

10 AÑOS del SNIP

y retos hacia el 2021



Auspicia



PRESENTACIÓN

Ismael Benavides | Ministro de Economía y Finanzas

EL SNIP HA INSTAURADO UNA CULTURA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS

En estos últimos diez años, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) ha sido un instrumento fundamental para el desarrollo de nuestro país, debido a que ha instaurado una cultura de evaluación de proyectos que comprende el análisis de su rentabilidad social y económica, así como su impacto real en el bienestar de la población.

Hoy en día, al evaluar los resultados de esta década del SNIP, muchos funcionarios nacionales e internacionales que estudian los progresos del Perú coinciden en señalar que la aplicación de un sistema de inversión pública basado en la evaluación técnica de los proyectos, con una programación muy clara de las inversiones, ha hecho posible lograr resultados favorables.

Precisamente, la publicación que hoy ponemos en sus manos contiene los aportes y análisis que diversos ponentes nacionales e internacionales efectuaron en el marco del Encuentro “Balance del SNIP en el Perú a los 10 Años de su creación y retos hacia el 2021”, desarrollado en Lima el 2 de Julio de 2010, organizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM).

En los últimos diez años, se declararon viables proyectos de inversión pública que representan más de 123 mil millones de nuevos soles, de los cuales cerca del 70% corresponden a inversiones de Gobiernos Regionales y Locales. En ese mismo periodo, la inversión pública ejecutada ha alcanzado cifras de más de 92 mil millones de nuevos soles, lo que significa que existe una alta correspondencia entre la ejecución y el otorgamiento de viabilidad a los proyectos.

Es preciso resaltar que, en el año 2009, la ejecución de la inversión, en todos los niveles de Gobierno, alcanzó la cifra récord de más de 20 mil millones de nuevos soles lo cual representó el 5.3% del PBI. De este monto, la inversión realizada por los Gobiernos Regionales y Locales representó el 62% del total. En otras palabras, casi dos terceras partes de la inversión total fueron ejecutadas por los Gobiernos Subnacionales.

El contexto en el cual se ha desarrollado el SNIP ha sido favorable debido al crecimiento económico de los últimos años; sin embargo, también existió un proceso de retroalimentación: contar con un sistema de inversión pública ayudó a desarrollar proyectos que, a su vez, han dinamizado la economía.

A principios de la última década, la inversión pública representaba el 3.1% del PBI, mientras que para este año, se espera que ese porcentaje sea de 6.2% y, en el mediano plazo, cercano al 6.5%. La inversión pública, además de contribuir con objetivos macroeconómicos, tiene un efecto inmediato en el bienestar de la población y en la gobernabilidad del país. Por ello, la meta es lograr que esta inversión represente no menos del 6% del PBI anual.

“NUESTRA META ES LOGRAR QUE LA INVERSIÓN PÚBLICA REPRESENTÉ AL MENOS EL 6% DEL PBI ANUAL, LO QUE CONSTITUIRÍA UN CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS”.

Esta meta significa un cambio estructural en la asignación de los recursos; queremos mantener ese nivel porque sabemos que acompañará al desarrollo de la inversión privada. Adicionalmente, el contar con proyectos viables nos permite una mayor integración

de los mercados de nuestras regiones y, así, una verdadera integración al mundo.

Asimismo, otro factor de vital importancia para el fortalecimiento del SNIP ha sido la descentralización del mismo que se inició en el año 2007. A partir de ese momento, los Gobiernos Regionales y Locales cuentan con la autonomía necesaria y se encuentran facultados para otorgar la viabilidad a los proyectos que se financian con recursos que no involucren endeudamiento.

En el marco de lo expuesto, y ante un crecimiento muy dinámico de la inversión pública, el desafío del SNIP a futuro está en continuar y acentuar el fortalecimiento de las capacidades con el fin de generar proyectos de inversión de calidad, evaluarlos adecuadamente y realizar un eficiente seguimiento de su ejecución así como una eficiente evaluación *ex post* de su impacto.

Cabe mencionar que el MEF, en coordinación con otros ministerios y entidades internacionales, brinda asistencia



técnica a la mayoría de los Gobiernos Regionales y a algunos Gobiernos Locales. En total, ha realizado alrededor de 2157 eventos de capacitación en todo el país.

Los logros del SNIP son evidentes. Sin embargo, debemos tener presente que se trata de un sistema en evolución y desarrollo continuo, y que es muy importante estudiar e incorporar nuevos conceptos. Hay variables que antes no se tomaban en consideración, como, por ejemplo, el análisis del riesgo y la prevención de desastres. Hoy en día, se está haciendo posible que el SNIP incorpore esa variable, lo que resulta de vital importancia en un país como el nuestro, que presenta una alta exposición a fenómenos naturales. El SNIP tiene que adecuarse a estas necesidades.

Asimismo, el SNIP debe tener en cuenta el impacto del cambio climático y la conservación del medio ambiente. Tenemos que lograr que ambos aspectos sean parte del lenguaje diario a la hora de evaluar los proyectos y de llevar a cabo su implementación. En la misma dimensión, es importante que los proyectos incorporen los impactos sociales y las externalidades positivas que generan.

Finalmente, es necesario impulsar los proyectos relacionados con innovación y tecnología. Hemos pasado de una situación en la que la inversión estaba dirigida a cubrir la infraestructura básica a una inversión que sirve de herramienta para fomentar y sostener la competitividad del país, y ello representa un gran reto.

Estos son algunos de los temas que ya se viene trabajando en el SNIP porque se quiere tener un sistema que tenga un impacto cada vez más importante en el desarrollo del país y que contribuya a reducir las brechas en la provisión de los servicios básicos que demanda la población. Así llegaremos al 2021 con un nivel de desarrollo mucho más alto.

Por último, quiero reconocer a la ex Ministra Mercedes Araoz en cuya gestión se llevó a cabo este importante certamen. Esperamos que la presente publicación facilite el análisis del funcionamiento del SNIP en la última década y permita, sobre todo, perfilar cursos de acción para lograr el mayor impacto posible en la población, especialmente en aquella que se encuentra en situación de pobreza.

SUMARIO

2		Ismael Benavides
4		Ernesto Fontaine
7		Javier Abugattás
8		Eduardo Aldunate
10		Edgar Ortégón
12		Arlette Beltrán
13		Milton Von Hesse
14		Carlos Casas
18		Máximo Torero
20		Fidel Jaramillo
21		Livia Benavides
22		Juan Sosa
23		Eleonora Silva Felipe Saavedra
24		Gustavo Capello Diego Dorado
25		Javier Velásquez Quesquén
26		Feria SNIP

Dirección Editorial: DGPM-MEF • Edición General: Héctor Agui • Redacción: Alejandro Arce • Diseño y Diagramación: Sara Arca • Fotografía: MEF, Silvia Neyra, Carolina Alva, Aktiva • Corrección de estilo: María Eugenia Trujillo.



EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA CONTRIBUYE AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

ERNESTO FONTAINE*

El modelo más aceptado para explicar la expansión económica es aquel que postula que la tasa de crecimiento depende, en parte, del porcentaje del producto que va a la inversión y de la productividad de esta inversión. El modelo postula que si el país invierte el 15% de su producto y la productividad media del capital es 6%, la tasa anual de crecimiento atribuible a la inversión es 0,9% por año. Y si la inversión aumenta al doble, por ejemplo, si aumentamos la inversión del 15% al 30%, también se duplica la contribución de la inversión al crecimiento económico, es decir, sube a 1.8%.

Lo extraordinario —y muy poco destacado hasta los años sesenta— es que, si duplicamos la productividad de la inversión, también aumenta al doble la contribución del capital al crecimiento económico. Seguimos invirtiendo nada más que el 15%, vale decir, consumiendo el 85%, pero ahora, en vez de producir una rentabilidad de 6%, la aumentamos al 12%. Cuando vi esto por primera vez me llamó mucho la atención: aumentando la disciplina y la rentabilidad de la inversión se puede conseguir, sin mayor sacrificio, el mismo aumento en el crecimiento económico.

“AUMENTANDO LA DISCIPLINA Y LA RENTABILIDAD DE LA INVERSIÓN SE PUEDE CONSEGUIR, SIN MAYOR SACRIFICIO, EL MISMO AUMENTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO”.

La tasa de crecimiento depende de la cantidad que el sector privado le destina a la inversión y de su rentabilidad, más la tasa de inversión del sector público y su rentabilidad. El

Estado peruano va a invertir el 6% del producto, que es una cantidad realmente enorme y, por lo tanto, será muy importante evaluar bien esas inversiones del sector público peruano.

¿Cómo hacemos para que la rentabilidad de la inversión de los privados se refleje en una rentabilidad real para el país y no solo en una rentabilidad privada para Juan?

Se deben evitar los que llamo “precios mentirosos”, pues pueden llevar a que “lo que es bueno para Juan sea malo para el país”. Por ejemplo, un subsidio al consumo de la energía eléctrica es un precio mentiroso para el privado, pues paga un precio por la energía que es menor que el que le cuesta al país. Ello puede llevar a que una actividad intensiva en el uso de energía eléctrica resulte siendo buena para el privado pero mala para el país.

Hasta mediados de los años ochenta, en la mayor parte de los países latinoamericanos existía un sinnúmero de precios mentirosos, especialmente en la producción de bienes sustitutivos de importaciones.

¿Cómo aumentar la tasa de rentabilidad del sector público?

Es necesario identificar sectores de alta rentabilidad social donde, “por su naturaleza”, los precios de mercado no sean lo suficientemente atractivos como para que Juan quiera emprender negocios en ellos.

Uno de los sectores con mayor rentabilidad social es la educación primaria o básica, e incluso la prebásica, que tiene rentabilidades para el país (es decir, rentabilidades sociales o nacionales) mayores al 30%. Debido a la pobreza que caracteriza a ciertas áreas geográficas, Juan no querrá instalar escuelas en ellas. El Estado debe establecer mecanismos para que hacerlo sea un buen negocio para Juan. En Chile se logra mediante un subsidio a la demanda: por cada niño pobre que asiste un día a clases, el Estado le paga a Juan un determinado monto.

“LA RENTABILIDAD SOCIAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y PREBÁSICA ESTÁ SÚPER DEMOSTRADA, Y, POR TANTO, NO SE TIENE QUE EXIGIR LA EVALUACIÓN DE ESOS PROYECTOS”.

La rentabilidad social de la educación básica y prebásica está súper demostrada, y, por tanto, el SNIP no tiene por qué exigir la evaluación de esos proyectos. Lo que debe interesar es que las escuelas sean de un tamaño y localización óptimos, y que estén dotadas con profesores y materiales que conduzcan a los resultados esperados ¡para todos los niños de un país!

Esto nos lleva al tema de las “necesidades básicas”. Una necesidad básica es aquella que, si no se satisface, pone en peligro la vida y la calidad de vida y sobrevivencia de las personas, de modo que la comunidad está dispuesta a pagar para que todos satisfagan un nivel mínimo de lo que ella reconoce como necesidades básicas. Entre estas necesidades, se encuentran un consumo mínimo de calorías y proteínas (nutrición básica), educación básica y

prebásica, salud básica y vivienda básica. La sociedad debe definir los niveles mínimos para la satisfacción de cada una de estas necesidades.

Por definición, el valor o el precio que la sociedad le asigna al hecho de que los pobres lleguen a satisfacer sus necesidades básicas es mayor que el precio privado. Entonces, hay actividades en las cuales el beneficio social es mayor que el privado.

La evaluación social o nacional de los proyectos de inversión del sector público debe hacerse a partir del momento en que estos se presentan a nivel de ideas, cuando pueden ser fácilmente rechazados con *“back of the envelope calculations”*.

A nivel de perfil, todavía resulta muy fácil rechazar los proyectos malos, porque no hay todavía compromisos, no hay promesas electorales, etc. Para el SNIP, el concepto de “inversión” debe incluir también los fondos para estudios de preinversión, como también fondos para ejecutar obras físicas. Por ejemplo, no deben autorizarse fondos para un estudio a nivel de perfil si es que no hubo antes una aprobación del proyecto a nivel de idea, ni fondos para un estudio de prefactibilidad si no hubo antes uno a nivel de perfil que sugiriera que el proyecto para el cual se están pidiendo estos fondos era un buen proyecto. Hay que trabajar fuerte a nivel de perfil, pues es ahí donde está la fuerza del SNIP: parar los proyectos malos a nivel de perfil.

Pasados a nivel de prefactibilidad, creo que es quizá la última instancia en que se puede fácilmente rechazar un proyecto malo. Mi experiencia es que, formulados ya a nivel de factibilidad, “no los para ni Jesucristo”, pues son muchos los intereses y expectativas que se han creado. A lo más, se podrá aprobar su postergación y, quizá, afectar su tamaño.



Oí que en el pasado hubo bastante oposición a este sistema, quizá porque se estaba trabajando con proyectos a nivel de factibilidad, debido a lo cual se crean muchos enemigos: se atrasa innecesariamente su ejecución y su rechazo es, en la mayoría de los casos, políticamente imposible.

Es importante maximizar el valor actual de los beneficios netos sociales (VABNS) del proyecto, para lo cual en algunos casos es necesario establecer el momento óptimo para iniciar su ejecución. Tengo entendido que ahora el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial ya no preguntan tanto cuál es el VABNS de una carretera, sino cuál es el momento en que tiene que ponerse esta carretera en funcionamiento. Este es el caso de los proyectos cuyos beneficios crecen con el tiempo calendario. El momento óptimo de ponerlos en operación es aquel año para el cual sus beneficios son iguales al costo social del capital: $B1 = rK$, donde “r” es la tasa social de descuento y “K” es el valor capitalizado de la inversión al comienzo del año uno.

