarrollar un programa continuo de formación de profesionales de la administración pública, ya que son los responsables de identificar, formular, y evaluar proyectos, así como administrar, controlar y dar seguimiento a los proyectos de inversión pública, para que sean capaces de realizar sus funciones con criterios de eficiencia y asegurar el éxito del SINIP.



1.2.2. Metodologías, Normas y Procedimientos.

El objetivo de esta actividad es el desarrollo o adaptación de Normas y Procedimientos que permitan uniformar y mejorar la calidad de los proyectos mediante la aplicación de metodologías modernas y sencillas para la identificación, preparación, formulación y evaluación de los proyectos. A la vez, difundirlas en todo el país, complementándose de esta manera, con el componente de capacitación. Se dará prioridad al desarrollo de metodologías en las áreas de vivienda, salud, educación, vialidad, saneamiento, agua potable, riego y producción agrícola.

1.2.3. Sistema Integrado de Información (Banco de Programas y Proyectos)

Es el sistema integrado de información de programas y proyectos, que permite la gestión y toma de decisiones de manera oportuna, confiable y adecuada para la ejecución, seguimiento, control y evaluación de la inversión pública, esta herramienta informática, servirá de apoyo al SINIP. Este sistema requiere contar con información de proyectos, homogénea y estandarizada, para cumplir con el objetivo de apoyar al proceso de toma de decisiones de la gestión de la inversión pública, contará además con equipo computacional de alta tecnología que se conectará en línea con todas las instituciones del sector público y abarcará su puesta en marcha o funcionamiento.

1.2.4. Aspecto Legal

Decreto Ejecutivo No. 148 de diciembre de 2001

Artículo 1, crea el SINIP, el cual establece los objetivos fundamentales y dispone que la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cumplirá el rol de Coordinador Técnico del mismo y también menciona algunos procedimientos de importancia en el proceso de inversión pública.

Artículo 5, dispone que “La Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), antes de iniciar la discusión presupuestaria con cada unidad ejecutora para la elaboración del presupuesto de inversiones, deberá verificar que cada proyecto cuente con el dictamen técnico favorable de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI)”.

Artículo 8, manifiesta que “Antes que se asignen los recursos para los proyectos de inversión para la vigencia presupuestaria correspondiente, los mismos deben ser aprobados conjuntamente entre la Dirección de Programación de Inversiones, Dirección de Presupuesto de la Nación y la entidad interesada”.

Artículo 9, establece que “Las instituciones del Gobierno Central, Descentralizadas y las Empresas Públicas, podrán incorporar a sus respectivos presupuestos de inversiones públicas, sólo aquellos proyectos que cuenten con dictamen técnico favorable dado por la Dirección de Programación de Inversiones”.

Resuelto N° 779 del MEF



Definen los objetivos de la Dirección de Programación de Inversiones, su estructura y funciones.

Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo

Entre los objetivos acordados en los Acuerdos de Concertación se menciona que es necesario realizar reformas a la institucionalidad pública para hacerla más eficiente, transparente, participativa y democrática. Entre las necesidades de cambios en el sistema público se menciona procesos muy vinculados con los principios del SINIP, como lo es: la Programación Plurianual de inversiones y el Fortalecimiento del ciclo de vida en las etapas de formulación, evaluación y seguimiento a la ejecución de las inversiones públicas.

Ley 34 “de Responsabilidad Social Fiscal” del 5 de junio de 2008, establece en el:

Capítulo 4 “Programación Financiera Plurianual”

Artículo 16. Al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un plan estratégico de Gobierno a cinco años, en la que debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera y un plan de inversiones públicas indicativo.

Capítulo 5 “Inversiones Públicas”

Artículo 23 Estudios de Factibilidad. Los proyectos de inversión tendrán que contar con estudios de costo y beneficio social si son mayores de diez millones de balboas y de prefactibilidad en caso de montos menores.

Decreto Ejecutivo N° 50 del 26 de junio de 2009, mediante el cual se reglamenta la Ley 34 del 5 de junio de 2008, decreta en el:

Artículo 24. Inversiones Públicas: “las inversiones públicas se registrarán bajo los principios de eficiencia socioeconómica y transparencias durante todas las fases del ciclo de vida de los proyectos”

Artículo 25. Estudios de factibilidad. Transitoriamente, mientras se fortalezcan las instituciones públicas con los recursos humanos capacitado y tecnológicos para cumplir con lo establecido en el Artículo 23 de la Ley, para la vigencia fiscales 2009 al 2012, podrán asignarse recurso en el Presupuesto General del Estado a los proyectos que cumplan con el registro en el Banco de Proyectos y los Dictámenes de Elegibilidad y Técnicos favorables por parte de la Dirección de Programación de Inversiones-SINIP-MEF.



2. NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

2.1. INSTRUCCIONES GENERALES

Mediante las siguientes instrucciones generales, el MEF establece el proceso de formulación y evaluación de los proyectos y/o programas de inversión pública que solicitarán financiamiento para su ejecución en la vigencia fiscal 2011.

2.1.1. De la Presentación de Programas y Proyectos

Las autoridades superiores de las instituciones públicas formuladoras y/o ejecutoras, serán responsables del proceso de registro y actualización de la información que ingrese al Banco de Proyecto del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Para cumplir con este proceso, es importante tener presente los siguientes aspectos:

a- El SINIP está diseñado para que las Instituciones inversoras ingresen sus ideas de inversión después de su identificación y posteriormente ingresaran la información producto del proceso de maduración que va desde la idea a las etapas de perfil, prefactibilidad o factibilidad niveles que dependen de la complejidad y tamaño del proyecto, datos que serán ingresados en los módulos de formulación y solicitud de financiamiento.

b- La incorporación de programas y proyectos al Banco, no implica necesariamente que los mismos deban estar solicitando en forma inmediata recursos presupuestarios para la ejecución. Esa solicitud se podrá producir en un futuro, según el nivel de avance de los estudios técnicos y las decisiones institucionales y que ya cuenten con un dictamen de elegibilidad.

c- El registro de la cartera de proyectos al Banco (independiente de la etapa de maduración en que se encuentren), permitirá que todas las instituciones tengan una visión completa de los programas y proyectos públicos y con ello, será posible mejorar la coordinación, la programación y la eficiencia en la asignación de los recursos.

d- El ingreso de nuevos proyectos, la solicitud de créditos adicionales y la actualización de información de los proyectos ingresados en el Banco, se podrá hacer en cualquier momento durante los 365 días del año, sin embargo para los efectos de la programación de las inversiones para la próxima Vigencia Fiscal, debe cumplirse con el calendario presupuestario establecido por DIPRENA.

e- Para cumplir con el calendario del proceso de la formulación presupuestaria para la vigencia fiscal 2011, establecido en el comunicado del Ministerio de Economía y Finanzas identificado como DIPRENA/ CIRCULAR / 01, del 4 de enero de 2010 en el cual se determina que la entrega del Anteproyecto se debe realizar entre el 17 y 31 de mayo, para cumplir con esta fecha la Dirección de Programación de Inversiones, ha determinado al 9 de abril como último día para ingresar solicitud de financiamiento en el Banco de Proyecto.



f- Anualmente es necesario volver a ingresar al Banco los proyectos que solicitarán financiamiento para continuar con su ejecución en la próxima vigencia fiscal, en este proceso solo es necesario actualizar la información a medida que cada proyecto avanza en su ciclo de preinversión o ejecución y es imprescindible, ingresar los datos de la solicitud de financiamiento para la próxima vigencia.

2.1.2. De la Unidad de Registro

La propuesta metodológica desarrollada incorpora el registro de información de los proyectos durante todo el ciclo de vida, considerando el programa y/o proyecto como unidad de información, sin importar el estado en que se encuentre. En el caso de ingresar información de un programa, el mismo deberá incorporar también los proyectos que lo conforman.

2.1.3. De la Tipología de las Inversiones

Según su carácter de individualidad o nivel de complementariedad las inversiones públicas se pueden clasificar en:

- Proyecto simple
- Programa o Conglomerado de Proyectos
- Proyecto complementario
- Estudios Básicos

A continuación se definen cada uno de los tipos de inversión:

Proyecto simple: es un conjunto de actividades planificadas y relacionadas entre sí, determinadas en el tiempo con recursos y en un espacio geográfico definido, con el propósito de solucionar problemas y/o necesidades y aprovechar oportunidades, contribuyendo con los objetivos de desarrollo del país. Por su nivel de individualidad la ejecución de un proyecto simple, no afectará ni beneficiará el desarrollo de otro.

Programa o Conglomerado de Proyectos: es una categoría grupal identificada desde el punto de vista administrativo y financiero, que puede abarcar varios proyectos individuales de inversión. Por lo general, además de ser una agrupación desde el punto de vista del manejo gerencial y financiero, esta categoría normalmente incluye proyectos individuales de inversión que se complementan entre sí para lograr entre todos, un producto o impacto de nivel más trascendente. (Caso del “Desarrollo Sostenible de Darién”, “Modernización del Aeropuerto Tocumen”, etc.).

Proyecto Complementario: es un proyecto que – junto con otros – forma parte de un Programa de Inversiones. Por lo general debe existir complementariedad sustantiva entre los proyectos que forman parte de un Programa.

Estudio Básico: Se entiende por estudio básico a la decisión sobre el uso de recursos con el fin de identificar la existencia y/o características de recursos humanos, físicos o de otro tipo. No genera beneficios en forma inmediata o directa y se materializa en un documento que contiene información sobre diagnóstico, catastro, investigación, inventario, prospección, estudios de recursos naturales, etc.



2.1.4. Según el Objetivo, las inversiones se pueden clasificar en:

Adquisición de Bienes y Servicio: Se caracteriza porque no producen bienes materiales, prestan servicios de carácter personal, material o técnico, ya sea mediante el ejercicio profesional individual o a través de instituciones. Dentro de esta categoría se incluyen los proyectos de investigación tecnológica o científica, de comercialización de los productos de otras actividades, de servicios sociales, de contrataciones de consultorías necesarias para la ejecución del proyecto. Es necesario observar que existe la posibilidad que la adquisición de bienes y servicios puede ser una actividad complementaria a la instalación o construcción de infraestructura tanto social como productiva.

Infraestructura física Social: Se caracteriza por la construcción, mejoras, ampliación u otras actividades de instalaciones físicas dirigidas a atender necesidades básicas en la población comprenden la salud (saneamiento y agua potable), educación, vivienda y la organización social (administración pública y seguridad nacional); Otros Servicios: la distribución, el financiamiento, la información y el esparcimiento.

Infraestructura física Económica: Se caracteriza por la construcción, mejoras, ampliación u otras actividades orientadas a instalaciones físicas que proporciona a la actividad económica ciertos bienes y servicios, incluye proyectos de construcción, ampliación y mantenimiento de: carreteras, aeropuertos y puertos; energía eléctrica; sistemas de telecomunicaciones, sistemas de información, sistema de riego.

Cabe señalar que para los proyectos y estudios básicos, existe un diccionario propio con la identificación de los procesos válidos con sus respectivas definiciones. Por consiguiente, en el SINIP, no podrán utilizarse nombres de procesos que no estén previamente definidos e identificados dentro del diccionario ya mencionado.

2.1.5. Del Proceso de Análisis Técnico-Económico.

Con el propósito de lograr un mejor ordenamiento y una mayor eficiencia de las inversiones públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido que todo proyecto que requiera recursos para una determinada vigencia fiscal, deberá ser ingresado oficialmente al Banco de Proyectos del SINIP, para su posterior análisis técnico por parte de dicho Ministerio.

- a- Para todo proyecto nuevo, se deberá ingresar la información, en los tres formularios establecidos en las Normas y Procedimientos del SINIP y además, remitir a la Dirección de Programación de Inversiones, el documento de proyecto, que de acuerdo al avance de la fase de preinversión, puede ser un estudio a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad.
- b- La Información presentada por las instituciones en los tres formularios, establecidos, es un breve resumen del proyecto, por lo que no podrán utilizarse como reemplazo del documento de proyecto, el cual las instituciones deberán presentar al Ministerio de Economía y Finanzas.



- c-** Para los efectos, cuando un proyecto que ha sido presentado al SINIP, pero no recibió asignación presupuestaria y vuelve a solicitar financiamiento, en una próxima vigencia fiscal, éste deberá presentar nuevamente sus antecedentes actualizados, sin importar el resultado de la evaluación técnica que se les hubiese otorgado anteriormente, conservando el código SINIP asignado en su primer ingreso en el sistema.
- d-** Durante la evaluación del proyecto se podrá solicitar toda la información técnica o financiera, adicional, que sea necesaria para la consideración o evaluación del proyecto.

2.1.6. Documentación

La presentación oficial de un proyecto al SINIP, deberá realizarse remitiendo a la Dirección de Programación de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, la siguiente documentación:

- a-** Una nota firmada por la autoridad competente dirigida al Ministro de Economía y Finanzas, con un listado de los proyectos que ingresan al SINIP;
- b-** Copia de la nota enviada al Ministro de Economía y Finanzas, deberá enviarse a la Dirección de Programación de Inversiones, adjuntando los documentos de proyecto, para su análisis.
- c-** Ingresar la información en los formularios establecidos por el SINIP para resumir, identificar y obtener información estandarizada de cada proyecto o estudio básico.

La presentación de un proyecto a la Dirección de Programación de Inversiones, para su análisis técnico, deberá estar conformada por una serie de antecedentes, que permitan determinar la conveniencia y oportunidad de asignar los recursos que se están solicitando. Para ello, es fundamental en todos los casos, que en el documento de proyecto se analicen, frente a un problema detectado, al menos dos alternativas de solución.

2.1.7. Del Tipo de Solicitudes

- a-** Para el SINIP, las solicitudes de financiamiento de proyectos que presenten las instituciones, se identificarán presupuestariamente como: nuevos y de continuidad.
- b-** Se considera, proyecto nuevo, aquel al que nunca se le han asignado recursos financieros en ninguna vigencia fiscal, independientemente de las veces que el documento de proyecto haya sido presentado al SINIP en años anteriores. Por otra parte, un proyecto es de continuidad, cuando solicita recursos adicionales para la siguiente vigencia, se está ejecutando en la vigencia corriente y/o se le han efectuado desembolsos en vigencias de años anteriores.
- c-** En cada solicitud de financiamiento que se presente por parte de una institución, las fases a financiar podrán ser las siguientes:



En el caso de un proyecto, se podrá solicitar recursos por separado, para la fase de preinversión (que incluye las etapas de prefactibilidad, factibilidad y diseño) o para la fase de ejecución.

Para un estudio básico, la solicitud de financiamiento será sólo para la etapa de ejecución.

d- Todo proyecto nuevo que solicita recursos para la fase de preinversión, debe adjuntar los términos de referencia del estudio de preinversión que se desea realizar junto a otros requisitos, como se indica más adelante en las instrucciones específicas sobre la materia; debe respaldarse además con la respectiva evaluación en cada etapa, según se indica:

- Si el proyecto solicita recursos para la etapa de prefactibilidad, el documento que acompañe la solicitud deberá contener información del proyecto al nivel de perfil;
- Si el proyecto requiere financiamiento para la etapa de factibilidad, el documento que acompañe la solicitud deberá contener la evaluación del proyecto al nivel de prefactibilidad.

e- Cuando un proyecto nuevo solicita recursos para la fase de ejecución, deberá respaldarse con la respectiva evaluación del proyecto, ya sea a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad, según la complejidad y costos del mismo. Los proyectos de continuidad deberán cumplir con los requisitos específicos que se indica más adelante, para estos casos.

f- En el caso de las entidades gubernamentales que cuentan con metodologías institucionalizadas para la elaboración de sus proyectos, éstas serán válidas para la presentación de sus solicitudes de financiamiento, pero sujetas a revisión por parte del SINIP. Las otras deberán utilizar una metodología general.

g- Cuando un proyecto es de continuidad, éste deberá ingresar en cada nueva vigencia fiscal al SINIP, para ser analizado y poder evaluar sus resultados y el grado de cumplimiento de su programación de actividades. En este caso, la institución debe remitir a la Dirección de Programación de Inversiones un listado de los proyectos de continuidad con sus códigos para poder mostrar, a través del sistema, los formularios 1, 2 y 3 llenados en la vigencia anterior, para que sean actualizados por la institución.

h- Los proyectos destinados al mantenimiento o conservación de una obra física, podrán presentarse bajo el concepto de inversión, siempre y cuando el costo de las actividades a ejecutar exceda el 10 % del costo total de la obra.

2.1.8. Del Período de Presentación de las Solicitudes de Financiamientos

Los proyectos de inversión que soliciten asignación de recursos para la próxima vigencia fiscal, deberán registrarse de acuerdo al calendario de la formulación del anteproyecto del presupuesto 2011, anunciado en la Nota DIPRENA / CIRCULAR / 01 del 4 de enero de 2010.



