

El Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP

Noticia

A principios de marzo sucedió lo que todos esperaban: el Ejecutivo observó el proyecto de Ley presentado por la Comisión de Economía del Congreso para modificar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). El proyecto, elaborado por la comisión de Economía que preside Jesús Alvarado, proponía dar mayor poder de decisión a las unidades ejecutoras de los gobiernos regionales y locales. Según trascendió, el Ejecutivo considera que el proyecto altera el equilibrio presupuestal y económico, y no toma en consideración las capacidades reales de los funcionarios regionales y locales.

Ideas Fuerza

- Los cambios propuestos otorgan mayor capacidad de decisión a los gobiernos regionales y locales.
- El problema real es el alto nivel de exigencia del SNIP.
- El proyecto de Ley no tiene nada de inconstitucional, pero tampoco ha sido formulado teniendo adecuadamente en cuenta los criterios que guían el Sistema.
- El temor declarado del gobierno es que los gobiernos regionales y locales aprueben toda suerte de proyectos sin mayor fundamento, incurriendo en gastos ineficientes fuera del control del MEF. No se puede descartar como motivación la resistencia a transferir competencias y recursos, es decir poder de decisión.
- Al no establecer topes para los proyectos que gobiernos regionales y locales pueden declarar viables no se toma en cuenta la gradualidad del proceso.
- La gradualidad así como los criterios para asumirla deben ser claramente explicitados y explicados a los gobiernos regionales y locales.
- Es básico invertir con mayor decisión en capacitar a los funcionarios de los gobiernos regionales, locales y también del gobierno central.

Análisis

El SNIP se creó en 2000 como un mecanismo para racionalizar la inversión pública. Depende de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La función del sistema es optimizar el uso de los recursos públicos de todas las entidades y empresas del Estado, mediante la evaluación de sus proyectos

de inversión con el fin de priorizar el gasto y asegurar inversiones eficientes y con un impacto real en la población.

Desde sus inicios el SNIP fue objeto de diversas críticas, especialmente de los gobiernos regionales y locales. Éstos señalaban que el sistema requería una sustentación técnica demasiado detallada. Por otro lado, desde la so-

Análisis

ciudad civil la crítica se centró en hacer que los gastos en, por ejemplo, proyectos de capacitación sean contemplados como gastos de inversión. Algunos gobiernos subnacionales y sectores de la sociedad civil han señalado que el SNIP es un factor que frena e incluso paraliza la inversión en regiones y localidades. Las limitaciones del SNIP sumadas a la escasez real de cuadros técnicos competentes en la evaluación y formulación de proyectos llevaron a una lenta ejecución de los gastos de inversión, en particular en aquellos gobiernos regionales o municipalidades que reciben importantes recursos por Canon y Sobrecanon.

Esta situación se ha ido revirtiendo con el tiempo. Desde el 2000 hasta la fecha se han promulgado normas para que las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) de los gobiernos regionales tengan mayores facultades para declarar la viabilidad de los proyectos. En 2004 una resolución ministerial del MEF autorizó a las OPI a declarar la viabilidad de proyectos que: i) se enmarquen en programas de Energía o Transporte Terrestre que requieran una inversión máxima de 6 millones de soles; ii) se enmarquen en otros programas con una inversión máxima de 4 millones de soles; iii) se enmarquen en las competencias de los gobierno regionales o locales; iv) hayan sido formulados por una unidad formuladora del propio gobierno regional y v) que no requieran financiamiento mediante crédito externo o con aval del Estado.

Si bien los gobiernos regionales han incrementado la cantidad de proyectos que aprueban, es cierto que al no poder aprobar proyectos de mayor envergadura, tienden a presentar proyectos de menor alcance. Estos avances no se han traducido en cambios sustanciales en la ejecución de las inversiones debido a que existen otros dos factores que generan demora: la elaboración de los expedientes técnicos a nivel constructivo y los procesos de adquisiciones y contrataciones.

Por otro lado, es cierto que las capacidades de los gobiernos regionales son débiles y que se debe seguir trabajando en la construcción de las capacidades para la evaluación de proyectos en regiones y localidades. Distintas evaluaciones del MEF han determinado que menos de la mitad de los proyectos aprobados por los gobiernos regionales hubieran sido aprobados por la instancia central del SNIP. Este dato, aunque puede matizarse,

debe servir para seguir evaluando el desempeño e invertir en la capacitación de los funcionarios regionales y locales.

¿Qué cambios se proponen esta vez?

