



RESUMEN EJECUTIVO

Hacia un nuevo modelo para
mejorar la gestión de las
inversiones descentralizadas



RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

Hacia un nuevo modelo para mejorar la gestión de las inversiones descentralizadas

* Obra colectiva

Editado por

Grupo Propuesta Ciudadana
Jirón María Parado de Bellido 150 Magdalena del Mar, Lima 17
998 342 992
www.propuestaciudadana.org.pe

Responsable de informar:

Jean Paul Benavente García

Cuidado de edición

Nelly Carrasco Camones

Diseño y diagramación

www.digitalworldperu.pe

Primera edición: diciembre de 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-13580

Tiraje: 1000 ejemplares

Se terminó de imprimir en:

Sinco Diseño E.I.R.L.
Jr. Huaraz 449, Breña

QR estudio completo



Con el apoyo de:

 Natural Resource Governance Institute



Implementado por

 giz
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Los más de veinte años ya transcurridos del siglo XXI han traído reformas significativas en la gestión descentralizada de los recursos provenientes de rentas extractivas en el Perú. De hecho, el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, instaurado a inicios del siglo mediante reformas constitucionales, transfirió competencias y responsabilidades a las jurisdicciones regionales y locales. El principal objetivo de estas reformas fue generar mayor eficiencia en el sector público, delegando poderes políticos para la toma de decisiones en los diversos ámbitos territoriales del país y asignando responsabilidades de gasto a sus respectivos niveles de gobierno.

En este contexto, se implementó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que en el 2016 se reemplazó por el Invierte.pe y cuya finalidad era ordenar y organizar el gasto de inversión, e incorporar a los gobiernos regionales en el proceso. Adicionalmente, se establecieron un conjunto de políticas como la Ley del Canon (2001), orientadas a transferir obligatoriamente los ingresos provenientes de la minería y los hidrocarburos a los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las universidades públicas, con el fin de reducir la oposición local a las actividades extractivas y fomentar un desarrollo más equitativo en dichos territorios.

No obstante lo avanzado, estas reformas han enfrentado limitaciones y estancamientos en su implementación, o han sido modificadas con el tiempo, con lo que ha surgido importantes desafíos para alcanzar los objetivos inicialmente planteados. El documento, cuyo resumen presentamos aquí, se planteó el objetivo de analizar y sugerir propuestas de política pública para mejorar la gestión descentralizada de las inversiones



financiadas con recursos provenientes de las rentas extractivas en los gobiernos regionales y locales. La metodología seguida para lograr este objetivo fue la conformación de un grupo de expertos que identificase y discutiera los factores influyentes en materia de desarrollo territorial; descentralización;

asignación, distribución y uso de rentas extractivas; y planificación y gestión de las inversiones. Estos hicieron énfasis en temas más específicos de la programación, la formulación, la evaluación, la ejecución y la puesta en operación de las inversiones.


La conclusión principal a la que nos llevó este ejercicio de análisis y discusión es que se requiere de “UN NUEVO DISEÑO DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE INVERSIONES”

Que consolide la descentralización y se enfoque en la desconcentración económica y la delegación del poder político, así como en la clarificación de competencias y funciones según la tipología de los territorios. Además, debe permitir romper con los paradigmas conceptuales relacionados con las brechas presupuestales en la gestión de inversiones y su correspondiente gasto corriente, así como reconsiderar el destino de los recursos más allá de la mera construcción de infraestructura pública. De hecho, debe hacer posible repensar el uso de los recursos provenientes de canon y regalías en términos de servicios públicos y diversificación productiva, asegurando que estos aspectos estén integrados con la planificación territorial.

En particular, planteamos que este nuevo diseño de gestión de las inversiones públicas se

consolide mediante la integración de los sistemas administrativos; el cambio del enfoque del ciclo de proyectos por compartimentos estancos hacia procesos concurrentes y secuenciales que adapten estrategias de gestión fast-track; la utilización de espacios de participación ciudadana, y la existencia de incentivos y fondos de estabilización/ahorro para lograr mayor predictibilidad, transparencia y gobernanza en la gestión de inversiones descentralizadas.





A continuación, presentamos este nuevo diseño, estableciendo los aportes más determinantes que reorienten las políticas públicas de inversiones en el sentido planteado.