El Banco de Proyectos siempre estará habilitado para permitir el registro de iniciativas de inversiones, sin embargo para la presentación de la cartera de Proyectos para la vigencia fiscal 2011 la fecha límite oficial o el último día de presentación al SINIP será el 9 de abril de 2010. La presentación temprana y oportuna brindaría la oportunidad de realizar un proceso de correcciones para lograr en muchos de los casos, la aceptación de más proyectos válidos para optar por el financiamiento solicitado.

Los proyectos de inversión presentados en una fecha fuera de los períodos antes señalados, serán automáticamente considerados para el análisis del siguiente año fiscal. Igualmente, los proyectos podrán solicitar recursos y ser analizados por el SINIP durante la ejecución de la vigencia, en función de las posibilidades financieras y por los mecanismos que la ley de presupuesto establece para estos casos, ejemplo (traslado de partidas, créditos adicionales, etc).

Cuando se trate de un proyecto de continuidad, es decir que se le ha asignado recursos presupuestarios en ejercicios fiscales anteriores y su ejecución se extienda por más de un año, deberá obtener un dictamen técnico de la nueva solicitud de financiamiento para la próxima Vigencia Fiscal. Para estos casos, se actualizarán los cambios sufridos por el proyecto y se llenará la solicitud de financiamiento. Cabe señalar que el proyecto mantendrá el código SINIP y el registro de su información se hará en el Banco de Proyectos desde las respectivas instituciones, desde la página Web del Ministerio de Economía y Finanzas.

2.1.9. De la asignación de Recursos Presupuestarios

En la solicitud de recursos presupuestarios para la próxima vigencia fiscal, los proyectos y estudios básicos nuevos o de continuidad, requerirán de un dictamen técnico favorable por parte de la DPI, mientras que la asignación de los recursos presupuestarios solicitados para los proyectos que obtengan un dictamen técnico aprobado, será asignada por la DIPRENA.

El proceso para solicitar Créditos Extraordinarios (Adicionales) para financiar la ejecución de proyectos, depende si es una nueva iniciativa de inversión o se encuentra en ejecución.

En el caso que sea una nueva iniciativa, la Institución ejecutora deberá obtener, tanto el dictamen de elegibilidad como el técnico para optar por recursos para la ejecución del proyecto.

Mientras que para la asignación de presupuesto adicional para proyectos en ejecución, la misma deberá ser registrada para actualizar la información contenida en los módulos de formulación y solicitud de financiamiento del Banco, para obtener el dictamen técnico necesario para que se asigne los recursos solicitados.

Cuando el Crédito Adicional es financiado con traslados de partidas proveniente de otro proyecto de la misma Institución, es necesario que se actualice la información correspondiente del proyecto afectado, considerando las afectaciones que se generen con la disminución de presupuesto producto de la transferencia.

2.1.10. De la Comunicación del Resultado de la Evaluación por la DPI



Una vez concluido el análisis por la DPI, relacionado con la Elegibilidad y/o Recomendación Técnica del proyecto, se notificará mediante el Banco de Proyectos el resultado del mismo y copia de éste se adjuntará en el expediente del proyecto.

2.1.11. De la Suspensión del Proyecto y su Reactivación

Para evitar la duplicidad de registro en el Banco, todo proyecto que tuviera suspendida su ejecución por un período de más de 1 año mantendrá su código SINIP, sin embargo, se requerirá actualizar la información contenida en la formulación presentada en la documentación original para su evaluación y emisión del dictamen técnico.

2.1.12. De las solicitudes de Financiamiento

Las entidades públicas formuladoras o ejecutoras no podrán ingresar solicitudes de financiamiento para actividades que correspondan expresamente a gasto de operación o de funcionamiento.

2.1.13. Del incremento de Costos de los Proyectos

Toda solicitud de financiamiento cuyo monto represente un incremento superior al 10% del costo original del proyecto, debe ser debidamente sustentada técnica y financieramente para la debida evaluación de la DPI.

2.1.14. De la Priorización Final de los Proyectos

La priorización final de los proyectos que conformaran el programa de inversión al cual se le solicitará presupuesto para la siguiente vigencia fiscal, debe realizarse en el momento que concluya el período de registro y emisión de dictamen técnico establecido por el SINIP. La elaboración de la referida priorización, debe fundamentarse en el listado de los proyectos con dictamen técnico favorable emitido por el Banco de Proyecto del SINIP y el mismo, será proporcionado (correo electrónico) al planificador de la Institución pertinente. La priorización se realizará numéricamente donde el proyecto de mayor prioridad será el número uno (1) de la cartera de proyecto de la Institución, mientras que el de menos prioridad le corresponderá el número mayor de la referida cartera.

2.1.15. De la Contratación en los Proyectos

La contratación de los estudios y la ejecución de los proyectos deberán enmarcarse en la Ley No. 22 del 27 de junio de 2006 de Contrataciones Públicas y su Reglamento, así como en los acuerdos y contratos internacionales cuando corresponda.

2.2. NORMAS ESPECÍFICAS

2.2.1. Presentación de Programas y Proyectos al Sistema Nacional de Inversiones Públicas.



- a-** Con el propósito de lograr un mejor ordenamiento y una mayor eficiencia de las inversiones públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido que todo proyecto que requiera recursos para una determinada vigencia fiscal, deberá ser ingresado oficialmente al SINIP, para su posterior análisis técnico por parte de dicho ministerio.
- b-** Todo proyecto nuevo, deberá ingresar al SINIP, completando los tres formularios establecidos por las Normas y Procedimientos del sistema y remitir además a la Dirección de Programación de Inversiones, el documento de proyecto, que de acuerdo al avance de la fase de preinversión, puede ser un estudio a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad. Un proyecto de continuidad cumplirá con los requisitos específicos establecidos, más adelante, para tales casos.
- c-** La Información presentada por las instituciones en los tres formularios, establecidos, es tan sólo un breve formato del proyecto, por este motivo, de ninguna manera, podrán utilizarse como reemplazo del documento de proyecto, que junto con los demás antecedentes del mismo, deberán presentar las instituciones, en cada vigencia fiscal, al Ministerio de Economía y Finanzas.
- d-** Para los efectos, cuando un proyecto ha sido presentado al SINIP, en años anteriores, pero no recibió asignación presupuestaria por parte de la Dirección de Presupuesto de la Nación, y vuelve a solicitar financiamiento, en una próxima vigencia fiscal, éste deberá presentar nuevamente sus antecedentes actualizados, sin importar el resultado de la evaluación técnica que se les hubiese otorgado anteriormente, conservando el código SINIP asignado en su primer ingreso en el sistema.
- e-** Durante la evaluación del proyecto se podrá solicitar toda la información técnico o financiera, adicional, que sea necesaria para la consideración o evaluación del proyecto.
- f-** La presentación oficial de un proyecto al SINIP, deberá realizarse remitiendo a la Dirección de Programación de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, la siguiente documentación:
- Una nota firmada por la autoridad competente dirigida al Ministro de Economía y Finanzas, con un listado de los proyectos que ingresan al SINIP.
 - Copia de la nota enviada al Ministro de Economía y Finanzas, deberá enviarse a la Dirección de Programación de Inversiones, adjuntando los documentos de proyecto, para su análisis.
- g-** La presentación de un proyecto a la Dirección de Programación de Inversiones, para su análisis técnico, deberá estar conformada por una serie de antecedentes, que permitan determinar la conveniencia y oportunidad de asignar los recursos que se están solicitando. Para ello, es fundamental en todos los casos, que en el documento de



proyecto se analicen, frente a un problema detectado, al menos dos alternativas de solución.

2.2.2. Del acceso al Banco de Proyectos

Las instituciones accederán al Banco de Proyectos, mediante una contraseña previamente asignada.

Para la obtención de una cuenta de usuario del Banco de Proyectos, es imprescindible haber aprobado la correspondiente capacitación, la cual debe ser organizada y dictada por la DPI

2.2.3. De los Nombres de los Proyectos

El nombre de todo proyecto debe ser válido durante toda su vida, debe ser representativo de la naturaleza del proyecto y además, debe ser claro y preciso en cuanto a su identificación. Por lo tanto, tiene que entregar información precisa de manera que en cualquier instante pueda responder a las siguientes interrogantes: ¿Qué se va a hacer? ; ¿Sobre qué se va a hacer? ; ¿Dónde se va a hacer?.

Para poder cumplir adecuadamente con esta finalidad, se puede estructurar el nombre de todo proyecto en tres partes claramente identificables:

- a- Proceso: ¿Qué se va a hacer?;
- b- Objeto: ¿Sobre qué se va a hacer?;
- c- Localización: ¿Dónde se va a hacer?

¿Qué se va hacer?	¿ Sobre qué se va hacer?	¿Dónde se va hacer?
Proceso	Objeto	Localización geográfica

El Proceso: Es la acción que caracteriza la naturaleza de la inversión, según se trate de proyectos o estudios básicos, por ejemplo: Construcción, Conservación, Ampliación, Capacitación, Diagnóstico.

El Objeto: Es la materia o motivo de la inversión. Por ejemplo: Escuela, Centro de Salud, Vía, Población, Acueducto.

La Localización: Es la ubicación exacta del proyecto. Puede ser específica (cuando se individualiza el objeto sobre el cual se realizará la inversión: como por ejemplo, las aulas de una escuela determinada o el subconjunto de la población beneficiada) y/o geográfica, para estos fines se utilizará la división geopolítica de Panamá, hasta el nivel de corregimiento. Si se mencionan las dos, deben ir en este orden (específica y geográfica).

En consecuencia, el nombre de todo proyecto, tendrá que contener un proceso según el tipo de proyecto de que se trate y un objeto, con su respectiva localización. Para la primera parte del



nombre denominada proceso, existe un diccionario de procesos válidos tanto para un proyecto como para un estudio básico.

Para realizar la identificación del objeto y localización de un proyecto o estudio básico, existirá un largo máximo de 256 caracteres. De esta manera se podrá lograr la correcta identificación de la materia o motivo de un proyecto. Esta nomenclatura para asignar nombres a los proyectos es de obligatorio cumplimiento dentro del SINIP.

Al estandarizar los nombres de los proyectos, se conseguirán los siguientes objetivos generales:

- Que cada proyecto tenga un nombre propio dentro del SINIP.
- Que el nombre deberá permanecer invariable durante todo su ciclo de vida.
- Que a través del nombre, se pueda tener una idea clara de lo que se pretende realizar con el proyecto.
- Que se pueda disponer de nombres uniformes para proyectos de una misma naturaleza.

2.2.4. Del registro y de la Presentación de la Documentación

Las entidades públicas inversoras postulantes registrarán sus proyectos en el Banco de Proyectos vía Internet.

Para acceder al sistema, deberán seguir el procedimiento establecido en el Manual del Usuario del Banco de Proyectos y enviar copia del documento de proyecto (debidamente foliado), los términos de referencia y el juego completo de planos que contenga los diseños finales, según corresponda.

Cuando se presenten Estudios Básicos, los mismos deberán respaldarse con el estudio de la etapa anterior a la que se solicita financiamiento, por ejemplo: Si solicita financiamiento para un estudio de pre-factibilidad, se deberá presentar el estudio de perfil ya realizado.

2.2.5. Proyecto que Inicia la Etapa de Ejecución

Un proyecto en etapa de ejecución es aquel que está en pleno proceso de realización de sus actividades o acciones concretas, con el fin de lograr el bien deseado.

Para esta etapa, sólo podrán postular los proyectos que ya hayan completado la preinversión, cuyo grado de estudio sea de: perfil, prefactibilidad, factibilidad o diseño, o cuyo estado físico demuestre que se ejecutan actividades para la materialización física del producto, por ejemplo:

Se construye la obra física o se suministra el servicio, al contar con un proyecto con estas características la institución formuladora deberá:

- Llenar el formulario del proyecto con la información solicitada por el sistema, en base a las Normas y Procedimientos del SINIP.
- Adjuntar documento a distintos niveles de proyecto en la etapa correspondiente.
- Registrar la programación general y administrativa del proyecto.



- Elaborar y registrar el cronograma de la Gestión Administrativa con detalles de la programación de la contratación.
- Informar sobre las gestiones financieras y de negociación del proyecto con organismos de financiamiento internacional, (ejemplo de proceso con el BID): misión de identificación, misión de orientación, misión de análisis, aprobación por el Comité de Préstamos, negociación de contrato, aprobación por el CENA, Consejo de Gabinete, aprobación por el Directorio del Banco, firma de contrato, opinión del Procurador, de la Administración, cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso, programación de la ejecución. Gestiones Administrativas de organización como la creación de la unidad coordinadora del proyecto, contratación del coordinador del proyecto, contratación de personal de apoyo, legislaciones por aprobar.
- Acreditar la propiedad del terreno legalizado en el Registro Público (para el caso de construcciones y ampliaciones).
- Presupuesto detallado de conformidad al diseño aprobado, indicando las actividades a ejecutar en cada año, costos unitarios, cantidades y costo total de la obra.
- Indicar en un mapa, la localización del proyecto y señalar su área de influencia.
- Acreditar mediante certificación de la Autoridad Nacional del Ambiente.
- Contar con diseño aprobado y presupuesto detallado de conformidad a éste, indicando las actividades a ejecutar durante la vigencia para la cual solicita los recursos.
- Acreditar mediante certificación de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Ambiente, Artículos 23 y 24 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. (Ver Anexo 8).

Cuando se trate de la construcción o ampliación de infraestructura, así como en el caso de reposición de equipo, el proyecto deberá considerar el rubro equipos como parte de la propuesta técnica e incluirlo dentro del costo total de la etapa a financiar, incluyéndolo en el presupuesto detallado.

2.2.6. Proyecto que Continúa la Etapa de Ejecución

Las entidades que requieran financiamiento para garantizar la continuidad de la ejecución de proyectos de arrastre, que formen o no capital fijo, deberán presentar a evaluación del SINIP para su evaluación y emisión de dictamen técnico lo siguiente:

- Actualizar la descripción de las actividades que se ejecutaran en la vigencia para los que solicitan recursos.
- Registrar la solicitud de financiamiento actualizada para el ejercicio fiscal vigente generada a través del SINIP.
- Registrar el cronograma de actividades para la vigencia a la cual pide solicitud.



- Adjuntar el plan de Proyecto actualizado que incluya un documento de alcance, productos, estimaciones, desglose de trabajo, hitos principales y sus fechas metas, riesgos incluyendo restricciones y suposiciones y las respuestas planteada a cada una de ellas.
- Adjuntar el contrato actualizado de la obra o estudio y sus modificaciones, ingresado al SINIP en el apartado de documentos del proyecto del módulo de seguimiento.
- Registrar el presupuesto actualizado de los rubros en ejecución y pendientes de ejecutar.
- Registrar en el módulo de seguimiento del Banco de Proyecto el resultado de la ejecución física y financiera al 31 de diciembre de la vigencia anterior e introducir la programación física y financiera proyectada al 31 de diciembre del año en curso.

2.2.7. Estudio Básico que Inicia su Desarrollo.

Los estudios básicos sólo podrán solicitar financiamiento para la etapa de ejecución y deberán presentar documento de proyecto a nivel de perfil. Las entidades deberán registrar y presentar al SINIP, para la evaluación respectiva, adjuntando lo siguiente:

- Dictamen técnico aprobado.
- Completar la información solicitada en el formulario.
- Los términos de referencia.
- Presupuesto detallado de conformidad con el perfil y los términos de referencia presentados y de acuerdo con el desglose de las actividades a ejecutar, el presupuesto debe contener tipo de actividad, cantidad, costo unitario y costo total. En resumen, el desglose deberá integrar los costos directos con los indirectos.
- Cronograma de ejecución física y financiera del estudio. (anual y plurianual si es el caso)

2.2.8. Estudio Básico que Continúa con su Desarrollo

Para continuar con la ejecución de los estudios básicos, las entidades responsables del mismo, que solicitarían financiamiento para la próxima vigencia fiscal deberán presentar:

- Información actualizada del estudio de acuerdo a su avance físico-financiero y considerando la ficha técnica.
- Registrar la solicitud de financiamiento actualizada para el ejercicio fiscal vigente generada a través del SINIP.



- Cronograma de actividades para la vigencia a la cual pide solicitud.
- Plan actualizado del desarrollo del estudio, que incluya un documento de alcance, productos, estimaciones, desglose de trabajo, hitos principales y sus fechas metas, riesgos incluyendo restricciones y suposiciones y las respuestas planteada a cada una de ellas.
- Presupuesto actualizado de los rubros en ejecución y pendientes de ejecutar.
- Registrar en el módulo de seguimiento del Banco de Proyecto el resultado de la ejecución física y financiera al 31 de diciembre de la vigencia anterior.
- Programación física y financiera proyectada al 31 de diciembre del año en curso.