Existen proyectos cuyos costos de inversión suben año por año; por ejemplo, los “costos por molestias durante la construcción” de una obra vial. En este caso, el año óptimo para que entre en operación es anterior al indicado en el párrafo anterior.

La responsabilidad del SNIP es calcular o mandar a calcular los tres precios sociales básicos: el tipo de cambio social, la tasa social de descuento y el precio social de la mano de obra.

El tipo de cambio social, dadas las reformas arancelarias en la mayoría de los países y los correspondientes TLC, no difiere hoy tanto de su valor privado como lo solía hacer hace una o dos décadas.

En cuanto a la tasa social de descuento, debido al mayor acceso de nuestros países al mercado financiero internacional, tiende a ser menor que la productividad marginal del capital en el sector privado, salvo países con alto “riesgo de país”. Debe calcularse para dos o tres años en adelante. Por ejemplo, todos sabemos que hoy la tasa social de descuento está muy baja y que debe subir.

“EL ESTADO PERUANO VA A INVERTIR EL 6% DEL PRODUCTO, QUE ES UNA CANTIDAD ENORME Y MUY IMPORTANTE QUE VA A AFECTAR LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PAÍS”.


Finalmente, el precio social de la mano de obra quizá debe calcularse para distintas regiones en el Perú, y no hacerlo únicamente para un año. Estamos en crisis, hay problemas de desocupación, pero sabemos que las crisis pasan y, por lo tanto, habrá cambios en este indicador.

Para que el SNIP sea efectivo y cumpla su tarea de aumentar la tasa de crecimiento de los países, se requiere una férrea voluntad política de parte de las más altas autoridades del Gobierno, muy en especial del Presidente de la República. Proyecto que no está bien evaluado, no debe ser ejecutado.

Los felicito por la perseverancia que han mostrado en estos diez años y por el apoyo que han recibido siempre de las más altas autoridades del país.



** Experto en evaluación social de proyectos y profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile*



ES CLAVE CONTAR CON PERSONAL CALIFICADO PARA ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES

JAVIER ABUGATTÁS*

Debo comentar dos aspectos de la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo relacionados con la inversión pública y las asociaciones público-privadas. Primero, reiterar la importancia de la operación, mantenimiento y reposición en los servicios actuales y futuros que requieren intervención pública; y, segundo, subrayar la importancia de las capacidades del personal para lograr los mejores resultados al menor costo posible.

Diariamente observamos el inaceptable nivel de servicio que tenemos en distintos sectores, como en salud o transporte terrestre, a pesar de ciertas mejoras. Por ejemplo, no hemos logrado asegurar las actividades principales del programa materno neonatal, cuya prioridad está establecida normativamente desde hace más de diez años. Tampoco logramos asegurar el mantenimiento rutinario de las vías (nacionales, departamentales, vecinales y de herradura). Acabo de experimentarlo en un viaje a Huancavelica.

¿Qué deberíamos hacer? El primer paso es aclarar cómo usar mejor todos los activos disponibles del Estado antes de invertir en nuevos activos. Si no puedo operar, mantener y reponer, significa que no soy capaz de gestionar los activos que hay. Entonces ¿para qué voy a invertir en un activo nuevo?

Un segundo punto son las concesiones público-privadas como mecanismos para invertir más y mejor. Constituye un riesgo enorme no calificar bien al personal para evaluar estos temas complejos. En el pasado reciente, en el MEF tuvimos que traer expertos internacionales porque no teníamos personal con experiencia en evaluar las transferencias de riesgos al privado, cómo este asume el riesgo de la operación o cuándo el subsidio que se estudia entregar es indispensable. La asociación público-privada y el sistema de concesiones son temas de gran importancia para la competitividad en los próximos años; pero aún en las autofinanciadas necesitamos contratos que definan responsabilidades y recursos que aseguren el mejor valor al comparar lo público y lo no público.

En cuanto a la asignación de recursos, es importante mantener una perspectiva multianual de costos totales, beneficios y riesgos. No repetamos lo que pasó en el sector público en la época de los ochenta con la deuda externa: comprometer al país en obligaciones de largo plazo sin asumirlas conscientemente, sin definir con claridad las prioridades para el futuro de toda la población. Para determinar tales prioridades necesitaremos personal más calificado, con el que aún no contamos. Ya se ha mencionado que tenemos deficiencias para el ciclo de proyectos típico que está a cargo de entidades públicas. El asunto es más complejo e interesante cuando participa un privado que debe asumir riesgos y asegurar el mejor valor generado para los recursos comprometidos. Entonces, captar, retener y lograr el personal necesario tienen una importancia nacional, regional y local. No tenemos todavía personas capaces de ver regulación y riesgos de largo plazo en estas alianzas público-privadas.

Finalmente, para ambos aspectos se requiere seguimiento, evaluación y mejora continua en políticas y en asignación de recursos para el funcionamiento y para la inversión. Tenemos sistemas funcionales y administrativos que no usamos adecuadamente. Tenemos el SNIP, el SIAF y los sistemas sectoriales, pero no los estamos usando. Prestar la debida atención a ambos aspectos exige un enorme cambio de mentalidad que aún no se observa. En la práctica, ello debería significar, por ejemplo, que ni un solo kilómetro de vía útil se quede sin mantenimiento adecuado y que ningún neonato se quede sin la atención de acuerdo a los estándares durante los primeros treinta días de vida. Si existen restricciones, estas deben exponerse claramente en una programación multianual para los próximos cinco y diez años.

“SI NO PUEDO OPERAR, MANTENER Y REPONER, SIGNIFICA QUE NO SOY CAPAZ DE GESTIONAR LOS ACTIVOS QUE TENGO. ENTONCES ¿PARA QUÉ VOY A INVERTIR EN UN ACTIVO NUEVO?”

* Ex Viceministro de Economía



ES CRUCIAL DIFUNDIR EL ROL DEL SNIP EN LA POBLACIÓN

Antes de volar de Chile rumbo al Perú para este Encuentro, me animé a preguntar ¿sabe usted qué es el Sistema Nacional de Inversión en Chile? Se lo pregunté al taxista, a las chicas que me atendieron en la empresa aérea, al policía de Migraciones, a mi compañero de vuelo, a la jefa de cabina... y descubrí que nadie lo conoce. Llegué al Perú e hice la misma pregunta a todos los que me encontré en el camino, sin que tampoco nadie supiera de qué le estaba hablando. La conclusión es que el ciudadano común no conoce el SNIP, y eso es grave. Los beneficiarios finales de la existencia de un SNIP debieran ser sus principales defensores, pero, si no lo conocen, ¿cómo podrían apoyar su existencia? Ahí ya tenemos una tarea pendiente.