Primero

Una evaluación del modelo vigente de gestión de inversiones

En principio, se plantea una breve revisión de la situación de los modelos de inversiones implementados y sus resultados tras más de veinte años de operación. Por un lado, tengamos en cuenta que los recursos del canon y regalías transferidos han superado los 90 000 millones de soles, y se han destinado a municipalidades, gobiernos regionales y universidades públicas de las regiones donde se explotan los recursos naturales que los generan. Asimismo, los datos disponibles del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) muestran que, desde 2000, se cuenta con más de 253 000

inversiones registradas, tanto en el SNIP (105 307), que estuvo vigente quince años, como en el *invierte.pe* (147 786), que está por cumplir ocho años.

De los proyectos de inversión incorporados en la última actualización de la Programación Multianual de Inversiones (PMI) del *invierte.pe*, en su cartera de inversiones, el 61.3% (36 611) son inversiones no previstas, es decir, proyectos con cargo a un saldo de balance o recurso por transferencia, a los cuales se les asigna un mínimo presupuesto, con cargo a conseguir más recursos en el proceso. De este modo, se incorporan nuevos proyectos (no previstos) a la PMI y se genera un círculo vicioso de proyectos inconclusos, que crecen año tras año. Asimismo, de las 9147 inversiones programadas en la PMI para la culminación de su ejecución física o su liquidación, 6359 (69.5%) carecen del control del trámite de registro de cierre, hecho que sugiere que estas inversiones aún no están contribuyendo al anhelado

cierre de brechas. Al final de cuentas, todo ello refleja un bajo desempeño en la gestión de inversiones de los tres niveles de gobierno.

En la formulación, aproximadamente 13 805 inversiones en los tres niveles de gobierno presentaron excesos entre las fechas del registro del proyecto y su viabilidad o aprobación si se considera que el tiempo razonable entre ambos procesos es de 24 meses. Asimismo, el 38.8% de las inversiones en el ámbito nacional presentaron un costo que excede en un 15% el aprobado en el expediente técnico (ET). Más preocupante aún es que, de las 157 544 inversiones revisadas, el 18.2% (28 700) llevan más de diez años en ejecución y no tienen cuando acabar. Finalmente, se observa que 12 148 inversiones (5.4%) presentan una diferencia superior al 40% entre su avance financiero acumulado y el avance físico de ejecución. Los datos presentados son un claro indicador del fracaso del modelo de gestión de inversiones vigente.



Segundo

Principales propuestas sugeridas por el grupo de expertos

El nuevo diseño del sistema de inversiones debe considerar un conjunto de reformas que mejoren la asignación, distribución y uso de los recursos provenientes de las rentas extractivas y, en particular, de los recursos públicos. A este respecto, cuatro aspectos deben tenerse en cuenta:

- 1. La tipología de los territorios**, en relación con la cual se deben definir responsabilidades específicas para cada nivel de gobierno, según el tamaño y especialización de los proyectos, y asignar responsabilidades que consideren su heterogeneidad y permitan que los distritos vinculados directamente con la actividad extractiva aceleren la ejecución de sus inversiones;
- 2. La planificación territorial**, que debe identificar las potencialidades de cada territorio de manera integral y vincularse con la PMI y el presupuesto;
- 3. La integración de los sistemas administrativos**, para facilitar/agilizar el proceso de ejecución de las inversiones públicas en lugar de restringir y obstaculizar punitivamente el gasto; y, finalmente,
- 4. La gobernanza y participación ciudadana**, para superar el abuso del mecanismo de inversiones no previstas, evitar la discrecionalidad y promover una mayor transparencia e integridad en la gestión de las inversiones.

Esta nueva orientación busca promover proyectos que otorguen una mayor participación presupuestal a los componentes intangibles o misionales, y fomenten una gestión integral y sostenible. Al incluir el capital intangible y humano en la ecuación de la inversión, se potencia la capacidad de las regiones para innovar, adaptarse y crecer de manera diversificada y competitiva. En este sentido, se debe invertir en proyectos públicos que identifiquen las potencialidades de cada territorio de manera integral, que estimulen la solución de los cuellos de botella



Fuente: Diario El Peruano

Al incluir el capital intangible y humano en la ecuación de la inversión, se potencia la capacidad de las regiones para innovar, adaptarse y crecer de manera diversificada.

de las cadenas productivas y reorienten la concepción de los proyectos en función al desarrollo y la diversificación productiva.

Asimismo, se deben implementar fondos de estabilización/ahorro de inversiones que utilicen las brechas de ingresos recaudados y programación presupuestal, así como los ingresos extraordinarios generados en periodos de boom minero. Del mismo modo, se debe generar normatividad para implementar instrumentos financieros que optimicen los ingresos de los gobiernos locales y regionales con altos ingresos por canon y regalías, y fomenten el desarrollo económico y social. Estos fondos deben ser administrados con criterios y parámetros para el uso de mecanismos financieros (ahorro, endeudamiento, apalancamiento, etc.) en favor del nuevo diseño del sistema de inversión pública.