2.2.9. Del Dictamen de Recomendación Técnica

El resultado del dictamen técnico aprobado emitido por la DPI a un programa, proyecto o estudio básico, responde al contenido y costos de ejecución definidos para el mismo, por lo tanto una vez emitido el dictamen técnico no podrá variarse el mismo.

Si el resultado de un dictamen sobre un programa, proyecto o estudio básico es ampliar, la institución formuladora tendrá un término no mayor a cinco días hábiles para responder las observaciones formuladas. Una vez recibidas, acompañada de la solicitud del dictamen, será objeto de nueva evaluación por lo que obtendrá un nuevo resultado del análisis. En caso de no responder a las observaciones en el tiempo indicado el proyecto mantendrá el estado notificado.

2.3 DICTAMEN DE ELEGIBILIDAD

El “Dictamen de Elegibilidad” es un requisito imprescindible para que los programas, proyectos o estudio básico puedan obtener el Código de Identificación que otorga el Banco de Proyectos, por medio del cual se certifica que:

- El programa, proyecto o estudio básico está identificado y definido de acuerdo con los alcances conceptuales del término.
- Se trata de un programa o proyecto de inversión y no de erogaciones de operación o de funcionamiento.
- Se puede identificar que el programa, proyecto o estudio básico tiene o tendrá fechas efectivas de inicio y término.
- El programa, proyecto implicará costos y beneficios, ya sean privados y/o sociales.



- El programa, proyecto o estudio básico sea congruente con las actividades, funciones o responsabilidad institucional de la entidad que solicita el dictamen de elegibilidad.
- El programa, proyecto o estudio básico no ha sido presentado anteriormente por la misma u otras instituciones públicas.
- La identificación del programa, proyecto o estudio básico sea coherente con los objetivos, estrategias y políticas de nivel nacional, sectorial, regional e institucional.

En otros términos, los únicos motivos por los cuales se podría dar un “Dictamen de Elegibilidad” Rechazado, son:

- El programa, proyecto o estudio básico no está bien identificado.
- El programa, proyecto o estudio básico no es coherente con los objetivos, estrategias y políticas nacionales, sectoriales y regionales.
- Duplicidad de programa, proyecto o estudio básico presentado por la misma u otra institución pública.
- Que el programa, proyecto o estudio básico corresponde a otra institución

Por el contrario, un “Dictamen de Elegibilidad” Aprobado o Favorable, indica que el programa, proyecto o estudio básico “es elegible” y que “forma parte de la cartera de proyectos de inversión del Estado y que por lo tanto, la institución promotora del mismo puede iniciar los estudios de preinversión pertinentes o continuar con el proceso de solicitud de financiamiento.

El programa, proyecto o estudio básico debe obtener un **“Dictamen de Elegibilidad”** Aprobado o Favorable, para obtener el Código SINIP, lo cual es un paso imprescindible para continuar con el proceso de formulación o solicitud de financiamiento.



2.4. DICTAMEN TÉCNICO

El dictamen técnico dado por los sectorialistas de la DPI, debe ser producto de la revisión o análisis de la información suministrada por las instituciones inversoras, la cual debe originarse de los procesos de formulación y evaluación del proyecto al que se le solicita financiamiento, y el mismo puede ser aprobado, ampliar o rechazado.

2.4.1. Programas o Proyectos Nuevos con Dictamen Técnico “Aprobado”

Los programas o proyectos nuevos, requerirán de un dictamen técnico favorable por parte del SINIP para que las Instituciones inversoras puedan solicitar mediante su Anteproyecto de Presupuesto de Inversión, los recursos presupuestarios para su ejecución en la próxima vigencia fiscal. Este dictamen debe ser congruente con el resultado positivo de los estudios de prefactibilidad o factibilidad financiera, económica y ambiental del programa o proyecto, o el de un perfil debidamente estructurado.

2.4.2. Estudios Básicos Nuevos con Dictamen Técnico “Aprobado”

Los Estudios Básicos nuevos, requerirán de un dictamen técnico favorable por parte del SINIP para que las Instituciones inversoras puedan solicitar mediante su Anteproyecto de Presupuesto de Inversión, los recursos presupuestarios para su ejecución en la próxima vigencia fiscal. Este dictamen debe ser congruente con el resultado positivo de la evaluación de los antecedentes, justificación, objetivos y términos de referencias del estudio que la institución inversora desea realizar.

2.4.3. Programas, Proyectos o Estudios Básicos de Continuidad con Dictamen Técnico “Aprobado”

Los Proyectos o Estudios Básicos de continuidad, requerirán de un Dictamen Técnico favorable por parte del SINIP para poder efectuar, mediante el Anteproyecto de Presupuesto de Inversión, la solicitud de recursos Presupuestarios para su ejecución en la próxima vigencia fiscal. Para lograr este dictamen, las instituciones inversoras deben presentar información sobre los niveles de ejecución logrado en la vigencia anterior, debidamente relacionado con la programación plurianual del proyecto y también, el cronograma de ejecución físico-financiero de la próxima vigencia fiscal.

2.4.4. Programas, Proyectos o Estudios Básicos con Dictamen Técnico “Ampliar”

Las instituciones cuyos proyectos presente como resultado del dictamen técnico ampliar deberán:

- Responder las observaciones que se les formuló.
- Obtener ratificación del aval del ente rector sectorial cuando la institución proponente no sea rector sectorial.
- Enviar a la DPI el cronograma de ejecución actualizado.



- Enviar a la DPI el presupuesto actualizado y detallado (conforme el diseño aprobado o con los términos de referencia aprobados cuando corresponda), desglosado en componente.
- Enviar a la DPI las especificaciones técnicas actualizadas.
- Actualizar la solicitud de financiamiento en el SINIP.
- En caso de no haber dado respuesta oportuna a las observaciones, deberá adjuntar el documento de proyecto completo.

2.4.5. Programas, Proyectos o Estudios Básicos con Dictamen Técnico “Rechazado”

Un programa puede tener un dictamen de rechazado cuando en su formulación no se defina con claridad sus objetivos y metas; cuando sus objetivos e impactos no coinciden con los objetivos, estrategias y políticas y por la duplicidad del mismo en otra institución

En los casos de los proyectos nuevos cuyos estudios de prefactibilidad o factibilidad establezcan resultados negativos, el mismo será rechazado. Mientras que los Estudios Básicos propuestos que no muestren viabilidad técnica, económica, sectorial e institucional acorde con la realidad nacional o regional, será rechazado.



2.5. SISTEMA DE CODIFICACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

El código de identidad de un proyecto, establecido por el Banco de Proyecto, será único y aplicable durante toda la vida del proyecto sin importar su etapa o estado presupuestario. La codificación a utilizar por el Banco de Proyectos consiste de dos secciones numéricas que en su totalidad proponen la conformación de un código compuesto por nueve dígitos, los primeros seis dígitos identifican al proyecto y los segundos tres dígitos identifican la existencia y vinculación de un programa y la secuencia de los vinculados o proyectos complementarios de la siguiente forma:

TABLA			DESCRIPCIÓN
Proyecto	Programa	Proyecto Complementario	
000000			Nivel lógico de desagregación para propósitos analítico llamado proyecto que consta de seis dígitos
000000	999		Grupo o nivel que permite interrelacionar los proyectos a un programa autorizado. El cual será identificado con un código compuesto de seis dígitos más un segundo nivel que permitirá conocer si se trata de un programa que consta de tres dígitos y que será identificado como “999”
000000		000	Grupo o nivel que permite la identificación de la secuencia de los proyectos complementarios que se identificará a través de un código compuesto de seis dígitos que relacionará el proyecto complementario con un programa Más un segundo nivel que permitirá conocer la secuencia en que fue registrado el proyecto que es parte del programa que será identificado por tres dígitos iniciando con el número 001



2.6. MANEJO DE PROGRAMAS

2.6.1. Definición de Programas

La definición del concepto de Programa a utilizar en las actividades del Sistema Nacional de Inversiones es el siguiente:

Programa: Es una iniciativa de inversión compuesto por varios proyectos complementarios que buscan generar, recuperar, mantener y/o aumentar la capacidad de producción de beneficios socioeconómicos de los recursos humanos y físicos de una región o del país, de alcance plurianual compatible con la programación económica y fiscal.

De allí que un programa puede contemplar una agrupación de proyectos alineados a una actividad que forma parte de un plan de negocio cuya realización permite alcanzar las metas y objetivos regionales, sectoriales y/o nacionales. Éste puede estar compuesto por componentes, subcomponentes y éstos a su vez por proyectos relacionados o complementarios.

Los proyectos que lo integran, pueden ser de igual o diferente naturaleza; en tal sentido, un programa permite incluir proyectos que forman capital fijo y los que no forman capital fijo. A manera de ejemplo podemos citar el programa: ELECTRIFICACIÓN RURAL, que esta compuesto por los siguientes componentes: Proyectos de electrificación mediante la extensión de redes, proyectos sistemas aislados, formación profesional y fortalecimiento institucional, entre otros.

2.6.2. Aspectos Básicos para el Registro de Programas

El sistema permitirá al rol formulador institucional el registro de proyectos conglomerado o programas de la siguiente forma, Si el usuario:

- Responsable de registro identifica o conoce que se trata de un programa, deberá acceder a la opción de formular seguido de la opción proyecto nuevo y seleccionar programa; de esta forma es registrado el mismo como un programa.
- Efectuó el registro de un proyecto y éste se constituye en un programa y los objetivos y montos no varían podrá cambiar el estado de proyecto a programa solo adicionando los proyectos complementarios.
- Registró un proyecto como parte de un programa y éste en realidad es un programa deberá solicitar la eliminación del código y registrar el programa.
- Es registrado como proyecto y éste no contempla proyectos complementarios o vinculados, se podrá mantener el registro tal cual fue ingresado.

2.6.3. Información que se debe Registrar a nivel de Programa

El sistema maneja la misma información para programa y proyecto, a manera de ejemplo en la etapa de identificación del programa se requiere ingresar información de los siguientes aspectos como: Nombre del Programa, Institución Responsable o Patrocinadora, Tipo de Proyecto,



Etapas actual, Objetivos, Descripción, Justificación, Localización geográfica, Clasificación Sectorial, Relación con los objetivos estratégicos del Gobierno de Panamá.

Por otro lado, la información a registrar en la formulación responderá al grado de madurez del estudio de preinversión del programa y contemplará lo siguiente:

- Código SINIP
- Nombre del Proyecto
- Nombre del Programa al que pertenece
- Institución Responsable o Patrocinadora
- Tipo de Proyecto
- Etapa actual
- Objetivos
- Descripción
- Justificación
- Localización geográfica
- Ámbito geográfico de influencia
- Clasificación sectorial
- Relación con otros proyectos
- Relación con los objetivos estratégicos del Gobierno de Panamá
- Impactos esperados (Sociales, Ambientales y de Género)
- Indicadores de Productos
- Indicadores de Impactos
- Resultados del Análisis de Viabilidad (Política, ambiental, cultural)
- Cronograma estimado de desembolsos tanto del aporte local como del externo (préstamos y/o donaciones)
- Solicitud de Financiamiento (total de los proyectos complementarios)
- Recomendación técnica y prioridad asignada por la Institución Responsable

2.6.4. Requisitos para Solicitar Recursos a Programas

Registrar individualmente los proyectos que conforman un programa y que su proceso de ejecución se realizará en el año para el cual se solicita presupuesto.

La DPI no emitirá opinión técnica sobre documentos generales de programas que no individualicen los proyectos que se pretende ejecutar, al menos en el primer año del programa, o que los proyectos presentados no cumplan los requisitos de viabilidad. La opinión sobre programas, se emitirá a reserva de que cada año se cumpla con lo indicado en el numeral.

Cada proyecto que integra el programa, individualmente deberá ser presentado a la DPI para su evaluación y emisión de dictamen técnico.

2.6.5. Curso de Acción para Registrar un Proyecto Complementario del Programa

Para registrar proyectos complementarios es necesario que el programa al cual pertenecen, este ya registrado y posea dictamen de elegibilidad favorable. Es decir, el sistema sólo permitirá registros de proyectos complementarios previa existencia del programa.



Para materializar el registro, el usuario institucional (formulador) deberá acceder a la pantalla de formulación, indicar que se registrará un proyecto nuevo. Seguidamente seleccionar en el indicador del tipo de proyecto (proyecto complementario) y finalmente, registrar en el recuadro desplegado por el sistema el código SINIP Programa o Conglomerado autorizado.

Cumpliendo con el procedimiento anterior, el sistema realizará de forma automática la vinculación del registro de proyecto complementario a un programa.

2.7. OTROS REQUISITOS

Las instituciones públicas deberán observar los siguientes aspectos:

a- Deberán incluir en sus anteproyectos de presupuestos de inversiones para la próxima vigencia fiscal, los proyectos que hayan recibido el dictamen técnico aprobado por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, para garantizar con ello que los proyectos fueron debidamente formulado y evaluado, lo que facilitaría la asignación de recursos para la ejecución física de los mismos.

b- Si durante el proceso de aprobación del presupuesto o en la fase de ejecución del proyecto, se generan sobre costos que exceden el 10 % del monto total por el cual fue aprobado, es necesario que la Institución financiera responsable del mismo, presente la documentación pertinente que justifique el incremento, para su respectivo análisis por parte del SINIP.

c- En los casos de los proyectos nuevos para la vigencia del año corriente que soliciten partida presupuestaria o crédito adicional para su ejecución, los mismos deben estar ingresado oficialmente en el SINIP y además, contar con la aprobación técnica favorable para esa vigencia. Copia del resultado de la evaluación de la DPI, debe acompañar al documento de Resolución que se elabore en la Dirección de Presupuesto de la Nación, antes de ser sometido a consideración del Consejo Económico Nacional (CENA).

d- Es necesario tener presente que los saldos de las partidas presupuestarias correspondientes a inversiones, podrán trasladarse entre sí, siempre y cuando el proyecto o estudio básico, al cual se desea efectuar el traslado, se encuentre ingresado oficialmente al Ministerio de Economía y Finanzas y cuente, además, con la aprobación técnica del SINIP, para esa vigencia fiscal.

e- En el caso de estudios de preinversión y estudios básicos que requieran recursos financieros del Fondo de Preinversión (FPI) del Ministerio de Economía y Finanzas, estos podrán postular cumpliendo los requisitos que para la acción así disponga el FPI, y siempre que tengan el dictamen técnico favorable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

f- Una vez asignado los recursos para los proyectos, por la Dirección de Presupuesto de la Nación, esta deberá comunicar a la Dirección de Programación de Inversiones, los montos finales asignados a cada proyecto.



2.8. PROGRAMACIÓN DE PROYECTOS

Una de las principales funciones que cumplen las unidades ejecutoras es la gerencia de proyectos, entendida ésta como actividad indispensable para obtener los resultados planteados, considerando como base la programación de la ejecución física y financiera de cada proyecto.

Es importante establecer que no puede existir un seguimiento adecuado sin los insumos del proceso de programación. Entendida ésta como el conjunto de procedimientos y técnicas que se utilizan para idear y organizar las acciones necesarias para la materialización de un proyecto. De allí que el Gerente de proyecto debe tener claro los objetivos planteados.

De allí que el primer esfuerzo para el éxito del proyecto debe ser estructurarlo en actividades para facilitar la ejecución y asegurar la efectividad de las acciones a realizar. Ésta implícito en este proceso la necesidad de definir las actividades de tal manera que los objetivos del proyecto se puedan cumplir.

En el marco del Banco de Proyectos la programación se realizará tomando en cuenta el porcentaje de avance acumulado al 31 de diciembre de la vigencia anterior de la gestión administrativa, avance físico y presupuestario, para sobre esta proyectar la programación mes a mes del avance de la gestión administrativa y el avance físico.

2.9. SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE PROYECTO

2.9.1. Aspectos Generales

Seguimiento a la ejecución de proyecto es la verificación periódica del cumplimiento de metas y objetivos planificados y programados, así como la determinación de avances, rezagos y problemas en la ejecución de un proyecto, para generar y comunicar información a los niveles gerenciales, técnicos y operativos para la toma de decisiones. Para la realización de las actividades de seguimiento las entidades tienen la responsabilidad de cumplir con lo siguiente:

- Ingresar y actualizar la información del avance de sus proyectos en el módulo de seguimiento que el MEF ha dispuesto para tal fin.
- Designar ante la DPI al o los funcionarios responsables de la información del seguimiento de los proyectos, constituyéndose en el enlace oficial para cualquier consulta. El o los responsables se registrarán en el SINIP.
- SIAFPA mensualmente trasladará electrónicamente al SINIP la situación presupuestaria por proyecto del ejercicio fiscal vigente y éstas serán utilizadas por el sistema para el cálculo del avance de la ejecución presupuestaria.
- Verificar que los recursos asignados a sus proyectos en el Programa de inversiones físicas y financieras y transferencias de capital del ejercicio fiscal vigente, sean acorde a lo programado en el SINIP.



