

MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS*

Soto Salazar, Noé¹

Facultad de Economía de la Universidad Nacional del Centro del Perú

RESUMEN

La investigación pretende sintetizar las principales características de la modernización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el Perú, un análisis crítico y perspectivas como muestra representativa de la situación actual. Un aspecto relevante se podría decir que el SNIP es débil en lo referente a la integración entre lo público y lo privado. En general el sistema se ha utilizado tan sólo para el manejo de proyectos y programas públicos, incluyendo proyectos de empresas públicas. Ocasionalmente en éstas se registran proyectos donde hay participación, usualmente minoritaria, del sector privado. El análisis del SNIP en el Perú se centra en la forma como se desenvuelven tres ejes temáticos: coordinación y fuentes de financiamiento de proyectos y programas; las funciones básicas de la planificación (evaluación, prospectiva, coordinación) y el ciclo programático dado por las relaciones entre plan, programación de Inversiones, programación presupuestaria y proyectos. Las perspectivas del desarrollo del SNIP se centran en una mayor transparencia y acceso a la información pública, donde los actores públicos y privados puedan participar del SNIP.

Palabras clave: inversión pública, proyectos, programación pública, evaluación, presupuesto, programación

MODERNIZATION OF THE NATIONAL SYSTEM OF PUBLIC INVESTMENT ANALYSIS AND PERSPECTIVE

ABSTRACT

The researching tries to synthetize the main characteristics of Modernization of the National System of Public Investment (SNIP) in Peru, perspectives, a critical analysis and as representative sample of the present situation. An excellent aspect could say that the SNIP with respect to integration between the public and the private institutions is weak. In general the system has been used only for the handling of projects and public programs, including projects of public companies. Occasionally in this system projects are registered there participation, usually minority, of private companies. The analysis of the SNIP in Peru is centered in the form as three thematic axes development: Coordination and sources of financing of projects and programs; the Basic Functions of the Planning (evaluation, prospective, coordination) and the programming and Projects. The perspective of the development of the SNIP is centered in a greater transparency and access to the public information both public and private action can participate of SNIP.

Key Words. public investment, projects, public programs, evaluation, budget, programming.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas han existido avances en los SNIP en diversos países de Latinoamérica, se han buscado diferentes formas de estructurarlos y darles distintos alcances, una más bien hacia la inversión sectorizada y dejando excluida la inversión local en una suerte de traspaso de competencias desde lo central a lo local. Se ha tomado como referencia las experiencias internacionales, parte con un diagnóstico destacando las características del marco legal, institucional y de

procedimientos, metodológico, de capacitación y de sistemas de información y operativo del SNIP.

Si bien es cierto, se considera que la relación entre lo público y lo privado en el marco del SNIP es débil, por otro lado un aspecto en que existe un potencial no explotado en la relación público-privado se refiere a la posibilidad de integración entre el SNIP y los sistemas de información sobre compras gubernamentales (caso Consucode - Seace).

* Este trabajo de investigación fue recibido el 20/03/2007 retornado para su revisión 20/06/2007 y aprobado para su publicación 10/12/2007

1. Email: shadayy@hotmail.com

El análisis del SNIP en el Perú se centra fundamentalmente en la forma como se desenvuelven tres ejes temáticos: coordinación y fuentes de financiamiento de proyectos y programas; las funciones básicas de la planificación (evaluación, prospectiva, coordinación) y el ciclo programático dado por las relaciones entre plan, programación de Inversiones, programación presupuestaria y proyectos. Es necesario buscar una mayor transparencia en cuanto al acceso al SNIP y la articulación de sector privado y público.

MATERIAL Y MÉTODOS

Metodología

Método de investigación

La metodología que ha sido utilizada es el método funcionalista, como método general del proceso de investigación y dentro de ella también se utilizó los métodos analítico- sintético y abstracción - concreción, tomando como realidad práctica los casos de la Universidad Nacional del Centro del Perú y algunos gobiernos locales y regional de País. Con la finalidad de determinar en la práctica la problemática real y proponer teorías alternativas de desarrollo del SNIP; como medidas de solución al problema de la pobreza; fundamentalmente.

Diseño metodológico

Existen las conocidas variables perturbadoras, las que han constituido principalmente las variables de análisis y estudio. Las mismas fueron las siguientes: Modernización del Sistema Nacional de Inversión Pública, Sistema Nacional de Presupuesto, Sistema Nacional de Planificación, Desempleo, Globalización Económica, Inversión, Sector Privado y Sector Público.