El proyecto de Ley aprobado por la Comisión de Economía y observado por el Ejecutivo (con intervención de técnico del MEF) plantea la modificación de los artículos 2, 3, 9, 10, así como la introducción de un nuevo artículo respecto del texto de la Ley:

Amplía las responsabilidades de gobiernos regionales y locales en la aprobación de proyectos de inversión: El cambio principal es la ampliación de la responsabilidad de las unidades ejecutoras (lo que incluye a los gobiernos regionales y locales) en la aprobación de la viabilidad de los proyectos de inversión pública. Como se sabe, a los gobiernos regionales se les ha delegado la aprobación de proyectos de montos menores a cuatro millones de soles (o hasta seis millones para proyectos de energía y transporte terrestre), mientras que el límite para las municipalidades es de 750 mil soles.

Introduce diversas precisiones al funcionamiento del sistema: El proyecto de ley observado también precisa algunos aspectos relacionados con el funcionamiento del sistema. En la práctica, ello equivale a incorporar en la norma hechos que ya se venían constatando en la realidad:

La ley vigente considera como ámbito de aplicación a las entidades públicas, mientras que el proyecto lo reduce a los proyectos de inversión pública que las anteriores generen. De allí que se proponga el cambio de denominación de SNIP a SNPIP (Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública).

El proyecto de ley señala que la autoridad máxima normativa del sistema es el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) y ya no la Oficina de Inversiones como se indica en la norma vigente.

El proyecto de ley señala de manera explícita que los gobiernos regionales y locales forman parte del sistema, un importante reconocimiento que no estaba presente en la norma vigente.

Análisis

Establece límites y controles: Finalmente, el proyecto de ley establece algunos límites a las unidades ejecutoras que asumen la responsabilidad de declarar la viabilidad de proyectos de inversión pública, entre los que se puede mencionar los siguientes:

El MEF, a través de la DGPM, continúa siendo la máxima autoridad del sistema, cumpliendo una función normativa respecto de las fases del ciclo del proyecto y las funciones y atribuciones de los organismos que conforman el sistema (en especial de las Oficinas de Programación de Inversiones). También mantiene la función de aprobar el Programa Multianual de Inversión Pública de las unidades ejecutoras, decisión que sirve de marco para la posterior aprobación de los proyectos.

La selección del personal a cargo de las Oficinas de Programación de Inversiones en cada unidad ejecutora se realizará siguiendo el perfil que apruebe el MEF aunque la decisión de designar y contratar sigue en manos de los gobiernos regionales y locales.

Se precisa que las unidades ejecutoras no podrán declarar la viabilidad de proyectos cuya fuente de financiamiento provenga de operaciones de endeudamiento o que requieran aval o garantía del Estado. En estos casos, esta responsabilidad es asumida por la DGPM.

Se menciona que las unidades ejecutoras sólo pueden aprobar proyectos de inversión pública dentro del marco de competencias que la ley les reconoce.

Se establece que la Contraloría General de la República se encargará de determinar las responsabilidades de entidades y funcionarios que incumplan la ley.

Es claro que el proyecto de ley flexibiliza las condiciones del actual SNIP otorgando a las unidades ejecutoras, de los gobiernos regionales y locales, mayores facultades para intervenir en la definición de proyectos de inversión públicas. Desde la perspectiva del proceso de descentralización, esta operación resulta interesante en la medida que se integra a la ampliación de competencias de los gobiernos subnacionales. Esta medida les otorga el manejo de una herramienta que los puede convertir en gestores más eficaces del desarrollo de sus territorios.

En este debate se plantean dos elementos que po-

drían ser considerados de manera complementaria y no antagónica. Desde una perspectiva descentralista, conviene transferir de manera creciente competencias y recursos a gobiernos regionales y municipales tanto como establecer mecanismos para asegurar la solvencia técnica de la gestión de esos recursos. El riesgo radica en el mal uso que podrían hacer las autoridades locales o regionales de esta mayor autonomía forzando la aprobación de proyectos de dudosa rentabilidad económica y social.

¿Cuáles fueron las observaciones del MEF?

De acuerdo al oficio que observa el proyecto de ley, las principales objeciones son:

- El proyecto de Ley no considera la capacidad técnica real de las OPI regionales y locales, hoy abocadas a evaluar y aprobar proyectos pequeños en el ámbito de sus competencias.
- El proyecto de Ley altera el equilibrio económico y presupuestal de largo plazo al no establecer montos para la declaración de viabilidad de los proyectos de inversión pública.
- El proyecto de ley dispone que la responsabilidad por la evaluación y ejecución de los proyectos del gobierno regional y local recaiga en estas mismas instancias. Esta situación, de acuerdo al MEF, no garantiza una evaluación “objetiva y libre de discrecionalidad”.
- El proyecto de Ley es inconstitucional.

Conviene revisar puntualmente los argumentos empleados por el Ejecutivo:

La supuesta inconstitucionalidad del proyecto de Ley

Un primer argumento alude a la inconstitucionalidad del proyecto de Ley de modificación del SNIP.