- Registrar en el SINIP aquellos proyectos que carece de código SINIP y se le ha asignado recursos para su ejecución, con el propósito de cumplir con el proceso de validación tanto de elegibilidad como técnica.
- Registrar en el módulo de seguimiento del MEF las fechas reales de inicio y de finalización del proyecto y el monto contratado, información que podrá ser verificada en los contratos.
- Ingresar en los primeros diez (10) días de cada mes, el informe del avance físico y de la gestión del proyecto, correspondiente al mes inmediato anterior.
- Incluir como parte del seguimiento físico, fotografías que demuestren el estado de avance físico del proyecto en ejecución.
- La información presentada por las entidades públicas de inversión a otros sistemas de información, no las exime de la responsabilidad de informar del avance físico y financiero de sus proyectos en el módulo de seguimiento del MEF.

El MEF mediante la DPI y/o sus Oficinas Provinciales podrán verificar mediante visita de campo, la consistencia de la información entregada por la entidad sobre el avance físico del proyecto, para lo cual la entidad deberá permitir el acceso a toda la documentación del proyecto en ejecución.

2.9.2. Esquema del Seguimiento

El sistema de seguimiento de programas y proyectos de inversión pública, se basa en dos elementos básicos: la programación y la ejecución. El objetivo de este es detectar las desviaciones.

2.9.3. El Proceso de Seguimiento

El monitoreo o seguimiento se relaciona directamente con la gestión administrativa y consiste en un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación del proyecto, en las etapas de inversión y/u operación.

Se realiza con el objeto de hacer un monitoreo y seguimiento de la ejecución de las actividades programadas, medir los resultados de la gestión y optimizar sus procesos, a través del aprendizaje que resulta de los éxitos y fracasos detectados al compararlo realizado con lo programado, algún estándar (promedio u óptimo) y/u otros programas proyectos. El monitoreo se desarrolla en distintos niveles de la gestión, con el objeto de conocer sobre los insumos, actividades, procesos y productos, cuyos principales indicadores se relacionan con el tiempo, la cantidad, la calidad y el costo que tiene cada uno. (CEPAL).

Un proceso rutinario de seguimiento a la ejecución de un proyecto de desarrollo debe considerar:

- La realización de las actividades programadas.



- El cumplimiento de los parámetros de calidad de las actividades.
- Cumplimiento de tiempos establecidos en el cronograma de ejecución.
- Ejecución del presupuesto asignado.
- Revisar y revalorizar los objetivos y metas programadas.
- Valoración de los resultados que se obtienen considerando los indicadores establecidos.
- Controlar y valorar el grado de compromiso y participación de los actores o grupos identificados como afectados por el proyecto.

De allí que se sugiera el análisis de los puntos antes señalados y la elaboración de un informe que permita a los altos mandos la toma de decisiones oportunas y por ende la fluidez en el proceso de inversión del Estado.

2.9.4. El Avance Físico

Se define como la cifra porcentual calculada a través de un método matemático que se aplicará al proyecto durante su ejecución, proceso que tiene como propósito determinar que grado de avance físico se ha logrado alcanzar según la programación de actividades y metas necesario para ejecutar el proyecto. Estos niveles de ejecución se pueden estimar de acuerdo a la programación anual y/o plurianual diseñada para ejecutar el proyecto.

Cabe señalar como parte del seguimiento físico, la incorporación del monitoreo de las actividades de la gestión administrativas de los proyectos relacionadas con el proceso de contratación necesaria en las que contempla: Traslado de Recursos, Elaboración de los planos y diseños, Contratación trámites de licitaciones y contratos.

2.9.5. Avance Presupuestario

Es el seguimiento que se le realiza al proyecto desde la perspectiva de su ejecución presupuestaria, entendido este como el cálculo que permite determinar cuanto representa porcentualmente el monto presupuestario ejecutado o comprometido con respecto al monto asignado acumulado total en una fecha determinada.

Índice de avance de los programas: será el resultado del cálculo ponderado de los proyectos que se ejecutan y que son parte del programa, es decir incluye la fijación de una ponderación por cada aspecto a evaluar de acuerdo a su incidencia o importancia en el resultado.

Los indicadores definidos tienen como principal función retroalimentar a la administración sobre la ejecutoria del proceso de materialización del proyecto. En este sentido en el siguiente



apartado se detallan los que serán aplicados para medir el grado de eficiencia y efectividad de la gestión de proyectos.

2.9.6. Indicadores de Gestión

El término indicadores se define como “la expresión de valor de los resultados esperados”. Con miras a promover la mejora continuada de los procesos la gestión de los proyectos se incorporaron indicadores que permitan el fortalecimiento de la capacidad de gestión del sector público.

Los indicadores definidos para tal fin son:

- Total de proyectos administrados.
- Total de proyectos adelantados / total de proyectos administrados.
- Total de proyectos con ejecución normal / total de proyectos administrados.
- Total de proyectos atrasados / Total de proyectos administrados
- Total de proyectos paralizados / Total de proyectos administrados.
- Programado / Realizado.

De igual forma se incorporan algunos esfuerzos para medir el grado de cumplimiento en términos de la ejecución del proyecto tales como:

Nivel de cumplimiento de las metas en términos de ejecución presupuestal de plan de inversiones (%).

Nivel de cumplimiento de metas términos de cobertura física del programas o proyectos (metros construidos, kilómetros pavimentados, niños atendidos en el sistema escolar, personas atendidas en el sistema de salud, cursos dictados, etc.)

2.10. INFORMES

En términos formales, el seguimiento de un proyecto asumirá la forma de un informe, que se define como una “descripción, oral o escrita, de las características y circunstancias de un suceso o asunto”. En este sentido, los informes deberán contener sugerencias claras y objetivas para reorientar el proyecto de ser necesario, que se deberán desarrollar o diligenciar al utilizar la metodología de seguimiento según la etapa en que se encuentren.

ANEXOS



ANEXO 1: MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA DE UN SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS

Este documento se ha incluido al solo efecto de exponer el marco conceptual que se ha utilizado como referencia.

1. ASPECTOS GENERALES

Para identificar adecuadamente los problemas que se pueden estar enfrentando en la implantación del SINIP, se estima procedente efectuar una presentación primaria y resumida de una imagen objetivo o “modelo” que posibilite el análisis comparativo. Solamente teniendo un punto de referencia es factible catalogar algunas situaciones como problemas o desviaciones.

Para llevar a cabo el análisis es imprescindible adoptar un enfoque sistémico coherente e integrado que supere el estudio del tema en términos puntuales y sólo ligados con las técnicas y metodologías de evaluación, priorización y selección de proyectos o gestiones. Es necesario superar el enfoque tradicional de análisis sustentado más en la aplicación de una determinada técnica de análisis a proyectos aislados, que en la concepción, implantación e institucionalización de procedimientos metodológicos y administrativos de trabajo y decisión. La optimización de unas pocas decisiones aisladas (muchas veces ligadas a grandes proyectos con financiamiento externo) no es condición suficiente para lograr la optimización del conjunto de decisiones.

En casi todos los países latinoamericanos se han concretado en el pasado una gran cantidad de experiencias – gran parte de ellas apoyadas por cooperaciones técnicas internacionales – orientadas al mejoramiento de los procesos de inversión y gestión pública. No obstante, la mayor parte de esas actividades no han conseguido resultados exitosos en el mediano y largo plazo. Algunas se han concentrado en la capacitación de funcionarios, otras en la elaboración de metodologías estandarizadas de formulación y evaluación, otras en la asistencia directa para la preparación de proyectos, algunas en la formulación de programas de inversión, etc., pero – excepto unas pocas experiencias – casi todas han enfocado el problema de manera parcial.

Para efectuar un análisis coherente de los factores limitantes, resulta imprescindible adoptar un enfoque sistémico que complemente el tratamiento de los proyectos específicos con una visión integral y dinámica del proceso de inversión pública. Este enfoque se desprende fácilmente si se considera el proceso de inversión como función de producción. Desde el punto de vista económico se puede concebir al sector público como productor de bienes y servicios, los cuales pueden catalogarse como productos finales cuando son consumidos directamente por la población, o pueden tener el carácter de insumos cuando son destinados a servir a una institución o empresa para que la misma elabore un producto final.

Dentro de esta conceptualización, es posible asimilar la acción del sector público a una función de producción. Para que el sector público pueda concretar las acciones de producción final, resulta necesario contar con insumos o apoyos tales como programación, recursos financieros y materiales, una adecuada estructura organizativa y procedimientos

administrativos, recursos humanos capacitados, metodologías técnicas apropiadas para cada proceso de producción e información relativa a cada una de las actividades de producción y adecuada para configurar una visión integral de las acciones del Estado.

Las actividades sustantivas del sector público (producción final) no pueden concretarse sin el apoyo de los insumos brindados por sistemas auxiliares. Pero al mismo tiempo, estas labores auxiliares no se justifican sino en la medida que contribuya a que los bienes y servicios se produzcan y distribuyan según aquella modalidad que asegure el máximo beneficio económico y social neto para la población, en el marco de los objetivos estratégicos de gobierno.

A su vez, entre las actividades sustantivas de las instituciones y agencias del sector público se distinguen aquellas orientadas directamente a la población, de aquellas otras destinadas a incrementar o mejorar la capacidad de producción de bienes finales o prestación de servicios. Estas últimas acciones son las que se traducen en inversión del sector público.

En este contexto la actividad de inversión – o la gestión – de cada institución pública también puede asimilarse a un proceso productivo, conceptualizando el sector público como una serie de "fábricas" de proyectos o gestiones que transforman necesidades u oportunidades en ideas y éstas en proyectos y gestiones ejecutadas y en funcionamiento. Esta transformación de las ideas de gestión significa la utilización de insumos provistos por los sistemas auxiliares, los cuales van agregando valor a tales ideas mientras éstas pasan de la formulación a la evaluación, la ejecución y luego a la puesta en marcha y operación. Si bien este proceso productivo adquiere matices distintivos para cada proyecto y para cada gestión, es posible observar que en todos los casos se dan algunas características que permiten efectuar una generalización del proceso de transformación.

En este proceso es factible identificar tres estados sucesivos en el ciclo de todo proyecto con productos netamente diferenciados. En primer lugar, existe una acción transformadora a través de la cual los proyectos que superan ciertos controles o exigencias pasan desde el nivel de idea hasta el diseño (PREINVERSION). En segundo término, el proceso se concentra en la implementación del diseño hasta poner el mismo en condiciones de prestación de servicios o producción de bienes (INVERSION). Por último, el proyecto entra en operación para traducir el mismo en los beneficios que fueron estimados en la preinversión (OPERACION).

Durante este proceso de transformación, cada proyecto va revelando su potencialidad, lo que permite tomar decisiones sobre profundización de los estudios, modificación de la concepción original, abandono, postergación, inicio de la ejecución, paralización, etc.

Si el razonamiento antes expuesto se hace extensivo a todos los proyectos (incluyendo la gestión pública), ello determina la necesaria presencia de un flujo continuo de proyectos con distintos grados de elaboración, de manera que permanentemente se identifiquen los proyectos que se ajusten al marco de política económica y social pertinente, mientras otros se construyen o implementan, otros se diseñan en detalle, otros están en etapas de factibilidad o prefactibilidad, otros son apenas ideas que requieren un largo plazo para madurar y otros han sido postergados, modificados o abandonados por no haber satisfecho las exigencias fijadas en el proceso.

Cuando se plantea la necesidad de imprimir cambios de importancia en la orientación y calidad de la inversión pública, es de fundamental relevancia mantener una óptica de conjunto del proceso de inversión y de los insumos que la misma demanda.

Con este enfoque, debe concebirse esta actividad como un proceso continuo de producción y no como una labor puntual en el ciclo de proyectos específicos, muchas veces coincidente con los plazos de formulación presupuestaria o de negociación de financiamiento externo. El objetivo consiste en optimizar integralmente el proceso, dentro de los lineamientos de la política económica y social pertinente. La optimización de opciones individuales (de inversión o de gestión), no asegura la optimización del proceso en su conjunto.

Por otra parte, frente al objetivo antes expuesto, se impone la necesidad de considerar todas las demandas de insumos y apoyos requeridos por el proceso de inversión o gestión, en lugar de actuar en forma separada a través de uno o algunos de los sistemas auxiliares que proveen tales recursos. A su vez, estos sistemas auxiliares brindan los insumos necesarios para el proceso (de inversión o de gestión) pero al mismo tiempo, para realizar esta actividad, cada sistema auxiliar presenta una demanda derivada por productos de los restantes sistemas auxiliares. En otros términos, el desempeño de cualquiera de las actividades de apoyo también requerirá que la misma se programe, se necesitarán recursos financieros, humanos y materiales, se deberá disponer de una organización y tecnología adecuada y será necesario contar con información sistematizada y oportuna. No obstante, cabe destacar la importancia – en particular en las etapas de la preinversión o de estudio – de los recursos humanos capacitados. A continuación se presentan – en resumen – los aportes que se esperan de estos sistemas auxiliares.

2. PROGRAMACION DE PREINVERSION E INVERSION

Dentro de la idea básica de retrotraer el énfasis hacia las primeras etapas del ciclo de proyectos (de inversión o de gestión), se trata de disminuir la importancia que tradicionalmente se ha brindado a la programación de la inversión pública y por el contrario, enfatizar la lógica necesidad de fortalecer la programación de la preinversión.

La concepción de la inversión pública como un proceso continuo pone de manifiesto un aspecto de real trascendencia. Así como la magnitud y características de la inversión (o ejecución) actual dependen del esfuerzo pasado de preinversión o de estudio, el nivel y estructura de la futura inversión (o ejecución) y su compatibilidad con la política de gobierno dependerá de la posibilidad de programar el proceso desde las etapas más tempranas del mismo.

Para ser efectivas, las labores de programación y coordinación deben retrotraerse hasta la fase en que se comienzan a identificar los proyectos (de inversión o gestión) y seguirlos durante su ciclo. De esta manera será posible mejorar la asignación de recursos de preinversión (o estudio), otorgar las funciones de decisión a los niveles pertinentes y asegurar la coherencia entre la futura inversión o gestión, la situación financiera del sector público y la política de gobierno. Si no se programa la preinversión (o estudios), nunca será posible programar la inversión (o ejecución) futura, y la misma quedará totalmente condicionada por los escasos proyectos (de inversión o de gestión) que aleatoriamente se encuentren disponibles en un momento dado.

Por otra parte, la efectividad y eficiencia de las labores de programación se encuentran estrechamente vinculadas con las posibilidades de ligar el análisis de proyectos aislados (de inversión o de gestión) con un enfoque agregado del proceso de inversión o gestión pública, a efectos de asegurar la consistencia entre este proceso y otras variables de nivel nacional, sectorial o regional.

3. PROGRAMACION Y PRESUPUESTO PÚBLICO

Es necesario lograr la integración entre los procesos de análisis económico social de proyectos (de inversión o de gestión), la programación de la preinversión (estudios) e inversión (ejecución) y la formulación, administración y ejecución de los presupuestos anuales de gobierno.

En este sentido, se estima que encarar las acciones de reestructuración del gasto público sólo a través del mejoramiento del análisis socio económico de proyectos o gestiones aisladas, no conduce a ningún resultado institucionalizado y permanente. Los planes y programas de inversión y gestión son documentos del Poder Ejecutivo, mientras que los presupuestos anuales son documentos con fuerza legal y constituyen, en esta tipología, los únicos documentos con carácter imperativo dentro del sector público. Son los presupuestos, y no los planes o programas, los medios a través de los cuales se otorgan o se niegan recursos efectivos.

Frente a esta situación, la realidad vigente en la mayoría de los países muestra la concentración relativa del análisis económico social en la selección de proyectos y programación de inversiones y gestiones, y la concentración relativa del análisis financiero en la elaboración de presupuestos anuales y programas de caja.

La crisis financiera actual y los procedimientos vigentes de formulación y administración presupuestaria, hacen que las intenciones perseguidas a través del análisis socio económico, la corrección de flujos utilizando precios sociales, la selección de proyectos y la programación, muchas veces se contrapongan con la licitación y adjudicación de proyectos a precios privados, la no asignación de recursos contra proyectos y gestiones específicas, la fácil modificación de asignaciones presupuestarias (y por ende de flujos de costos y beneficios) sin re evaluación de proyectos, la constitución de residuos pasivos con validez plurianual (elemento que introduce un alto grado de incertidumbre respecto de los montos autorizados para inversión anual), la generación de deuda pública con cargos financieros no imputables a proyectos y gestiones específicas y la existencia bastante común de dos presupuestos paralelos (presupuesto de recursos internos y presupuesto atendido con financiamiento externo).

Esta vinculación operativa entre análisis de proyectos, programación de inversiones y presupuesto y contabilidad del sector público, es uno de los aspectos cruciales para implementar e institucionalizar un enfoque operativo de administración de inversiones y gestiones públicas.

