

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 20

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas

Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Inversión pública: avances y retrocesos

Carlos Giesecke

Lo que se mostrará va a estar dividido en dos secciones; en primer lugar, un recuento de lo que ha sido la visión con la cual se ha estado trabajando en el MEF en el tema de proyectos públicos, dentro del cual hoy en día también se toma como contenido el desarrollo de la infraestructura en las asociaciones público privadas; y, en segundo lugar, las próximas acciones que deben ser priorizadas para lograr una mejora en la inversión y, con ello, mejor calidad en los proyectos públicos.

VISIÓN ESTRATÉGICA DE LAS INVERSIONES

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se crea a mediados del año 2000, diseñado para atender en un comienzo a siete sectores donde se veía que se concentraba el 87% de la inversión pública; más adelante, se pasó a tener en cuenta al resto de sectores, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Asimismo, se obliga a todos los proyectos que buscan entrar al presupuesto a tener una declaratoria de viabilidad. A su vez, poco tiempo después, aparece la Ley de Bases de la Descentralización (año 2002), la cual incluye a las 26 regiones y los 65 gobiernos locales dentro del SNIP, agregando mayor dificultad al procesamiento de la cantidad de información. Es de este modo que se necesitó hacer ciertas modificaciones en cuanto a la visión de tamaño del SNIP, tratando de promover capacitaciones que permitieran tener mayor cantidad de recursos humanos; sin embargo, no se modificaron los objetivos del mismo, es decir, tratar de evitar proyectos con grandes inversiones que no obtienen resultados, sino que solo representan grandes gastos. Más adelante, en el año 2007, se da la descentralización del SNIP cuando se aplica una lógica en donde el MEF no revisa los proyectos, excepto aquellos que cuentan con financiamiento. Aquellos que no tienen financiamiento del MEF

son los que se hacen con recursos propios. Son los mismos sectores, regiones o municipios los que declaran viables sus proyectos y no necesitan permiso para su ejecución. En otras palabras, cuando no hay financiación del MEF, se debe seguir su normativa, pero la opinión del mismo no es vinculante. Si las normas no son respetadas por la respectiva organización pública, el MEF tiene la potestad de deshabilitar el proyecto.

Por otro lado, la estructura actual de la Dirección General de Política de Inversiones es singular, en tanto innova con una dirección ejecutiva y cuatro direcciones distintas, siendo esta una estructura recién creada en marzo de 2011. En primer lugar, se encuentra la dirección de política y programación de inversiones, la cual tiene como idea establecer una cultura de visión a mediano plazo con proyectos estratégicos, preparando una programación del proyecto; es decir, cuándo dar inicio al estudio y revisar la viabilidad, cuándo iniciar las licitaciones, cuándo ejecutar el proyecto y cuándo se empieza a brindar el servicio. En segundo lugar, una dirección de inversión pública, en donde se revisa y evalúa la calidad de los proyectos. En tercer lugar, una dirección de inversión privada, en donde se ve a las asociaciones público-privadas. Y, finalmente, la dirección de normatividad, metodologías y capacitación a cargo de la cual se encuentran los especialistas de asistencia técnica en las diferentes regiones del país.

Dicho esto, la Dirección General de Política de Inversiones ha venido trabajando en la mejora y modernización de procesos en donde, por un lado, se está avanzando en el tema de la transparencia; es decir, el acceso universal a los estudios y su evaluación, evitando que se atente contra la institucionalización al declararse viables muchos proyectos sin que exista una evaluación visible. Por otro lado, se tiene una tasa social de descuento para proyectos ambientales en donde se trata de compensar proyectos de larga maduración. Además, el proceso de pre inversión se ha reducido a dos niveles de estudio, desapareciendo los estudios de pre factibilidad como proceso burocrático pero no como análisis. A su vez, se está implementando un sistema de seguimiento de la inversión pública, el cual promueve comités de seguimiento en los distintos sectores, regiones y localidades. Finalmente, se ha trabajado en un desarrollo metodológico y de simplificación de las guías.

Un punto final a aclarar es lo que se viene trabajando en cuanto al tema de las asociaciones público-privadas. Esto funciona sobre una base en donde el grupo privado aporta el capital y se hace la contribución pública pagando el cofinanciamiento obtenido. Sin embargo, lo que hay que mantener es el

concepto de buen nivel y calidad del proyecto desde una lógica de objetivos, en donde se mantenga el nivel del servicio para el sector público y se tenga buena rentabilidad para el sector privado. Para ello, se debe dar una adecuada transferencia de riesgos hacia los socios privados, incentivando el financiamiento. Con el fin de mejorar en este proceso, se crea PROCOMPITE en 2008, el cual promueve fondos concursables que, si bien representan solo el 10% del presupuesto de la inversión de los gobiernos regionales y locales, se está promoviendo que sean destinados a propuestas productivas.

PRÓXIMAS ACCIONES EN EL SNIP

Se está buscando sobre todo actualizar valores ya existentes dentro del sistema. En primer lugar, una actualización y estimación de parámetros en cuanto al precio social de la divisa, valor social del tiempo de viaje y mano de obra no calificada. En segundo lugar, en cuanto a política de inversiones, se busca, por un lado, el identificar proyectos y estrategias de política de inversión pública en los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales y, por otro lado, establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados e impacto de las políticas de inversiones. En tercer lugar, en cuanto a la evaluación ex-post, campo en el que se tienen solo algunos estudios y al que aún falta desarrollar como práctica, se busca evaluar la eficiencia en el uso de recursos, la eficacia e impacto en los beneficios, la sostenibilidad y pertinencia de los proyectos de inversión pública. Finalmente, se busca implementar el uso de nuevos instrumentos y herramientas metodológicas como servicios ambientales y metodología para el reemplazo de activos.

A manera de conclusión, se deben tomar en cuenta algunos retos para seguir trabajando. El gran objetivo es actualizar el modelo desarrollado desde el 2000 con el fin de que sea un modelo constructivo y operativo junto al modelo metodológico. A su vez, se deben usar las capacidades que se tienen y no se usan para el mejor desarrollo institucional, sobre todo a nivel municipal. Asimismo, se deben evaluar las externalidades y afianzar la presencia del Estado donde no la hay. Además, se tiene que empezar a considerar una evaluación por costo de oportunidad. Y por último, todo debe apuntar a generar una cultura de medición y evaluación en el trabajo diario.