Tipo de investigación

La investigación desarrollada responde al tipo de investigación aplicada, que se orienta al conocimiento y aplicación de la Modernización del Sistema Nacional de Inversión Pública en el Perú, así como un análisis crítico y las perspectivas.

Lugar de ejecución

El desarrollo de la investigación, se realizó a partir de las experiencias de la UNCP, el gobierno regional y algunos gobiernos locales.

Material y equipos utilizados

Los materiales y equipos utilizados durante el proceso de Investigación, fueron:

- bibliografía, textos recientes, propios y de bibliotecas particulares y de la universidad.
- uso de Internet y correo electrónico.
- útiles de escritorio propiedad del ejecutor.
- una computadora con software adecuado.
- movilidad para la recolección de datos.
- equipo humano expertos para aplicación de cuestionarios.
- otros.

RESULTADOS

Aspectos básicos del Sistema Nacional de Inversión Pública en el Perú y en América Latina

El presente trabajo de investigación aplicada, se orientó al análisis, diseño y recomendaciones de Políticas Administrativas, Económicas y Estrategias de Desarrollo del Sistema Nacional de Inversión Pública, que se aplica y desarrolla cada vez con mayor fuerza en el contexto de las instituciones públicas, que pertenecen al Gobierno Nacional, Sub Sector gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, en el contexto de modernización y globalización económica.

Análisis de los objetivos y alcances del SNIP en Latinoamérica

Una de las características es la referida a los objetivos, generados, se centran en la eficiencia del gasto (principalmente inversión e infraestructura) y donde la unidad de análisis es el proyecto y su ciclo. Esto plantea algunas inquietudes, ya que fija la eficiencia sólo en el nivel operativo, donde los niveles programáticos y los estratégicos no son abordados en términos de evaluación, lo que implica dejar sin análisis (toma de decisiones y análisis de sesgo entre otros) la variable instituciones y sus capacidades y con ello el diseño de los instrumentos utilizados en las transferencias.

Características básicas del marco legal, institucional, metodológico y operativo del SNIP

En la mayoría de los países de Latinoamérica, en los SNIP se distinguen los componentes legal, institucional y de procedimientos, metodológico, de capacitación y de sistemas de información. Estos comparten algunas características generales, pero se adecúan a la estructura política e institucionalidad de cada país. En los países que

cuentan con un SNIP existe legislación que regula su funcionamiento y que conforma un marco legal que norma su operación. Su objetivo es brindar el respaldo necesario para que el sistema pueda funcionar, definiendo las obligaciones y responsabilidades de las distintas instituciones involucradas. Los sistemas más recientes (por ejemplo Argentina, Guatemala, Perú y República Dominicana) cuentan con una ley específica que crea el SNIP y decretos reglamentarios que norman su operación.

Dado que los proyectos financiados vía concesión a privados no significan una erogación de recursos públicos, los SNIP no suelen registrarlos, aún cuando la existencia de garantías de rentabilidad mínima puede comprometer, a futuro, cuantiosos recursos. La no inclusión en algunos SNIP de los proyectos adelantados por municipios con recursos propios, debilita a éstos, ya que no es posible conocer el universo de proyectos a realizar en un territorio. Ello puede traer como consecuencia descoordinación entre entidades subnacionales y las de orden nacional, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y mal uso de recursos.

Principales ejes temáticos del sistema nacional de inversión pública

Los tres ejes temáticos principales del SNIP

La investigación comprende tres secciones principales definidas por el ILPES – Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, sobre las que redundará todo el trabajo. A continuación, se definirá brevemente los tres ejes temáticos que utiliza el ILPES, en el contexto de las economías de los países latinoamericanos y el Perú.

1. Primer eje temático: coordinación y fuentes de financiamiento

El manejo de las inversiones públicas ha sido objeto de diferentes análisis los cuales dan una mayor o menor relevancia a la orientación y efectividad del gasto, pero poco han trabajado la institucionalidad que debe existir para dar una efectiva orientación y ejecución a los recursos. El monto que año a año destina el gobierno a los gastos de capital representan un porcentaje importante de la totalidad del gasto público, pero su efectividad suele estar por debajo de la esperada, lo que incluso ha llevado a desestimar su importancia estratégica, reduciendo su participación dentro de la totalidad del gasto y “delegando” a la cooperación internacional el manejo de esta variable fiscal.

Sin embargo, uno de los aspectos encontrados como limitante a la efectividad del gasto, está relacionada con la sincronía del aparato burocrático creado alrededor de éste, que si bien con buenas intenciones, por lo general lleva a crear trabas en búsqueda de mayor calidad, como

metodologías complejas, comités, conceptos de varias entidades, entre otros: generando el efecto contrario en el mismo.