Este aspecto debería lograrse a través de la integración de los flujos económicos y financieros en los sistemas de información, como así también en base al desarrollo de actividades sustantivas conjuntas entre los organismos de planificación y presupuesto y la

implantación de mecanismos institucionalizados para vincular operativamente las labores de análisis económico y selección de proyectos y gestiones, con los procesos de formulación y ejecución presupuestaria.

El documento presupuestario debe considerarse no solamente como un instrumento financiero, sino también como un elemento de resguardo de los proyectos y gestiones seleccionadas y de aquellas circunstancias que determinaron sus niveles de rentabilidad socioeconómica. Desde este punto de vista, la asignación y modificación de asignaciones presupuestarias debería tener el carácter de un compromiso contractual entre las autoridades de la hacienda pública – como representantes de la sociedad – y las instituciones ejecutoras, por medio del cual se asumen determinadas responsabilidades de provisión de financiamiento, cumplimiento de cronogramas de ejecución y niveles de prestación de servicios. De ello surge la necesidad de poner en práctica verdaderos sistemas de gestión por resultados, que permitan identificar los recursos asignados y los impactos logrados con la gestión de las entidades públicas.

Frente a estas necesidades de vinculación operativa entre el análisis económico de proyectos, la programación de preinversión e inversión y la formulación presupuestaria, el sistema de información - o bancos de proyectos - también juega un rol preponderante.

4. ESTRUCTURAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Los aspectos vinculados con las estructuras y procedimientos administrativos deben recibir una atención especial si se desea lograr la institucionalización de metodologías y prácticas de trabajo.

Los ajustes necesarios surgen como resultado natural de la especificación de los roles de decisión, asesoría y ejecución en el proceso de inversión pública. La confusión existente en los roles institucionales específicos se ha traducido muchas veces, en una deficiente asignación de recursos y en una falta de consideración de los intereses y preferencias sociales (en especial cuando las decisiones de asignación de recursos se toman en niveles muy lejanos a la sociedad beneficiada).

Mientras las decisiones de inversión o ejecución muchas veces se toman en los máximos niveles, las decisiones de preinversión o estudio (salvo proyectos y gestiones muy especiales) se dejan libradas a los cuadros técnicos del nivel de ejecución. Este comportamiento tradicional, como ya se mencionó anteriormente, no hace otra cosa que revertir el proceso de toma de decisiones dentro de la administración pública, haciendo que las decisiones se tomen en el máximo nivel, pero "eligiendo" entre las limitadas opciones que se ofrecen ya seleccionadas desde el nivel operativo.

A este problema se suma la situación muchas veces vigente, de que la identificación de proyectos y gestiones por las instituciones de nivel operativo responde más a las propias necesidades de autojustificación que a las preferencias sociales. Este inconveniente, unido a la presencia de recursos con afectación específica y a la asignación de porciones estables del presupuesto público, termina configurando una estructura rígida e ineficiente desde el

punto de vista institucional y de asignación de recursos.

En consecuencia, ante el objetivo de orientar, programar y coordinar las actividades de los procesos de inversión y gestión, resulta obvia la necesidad de imprimir fuertes cambios en la operatoria tradicional del sector público. Estos cambios deben orientarse, dentro de este enfoque operativo, a llevar la toma de decisiones a los niveles más cercanos a los grupos sociales beneficiarios de los proyectos y centralizar las actividades de normalización, coordinación y supervisión, dentro de un marco de centralización normativa y descentralización ejecutiva.

En las últimas décadas los procesos de descentralización y desconcentración, junto a esquemas integrales de regionalización y municipalización de la administración pública y la toma de decisiones en el proceso de inversión, se han convertido en un sistema administrativo necesario para la eficiente asignación de los recursos públicos, para lograr un desarrollo más integral de las potencialidades de cada región o área geográfica que se determine en cada caso.

Por lo general, el problema que se presenta es cómo hacer que los beneficios del gasto público, se concreten a través de programas acertados, sin incurrir en costos administrativos excesivos, muchas veces entrabados en madejas burocráticas.

En la mayoría de los países en los cuales se han concretado exitosos procesos de descentralización y desconcentración, los mismos se han fundamentado en principios de centralización normativa y descentralización operativa. Dentro de este principio, se mantiene a nivel central la responsabilidad por el diseño de las políticas y estrategias principales, brindando un considerable grado de autonomía a los niveles locales en cuanto a las decisiones operativas.

Asimismo, estos procesos exitosos de descentralización han dependido fundamentalmente de un buen sistema de comunicación y control, orientado a lograr una coordinación lo más cercana posible a la comunidad directamente involucrada en los proyectos y gestiones públicas y con información actualizada entre los diferentes niveles de la toma de decisiones.

A estos efectos debe tenerse en cuenta que el proceso de transformación de ideas de inversión y gestión se cumple sustantivamente a través de la concreción de una serie de funciones de gobierno (decisión), asesoría y administración, las cuales demandan ciertos insumos o apoyos financieros, recursos humanos, estructuras y procedimientos administrativos, recursos materiales e información.

Sin embargo, la presencia de una gran cantidad de instituciones del sector público que desempeñan las funciones mencionadas, y la intersección de ámbitos de acción por descentralización funcional y espacial, determina la necesidad de implementar algunos instrumentos que permitan mejorar la racionalidad del proceso de inversión y gestión pública.

En tal sentido, la eficiencia y eficacia del citado proceso dependerá de la implementación de una coordinación normalizada entre las entidades que desempeñan las funciones sustantivas en los distintos niveles de gobierno.

Es necesario orientar las acciones hacia la concreción de relaciones de coordinación normalizadas entre los organismos intervinientes, con miras a racionalizar la capacidad inversionista y de gestión, a través de la transformación de aquellas opciones de inversión y gestión que constituyan las mejores alternativas en función del costo de oportunidad de los fondos públicos.

En este sentido, y considerando la necesidad de retrotraer la labor de programación hasta la fase en que se inicia la identificación de ideas de inversión o gestión, la coordinación interinstitucional sólo puede ser efectiva en la medida que abarque el ciclo completo de los proyectos.

En consecuencia, la estructuración de un sistema de proyectos se sustenta principalmente, en la posibilidad de coordinar las acciones que en la materia desarrollan las distintas instituciones dentro de un mismo nivel y entre niveles de gobierno.

En este aspecto es donde juega un rol trascendente la disponibilidad de una “torre de control” en materia de inversión y gestión pública. Es imprescindible que en el sector público – teniendo en cuenta la multiplicidad de instituciones inversoras participantes, las diferentes tipologías de proyectos involucrados, los efectos económicos y financieros de cada gestión, etc. – exista un nivel institucional responsable por normar el proceso en base al principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva, como así también encargarse de las labores de estandarización de metodologías y procedimientos (incluyendo los referidos al financiamiento externo), coordinación del proceso de inversión y gestión, supervisión técnica de los proyectos, análisis de estructuras institucionales y procedimientos administrativos y elaboración de propuestas para agilizar el proceso de inversión y gestión, administración de los sistemas de información, análisis agregado de la preinversión e inversión y desarrollo de eventos de capacitación de recursos humanos en estos temas específicos.

5. METODOLOGIAS

Para poder desarrollar eficientemente las labores de preinversión, inversión y operación en vigencia de los proyectos y gestiones públicas, es necesario disponer de metodologías (métodos y procedimientos) estandarizadas e institucionalizadas. Para ello se requieren - entre otras - metodologías de:

5.1 Análisis de Proyectos y Gestiones con Información Limitada

Las actividades se inician con la identificación de opciones de inversión o gestión (en sentido económico) y resultan en la constitución de un portafolio de ideas, las cuales deben ser sometidas a un primer nivel de análisis para decidir prioridades relativas, seleccionar aquellas que muestran las mejores perspectivas de rentabilidad, y asignar recursos para concretar estudios de mayor profundidad. En este primer paso se identifica la necesidad de una metodología de análisis de proyectos (de inversión y gestión) con información limitada,

a efectos de optimizar la asignación de los escasos recursos de preinversión y brindar un sustento racional a los condicionamientos resultantes para la inversión y gestión futura.

Cabe destacar la importancia fundamental que adquiere la toma de decisiones de preinversión, ya que el nivel y estructura de la preinversión presente estará condicionando totalmente los futuros esfuerzos de inversión y gestión. En este contexto, los proyectos (de inversión y gestión) que se comienzan a estudiar primero y aquellos que terminan rápidamente los estudios de preinversión, son los que tienen mayores oportunidades de convertirse en inversión o gestión futura. Teniendo en cuenta la escasez de recursos para preinversión, la óptima asignación de los mismos no sólo determina las características de la preinversión presente, sino también condiciona totalmente la inversión y gestión futura.

5.2 Metodologías de formulación y evaluación de proyectos (de inversión y de gestión pública)

La escasez de recursos de preinversión y la vinculación entre la preinversión actual y la futura inversión o gestión, pone de manifiesto la necesidad de retrotraer el énfasis hacia las primeras etapas del ciclo, respetando un ritmo gradual de avance a través de las sucesivas etapas. La disponibilidad de metodologías estandarizadas para el perfil y para el resto de las etapas de la preinversión es un elemento fundamental para generalizar en el sector público el léxico y el contenido conceptual de procedimientos de formulación y evaluación y permitir el análisis de proyectos (de inversión y de gestión) sobre bases técnicas homogéneas que posibiliten la posterior comparación y selección de proyectos alternativos. Lógicamente, este objetivo presenta la necesidad de institucionalizar en el sector público la utilización de estas metodologías estandarizadas.

Metodologías para la elaboración de términos de referencia para la contratación de estudios de preinversión

Para concretar correctamente las actividades de formulación y evaluación de los proyectos públicos de los diferentes sectores, departamentos y empresas es necesario que existan lineamientos metodológicos que orienten la elaboración de los términos de referencia para esas contrataciones. Estos lineamientos metodológicos deben tener en cuenta las metodologías técnicas establecidas para los estudios de preinversión.

5.3 Metodologías para la contratación de estudios de preinversión y ejecución posterior de los proyectos (de inversión o de gestión):

Es necesario también disponer de metodologías, métodos y documentación estandarizada para concretar las actividades de licitación o concurso para la contratación de los estudios de preinversión y la ejecución de las inversiones y gestiones posteriores. Estas metodologías y modelos de pliegos y contratos deben estar institucionalizados en el ámbito del sector público y además, ser compatibles con aquellas establecidas por los organismos financieros internacionales en sus operaciones de préstamos. Para ello, también es necesario que los organismos internacionales expliciten sus requerimientos a través de la

elaboración de modelos estándar de procedimientos, pliegos y contratos y se aclare – en las ratificaciones de préstamos externos – el orden de predominancia de las disposiciones legales.

5.4 Metodología para la formulación de programas de preinversión e inversión

El propósito fundamental del SINIP consiste en maximizar la rentabilidad socio-económica de los recursos públicos, dentro del marco de referencia establecido por los objetivos estratégicos de gobierno. Para ello, es necesario que las decisiones de asignación de recursos se sustenten en métodos y procedimientos técnicos estandarizados, escritos y aceptables conceptualmente, eliminando la posibilidad de concretar decisiones arbitrarias. Para ello, es necesario que cada Ministerio, Unidad Ejecutora, Gobierno Departamental y Empresa Pública, tenga establecidas e institucionalizadas sus respectivas metodologías de priorización y selección de proyectos alternativos y de formulación de los programas de preinversión e inversión.

5.5 Metodologías para la Administración de Proyectos (de inversión o de gestión)

También se requiere disponer de procedimientos y metodologías estandarizadas para orientar las actividades de administración de proyectos (de inversión o de gestión), tanto en cuanto a las labores de programación previa, como posteriormente durante la ejecución de los proyectos. En particular, estos métodos adquieren especial importancia en relación con los proyectos que disponen de financiamiento externo, por cuanto es imprescindible conocer las exigencias aplicables por parte de los organismos internacionales de crédito.

5.6 Metodologías para el Seguimiento y Evaluación Concurrente de Proyectos en Ejecución (de inversión o de gestión)

Es importante que, tanto las entidades supervisoras como las supervisadas, tengan un conocimiento en detalle de los métodos y procedimientos aplicables para el seguimiento y evaluación concurrente de los proyectos durante la ejecución de los mismos y para la correspondiente rendición de cuentas. También se destaca la importancia de conocer los métodos y procedimientos aplicados por los organismos internacionales, cuando los proyectos cuentan con financiamiento externo.

5.7 Metodología para la Evaluación ex post y de Impacto de los Proyectos de Inversión o Gestión

Las evaluaciones ex post y de impacto de los proyectos requieren, como ingrediente esencial, que los proyectos hayan sido formulados de manera “evaluable” y que la información relativa a los costos, productos e impactos se vaya recolectando y procesando en la forma más cercana posible a la ejecución de los proyectos. Muchas veces, la evaluación ex post y de impacto se concreta no para todos los proyectos, sino para algunos proyectos representativos de una cierta tipología o de una cierta metodología de concepción. En muchos casos, estas evaluaciones se realizan por muestreo, para tener

referencias válidas que puedan servir de apoyo en el proceso de mejoramiento de la gestión. Por lo tanto, es necesario que exista una metodología “oficial” de evaluación ex post y de impacto, para que las evaluaciones que se realicen tengan la validez requerida.

6. FUNCIONARIOS CAPACITADOS

Como ya se mencionó anteriormente, la mayor parte de las actividades del proceso de inversión y gestión pública – y en especial en materia de preinversión – reconocen como un insumo prioritario la disponibilidad de recursos humanos capacitados. En la mayor parte de los casos, los problemas de programación de la preinversión e inversión, inconvenientes de carácter institucional o de procedimientos administrativos, obstáculos de tipo metodológico, etc. pueden ser resueltos si se dispone de recursos humanos adecuadamente capacitados.

La capacitación requerida no se limita solamente a las metodologías de formulación y evaluación de proyectos y gestiones. Es imprescindible contar con funcionarios que conozcan en detalle los aspectos metodológicos, administrativos y de procedimientos aplicables a la preparación de proyectos (de inversión o de gestión) para la ejecución, a las licitaciones, concursos y contratación de estudios y ejecución de proyectos, negociación de financiamiento interno y externo, administración de proyectos, supervisión y seguimiento, rendiciones de cuentas, sistema presupuestario y contable del sector público, sistemas de información, etc. En particular, es necesario destacar la importancia de esta capacitación cuando los proyectos cuentan con financiamiento de organismos internacionales.

Es importante destacar que la capacitación de los funcionarios en las actividades técnicas y de procedimientos del proceso de inversión pública, no es solamente recomendable para “enseñarles” a formular y evaluar proyectos, preparar programas de inversión, operar los sistemas de información, etc. El objetivo es más amplio, ya que a través de la capacitación se logra la implantación de un lenguaje común entre todos los funcionarios de la administración, se logra uniformar el contenido conceptual de la terminología, se genera un proceso de difusión y socialización de los objetivos prioritarios de gobierno, se impulsa la generación de un espíritu de cuerpo y de pertenencia entre los funcionarios capacitados y en general, se consigue compartir los objetivos esenciales de un SINIP.

7. SISTEMAS DE INFORMACION

Es necesario disponer de sistemas de información que apoyen a los niveles ejecutores y también a las unidades organizativas responsables de la coordinación y el análisis agregado de la preinversión, inversión y gestión. Con ese fin, los sistemas de información (Bancos de Proyectos de Inversión Pública y Sistemas de Programación y Seguimiento de la Gestión Pública) deben almacenar y procesar todas las variables relevantes que van dando cuenta del avance de cada proyecto o gestión durante el ciclo y las estimaciones a futuro que se realizan en cada etapa.

No obstante, cabe destacar que es la “información formal” la que permite coordinar el proceso de inversión y gestión pública y brindar los insumos necesarios para un correcto

desempeño de las funciones de asesoría y una eficiente asignación de recursos a través de decisiones de administración y de gobierno.

Además, la posibilidad de generar y procesar “información formal” estructurada, se encuentra en directa relación con la disponibilidad de un proceso previamente definido y para el cual se tengan reglas o modelos que normalicen su comportamiento.

En consecuencia, la diagramación y puesta en marcha de los Sistemas de Información no se basa en un mero listado de variables. El diseño de un Banco de Proyectos o un Sistema de Programación y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, requiere definir y normalizar el ciclo de vida o proceso de transformación de proyectos (de inversión o de gestión) desde el punto de vista conceptual y administrativo. De otra manera, siempre se caerá en la identificación de variables aisladas que nunca serán resultantes de un proceso estructurado de referencia.

En este sentido, el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Información implica la necesidad de concebir al máximo nivel de detalle el ciclo que sustantiva y administrativamente deben cumplir los proyectos (de inversión y de gestión) de acuerdo a los objetivos y prioridades de cada país. La implementación del sistema requiere definir los estados y etapas que conforman el ciclo de proyectos, el nivel de profundidad de los estudios en cada etapa, los aspectos que deben considerarse para poder brindar información relevante y sistematizada y el proceso de toma de decisiones y participación de instituciones de gobierno, asesoramiento y ejecución.