La Constitución señala que el presupuesto se descentraliza de acuerdo a Ley. No hay contradicción puesto que, de haberse aprobado la modificación, ésta se hubiera convertido también en Ley.

Tanto la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada como la Ley de Bases de la Descentralización señalan que el proceso se hará: i) de manera progresiva y ii) bajo la conducción del Ministerio de Economía y

Análisis

Finanzas.

Lo primero ya se ha venido haciendo de manera progresiva mediante la delegación de facultades que incrementan los montos tope hasta los cuales los gobiernos regionales y locales pueden declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública. Desde el 2002 cuatro resoluciones ministeriales han ido estableciendo nuevos límites. En lo que acierta el oficio de observación es en señalar que el proyecto no señala estos topes presupuestarios. Al no establecer topes se podría deducir que el proyecto de Ley pretende la transferencia inmediata e irrestricta de la facultad para declarar la viabilidad de todo tipo de proyectos sin importar su monto.

Respecto a lo segundo, no habría tampoco contradicción puesto que en caso se hubiera aprobado el proyecto de Ley y análogamente a lo que ocurre en los procesos de transferencia de competencias en curso, los lineamientos siguen siendo dictados por cada Sector. En este caso, dar mayor autonomía a los gobiernos regionales y locales, de la manera señalada en el proyecto de Ley, no significa que el MEF pierda la conducción del Sistema de Inversión Pública.

Lo más importante, y que sin embargo no ha sido considerado por el Ejecutivo en su respuesta, sería que el proyecto de Ley pasa por encima del Sistema Nacional de Acreditación. La transferencia de la función de evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos de inversión sería una más de las funciones contempladas en la Ley y por lo tanto estaría sujeta a sus procedimientos y plazos.

El rol del Ministerio de Economía y Finanzas

Parte de la observación del Ejecutivo señala que el hecho de que Sectores y gobiernos regionales y locales asuman la función de evaluar los proyectos por ellos mismos formulados no garantiza una evaluación objetiva y libre de discrecionalidad. Aunque esto es estrictamente cierto, también lo es que el hecho que el MEF haga la evaluación no garantiza objetividad.

La viabilidad que declaran los gobiernos regionales

La respuesta del Ejecutivo señala enfáticamente que los gobiernos regionales han viabilizado proyectos de inversión pública por montos que sumados son mayores

a los que tienen en su Presupuesto Institucional Modificado (PIM). De acuerdo a esta información, el GR de Ancash ha declarado viable un monto de 248 millones de soles, mientras que su PIM asciende escasamente a 41 millones de soles. Pero eso no es todo, el caso más llamativo es el del gobierno regional de Apurímac que, según esta información, declaró viable proyectos por un monto mayor en 1,859% a su PIM en el 2005.

Sin embargo, una mirada más de cerca de estos datos aparentemente increíbles revela una realidad diferente. Los montos consignados como PIM de cada Gobierno Regional son correctos, pero los datos sobre los montos declarados viables por las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) de los GR son claramente exagerados. De acuerdo a la información del Sistema Nacional de Información Presupuestaria (SNIP) recopilada por el Sistema Vigila Perú –proyecto encargado de vigilar la descentralización en 15 gobiernos regionales- el costo total de los proyectos declarados viables por la Oficina de Planificación e Inversiones (OPI) de Ancash en 2005, asciende a 60 millones de soles, y no a 248 millones de soles.

Se pueden seguir encontrando disparidades entre la información presentada por el Ejecutivo en su oficio y la información que maneja Vigila Perú, en base a datos del mismo MEF. Para el GR de Arequipa, por ejemplo, el oficio dice que se han declarado viables 145 millones de soles mientras que Vigila Perú este monto es de 69 millones.

¿A qué se deben estas cifras “infladas”? Lo que puede estar sucediendo es que el Ejecutivo tome en consideración no sólo lo que la OPI del GR declara viable, sino también lo que declaran viable las OPI de todos los sectores y gobiernos locales en el departamento y que esté sumándolo todo.

Por otro lado, no olvidemos que algunas municipalidades, sobre todo las pequeñas que no cuentan con Unidades Formuladoras ni con OPI, a menudo solicitan al Gobierno Regional de su departamento que viabilicen y evalúen sus pequeños proyectos como si fueran propios.

En suma, lo presentado en la respuesta al proyecto de Ley parece tomar en cuenta “erróneamente” todo lo que declare viable el GR -aunque éste no haya formula-

Análisis

do los proyectos- presentando así un mal indicador para juzgar la capacidad de planificación de los GR. Por último, no creemos que sea incorrecto tener un alto número de proyectos viables si precisamente son proyectos de calidad los que hacen faltan. Además, el ritmo de su ejecución será determinado por las transferencias a cada GR, controladas por el mismo MEF.