Respecto a los desafíos para el 2021, transmitiré algunas ideas en base a mi experiencia en distintos países de la región, en distintos SNIP. Por un lado, los ministerios que ejecutan el gasto ven al SNIP como una traba y no como una ayuda a su gestión. El problema es que no hemos sido capaces de convencer a los ejecutores del gasto de que esto es importante y que les conviene a ellos, no solo al MEF o a Hacienda, sino a todo el sector público.

De otro lado, debemos preocuparnos por aprovechar la información sobre los costos de operación que se estimaron en la evaluación y que se registran en los bancos de proyectos. Dicha información no pasa al sistema presupuestal del país, por lo que se pierde. Debería haber un vínculo que permita que, una vez que se aprueba una inversión, se capture inmediatamente la información sobre los gastos de operación y pase a los presupuestos

plurianuales, de modo que tengamos siempre en consideración lo que costará en el futuro operar y mantener los proyectos.

Asimismo, hay un pobre aprovechamiento de la información registrada en los bancos de proyectos. Si uno compra un libro en Amazon o un repuesto para su camioneta en Estados Unidos por Internet, ellos inmediatamente registran qué tipo de libros me gustan o qué tipo de repuestos necesitare según el año del vehículo e, inmediatamente, comenzarán a enviar publicidad. No se trata de que el SNIP mande publicidad, pero hay información muy útil ahí: ¿en qué sector se están produciendo las mayores diferencias entre el VAN (Valor Actual Neto) estimado a priori y el VAN resultante de una evaluación ex post? ¿Dónde están las mayores diferencias entre los montos solicitados o indicados en la evaluación socioeconómica y los montos finales de inversión por los que se solicita presupuesto? Eso permitiría detectar dónde se requiere apoyar más, cuál es el costo promedio de las carreteras en determinada zona del país, comparar esos costos con los que se estimaron en las evaluaciones, etcétera. Hay, pues, mucha información en el banco de proyectos que no se aprovecha del todo.

“LOS BENEFICIARIOS FINALES DE LA EXISTENCIA DE UN SNIP DEBIERAN SER SUS PRINCIPALES DEFENSORES, PERO, SI NO LO CONOCEN, ¿CÓMO PODRÍAN APOYAR SU EXISTENCIA? AHÍ YA TENEMOS UNA TAREA PENDIENTE”.

Por otro lado, debemos tener una mayor fortaleza frente a los ataques que se ven en la prensa contra los SNIP. Esta fortaleza la tendremos si contamos con el respaldo de las autoridades políticas y también de la gente, del ciudadano de la calle. Aquí en el Perú existe un sitio web que recibe comentarios positivos y negativos sobre el SNIP, donde se mencionan los proyectos que han sido rechazados, entre otros temas. Y quienes publican son aquellas personas que quieren ejercer, por lo menos, su derecho al “pataleo”. ¿Por qué no puede este mismo *blog* ser parte del SNIP? Algunos tendrán razón, otros no, pero perdemos una información muy útil, con muy buenas ideas muchas veces, por no darles espacio a los ciudadanos.

Respecto a los precios sociales, aun cuando actualmente las diferencias con los precios privados no son tan drásticas como hace algunas décadas, hay que revisar y calcular esos valores con frecuencia. Deberíamos contar con un buen modelo, actualizar algunos parámetros todos los años y, cada tres o cuatro años, actualizar el modelo. No podemos hacer el estudio una vez y seguir diez años con los mismos precios sociales.

El profesor Fontaine acuñó un término que me gusta mucho: los “precios mentirosos”, que yo lo extendería a los “VAN mentirosos”, ya que los VAN se reportan como valores ciertos cuando, en realidad, son la mejor estimación disponible fruto de una larga serie de supuestos que, de no cumplirse, pueden llevar a que el VAN *ex post* esté muy lejos del estimado *ex ante*. Un estudio llevado a cabo por expertos finlandeses muestra cómo mientras más grande es el proyecto, mayor la probabilidad de que estemos subestimando los costos y sobrestimando los beneficios. Pero las metodologías en uso en la mayor parte de los SNIP se olvidan del riesgo, serio problema que constituye un desafío que debe ser abordado.

En cuanto a la capacitación, esta tiene que darse a todo nivel. Está muy bien que capacitemos a cinco mil funcionarios para que aprendan a utilizar las metodologías, a calcular un VAN social, a utilizar el banco de proyectos, etcétera. Pero también debemos tener gente con mayor nivel de conocimiento y desarrollar cursos más avanzados que formen la élite que va a garantizar el desarrollo futuro del sistema. Me alegra ver que en el Perú se trabaja mucho con las universidades, las cuales imparten maestrías que duran un año o más. No basta con cursos de tres meses, debemos tener cursos extensivos como los tienen el Perú, México y Colombia.

Por último, volviendo a la inquietud inicial, debemos ganar respaldo popular. ¿Cómo “vendemos” los SNIP? Un ciudadano común piensa así: “¿Y a mí qué me importa el SNIP? ¿Qué me importa su eficiencia, qué me importa su eficacia?”. Y a ese ciudadano debemos decirle que sí tiene que importarle, porque eso significará que tendrá

un mejor servicio de salud para su hijo, mejor educación, mejores oportunidades de desarrollo; y todo eso, con los mismos recursos, sin necesidad de que le cobren más impuestos.

Debemos reportar la información de modo que el ciudadano común la entienda. Yo soy ingeniero civil y puedo entender lo que se dice en los documentos de los proyectos, pero el ciudadano común no entenderá nada. Por ello debemos presentarle los proyectos de otra manera; por ejemplo, con un modelo tridimensional de la obra, que es muy fácil de hacer con un *software* gratuito en Internet. Hay muchos proyectos que mejoran e incluso bajan sus costos cuando se someten a una discusión ciudadana. Pero si no le damos la oportunidad a la ciudadanía de conocer bien el proyecto y opinar, estamos perdidos.



Ocho máximas para el SNIP

- 1) No pretenderás evaluarlo todo.
- 2) Evaluarás todo lo que sea importante evaluar (incluyendo, por ejemplo, los proyectos que son asociaciones publico-privadas y que requieren garantías del Estado).
- 3) Formarás y perfeccionarás evaluadores, pues, sino, el SNIP se transformará en una burocracia.
- 4) Serás consciente de tus limitaciones. No me digas que el VAN asciende a 24'525,300, sino que el VAN está entre 23 millones y 25 millones con una probabilidad de 90%. Reconozcamos dónde hay imprecisiones.
- 5) Dirás la verdad, ya que es muy importante no perder la confianza.
- 6) Te ganarás el apoyo de las autoridades políticas, quienes son las que toman las decisiones. Si no lo haces, desaparecerás.
- 7) Te darás a conocer a tu pueblo porque él es el usuario final, quien se beneficiará con el SNIP.
- 8) Evolucionarás, aprovechando las nuevas tecnologías que vayan surgiendo.