La modernización y especialización en la gestión de proyectos requiere de una organización

que se alinee con la gestión de inversiones y que implemente instancias articuladas de gestión de proyectos en la estructura de los diferentes niveles de gobierno para hacer más ágil y eficiente la cadena de valor de la provisión de bienes y servicios públicos. En este sentido, se debe modificar la ley del *invierte.pe* en función a la articulación de los sistemas administrativos y a la nueva Ley de Contrataciones del Estado. Este objetivo supone, entre otros, los siguiente cambios:

- (1) **insertar el enfoque del “trabajo colaborativo”** para agilizar los procedimientos en las distintas fases del ciclo de inversiones;
- (2) **hacer seguimiento y evaluación** permanente de la ejecución del gasto de inversión; y, finalmente,
- (3) **adaptar herramientas** como la oficina de gestión de proyectos (PMO por sus siglas

en inglés) y el modelado de información de construcción de proyectos (BIM por sus siglas en inglés), entre otras, que deben implementarse de la mano con el ordenamiento, saneamiento y solución de los cuellos de botella que se presentan en los procedimientos del proyecto al interior de las instituciones para que se conviertan en experiencias exitosas.

En el ámbito de la gestión de proyectos, se conoce que las etapas deben incluir la programación, la formulación, la evaluación, el diseño, la ejecución y la operación. Sin embargo, dado que no existen perfiles ni ET perfectos, es crucial que estos elementos se integren en procesos tanto secuenciales como paralelos para implementar una estrategia de gestión fast-track. Este enfoque optimiza el uso del tiempo y los recursos durante la ejecución del proyecto.

Tercero: El nuevo modelo de gestión de inversiones (propuesta de política pública)

Dado que el problema público central es la “limitada gestión de las inversiones descentralizadas”, que tiene como efecto la “ineficiente provisión de bienes y servicios públicos”, se deben ensayar diversas alternativas de solución. A continuación, las presentamos algunas fundamentales, agrupadas en cuatro ejes que deberán ser incorporados en la reforma y/o modificación del marco normativo vigente:

1. Eje de rediseño institucional:

- (i) modificar el marco legal y las directivas para articular las inversiones con los demás sistemas administrativos;
- (ii) reestructurar las organizaciones públicas para una gestión interconectada y transversal de las inversiones;
- (iii) modificar el marco legal y las directivas para orientar las

inversiones a cerrar brechas de servicio y de impacto territorial; y, finalmente,

- (iv) revisar exhaustivamente el marco normativo con el objetivo de identificar y eliminar aquellos incentivos que obstaculizan la cooperación interinstitucional.

2. Eje de asignación eficiente y transparente de recursos:

- (i) asegurar recursos de gasto corriente de manera eficiente para la puesta en operación de las inversiones;
- (ii) asignar recursos para la gestación y ejecución de las inversiones; y, finalmente,
- (iii) reorientar el sistema de control con una perspectiva holística que incluya su participación en todas las etapas de la cadena de valor de la inversión pública.

3. Eje de fortalecimiento de recursos humanos:

- (i) implementar estrategias de retención de talento con

compensación adecuada, en la lógica de servidores civiles para las inversiones, y

- (ii) fomentar la creación de equipos multidisciplinarios para que se puedan gestionar las inversiones de manera concurrente y secuencial.

4. Eje de innovación del sistema de inversiones:

- (i) reconceptualizar el ciclo de inversiones con procesos fast-track y trabajo colaborativo;
- (ii) optimizar los procesos de formulación y evaluación de expedientes técnicos de manera concurrente;
- (iii) adoptar un enfoque integrado de la cartera de inversiones con criterio territorial; y, finalmente,
- (iv) fortalecer las capacidades institucionales para incorporar modelos y herramientas internacionales (PMO, BIM, contratos flexibles, etc.).



Socios del Grupo Propuesta Ciudadana



Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social Norte



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional



Centro Peruano de Estudios Sociales



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado



Centro de Investigación Social y Educación Popular



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

☎ 998 342 992

✉ contacto@propuestaciudadana.org.pe

🌐 www.propuestaciudadana.org.pe

📍 Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar, Lima

✉ @prop_ciudadana

📘 [grupopropuestaciudadana](https://www.facebook.com/grupopropuestaciudadana)

📺 [Grupo Propuesta Ciudadana](https://www.youtube.com/channel/UC...)