En otros términos, si los sistemas de información van a captar y procesar datos sobre proyectos (de inversión o de gestión), es necesario que previamente se defina qué es un proyecto de tal naturaleza, cual es su ciclo de vida desde el punto de vista conceptual (qué etapas integran ese ciclo de vida, características de las mismas, especificación de costos y beneficios a utilizar, etc.), y cual es su ciclo desde el punto de vista administrativo (qué acciones o gestiones administrativas deben concretarse cuando se identifica una necesidad de inversión, qué datos deben especificarse y a quién deben comunicarse, quién autoriza continuar con la formulación del proyecto y a través de qué medios, cómo debe solicitarse la asignación de recursos para un proyecto y qué institución otorga la correspondiente autorización, etc.).

Bajo esta perspectiva, antes de implementar el Sistema de Información es necesario determinar cómo debe ser la función de transformación (o "producción" de proyectos), normalizar las características de la misma y unificar los términos y contenido conceptual en todo el ámbito del sector público.

ANEXO.2 CONTENIDO DE UN DOCUMENTO DE PROYECTO A NIVEL DE PERFIL

En un perfil de proyecto se visualizan dos áreas de información bien definidas que se le da tratamiento en el análisis o estudio, estas áreas son: las variables que competen a la formulación y la evaluación.

2.1 AREA DE FORMULACION

Comprende tres grandes ejes temáticos de información: la identificación del Proyecto, el estudio de mercado y el técnico.

2.1.1 Variables de Identificación

a- Antecedentes

Situación que origina el proyecto, la descripción del problema o la necesidad que da origen al proyecto, además de precisa y cualitativa debe ser cuantitativa

En este punto se sugiere presentar la mayor cantidad de antecedentes relacionados con el proyecto y los aspectos económicos, geográficos, políticos y sociales que los enmarcan.

Entre estos antecedentes se destacan los referidos a la población estudiada por el proyecto, su nivel de ingreso, calidad de vida, costumbres y actividades. Otro aspecto importante de indicar es la ubicación geográfica y características físicas de esa región. También deben señalarse todos los aspectos tecnológicos; legales e institucionales que enmarcan o afectan el sector en que se inserta el proyecto. .

b- Definir el problema a resolver (identificación)

El problema que se resolverá con el proyecto debe ser bien claro, concreto y preciso y en la medida de lo posible se debe tratar de cuantificar la magnitud del problema.

c- Configurar alternativas identificables, viables y pertinentes

Identificar las alternativas y verificar la viabilidad y factibilidad (física, técnica, presupuestaria, institucional, cultural) de las mismas.

La primera fase de esta etapa es la identificación de soluciones al problema o necesidad insatisfecha, detectada en el diagnóstico y que sean susceptibles de producir o proporcionar el mismo bien o servicio partiendo de condiciones iniciales distintas. Ejemplos de alternativas de solución son: (i) no hacer nada; (ii) optimizar la situación actual; (iii) proponer un proyecto nuevo con sus variantes; etc.

d- Alternativa de proyecto seleccionada

La escogencia se hace en función de parámetros ligados a las ventajas y desventajas de una alternativa con relación a la otra. Esto nos dará los elementos para justificar por que se escogió específicamente esta alternativa de proyecto.

e- Objetivos del Proyecto

Es un proyecto a nivel de perfil es necesario plantear dos tipos de objetivos: El general o de desarrollo y el específico

Objetivos Generales o de Desarrollo. Se dan en un contexto amplio a nivel sectorial o multisectorial (nacional o regional) al cual el proyecto debe contribuir como una entre tantas acciones y medidas que, ejecutadas en forma conjunta o coherente y coordinadas, permitirán alcanzado.

Objetivo Específico. Es el efecto, el fin directo o específico que se espera alcanzar con el proyecto. Su definición debe ser clara, de manera que el avance y el final del proyecto permitan realizar evaluaciones respecto al alcance de los mismos.

f- Justificación

Tiene por objeto, explicar por qué se debe emprender el proyecto y por que se ha diseñado en la forma planteada. Describir la importancia, relevancia, impacto y los beneficios que se esperan del proyecto incluyendo la contribución de éste al logro del objetivo de desarrollo.

g- El proyecto en el marco de las Políticas y Estrategias de Desarrollo del País.

Debe describirse la relación del proyecto con el marco de las políticas y estrategias de desarrollo y la política económica y social. Debe detallarse si existe alguna política específica que afecte la factibilidad o viabilidad del proyecto.

2.1.2 Estudio de Mercado

Los estudios de demanda y oferta conforman el denominado estudio de mercado, cuyo objetivo principal es estimar la demanda probable que el proyecto podrá satisfacer. En otras palabras, el estudio es básico para estimar los beneficios en distintos periodos de la vida del proyecto.

Tanto la demanda como la oferta del bien o servicio que se proyecta puede referirse a una zona o provincia del país, a todo el territorio nacional o inclusive al exterior. Los aspectos básicos de un estudio de mercado se indican en el análisis de la demanda y la oferta actual y futura.

a- Definición del Producto

Es necesario definir con la mayor precisión, la naturaleza y características de los bienes o servicios que se desea producir con el proyecto. Para la definición del bien o servicio conviene usar una determinada unidad de medida, esta unidad de medida debe utilizarse en todos los cuadros referentes a las cantidades consumidas, exportadas, importadas, etc.

b- Análisis de la demanda actual y futura

Se requiere estimar desde la perspectiva histórica y actual la cantidad de servicios que los consumidores han demandado, para determinar su comportamiento y analizar las variables o factores que han incidido en dicho comportamiento. Además se debe proyectar las posibles cantidades por períodos de tiempo del servicio que los consumidores estarían dispuestos a adquirir durante la vida útil del proyecto.

El objetivo de este análisis es estimar el comportamiento de la demanda futura. Para ello es importante conocer cómo se comportó en el pasado y cuál es su comportamiento actual; es decir, lo que se busca con el análisis de la demanda es mostrar si existe una necesidad que puede ser satisfecha por un bien o servicio y cuáles son los factores que la afectan. Si el proyecto consiste en la elaboración de un nuevo producto o servicio, será útil conocer, por ejemplo, cuál *fue* la demanda en el pasado de un sustituto muy cercano de él.

Para el caso de productos se especificará si se trata de un bien de consumo, de uso intermedio o de uno de capital; si se trata de un bien de exportación o para uso nacional, o de ambos; si sustituye importaciones o no. El tipo principal de consumidor o usuario también debe especificarse.

Cuando se identifica el producto o servicio se debe mencionar si su demanda es uniforme durante el año o si fluctúan fuertemente según las estaciones. Una vez definido el bien o servicio se debe especificar el mercado que se piensa abastecer; indicando, en lo posible, si será local, provincial, nacional, internacional o combinaciones de éstos. Esta información se complementará con otras relativas a la población, que comprendan: tasa de crecimiento, educación, edad y sexo; si es rural o urbana o semi urbana; el ingreso promedio por persona y sus perspectivas económicas. Además, deberán señalarse las disposiciones legales y administrativas vigentes, que afecten a la distribución del bien o servicio.

Cuando el bien o servicio y su correspondiente mercado estén especificados, se calculará la demanda pasada y se señalará la actual; ésta se identifica con las cifras reales. Determinada la demanda, se pasa a analizar los elementos que la afectan, estos variarán según la clase de bien o servicio. El análisis de la demanda pasada y actual permitirá conocer el comportamiento de las principales variables que la afectan y servirá de base para proyectar la demanda futura. Su estimación es esencial para el análisis del proyecto. Sin embargo, se debe tener presente que no hay métodos infalibles para hacer

proyecciones de demanda, pues siempre existe la posibilidad de algún acontecimiento difícil de prever que pueden afectar las estimaciones.

Existen varios métodos para proyectar la demanda futura, algunos simples y otros, más complejos. El uso de uno u otro dependerá del beneficio, del grado de precisión deseado y del costo de disponer de la información requerida para aplicarlo

c- Análisis de la Oferta Actual y Futura

Implica el conocimiento de las cantidades actualmente ofrecidas, así como la tendencia histórica de variación de dichas cantidades, de sus proyecciones al *futuro*, por lo menos dentro del período correspondiente al horizonte de planteamiento seleccionado.

Terminado el estudio de la demanda histórica y futura del bien o servicio, corresponde considerar las condiciones de la oferta actual y futura de ese bien o servicio posible sustitutos.

Las dificultades que presenta el estudio de la oferta se deben a la naturaleza de la información que se requiere; por ejemplo: volúmenes de producción, actual y futura; capacidades, instaladas y utilizadas; costos de producción de los otros proyectos, etc. Además, existen posibilidades de cambios en las disposiciones legales vigentes. Sin embargo, se pueden mencionar los aspectos que deben contener el estudio de la oferta, teniendo presente que éstos se refieren tanto al bien o servicio final como a los intermediarios.

Por otra parte, se tendrá que recalcar si la oferta será externa o interna, o bien, una combinación de ambas.

Aunque hay cierta información del proyecto que debe recopilarse y estudiarse cualquiera sea el tipo de mercado, algunos aspectos específicos de la información deben enfatizarse dependiendo de las características del proyecto. Si el mercado del bien es competitivo, al precio del mercado el proyecto puede ofrecer cualquier cantidad de dicho bien o servicio. Lo importante, es la capacidad que tenga el proyecto para conquistar parte del mercado y desde este punto de vista, lo principal será un buen estudio de costos de producción, tanto del proyecto como de los otros proveedores.

Cuando en los estudios preliminares el mercado del bien ha sido catalogado como monopolio, es posible que el proyecto sea considerado no factible. Sin embargo, queda la posibilidad de que el proyecto produzca un sustituto muy cercano al producto monopolizado y en este caso, el análisis de la posibilidad de sustitución debe ser realizado con profundidad, como así también el estudio de los costos de producción del sustituto.

Al tener caracterizada la estructura de la oferta, se debe estudiar el comportamiento que ésta ha seguido en el pasado, con el fin de aislar elementos que influyan sobre ella. Los pasos que se darán serán análogos a los expuestos en el estudio de la demanda. El primero consiste en formular una hipótesis sobre los factores que puede explicar el comportamiento de la

oferta y que variables la pueden afectar.

Con el fin de estimar la oferta es necesario proyectar el comportamiento de los elementos que la afectan y cuyas variaciones, desde el punto de vista estadístico, explican satisfactoriamente los cambios experimentados por la oferta en el pasado. Los métodos para proyectar son los mismos que los explicados en el análisis de la demanda, dependiendo de la utilidad de cada uno, del tipo de bien o servicio que se analiza. Además, en las proyecciones es importante tener en cuenta la información sobre la capacidad instalada y la ociosa, como así también los planes de expansión de los proveedores actuales y los probables, y la posible evolución tanto coyuntural como estructural del sistema económico.

Con las proyecciones de la demanda y de la oferta se pueden establecer las posibilidades de participación del proyecto en el mercado, dato de suma importancia para el análisis del tamaño del proyecto, que debe considerarse en conjunto con otras variables.

La definición de los precios a los cuales se podrá vender la producción constituye, uno de los objetivos básicos del análisis de mercado. Conocer el precio es importante porque es la base para calcular los ingresos futuros

En el caso de proyectos sociales que financian sobre la base de tarifas, deberá analizarse la estructura tarifaria y su impacto sobre la demanda futura. Pero, si son servicios donde no se cobra por prestados, es necesario hacer un análisis del costo unitario por persona servida.

2.1.3 Estudio Técnico

El objetivo del estudio consiste, en proponer y analizar diferentes alternativas de proyecto para producir el bien o servicio que se desea, verificando la factibilidad técnica de cada una de ellas. El análisis señalará los equipos, maquinarias e instalaciones de proyecto y por tanto los costos de inversión requeridos. Además, este análisis permite establecer las existencias de materia primas y por consiguiente, el capital de trabajo.

También, el estudio técnico persigue determinar los insumos que se requieren para producir el bien y por tanto, los costos de producción.

El estudio técnico abarcará como mínimo los siguientes aspectos: Localización del proyecto, Tamaño del proyecto, Tecnología, Ingeniería de Proyecto, Costos, Aspectos de Organización

a- Localización del Proyecto

Tiene como propósito seleccionar la ubicación más conveniente para el proyecto.

El estudio de localización se puede hacer en dos etapas. En la primera se elige la región o zona donde se localizará el proyecto. En la segunda se define el terreno y dentro de éste, la distribución de las secciones del proyecto.

El problema de localización presenta grados de dificultad, que dependen principalmente del tipo de proyecto que se estudia. Hay casos en que la localización es un dato para el análisis,

como ocurre con los proyectos de explotación de recursos naturales o con los proyectos agrícolas. En otros casos, los lugares de posible localización son numerosos.

Los factores que condicionan la localización son numerosos. Algunos son de importancia en la elección de la región o zona y otros tienen mayor influencia en la elección del terreno donde se localizará el proyecto. Los principales elementos que influyen en la localización son los siguientes:

- Es indudable que la disponibilidad de las materias primas tiene una significación que puede llegar a ser decisiva. Además de la disponibilidad de materias primas, debe tenerse en cuenta su costo, variables que generalmente presentan estrecha relación. "
- Disponibilidad de medios de transporte, es otro elemento a considerar. Hay que analizar las distancias por recorrer y las tarifas del transporte.
- La localización del mercado del consumidor es otro factor que debe considerarse, especialmente si los costos de transporte son elevados. Además, el mercado puede estar muy concentrado o muy diseminado. Seguido, habrá que comparar las alternativas de hacer un solo proyecto, o varios, en cada uno de los lugares donde se localizan los consumidores. Hay que considerar no sólo dónde se localiza demanda actual sino, también, su probable evolución.

Las reglamentaciones sobre materia ambiental tienen que ser consideradas, según el tipo de proyecto, pues las normas existentes pueden exigir la instalación de sistemas ambientales preventivos o de eliminación de contaminantes, cuyos costos inciden sobre los proyectos.

Las posibilidades de expansión del proyecto y las disposiciones tributarias, crediticias y los sistemas de promoción vigentes son factores que también influyen sobre la localización específica de un proyecto.

Se deberá confeccionar mapas o gráficos donde aparezcan las vías de comunicaciones, los tiempos de acceso, proyectos similares, las disponibilidades de energía y agua, es de gran ayuda para la elección de la localización apropiada.

Después de elegida la región en donde se localizará el proyecto, corresponde seleccionar el sitio o terreno donde éste será instalado. Para ello, es recomendable analizar las posibilidades de empalmes o cruces viales existentes, las posibilidades de conexión con la red eléctrica y los servicios de agua y el sistema para evaluación de residuos.

Por último, corresponde analizar dónde se situarán las distintas secciones del proyecto; esto deberá ser considerado para decidir entre todas las localizaciones posibles. Una técnica utilizada para esto podría ser la confección de una tabla en la que se incluyan las localizaciones y los elementos que la afectan. La comparación basada en estos factores permitirá eliminar todas las localizaciones que no reúnan los requisitos considerados esenciales desde el punto de vista técnico.

En la presentación del proyecto deberá señalarse la compatibilidad de la localización

sugerida con los resultados del estudio de mercado, tamaño, proceso productivo, disponibilidad de insumos y factores, las obras físicas y el análisis de los costos de construcción y operación.

c- Tamaño

Se mide por su capacidad de prestación de servicios, definida en términos técnicos en relación con la unidad de tiempo de funcionamiento normal del proyecto. El tamaño de un proyecto corresponde al volumen o al número de unidades que se pueden producir durante un periodo determinado.

Al estudiar el tamaño de un proyecto hay que tener en cuenta que éste puede referirse a su capacidad de producción normal o a su capacidad nominal máxima. La capacidad de producción normal es aquella que, bajo las condiciones de producción que se estiman estima regirán bajo el periodo considerado, se obtiene al costo mínimo. La capacidad máxima se refiere a la mayor producción que se pueda obtener sometiendo los equipos al máximo esfuerzo, sin tener en cuenta los costos de producción. Sin embargo, el concepto de capacidad de producción normal es el que adopta como definición de tamaño del proyecto.

La capacidad de producción normal se puede expresar para cada una de las líneas de equipos o procesos existentes. Al determinar la capacidad o tamaño total hay que tener en cuenta, entonces, los distintos cuellos de botella que puedan -existir en diferentes sectores del proceso.

Todo lo anterior indica que el tamaño del proyecto no es una cifra absoluta sino que tiene un margen de adaptación. Esto exige que en la presentación se aclare cuál es la capacidad de reserva posible, definida como la diferencia entre la capacidad de producción normal y máxima; si hay la posibilidad de someter los equipos a sobrecargas y si puede haber uso fraccionado de estos equipos.