* Experto, Área de Políticas Presupuestarias y Gestión ILPES/CEPAL

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS INVERSIONES ES CLAVE PARA CRECER Y REDUCIR LA POBREZA

EDGAR ORTEGÓN*



Quiero comenzar destacando algunos hechos concretos: primero, existen algunos países que carecen de una visión, de un horizonte para dentro de diez o veinte años. No han podido construir ese horizonte, hacia dónde van, ni tampoco cuáles son sus grandes metas. No han construido un vínculo entre sus procesos de planificación y mucho menos lo han integrado con las políticas públicas.

Segundo, en América Latina no podemos olvidar nuestro gran desafío: de 553 millones de latinoamericanos, 180 millones aún son pobres porque sus ingresos son de solo dos dólares diarios; y 71 millones de pobres, que representan el 13% de nuestra población, viven en la indigencia. Esa es la gran responsabilidad de un sistema como el SNIP: mejorar la calidad de nuestra inversión.

Tercero, tenemos una medalla de oro: América Latina es la región más desigual del mundo, y el coeficiente de Gini se ha mantenido en 0,52, casi la perfecta desigualdad en los últimos quince años. En contraste, el de los países de la OECD es de 0,34.

Además, tenemos otro desafío: existen políticas de transferencias condicionadas en todos los países. ¿A dónde nos va a llevar la dependencia de estos programas? Veamos su magnitud: en Argentina son un millón y medio de familias; en Brasil, doce millones cubiertas por Bolsa Familia; en Colombia, tres millones; Chile tiene 268,000 familias atendidas; en El Salvador, Red Solidaria involucra

120,000 familias; Guatemala, 300,000; Honduras, con el Programa de Asignación Familiar cubre a 100,000 familias; y México, con el Programa Oportunidades, a cinco millones. En total, más de cien millones de personas que dependen de transferencias monetarias con corresponsabilidad. La gran pregunta es: al terminar estos programas, ¿estas personas salen de los programas o salen de la pobreza? Sin embargo, hay que reconocer el impacto positivo en la reducción de los niveles de pobreza. Brasil y México, por ejemplo, son dos ejemplos exitosos. Pero la focalización como medio tiene un límite frente a la visión universal de la política social.

Otro ejemplo que me parece dramático: en Mesoamérica, que incluye todos los países de Centroamérica (Panamá, Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua), y todos los estados del sur del México, la diferencia de estatura por desnutrición entre un niño que nace en la pobreza y uno que tiene el privilegio de nacer en el seno de una familia rica es de seis centímetros. Hasta tal extremo está llegando la pobreza en nuestra región. El mensaje es de responsabilidad y de manejo de prioridades con una herramienta como el SNIP.

En la famosa consulta de San José, en la cual participaron el Banco Mundial, el BID y otras agencias, se hicieron más de mil ochocientas consultas, varias de ellas a premios Nobel de Economía y a los economistas más sobresalientes de América Latina. La idea era que se establecieran prioridades para la inversión pública a fin de que los Gobiernos fijaran su máxima atención, entre ellas el desarrollo infantil



temprano (que tiene alta rentabilidad social) y el desarrollo de programas de nutrición. El análisis costo-beneficio de estos programas muestra una altísima prioridad. La inversión en un seguro médico universal y en mejorar la calidad de la educación también mostró un peso enorme en la encuesta y en los estudios costo-beneficio. Pero hubo otro planteamiento muy interesante: crear una agencia de evaluación de políticas y programas, ello debido a que los países no están realizando mediciones de impactos, de resultados, o del efecto de las políticas sobre la población.

Un tema adicional que aún no hemos tomado en serio en los SNIP es el de los altos costos de transacción y la corrupción en la ejecución de los proyectos. Gestionar un proyecto tiene unos costos de transacción muy altos reflejados en la negociación y en los contratos. Y si bien el SNIP no es el único responsable, tiene que velar por el cumplimiento en la asignación de los recursos de acuerdo con lo aprobado en montos, calidad, tiempo y cobertura.

Los SNIP deben fortalecer los mecanismos de seguimiento físico y financiero. Esta es una falencia que atenta contra la calidad y los resultados de la inversión. No tenemos un departamento que supervise oportunamente la marcha y el cumplimiento de las metas de los proyectos. Hay países que han dado respuesta a este tipo de diagnóstico y que nos sirven de ejemplo: Brasil, Chile y Colombia son buenos referentes.

En Brasil, como parte de la gran reforma del Estado, se tomaron ciertas medidas. La primera consistió en juntar tres cabezas que estaban sueltas: la de gestión, la de presupuesto y la de planificación, y se creó un superministerio. La segunda fue la Ley de Responsabilidad Fiscal que contempla, a partir del SNIP, una unión de intereses entre el gasto y el tributo, dado que debe haber corresponsabilidad entre la parte tributaria y la parte del gasto. Y por último, un incentivo: la integración entre el plan y el presupuesto por resultados a partir del año 2000.

El Perú tiene hoy unos 24,000 proyectos con una cartera aproximada de doce mil millones de dólares, pero surge la misma gran pregunta: ¿cuál es el impacto del valor público que se está generando con esta cartera de proyectos? Aquí no estamos empleando el concepto de “valor público”. Cuando se dice que al SNIP no se le conoce o que no se ven los resultados, que la gente no lo percibe como algo beneficioso, significa que no ha generado un valor público. Ese valor público se mide en términos de la percepción de bienestar, de que se está aportando algo a la ciudadanía. Si se nota un divorcio entre las cifras macro y la percepción de la gente sobre su situación, sobre sus necesidades básicas insatisfechas, eso quiere decir que no hemos generado un “valor público”. Ahí hay un gran trabajo por hacer.

¿Cómo se puede mejorar el concepto de “valor público” en el SNIP? Tiene que percibirse o reflejarse el beneficio de esta herramienta en las regiones, y que no queden 24,000 proyectos sin percepción de valor público en lo individual y en lo colectivo. Existen varias formas de hacerlo: articulando mejor las demandas colectivas, interpretando mejor las necesidades de la ciudadanía, priorizando la lucha contra la pobreza e impulsando la coordinación entre los actores protagónicos, especialmente en las regiones. En suma, buscando una mayor articulación de objetivos.

En definitiva, valor público y desempeño del SNIP van de la mano. El valor público es un asunto de percepción. La herramienta, desde el punto de vista técnico o metodológico, puede estar funcionando muy bien; pero, si la población no lo percibe, algo pasa. Los datos objetivos de las estadísticas tienen que coincidir con los datos subjetivos de la percepción de los ciudadanos. Si no coinciden, quiere decir que hay un problema que debe ser corregido.