2. Segundo eje temático: funciones básicas de la planificación (Prospectiva y Previsión).

Los Sistemas de Inversión Pública son un conjunto de procesos e instrumentos que permiten articular la planificación de largo y mediano plazo con la de corto plazo a través del PMIP – Programas Multianuales de Inversión Pública, por lo que la forma en la que este defina sus instrumentos y procedimientos es vital para que esta función se cumpla. Sin embargo, este balance no siempre es fácil de lograr en la práctica, pues los sistemas suelen dar una mayor preferencia a la planificación de corto plazo, más exactamente al proceso presupuestario, o cuentan con instrumentos de planificación de mediano y largo plazo que carecen de herramientas operativas concretas que permitan crear el puente entre estos y la elaboración del presupuesto.

3. Tercer Eje Temático: ciclo programático (Plan - Programación de Inversiones - Programación Presupuestaria - Proyectos)

Como se ha venido estructurando dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública, el valor agregado de un sistema de inversiones radica en ser el enlace o la “bisagra” entre el sistema de planificación y el sistema de manejo financiero del sector público, de ahí que su articulación con los diferentes momentos identificados por estos otros sistemas es fundamental para su eficiencia, es decir con el ciclo programático.

Analizar el SNIP con la ayuda de las fases del ciclo programático, permite de manera ordenada visualizar la forma como este coadyuva a que las diferentes fases se articulen entre sí, permitiendo alcanzar objetivos de desarrollo definidos previamente.

Tendencia actual del sistema nacional de inversión pública en el Perú - normatividad

El objetivo de las Oficinas Regionales del MEF es, en su etapa inicial, brindar capacitación y asistencia técnica a los técnicos del Gobierno Regional y de los municipios locales en elaboración de estudios de preinversión bajo el enfoque del SNIP. Al respecto, el MEF se encuentra firmando convenio de cooperación interinstitucional con diversas Universidades del Perú, para capacitar a sus docentes así como a técnicos locales interesados en formular y evaluar proyectos de inversión pública. Asimismo, se canalizará a través de esta Oficina Regional los servicios que ya vienen brindando los residentes del SIAF en diversas ciudades del Perú.

La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) es el órgano de línea del MEF encargado de orientar, integrar, hacer seguimiento y evaluar los Planes Estratégicos Multianuales del Sector Público.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

REPORTE DEL BANCO DE PROYECTOS

Pertenece a: Sector Universidades
Unidad: UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DEL PERÚ

CÓDIGO SNIP – NOMBRE	NIVEL DE ESTUDIO	COSTO S/.
4586 – Const. Pozo Tubul ar CU	Perfil	450,750
6520 – Ampliac. Comed. Universit.	Perfil	158,690
7433 – Ampliac. Esc. Post Grado	Perfil	1'812,497
7599 – Mejor. Cercos Perimet.	Perfil	94,950
7797 – Ampliac. Aulas Satipo	Perfil	2'122,760
23471 – Impl. Labort. Aguas	Perfil	330,224
27207 – Const. Vered. y Jardines CU	Perfil	170,951
29677 – Const. Aulas Cs. Econ.	Pre - Factibilidad	5'331,158
29765 – Const. Cepre UNCP	Pre - Factibilidad	5'967,400
37303 – Impl. Planta Pil. Alimentos FAIA	Perfil	601,428
45641 – Const. Labort. Agrarias - El Mantaro	Perfil	5'988,828
45664 – Const. Labort. Facap - Tarma	Perfil	3'503,634
46268 – Equip. Gráfica UNCP	Perfil	1'445,936
47802 – Const. Cercos Perim. Junin	Perfil	379,273
61874 – Const. Planta Pil Innovac.	Perfil	5'712,983
FAIA 62294 – Mej. Comun. CU – El Mantaro	PIP Menor	53,029

Fuente: Reporte del Banco de Proyectos del MEF <http://ofi.mef.gob.pe>

Logros y deficiencias importantes del sistema nacional de inversión pública

Aportes y logros más destacados del SNIP

En los países en que los SNIP llevan mayor tiempo operando y se han consolidado, su impacto en distintos ámbitos de la gestión pública ha sido significativo. En particular cabe destacar que cuando, como parte de la implantación de un SNIP, se ha desarrollado un proceso de capacitación en formulación y evaluación de proyectos de carácter masivo, bien estructurado según niveles de aprendizaje (básico, intermedio y avanzado) y de largo aliento, se ha logrado crear una "Cultura de Proyectos" en el sector público. Tanto a nivel nacional como regional y local o municipal. Ésta se traduce en que todos los funcionarios relacionados con iniciativas de inversión manejan un lenguaje común en lo referente a proyectos y programas, tienen conciencia de la importancia de una buena preparación y evaluación y están comprometidos con hacer más eficiente y eficaz el uso de los recursos destinados a inversión. En este sentido cabe destacar los casos de Colombia y de Chile, donde las actividades de capacitación se han venido desarrollando en forma ininterrumpida por más de dos décadas, con activa participación del ILPES y de universidades locales en ambos casos.