Adicionalmente, el Ejecutivo señala que esta situación podría generar una presión por recursos dirigida hacia el Gobierno Nacional de parte de las regiones, afectando así el equilibrio presupuestal. Consideramos que este argumento es débil puesto que dicha presión existe y seguirá existiendo al margen de la ley en discusión. Recordemos que es el Ejecutivo quien asigna los presupuestos regionales cada año y tiene en sus manos el decidir si hay incrementos presupuestales o no.

La calidad de los proyectos de inversión pública y las capacidades regionales

Una evaluación hecha por el MEF entre 2002 y 2003 encontró que, a pesar de que los gobiernos regionales registraron un alto cumplimiento en los aspectos formales del proceso de declaración de viabilidad, la calidad de contenido de los estudios de preinversión de los proyectos de inversión pública era discutible. En total, 94.8% de los gobiernos regionales cumplieron con los requisitos formales pero sólo 32% de dichos proyectos fue declarado “conforme” de acuerdo a los criterios de calidad del MEF. Es decir, se trataba de proyectos de escasa calidad. Evidentemente, es necesario dar una mirada más cercana a la evaluación de los indicadores y criterios de calidad del MEF, aunque creemos que este estudio, hecho público en 2003, es un buen punto de partida para analizar y modificar la realidad de las regiones y municipalidades.

Un dato interesante de dicho estudio señala que aunque podría parecer que los Sectores del Gobierno debieron obtener calificaciones virtualmente perfectas en los aspectos formales del proceso de declaración de viabilidad, esto no es así. Antes bien, los Sectores obtienen 94.4% de cumplimiento en el aspecto formal, apenas debajo de los gobiernos regionales. Lo más saltante, sin embargo, es que consiguen 57% de conformidad en cuanto a la calidad de los proyectos. Esto como ejemplo de que no sólo hace falta capacidad en los gobiernos regionales sino en las OPI del conjunto de la adminis-

tración pública.

Al respecto cabe recordar lo que dice la Ley de Bases de la Descentralización en su artículo 14. Por el principio de selectividad en las transferencias se debe tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva determinada con criterios técnicos objetivos. Estos criterios no han sido claramente establecidos hasta el momento. Pero, más importante aún, los esfuerzos de capacitación del MEF son claramente insuficientes (Ver cuadro 1).

Cuadro 1.

Tipo de Capacitación	Número de eventos		Personas capacitadas	
	2004	2005	2004	2005
Talleres de Capacitación GR y GL	18	26	2357	2080
Asistencia Técnica	22	1	473	40
Talleres a GR en análisis de riesgo	2	3	70	105
Empresas prestadoras de servicio de saneamiento	0	2	0	80
TOTAL	42	32	2900	2305

Fuente: Oficio de respuesta al proyecto de Ley de modificatoria del SNIP.

De acuerdo a la información que tanto los talleres de capacitación como los talleres de análisis de riesgo reportan, notamos que no se ha avanzado significativamente. Mientras tanto, la cantidad de la asistencia técnica disminuye drásticamente.

La cantidad de personas capacitadas también sufre un retroceso. Es legítimo preguntarse si este descenso puede ser coherente con una estrategia de fortalecimiento de capacidades, teniendo en cuenta además, la alta rotación del personal del Sector Público, señalada por el mismo MEF.

Análisis

Conclusión

Aunque muchas de las observaciones del Ejecutivo al proyecto aprobado por el Congreso son fundadas, es claro que no son siempre contundentes. Conviene recordar que, desde el mismo gobierno central, también se ha vulnerado la estabilidad del SNIP que es lo que se señala querer resguardar celosamente. Entre el 2003 y el 2005 ocho Decretos Supremos, seis de ellos del MEF, han exonerado proyectos de inversión pública del control del SNIP. Entre éstos destacan la ampliación y remodelación del estadio Max Austin de Iquitos y la Carretera Interoceánica Perú-Brasil-IIRSA-SUR.

Lo claro es que el proyecto de Ley no ha sido formulado adecuadamente por la Comisión de Economía del Congreso, cediendo ésta quizás a la presión política de actores regionales, locales y lobbies de empresas de construcción por cambios en el Sistema Nacional de Inversión Pública. Siendo cierto que es necesario avanzar hacia la descentralización del Sistema, también es cierto que las propuestas deben garantizar un adecuado mecanismo de evaluación y control del gasto público. La experiencia nos pone en la agenda la necesidad de descentralización y hacer más participativa la gestión de los recursos del Estado, junto con garantizar su calidad y eficacia.

Referentes clave

Milton Von Hesse – Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

Luis Thais – Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.

Epifanio Baca – Grupo Propuesta Ciudadana.