“DE 553 MILLONES DE LATINOAMERICANOS, 180 MILLONES AÚN SON POBRES Y 71 MILLONES VIVEN EN LA INDIGENCIA. ESA ES LA GRAN RESPONSABILIDAD DE UN SISTEMA COMO EL SNIP: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INVERSIÓN”.

* Ex Director de ILPES/CEPAL y profesor de la Universidad de Alcalá de Henares



ARLETTE BELTRÁN*

EXISTEN DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

Los objetivos básicos de un sistema nacional de inversión pública son cuatro: asignar eficientemente los recursos públicos, garantizar la efectividad del gasto de inversión, maximizar el impacto final de los proyectos sobre las poblaciones beneficiarias y garantizar la disminución de los déficits en servicios básicos e infraestructura productiva.

Si contrastamos estos objetivos teóricos con la evolución del sistema a nivel de América Latina y, específicamente, del Perú, veremos una serie de debilidades y dificultades. La primera es la cobertura parcial del sistema en términos del ciclo del proyecto, muy concentrado en la preinversión en desmedro del seguimiento y evaluación de resultados. No existe una cultura de evaluación ex post.

En segundo lugar, tenemos los problemas asociados con la delegación de la declaración de viabilidad frente a la debilidad institucional de ciertos Gobiernos Regionales y Locales para responder a los requerimientos del sistema y a todo el ciclo del proyecto en general. Adicionalmente, es preciso considerar que las dificultades en torno a la inversión pública van más allá de los distintos tipos de evaluación que hay que realizar y el momento en el cual esta se debe efectuar. Una vez que los proyectos son declarados viables, surge una serie de dificultades para ejecutarlos. Basta mencionar que, en el año 2009, la ejecución de Gobiernos Regionales y Locales apenas llegó al 60% de los

presupuestos inicialmente programados. Además, se debe resaltar la peligrosa desvinculación entre la ejecución física y la financiera, con un desproporcional rezago de la segunda.

El profesor Fontaine nos dijo que la conexión entre inversión y crecimiento se facilita cuando aumentamos la productividad tanto privada como pública. Su receta, en el primer caso, consiste en sincerar los “precios mentirosos”, y, en eso, creo que hemos avanzado bastante como país.

Es en lo que se refiere a la productividad pública donde veo que nos queda mucho por hacer, principalmente identificar los sectores de alta rentabilidad social y los proyectos que garanticen que esta rentabilidad se maximice. Ello nos lleva a aceptar la urgencia de realizar un análisis de necesidades prioritarias, cambiantes y distintas entre regiones y a nivel de sectores, donde prime la mirada integral y el desarrollo sostenible.

Lo óptimo sería lograr que este análisis integral de prioridades nos dijera cuáles son los sectores en los que debe invertirse en cada localidad, con qué tipo de proyectos, y en qué dimensión temporal. Ya solo quedaría evaluar estos proyectos “preaprobados” en lo que se refiere, como bien dice el profesor Fontaine, a su tamaño y localización óptimos (con todo el análisis de riesgos que ello conlleve), así como con respecto al mejor momento para iniciarlos.

* Decana de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico

ES DEMASIADO COSTOSO NO INVERTIR EN MANTENIMIENTO

MILTON VON HESSE*



Trabajé en el MEF desde la época preSNIP, cuando muchas veces los titulares de los pliegos presupuestales justificaban un proyecto de inversión con una lámina de PowerPoint o con una simple ayuda memoria. En aquella época, los técnicos no contábamos con un marco normativo que nos permitiera exigirles a los políticos criterios mínimos de eficiencia económica para justificar la inversión pública. Teníamos que recurrir a ideas económicas simples —pero poderosas— para convencer a las máximas autoridades de la conveniencia, o no, de ejecutar determinado proyecto. Recuerdo, por ejemplo, que en los días previos a las reuniones anuales con la cooperación internacional —especialmente la bilateral— nosotros teníamos la posibilidad de expresar nuestro punto de vista, aunque muy brevemente. Más de una vez, ese punto de vista debíamos expresarlo hasta al propio Presidente de la República.

La realidad ha cambiado sustantivamente. Hoy en día, somos un país más institucionalizado. La creación del SNIP ha contribuido a establecer una cultura de proyectos. Las decisiones de inversión se toman sobre la base de criterios más técnicos y con mayor transparencia. La obra ya no debe ser el objetivo de la inversión, sino el servicio que va a proveer el proyecto. No nos hemos dado cuenta de los cambios: hace unos años poder registrar, por ejemplo, cuánto se invertía en un sector era una adivinanza con una probabilidad de respuesta bastante baja. Sin embargo, hoy día podemos ir al SIAF para informarnos claramente sobre cómo, en qué y dónde se está invirtiendo.

Quiero referirme a un tema muy importante: el cuidado que debemos tener en los próximos años para asegurar la

sostenibilidad de las inversiones ya realizadas como país. En el 2005, efectuamos un estudio para estimar cuánto se necesitaba para que lo que habíamos invertido en los últimos años en infraestructura se mantuviera operativo durante su vida útil. Encontramos que debían ser unos 800 millones de dólares al año, aproximadamente. Cuando analizamos el presupuesto nacional de ese año, partida por partida, apreciamos que los sectores destinaban menos de 300 millones de dólares al año a operación y mantenimiento. De esa forma, anualmente se generaba un déficit financiero de 500 millones en operación y mantenimiento. Y, como ustedes saben, cada dólar que hoy ahorramos en mantenimiento representa más de un dólar de inversión en rehabilitación y recuperación.

“CADA DÓLAR QUE HOY AHORRAMOS EN MANTENIMIENTO REPRESENTA MÁS DE UN DÓLAR DE INVERSIÓN EN REHABILITACIÓN Y RECUPERACIÓN”.

En la actualidad, con el apoyo de la Universidad del Pacífico, estamos realizando evaluaciones de rentabilidad y eficiencia de la inversión pública. De pronto, se descubre que se destinan muchos recursos a determinados sectores y regiones que no contribuyen a concretar las metas de acceso a los servicios públicos. Entonces, nos preguntarnos cómo es posible que centenares de millones de dólares en un sector, no contribuyan a aumentar la cobertura de un servicio. Y la respuesta es que probablemente estamos invirtiendo en reponer aquello que ya habíamos construido porque no le hicimos mantenimiento. Creo que este es un reto urgente para el MEF en los próximos años.

* Ex Director General de Programación Multianual del Sector Público

HOY TRABAJAMOS PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD DE LAS INVERSIONES

CARLOS CASAS | VICEMINISTRO DE ECONOMÍA



En el marco de la conmemoración de los diez años de creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), es preciso hacer una evaluación y plantear los retos del SNIP para el año 2021. Si bien cumplir diez años implica una suerte de “graduación” en inversión pública, es necesario seguir especializándonos e ir mejorando cada vez más el Sistema para adecuarlo a las necesidades del país. Este es un objetivo que tenemos como Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) e, incluso, existe un consenso a nivel de Estado peruano en torno a él. Igualmente, debemos definir los retos del SNIP para el 2021, año del bicentenario de nuestra Independencia.