Entre los principales elementos que pueden afectar el tamaño de un proyecto está el proceso productivo y la localización; ambos en alguna forma condicionan el tamaño del proyecto, así como éste influirá en la elección final del proceso y la localización; vale decir que, a la decisión final, se llegará mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, observándose el efecto que en cada aspecto, provoca cambios en los otros dos.

Sin embargo, hay otros factores que influyen sobre el tamaño del proyecto, entre ellos el mercado. El estudio de mercado arroja una medida de su magnitud y asimismo, de su tasa de crecimiento. Por tanto, el estudio de mercado permite una primera aproximación al tamaño del proyecto.

La forma en que la demanda está distribuida geográficamente es otro elemento que debe tenerse en cuenta, pues una misma demanda total puede ser satisfecha con un solo proyecto o con varios diferentes tamaños, cada uno situado en distintas zonas.

Otro factor que está ligado al tamaño de un proyecto es el de economías de escala. Lo

fundamental en éstas es que el costo total unitario (que incluye el de capital y el costo de operación) sea distinto para diferentes niveles de tamaño, siempre que los equipos operen a plena capacidad. Así, si un proyecto duplica su tamaño y el costo total unitario no alcanza a duplicarse, entonces, existen economías de escala.

Otro elemento a considerar en relación con el tamaño o capacidad del proyecto es la disponibilidad de insumos y tecnologías. En este aspecto habrá que analizar la existencia de recursos no renovables y su periodo de duración, de acuerdo con diferentes escalas de producción; las reservas de recursos renovables y la limitación del uso de los mismo; la disponibilidad de otros insumos manufacturados y las posibilidades de alteraciones del ritmo de aprovisionamiento de ellos.

Por último, conviene tener presente todos los elementos correspondientes a la legislación general, económica y fiscal, como asimismo los programas de desarrollo que pueden influir sobre el tamaño del proyecto.

d. Tecnología

Conjunto de procedimientos y medidas que el proyecto utiliza para la producción de bienes y servicios para el cual se concibió.

e- Ingeniería del Proyecto

Son las inversiones que se realizan en infraestructura básica, las instalaciones y el equipamiento básico que se requiere dada la alternativa tecnológica seleccionada.

f- Costos

El análisis técnico de un proyecto, desembocara en la posibilidad de calcular los costos del mismo, considerando e interrelacionando los componentes antes explicados. Los costos de un proyecto, pueden ser, costos de inversión o inversión realizada una única vez durante la ejecución del proyecto, y los costos de operación que se refieren a los recursos necesarios para la operación o funcionamiento del proyecto.

g. Aspectos de organización

Las fases o etapas de inversión (ejecución) y operación de un proyecto exige la coordinación de una cantidad significativa de actividades especializadas, para las cuales se requiere de una determinada organización: una para la construcción o ejecución del proyecto y la otra para su operación o funcionamiento.

2.2. AREA DE EVALUACION

La evaluación de un proyecto se realiza con el fin de poder decidir si es conveniente o no llevar a cabo dicha inversión. Para este efecto, debemos no solamente identificar,

cuantificar y valorar Su costos y beneficios, sino tener elementos de juicio para poder comparar varios proyectos coherentemente.

Un Proyecto a nivel de perfil debe contener aspectos evaluativos relacionados con la parte financiera, económica y social y ambiental del proyecto.

2.2.1 Evaluación Financiera

La evaluación financiera tiene por objeto estudiar la factibilidad de un proyecto desde el punto de vista de sus resultados financieros. A continuación el contenido de la evaluación

a- Costo de inversión

Son las inversiones a realizar para la ejecución del proyecto, pueden dividirse en áreas tales como terrenos, infraestructura, maquinaria y equipo, desarrollo de recursos humanos (capacitación) e imprevistos.

b- Costo de Operación o funcionamiento

Son los salarios, la papelería, servicios públicos, depreciación etc., que serán necesario para la fase de operación del proyecto

c- Ingresos o Sostenibilidad del Proyecto

Deberá quedar claro cómo se van a generar los recursos para garantizar la permanencia del proyecto durante su vida útil.

d- Flujo de Fondos

Determina la diferencia entre los costos y los beneficios incrementales anuales del proyecto, de tal manera que se puede evaluar su factibilidad. A través de este análisis se puede visualizar de forma conjunta y sintética todos los costos y beneficios que se generan durante la vida útil del proyecto.

e- Indicadores de Evaluación Financiera

Es importante mencionar que existen indicadores para la evaluación financiera entre ellos:

- Valor Actual Neto, VAN. Se define como el valor actualizado neto de los beneficios menos el valor actualizado de los costos, descontados a la tasa de descuento convenida.
- Tasa Interna de Retorno, TIR. Se define como aquella tasa de descuento que hace igual a cero el valor de un flujo de beneficios netos, es decir, los beneficios actualizados iguales a los costos actualizados.

f- Fuentes de Financiamiento

En este apartado lo que se hace es un análisis general de las posibles fuentes de financiamiento nacionales o externas.

2.2.2 Evaluación Económica y Social

La evaluación económica busca identificar el aporte de un proyecto al bienestar económico nacional, es decir, medir la contribución de este al cumplimiento de múltiples objetivos socioeconómicos nacionales. Como contenido de dicha evaluación tenemos los siguientes puntos básicos:

a- Cálculo de los Precios Sociales.

En la evaluación financiera/privada se utilizan los precios de mercado; en la evaluación económica en contraste se utilizan precios sociales, los cuales representan el verdadero costo de oportunidad de los bienes para la sociedad.

b- Transferencia del Flujo Financiero a Flujo Económico

Convertir los precios financieros en valores económicos. Ajuste para tener en cuenta las distorsiones de los precios de bienes y servicios distorsiones de los precios de bienes y servicios

c. Indicadores de Evaluación Económica

Para medir la rentabilidad económica del proyecto los indicadores utilizados son los mismos de la evaluación financiera, con la diferencia de que los datos o información requerida para su cálculo es la presentada en el flujo de fondos económicos, el cual presenta cantidades transformadas a valores reales para la sociedad o precios de cuenta o sombra. VANE, TIRE, R-B/C

d. Impactos Macroeconomicos del Proyecto

Impacto distributivo, fiscal, en el empleo y valor agregado.

2.2.3 Evaluación Ambiental

Es un estudio de todos los efectos relevantes, positivos y negativos, de una acción propuesta sobre el medio ambiente. Es importante recordar que el contenido de un estudio de impacto ambiental EIA dependerá del nivel de profundidad que requiera el objeto de estudio en mención.

- a- Descripción del proyecto y sus alternativas.
- b- Descripción del medio ambiente natural.
- c- Medio ambiente con proyecto
- d- Identificación de impactos.
- e- Predicción de impactos.
- f- Mitigación de impactos
- g- Evaluación global de impacto ambiental
- h- Monitoreo ambiental

ANEXO 3: EL DICTAMEN DE ELEGIBILIDAD

3.1. ASPECTOS BÁSICOS Y DE PROCEDIMIENTOS

3.1.1. Quién lo Elabora

El “Dictamen de Elegibilidad” será expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI), en su carácter de Órgano Rector del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP).

3.1.2. Quién lo Debe Solicitar

El “Dictamen de Elegibilidad” lo debe solicitar toda Institución Pública cuando haya identificado la necesidad de un proyecto de inversión y desee continuar con los estudios de preinversión y posterior búsqueda de financiamiento. El Dictamen lo deben solicitar todas las Instituciones Públicas, ya sean centralizadas, descentralizadas o empresas públicas, siempre que pretendan negociar y utilizar – para la ejecución de sus proyectos – recursos nacionales, préstamos (internos o externos) o fondos externos no reembolsables (multilaterales o bilaterales).

3.1.3. Qué información se debe enviar a la DPI para solicitar el Dictamen de Elegibilidad

Para solicitar el “Dictamen de Elegibilidad”, la Institución Responsable del proyecto deberá suministrar a la DPI la información que se indica en el Banco de Proyectos para la “Identificación del Proyecto”. Es decir:

- a- Nombre del Proyecto
- b- Nombre del Proyecto Conglomerado al que pertenece
- c- Institución Responsable o Patrocinadora
- d- Tipo de Proyecto
- e- Etapa actual
- f- Objetivos
- g- Descripción
- h- Justificación
- i- Localización geográfica
- j- Localización sectorial
- k- Relación con los objetivos estratégicos del Gobierno de Panamá

Una vez completada la información en el Banco de Proyectos, la Institución Responsable enviará la misma – a través del Banco de Proyectos – para la consideración de la DPI.

3.1.4. Plazo Máximo para la Emisión

El MEF a través de la DPI, tendrá tres (3) días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud, para emitir el “Dictamen de Elegibilidad”.

3.1.5. Extensión Estimada del Dictamen

Se estima que el “Dictamen de Elegibilidad” no debería tener una extensión mayor a dos páginas.

3.1.6. Observación

Todos los Dictámenes de Elegibilidad deberán incluir – en una forma bien notoria – el siguiente párrafo:

Un Dictamen de Elegibilidad Favorable sólo significa que el proyecto analizado es coherente con los objetivos, estrategias y políticas nacionales, sectoriales y regionales del Gobierno de Panamá.

Con un Dictamen de Elegibilidad Favorable, la Institución Responsable del Proyecto está autorizada solamente a iniciar los trabajos de preinversión y posterior identificación de posibles fuentes de financiamiento, pero no para asumir compromisos con las mismas.

3.1.7. Curso de acción posterior al Dictamen de Elegibilidad

Luego de obtenido un “Dictamen de Elegibilidad” Favorable, la Institución Responsable puede iniciar los estudios de preinversión, los cuales deberán ser luego enviados al MEF, a través de la DPI, para obtener el correspondiente “Dictamen de Recomendación Técnica”, como paso previo para solicitar la asignación de recursos presupuestarios.

Como antes se manifestó, la DIPRENA del MEF, no asignará recursos presupuestarios a los proyectos que no tengan aprobado el “Dictamen de Elegibilidad” y el “Dictamen de Recomendación Técnica” por parte de la DPI.

3.1.8. Registro del Dictamen de Elegibilidad

El Dictamen de Elegibilidad producido por la DPI del MEF:

Será archivado en la carpeta del proyecto.

Se registrará en el Banco de Proyectos el resultado como parte de la información del respectivo proyecto y

Se comunicará a la Institución Responsable a través del Banco de Proyectos.

3.2. ESTRUCTURA DEL DICTAMEN

3. 2.1. Identificación del Proyecto

Como primer paso, el sectorialista de la DPI deberá identificar el proyecto al cual corresponde el “Dictamen de Elegibilidad”. Para ello, indicará la siguiente información, tal como se indica en el Banco de Proyectos. Es decir:

- a- Nombre del Proyecto
- b- Nombre del Proyecto Conglomerado al que pertenece
- c- Institución Responsable o Patrocinadora
- d- Tipo de Proyecto
- e- Etapa actual

3.2.2. Antecedentes Considerados para el Dictamen

Se expondrá una breve explicación del problema que el proyecto tratará de resolver, y la descripción y justificación del proyecto que se ha identificado. Asimismo, se explicarán los orígenes de la idea del proyecto y si han existido gestiones ya ejecutadas en relación con el proyecto.

3.2.3. Coherencia del Proyecto con los Objetivos, Estrategias y Políticas Nacionales, Sectoriales y Regionales

Se deberá realizar un análisis de algunos aspectos del proyecto, en particular:

Objetivos del proyecto.

Identificación del tipo de productos que se alcanzarían con el proyecto y del tipo de impacto que tendrían estos productos.

La relación del proyecto con los objetivos, estrategias y políticas nacionales, sectoriales y regionales. En especial, se deberán analizar los contenidos y prioridades de la Visión Estratégica del Gobierno de Panamá.

3 2.4. Dictamen de Elegibilidad

Como resultado del análisis de coherencia del proyecto con los objetivos, estrategias y políticas nacionales, sectoriales y regionales, se indicará si el proyecto es:

- Aprobado
- Ampliar
- Rechazado

Si un proyecto es declarado **AMPLIAR**, el sectorialista de la DPI considera que esa calificación podría ser modificada a través del ajuste en la concepción del mismo, deberá destacar esta opinión en su Dictamen. De esta forma, se podrá recomendar a la Institución Responsable las alternativas disponibles (ampliar documento) para modificar la calificación del proyecto.

El sectorialista ingresará su Dictamen en el Banco de Proyectos y a continuación, procederá a imprimir la “Ficha del Proyecto”, donde constará la información en base a la cual emitió el correspondiente Dictamen y el texto de éste. La Ficha se deberá archivar en la carpeta del proyecto.

Cabe destacar que una vez cargado el Dictamen en el Banco – si es **APROBADO**– el proyecto obtendrá automáticamente el correspondiente Código SINIP, el cual aparecerá en la Ficha del Proyecto impresa por el sectorialista. De esta manera, la Ficha impresa podrá ser archivada en la carpeta del proyecto identificada con el correspondiente Código SINIP.

3.2.5. Cuando solicitar un nuevo dictamen de elegibilidad para un mismo proyecto

Debido a que los proyectos presentan cambios con cierta frecuencia durante el proceso de formulación, en atención a estos requerimientos institucionales se requerirá enviar

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES

nuevamente a criterio de elegibilidad aquellos proyectos que durante su proceso de modificación presenten cambios en sus costos, metas u objetivos planteados.

ANEXO 4: EL DICTAMEN DE RECOMENDACIÓN TÉCNICA

El “Dictamen de Recomendación Técnica” es un requisito imprescindible para que los proyectos puedan ser considerados por la Dirección de Presupuesto de la Nación, para la asignación de recursos presupuestarios de inversión.

Con un “Dictamen de Recomendación Técnica” Favorable, se está certificando que:

El proyecto, tal como ha sido formulado (proyecto nuevo) o tal como se está ejecutando (proyecto en ejecución), es coherente con los objetivos, estrategias y políticas de nivel nacional, sectorial y regional

El proyecto ha sido catalogado como proyecto prioritario por la Institución Responsable.

Si se trata de un proyecto nuevo, el mismo ha cumplido con los estudios de preinversión y el nivel técnico de los mismos es aceptable y además, que la solicitud de recursos presupuestarios para la ejecución del proyecto es coherente con el cronograma de inversión resultante de los estudios de preinversión

Si se trata de un proyecto en ejecución, el avance logrado en la ejecución en los años anteriores es satisfactorio y no se identifican problemas de importancia que puedan afectar la ejecución en el año para el cual se están solicitando recursos presupuestarios

Se identifican con claridad los objetivos del proyecto, los productos a conseguir y los impactos esperados, la inversión total y el cronograma de inversión, los gastos recurrentes y las potenciales fuentes de financiamiento

El proyecto es aceptable desde el punto de vista técnico y además, el monto de los recursos solicitados es recomendable, en el marco de la inversión total prevista por la Institución Responsable, el conjunto de otros proyectos complementarios, y los escenarios potenciales compuestos por las estimaciones de las variables macro económicas y fiscales.

Un Dictamen de Recomendación Técnica “Aprobado”, indica que desde el punto de vista técnico es recomendable iniciar o continuar la ejecución del proyecto, por lo tanto, también es recomendable asignar un determinado valor de recursos presupuestarios para iniciar o continuar la ejecución del proyecto.

El “Dictamen de Recomendación Técnica” Aprobado es un requisito imprescindible para que las Instituciones Públicas puedan gestionar ante DIPRENA la asignación de recursos para financiar la ejecución de los proyectos. De acuerdo con las normas reglamentarias vigentes, toda modificación presupuestaria que afecte la cuenta financiera base del programa de inversión requerirá de una Opinión Técnica emitida por la DPI sobre la sustentación de la incorporación de un nuevo proyecto en el presupuesto y/o ampliación de recursos para los de arrastre.

Solamente cuando DIPRENA disponga de esta Recomendación Aprobado, podrá iniciar los trámites de incorporación y/o ampliación de las asignaciones presupuestarias.

4.1. ASPECTOS BÁSICOS Y DE PROCEDIMIENTOS

4.1.1. Quién lo elabora

El “Dictamen de Recomendación Técnica” será expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI).

4.1.2. Quién lo debe solicitar

El Dictamen lo debe solicitar toda Institución Pública que pretenda obtener asignaciones presupuestarias para atender la ejecución de un proyecto o modificar las asignaciones ya realizadas a un proyecto determinado. El Dictamen lo deben solicitar todas las Instituciones Públicas, ya sean centralizadas, descentralizadas o empresas públicas.