Deficiencias y limitaciones más importantes del SNIP

Algunas experiencias de creación de SNIP han fracasado o nunca han levantado vuelo. En dichos casos el motivo usual ha sido la falta de apoyo político y/o la ausencia de programas de capacitación adecuados. Cuando ello ocurre, no sólo se han desperdiciado los recursos y el esfuerzo invertido en su desarrollo e implantación, sino que también se desprestigia al sistema. Ello redundará en que suelen transcurrir varios años antes de que se vuelva a intentar su creación, con la consiguiente pérdida en términos de eficiencia y eficacia de la inversión pública.

También influye en el éxito o fracaso de un SNIP la fortaleza o debilidad de las instituciones encargadas de su operación. Otro aspecto en que son débiles prácticamente todos los SNIP es en la integración entre lo público y lo privado.

Otro aspecto en que existe un potencial no explotado en la relación público-privado se refiere a la posibilidad de integración entre los SNIP y los Sistemas de Información sobre compras gubernamentales.

CONCLUSIONES

- Al nivel de avance de la Investigación se puede señalar que se ha abordado básicamente el desarrollo del Sistema Nacional de Inversión Pública en el país,

relacionado con la evidencia empírica y los aspectos prácticos del SNIP en el Gobierno Nacional y Gobierno Regional en el Departamento de Junín. En el Perú a partir del año 2007 se ha descentralizado el SNIP, con lo que se ha declarado viabilidad de más de 17,000 proyectos, monto superior a S/. 17,000 millones.

- La Universidad Nacional del Centro del Perú como parte del Gobierno Nacional, Sub Sector Gobierno Nacional, es dependiente del Sector de la Asamblea Nacional de Rectores y depende de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo que se puede concluir que en el aspecto legal, normativo, metodológico, entre otros se encuentra organizado adecuadamente, y a disposición del usuario se encuentra en la página Web del Ministerio de Economía y Finanzas. La UNCP tiene acceso al Banco de Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas. Hasta la fecha se ha declarado la viabilidad de 16 proyectos de inversión a diferentes niveles de estudio.
- Finalmente podemos asumir que existen diversos aspectos que caracterizan el SNIP en el Perú, comparativamente con varios países de Latinoamérica, algunos presentan características peculiares referentes a aspectos legales, jurídicos, normativos, procedimentales, casuística y otros.

LITERATURA CITADA

Banco Interamericano de Desarrollo – cursos de marco lógico y formulación y evaluación de proyectos. 2007.

Cepal – Ilpes. 2001. Informe de la Relatoría del Seminario de Alto Nivel Sobre Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: Balance de dos Décadas. CEPAL. Serie Manuales. Santiago de Chile. PP. 87.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social – Manuales y documentos de gestión.

Mideplan. 2003. Ministerio de Planificación e Inversión: Inversión Pública, Eficiencia y Equidad, Departamento de Inversiones. Santiago de Chile. PP. 142.

Motta, P., J. 2000. Administración de la estructura del SNIP en Chile. Documento de Trabajo – ILPES. Edit. Chile. Santiago de Chile. PP. 112.

Normatividad, Directivas, Manuales y Guías
Ortegón, Edgar. 2001. Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: Balance de dos décadas – Compendio General. ILPES. Santiago de Chile. PP. 131.

Pacheco, J. 2000. Roles y áreas de competencia de los organismos de planificación. Documento de Trabajo. Ilpes Chile. Santiago de Chile. PP. 48
Página de Transparencia

Serie Cepal - Ilpes. 2002. Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: Balance de Dos Décadas". Seminarios y Conferencias – Chile. PP. 94.
Transparencia de la Gestión Municipal

Villalobos, R. 2002. Sistemas nacionales de inversión pública de Argentina. CEPAL. Seminarios y conferencias. Chile. PP. 57.

Páginas especializadas.

<http://www.eclac.cl> – ILPES

<http://www.iadb.org> – BID

<http://www.mef.gob.pe> – MEF Perú

<http://www.munihuancayo.gob.pe> – M. Huancayo

<http://www.regionjunin.gob.pe> – Región Junín

<http://www.uncp.edu.pe> – UNCP Huancayo