Durante los últimos años, el Perú ha mostrado un crecimiento sostenido: es el séptimo país en el mundo con mayor expansión económica entre los años 2002 y 2009, periodo en que nuestro crecimiento acumulado llegó a cerca del 60%. Ahora, debemos seguir avanzando y haciendo sostenible nuestro crecimiento. En este sentido, uno de los temas claves es la provisión de infraestructura. Si queremos pasar de la situación en la que estamos actualmente a una todavía mejor, con una senda de crecimiento aún más favorable, tenemos que cerrar las brechas de infraestructura, y eso significa aumentar los niveles de inversión pública.

Si hacemos una revisión de los datos históricos, tenemos que entre los años 2000 y 2009 el PBI per cápita creció a un promedio de 3.8%. Así, podemos concluir que nuestra coyuntura es una de las más favorables, y que estamos recuperando los niveles que tuvimos en los años sesenta. Por su parte, la tasa de pobreza nacional, que ascendía a 54% a inicios de la década actual, se ha reducido en veinte puntos porcentuales, de manera que hoy estamos en 34%. Si bien es un avance, aún falta mucho por hacer.

El reto es lograr mantener ese ritmo de reducción de la pobreza y de crecimiento del país, lo que precisa mejorar la competitividad y productividad de las inversiones públicas y privadas. Y a eso, justamente, nos estamos abocando en el MEF.

Entre los años 2001 y 2002, la inversión pública se encontraba en 3% del PBI. Hoy estamos llegando a 6,2% del PBI. Es un esfuerzo importante a nivel del país, y la meta, según el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), es mantener este indicador por encima del 6%. Vale decir que, si vamos a tener mayor cantidad de inversión, también debemos hacer un esfuerzo por mejorar su calidad, y eso requiere perfeccionar los procesos de evaluación de proyectos.

Al hacer una revisión de cómo ha ido variando la inversión pública a nivel departamental, tenemos que, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2010, existen zonas donde este indicador se ha incrementado en más del 100% (estas no necesariamente son las zonas que reciben canon). Ello nos indica que existen zonas que, aunque pobres, están mejorando la ejecución de su inversión.

Tenemos todavía muchos retos, y estos se relacionan con los indicadores de servicios básicos. Hemos hablado de la reducción de la pobreza, lo cual es un logro, pero todavía tenemos déficits en muchos de los indicadores sociales. Así, por ejemplo, tenemos que ir disminuyendo las tasas de mortalidad infantil y de desnutrición crónica. Como dijo el profesor Ernesto Fontaine, la desnutrición, en cualquier país, es una inmundicia porque significa limitar el crecimiento de una persona para toda la vida.

Con respecto a otros indicadores, tenemos que, en promedio, el 35,7% de la población no tiene agua en sus hogares, y cerca del 21% carece de alumbrado eléctrico.



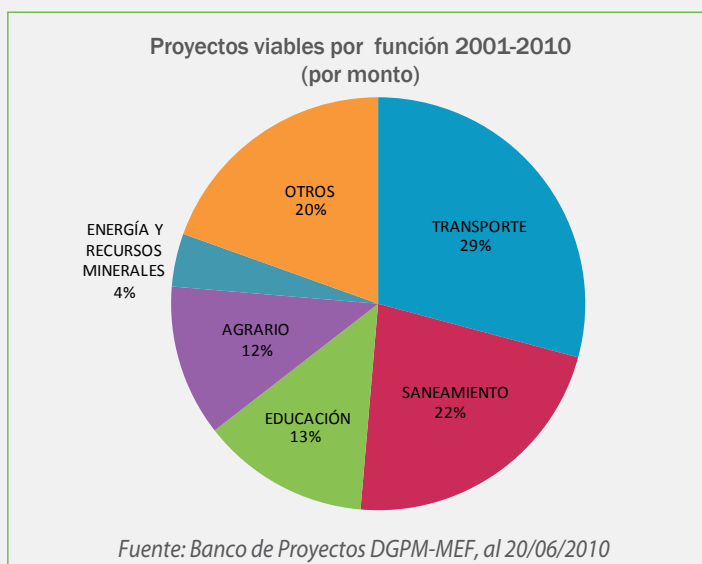
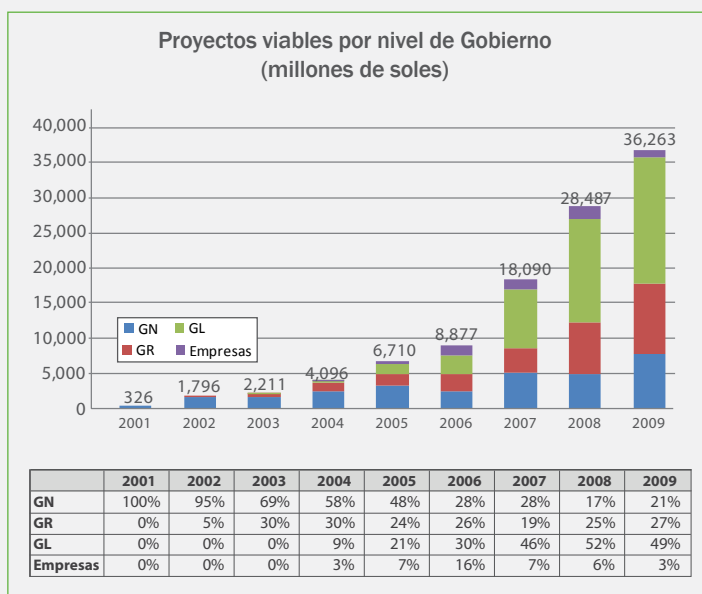
Estos problemas se presentan, principalmente, en las zonas rurales, por lo que tenemos que ir pensando cómo vencer la dispersión y la geografía, así como reducir los costos para que los pobladores de las zonas rurales puedan acceder a este tipo de servicios.

Balance del SNIP

Se ha hablado bastante del SNIP, y, sin perjuicio de ciertas críticas, tenemos resultados tangibles, y uno de ellos es que la inversión pública se ha más que triplicado entre los años 2004 y 2009. Los Gobiernos regionales y locales están participando cada vez más en la inversión pública (pasando del 43% en el 2004 al 62% en el 2009), mientras el Gobierno nacional ha reducido su participación. Se puede apreciar una tendencia con respecto a la participación de los Gobiernos subnacionales en la ejecución de la inversión.