4.1.3. Qué información se debe enviar a la DPI para solicitar el Dictamen de Recomendación Técnica

Para solicitar el “Dictamen de Recomendación Técnica”, la Institución Responsable del proyecto deberá suministrar a la DPI la información que se indica en el Banco de Proyectos para la “Identificación” y “Formulación” del Proyecto. Es decir:

- Código SINIP
- Nombre del Proyecto
- Nombre del Proyecto Conglomerado al que pertenece
- Institución Responsable o Patrocinadora
- Tipo de Proyecto
- Etapas actual
- Objetivos
- Descripción
- Justificación
- Localización geográfica
- Ámbito geográfico de influencia
- Localización sectorial
- Relación con otros proyectos
- Relación con los objetivos estratégicos del Gobierno de Panamá
- Impactos esperados (Sociales, Ambientales y de Género)
- Indicadores de Productos
- Indicadores de Impactos
- Indicadores Sociales
- Resultados del Análisis de Viabilidad (Política, ambiental, cultural)
- Cronograma estimado de desembolsos y de financiamiento
- Solicitud de Financiamiento
- Recomendación técnica y prioridad asignada por la Institución Responsable

Una vez completada la información en el Banco de Proyectos, la Institución Responsable enviará la misma – a través del Banco de Proyectos – para la consideración de la DPI.

4.1.4. Plazo Máximo para la Emisión

El MEF, a través de la DPI, tendrá 3 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud, para emitir el “Dictamen de Recomendación Técnica”.

4.1.5. Extensión Estimada del Informe de Opinión Técnica

Dado el propósito y el contenido de este Informe, se estima que el mismo no deberá exceder las dos páginas.

4.1.6. Curso de Acción Posterior al Dictamen de Recomendación Técnica

Luego de obtenido un “Dictamen de Recomendación Técnica” Favorable, la Institución Responsable puede iniciar las gestiones ante DIPRENA, para solicitar la asignación de recursos presupuestarios, para atender los compromisos financieros que pudieran originarse por las actividades de preinversión e inversión del proyecto. De todas formas, la DPI informará a DIPRENA sobre los proyectos con Dictamen Favorable.

La DIPRENA del MEF, no asignará recursos presupuestarios a los proyectos que no tengan un “Dictamen de Recomendación Técnica” Favorable por parte de la DPI.

4.1.7. Registro del Dictamen de Elegibilidad

El Dictamen de Elegibilidad producido por la DPI del MEF:

Será archivado en la carpeta del proyecto, se registrará en el Banco de Proyectos como parte de la información del respectivo proyecto y se comunicará a la Institución responsable a través del Banco de Proyectos

4.2. ESTRUCTURA DEL DICTAMEN

4.2.1. Identificación del Proyecto

Como primer paso, el sectorialista de la DPI deberá identificar el proyecto al cual corresponde el “Dictamen de Elegibilidad”. Para ello, indicará la siguiente información, tal como se indica en el Banco de Proyectos. Es decir:

- Nombre del Proyecto
- Nombre del Proyecto Conglomerado al que pertenece
- Institución Responsable o Patrocinadora
- Tipo de Proyecto
- Etapa Actual

4.2.2. Antecedentes considerados para el Dictamen

El sectorialista deberá exponer una muy breve explicación de los antecedentes que caracterizan al proyecto bajo análisis y la descripción de los aspectos más destacados, tales como:

- Objetivos del Proyecto
- Productos o Resultados del Proyecto
- Inversión Total
- Financiamiento Total y Fuente de Financiamiento
- Fecha de Inicio y Fecha Estimada de Término

Asimismo, el sectorialista deberá poner cuidado en considerar las relaciones con otros proyectos o programas que manifiesten incidencia directa o indirecta en la fase de ejecución u operación.

4.3. Análisis del Proyecto y del Financiamiento

4.3.1 Proyectos Nuevos

Cuando se trate de proyectos nuevos, el analista deberá verificar los siguientes aspectos:

a- Identificación del proyecto.

b- Formulación y evaluación del proyecto (indicadores económicos, sociales y financieros)
Solicitud de Financiamiento.

c- Cuando se trata de un proyecto a financiar con recursos propios se verifica la capacidad de ejecución de la entidad y las proyecciones del proyecto para constatar que sea acorde con la realidad.

Cuando se trata de un proyecto a financiar con préstamos se verifica:

a- El Contrato de Préstamo

- Si el contrato de préstamo ya fue aprobado por el Gobierno Nacional.
- Si se han cumplido todas las condicionalidades previas al primer desembolso, sin objeciones del organismo financiero

b- Capacidad de Ejecución

- Si está debidamente integrada la Unidad Ejecutora (si correspondiera).
- Si la Unidad Ejecutora tiene suficiente capacidad y experiencia, en base al tiempo de funcionamiento y a los proyectos concretados con anterioridad. (si correspondiera).
- Programación de las actividades a ejecutar

c- Análisis del Programa de Desembolsos y del Programa de Ejecución Física.

Para este análisis, se deberá tener en cuenta el tiempo transcurrido en términos de meses del año y su relación con la posibilidad real de la ejecución de acuerdo a las programaciones presentadas, en función de:

- Condiciones de las estaciones climáticas sobre la ejecución del proyecto, tratando de determinar si el invierno podrá obstaculizar la construcción de obras de infraestructura y/o si el verano impedirá las labores de reforestación, siembra, etc.
- Tiempos estimados para la preparación de licitaciones. Se debe investigar si la adquisición de bienes o adjudicación de obras requiere de licitaciones, determinando el tiempo que se llevaría tal actividad, para incidir si la asignación solicitada es compatible para ese período.
- Obtención de los dictámenes de No Objeción por parte de los Organismos Financieros Internacionales, en especial para las gestiones de licitación.
- Compras en el exterior de productos con especificaciones que tienen que ser fabricados por encargo. Se trata de maquinaria y equipo con especificaciones precisas que no existen en el mercado y que tienen que ser fabricados en el exterior. El sectorialista deberá tomar en cuenta el tiempo de construcción, traslado e instalación en el país al momento de asignar recursos.

d- Conveniencia del Proyecto

Beneficios para el país y la colectividad en torno a la inversión. Se debe contrastar las metas, la población, el tipo de comunidades, la sostenibilidad propuesta del proyecto contra el monto de la inversión, para determinar si los beneficios guardan alguna proporción en torno al costo.

4.3.2- Proyectos de Continuidad

Cuando se trate de proyectos de continuidad, el analista deberá verificar los siguientes aspectos:

- a- Grado de avance en la ejecución del proyecto:
 - Avance en la ejecución física.
 - Avance en la ejecución financiera (calcular el valor actual capitalizado de todas las erogaciones realizadas anteriormente en este proyecto).
- b- Determinar si el proyecto está cumpliendo el objetivo propuesto y si éste es compatible con las políticas nacionales, sectoriales y regionales
- c- Si el proyecto se está ejecutando conforme al calendario inicial o tiene ampliaciones por desfases en el tiempo

4.4. Programación a Futuro y Recursos Solicitados

- Deberá comparar las metas, los beneficios, con el recurso solicitado
- Precisar el impacto que está teniendo el proyecto en el área de influencia

- Analizar las posibles consecuencias que tendría la liquidación inmediata del proyecto (no se continúa con la ejecución).
 - Existen limitaciones de carácter legal para liquidar el proyecto ese mismo año?
 - Al liquidar el proyecto quedan algunas obras físicas inconclusas de Interés para el país?

Es conveniente continuar con la ejecución del proyecto o por el contrario, es más recomendable liquidar el proyecto en forma inmediata?

- Analizar si el proyecto será sostenible una vez que se inicie la etapa de Operación.
- Analizar si la justificación original del proyecto es aún válida.
- Se trata de ver si los alcances del proyecto y/o modalidad de ejecución son compatibles con las políticas nacionales, sectoriales y regionales.

4.5 Modalidad de Ejecución y Operación del Proyecto

Analizar la conveniencia de trasladar total o parcialmente la ejecución del proyecto al sector privado (ONG's, OPD u otro tipo de organización)

4.5.1 Principales Problemas que Enfrenta el Proyecto en su Ejecución

Analizar cuáles son los problemas que realmente afectan al proyecto. Aquí, además de precisarlos se deben recomendar soluciones

4.5.2 Dictamen de Recomendación Técnica

Como resultado del análisis del proyecto que antes se ha mencionado, el sectorialista indicará si el proyecto es:

Aprobado
Ampliar
Rechazado

Si un proyecto es declarado **AMPLIAR** y el sectorialista de la DPI considera que esa calificación podría ser modificada a través del ajuste en la concepción del mismo o en su programación, deberá destacar esta opinión en su Dictamen. De esta forma, se podrá recomendar a la Institución Responsable las alternativas disponibles (si existiera alguna) para modificar la calificación del proyecto.

En consecuencia un proyecto podrá obtener un dictamen de **AMPLIAR** cuando presente alguna de las siguientes condiciones:

- El contenido es insuficiente e inconsistente para efectuar su evaluación.

- La información entregada por la institución es errónea o poca para sustentar la toma de decisión
- Falta de claridad en el problema identificado.
- El nombre del proyecto no el desarrollado en su contenido.
- No se ha cumplido satisfactoriamente con las normas generales y requisitos específicos del SINIP.

Cabe señalar, que el sectorialista podrá recomendar la asignación de montos diferentes (menores o mayores) a aquellos solicitados por la Institución Responsable.

El sectorialista ingresará el resultado del Dictamen en el Banco de Proyectos y a continuación, procederá a imprimir la “Ficha del Proyecto”, donde constará la información en base a la cual emitió el correspondiente Dictamen y el texto de éste. La Ficha se deberá archivar en la carpeta del proyecto, identificada con el correspondiente Código SINIP.

Cuando solicitar un nuevo dictamen de recomendación técnica para un mismo proyecto, debido a que los proyectos presentan cambios con cierta frecuencia durante el proceso de formulación, en atención a estos requerimientos institucionales se requerirá enviar nuevamente a criterio de técnico aquellos proyectos que:

- Durante el proceso de modificación presenten cambios en el monto de la inversión superior al 10%.
- Cuando existan cambios en las metas o objetivos aún cuando no exista variación de costos.
- Si ha presentado con anterioridad el proyecto, cambios en el valor total aunque sea menor del 10% de este.
- Cuando se haya registrado un programa como proyecto.
- Cuando se haya registrado un proyecto como conglomerado autorizado.

Los proyectos no requerirán un nuevo dictamen técnico

- Si existen cambios en la suma programada sin presentar el proyecto cambios en las metas, objetivos y valor total del proyecto.
- El costo total del proyecto cambia no más 5 con respecto al consignado.
- Si el proyecto no ha presentado cambios o variaciones en el valor total con anterioridad.

ANEXO 5 ASPECTOS AMBIENTALES PARA LA CONSIDERACION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA.

5.1 Antecedentes

Debido a que las actividades, obras o proyectos públicos o privados pueden producir efectos perniciosos como consecuencia de su naturaleza y ubicación, se requerirá de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de la ejecución, de acuerdo con la reglamentación de la ley 41 del 1 de julio de 1998, por la cual se dicta la LEY GENERAL DE AMBIENTE DE LA REPUBLICA DE PANAMA.

La heterogeneidad de los proyectos torna multilateral el proceso de evaluación, de suerte que el procedimiento administrativo busca alcanzar un sistema homogéneo para hacer más eficiente la preparación y revisión de los informes que documentan el proceso de evaluación de impacto ambiental.

A través del Estudio de Impacto Ambiental (E.I.A) los expertos identifican los efectos ambientales sobre el entorno, los cuantifica y propone las medidas correctivas, mitigadoras compensatorias o de otra índole según los requerimientos del caso o proyecto. El Estudio de Impacto Ambiental investiga, evalúa y documenta la información que permita a los involucrados (la ciudadanía, servicios públicos y otras instituciones responsables) tener un conocimiento acabado sobre los riesgos y beneficios de una acción propuesta sobre el medio ambiente. Toda la documentación se plasma en un documento formal, que contiene antecedentes relevantes sobre la naturaleza de la acción propuesta y las implicaciones ambientales. Ahí se describen, las características de la acción y del medio ambiente, se discuten los impactos ambientales que se anticipan y las formas de evitar, disminuir, rectificar, reducir o compensar aquellos de carácter negativo y realzar los beneficiosos.

5.2 Decisión o Pronunciamiento

El E. I. A es un documento de carácter público, que debe ser revisado por diferentes estamentos de la sociedad civil para que sea un documento confiables. Normalmente se revisa el cumplimiento de los requisitos formales, la calidad de la información, lo adecuado de la metodología utilizada, la medición de los impactos y los alcances de las medidas de mitigación y seguimiento.

La fase de revisión puede transcurrir de manera rápida y continua, cuando los involucrados han participado desde el inicio y han cumplido diferentes papeles en todo el proceso; pero, si la participación es inmediatamente después de terminado el documento la revisión se torna un proceso conflictivo.

ANEXO 6: GUIA PARA EL SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

6.1 . Objetivo

Este procedimiento tiene como objetivo establecer un método unificado de para le seguimiento de proyectos.

Cabe señalar que éste procedimiento aplica a todos los proyectos de inversión pública y es de obligatorio cumplimiento.

6. 2. Contenido

La Dirección de Programación de Inversiones determina en el marco del Sistema Banco de Proyectos determina y toma acciones para definir y estandarizar el procedimiento para el seguimiento de los proyectos en el Sistema Nacional de Inversiones.

El proceso de seguimiento contempla, la recolección y análisis de información verás y de calidad que incorpora métodos y mecanismos para la verificación y validación de los procesos y productos alcanzados. De allí que el resultado obtenido proporcione una base para la evaluación de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas.

Los resultados del seguimiento deben ser analizados, comparándolos con la programación inicial con el fin de conocer si se están consiguiendo las metas propuestas y, en su caso, redefinir las actuaciones necesarias. También debe ser utilizada para valorar los parámetros de calidad alcanzados durante la fase de desarrollo del proyecto promoviendo la toma de decisiones eficaces.

6.3. Responsabilidades

Responsables	Funciones
Dirección de Programación	Encargada de Promover la participación del personal de las unidades ejecutoras en el proceso de seguimiento Dar cuenta de la ejecución del Programa de Inversiones Reforzar y valorar los esfuerzos de la institución y la unidad ejecutora
Unidades Ejecutoras	Llevar adelante las actividades correspondientes a la materialización de los proyectos. Suministrar información vinculada Brindar información sobre la fase de ejecución del proyecto. Detectar los problemas para la implantación de acciones concretas que promuevan la solución. Priorizar las acciones y establecer canales de comunicación adecuados con los responsables de llevar a cabo las mismas.

6.4 Procedimiento

Pasos	Descripción	Responsable
3.1.	Profundiza en el conocimiento de aspectos vinculados con el proyecto tales como: alcance, entregables y plan de proyecto, tiempo de entrega y demás.	Funcionario responsable en la unidad ejecutora
3.2	Analiza las circunstancias que justifican, en su caso, la no realización de acciones programadas o de aquellas que se han llevado a cabo no estando programadas, y la forma en la que se han desarrollado. Revisa la evolución de las acciones implantadas y la toma de decisiones sobre las mismas. Valora las acciones que se han realizado determinando el nivel de cumplimiento del Plan, por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos.	Funcionario de la unidad ejecutora
3.3	Ajusta la programación de actividades si es necesario. Definir un plan de actividades, responsables con fechas de cumplimiento e entregables identificados.	Funcionario de la unidad ejecutora
3.4	Realiza valoración de las acciones ejecutadas durante la materialización del proyecto de acuerdo al formato adjunto.	Funcionario de la unidad ejecutora
3.5	Presenta informe al superior inmediato con sugerencia de acciones a tomar en base a la información analizada	Funcionario de la unidad ejecutora
3.6.	Analiza el resultado de los indicadores de gestión de la unidad ejecutora	Sectorialista encargado
3.7.	Analiza el grado de cumplimiento logrado por los proyectos ejecutados por la unidad ejecutora	Sectorialista encargado
3.8.	Presenta Informe de resultados a la entidad ejecutora (Proceso), añadiendo una relación de puntos fuertes y débiles del proceso de ejecución y seguimiento de los macro proyectos incorporando sugerencia de curso de acción.	D.P.I.
3.9	Registros La Secretaria será responsable de mantener registros fácilmente recuperables a través de sistema adecuados de archivos y que responden básicamente a la documentación elaborada y que fuera generada a lo largo del Programa de Inversiones, en base al	Secretaria de la D.P.I.

Pasos	Descripción	Responsable
	procedimiento de control de documentos elaborado para tal fin.	
3.10	Anexos Se incluyen como anexos a este procedimiento, los formatos relacionados con el mismo e indicados en el desarrollo del procedimiento	

6.5. Definiciones

Unidad ejecutora: Toda unidad administrativa que tiene como responsabilidades la materialización de un proyecto al cual se le han asignado recursos presupuestarios.

Proyecto: Conjunto de actuaciones, con indicación de etapas o acciones que buscan satisfacer una necesidad, cuya materialización dependerá de la capacidad administrativa de los responsables, cumplimiento de las fechas previstas, recursos necesarios y método o indicadores de Seguimiento.

Seguimiento: Observar atentamente el curso de un negocio o los movimientos de alguien o algo.