En cuanto a la distribución del presupuesto, entre los años 2004 y 2009 este se ha incrementado en, aproximadamente, 40 000 millones de soles, y la inversión pasó de representar el 9% del presupuesto en el año 2004 al 21% en el del 2009. Este incremento se relaciona con los mayores recursos que reciben los Gobiernos Subnacionales a través de transferencias como el canon, recursos que están destinados a obras de infraestructura, así como mediante el impulso, durante los últimos años, al aumento de la calidad y cantidad de la inversión pública.

En cuanto a los proyectos viables por nivel de Gobierno, en el año 2009 los Gobiernos Locales participaron con el 76% del total de proyectos declarados viables, que, en monto, representan el 49% de la inversión pública. La razón de esta aparente disparidad es que se trata de proyectos que, individualmente, utilizan montos pequeños. Se puede



concluir que la mitad del monto asignado a inversiones es manejada por los Gobiernos Locales. Ese hecho se ha repetido en los últimos años.

Por función, el principal rubro, en cuanto a monto de inversión declarado viable, lo constituye el transporte, que representa el 29% del monto total de inversión declarada viable en el periodo comprendido entre el 2001 y el 2010.

Por su parte, el monto de ejecución de la inversión pública se ha ido incrementando. Se distingue una elevación y estacionalidad hacia el final del año.

Agenda en curso

¿Qué estamos haciendo? Estamos llevando a cabo varias actividades. Como muchos lo han mencionado, hay que capacitar, capacitar y capacitar. Por eso, uno de los primeros puntos en la agenda en curso es el desarrollo de capacidades. Queremos avanzar hacia un modelo en el que se brinde asistencia técnica y se trabaje con los formuladores, con el traslado de la tecnología requerida para contar con proyectos de calidad.

En cuanto a capacitaciones, se ha tratado de abarcar a 14 Gobiernos Regionales y 71 Gobiernos Locales. Aquí tenemos que agradecer a instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial (BM), que nos han ayudado en este proceso de capacitación; y también a la Comunidad Andina de Fomento (CAF), que se ha incorporado recientemente a este grupo apoyando el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos locales y regionales.

“LA TASA DE POBREZA, QUE ASCENDÍA A 54% A INICIOS DE LA DÉCADA, SE HA REDUCIDO EN VEINTE PUNTOS PORCENTUALES, DE MANERA QUE HOY ESTAMOS EN 34%. SI BIEN ES UN AVANCE, EL RETO ES MANTENER ESE RITMO DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DE CRECIMIENTO DEL PAÍS”.

Además, hablamos de fortalecer conocimientos, y aquí el desarrollo de las guías metodológicas es muy importante. Se han elaborado guías metodológicas para los distintos sectores, como salud, educación, transporte, agricultura, ambiente, energía, saneamiento, producción y turismo, que corresponden a los proyectos en los que hemos estado trabajando. Sin embargo, nuestra intención es ampliar la cobertura de los proyectos, que ya no son de fierro y cemento, sino que son proyectos que van a permitir sostenibilidad así como ayudar a mantener la tasa

de crecimiento. En cuanto a sistemas de información, al entrar a la web del MEF (www.mef.gob.pe) se encuentran distintos *links* que permiten acceder a información sobre el SNIP, el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), el Programación Multianual de Inversión Pública (PMIP) y el Registro de Especialistas, entre otros, que resultan de gran importancia para aquellas entidades que formulan proyectos.

Con relación a la programación multianual a tres años, esta se viene trabajando en los distintos niveles de Gobierno con las unidades ejecutoras.

De otro lado, fomentamos la ejecución de proyectos de inversión de calidad en los Gobiernos Regionales y Locales, en las zonas de mayor pobreza. Y aquí tenemos al FONIPREL, uno de los productos más exitosos del MEF: los proyectos y estudios de preinversión participan en un concurso, son evaluados por un panel y, finalmente, se eligen, con total independencia, aquellos de mayor calidad, a los que se les brinda cofinanciamiento. En las cuatro convocatorias del FONIPREL se han aprobado proyectos de inversión por más 1519 millones de soles, a los que se les ha otorgado un cofinanciamiento que asciende a 1213 millones de soles.

En cuanto al seguimiento de la inversión pública, es importante incorporar este concepto a nivel del Gobierno Nacional a través del monitoreo a un portafolio conformado por los proyectos de mayor presupuesto. Dado que no podemos abarcar a todos, debemos hacer un seguimiento y un control que tome en cuenta los proyectos más significativos, y, a su vez, dar la señal a los que realizan los proyectos de inversión de que estos están siendo evaluados permanentemente y que hay estándares que se deben mantener. Como país, es importante que alcancemos altos estándares, dado que estamos hablando de obras que se realizan con el dinero de todos los peruanos. Tenemos que sacarle la mayor rentabilidad posible.

Finalmente, quiero mencionar que todos los funcionarios que han pasado por el SNIP han procurado mantener la calidad de la inversión, porque nuestro fin último es el mayor bienestar de la población y darle cada vez más y mejores servicios, así como aumentar la cobertura y calidad de estos. Ello ha sido el objetivo siempre y, contra viento y marea, se ha ido avanzando en ese sentido. Se ha logrado mucho y aún hay mucho por hacer.

Quiero agradecer públicamente a todos aquellos funcionarios que han pasado por el SNIP, especialmente a los cinco directores que ha tenido: Carlos Giesecke, Milton Von Hesse, Miguel Priale, Héctor Valentín y Roger Díaz —hoy Director General de Presupuesto Público—, y a quien es actualmente su director, César Tapia. Creo que todos comparten una cultura que se mantiene siempre, un solo objetivo, que al fin y al cabo, es el ideal que debe tener todo funcionario público: servir al ciudadano.

DESAFÍOS DEL SNIP AL 2021

¿Cuáles son los retos y la visión del SNIP al 2021? Con críticas, aciertos y fallas, podemos afirmar que se ha avanzado. Es propicio hacer una pausa para reflexionar acerca de cómo imaginamos al SNIP en los próximos once años.

1. Articulación sistémica

- Queremos un SNIP con articulación sistémica, es decir, articulado con el resto de los sistemas administrativos del Estado. Es necesario ir integrando, cada vez más, los procedimientos administrativos: planeamiento, presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, compras y control. Todos ellos forman parte del proceso de reforma del Estado, y deben estar integrados.
- Debemos contar con un sistema de información de última generación que sea transversal a todo el ciclo del proyecto, y que facilite la gestión y difusión de la información.

2. Programación multianual de inversiones

- Es vital una lógica de programación presupuestal multianual que concrete la relación entre los proyectos y la planificación orientada a reducir las brechas de servicios públicos. También es importante que el SNIP provea la información necesaria para prever los recursos requeridos durante la operación y mantenimiento de los proyectos, de manera que se garantice su sostenibilidad.
- En el MEF consideramos el hecho de que una mayor inversión pública lleva a que los gastos operativos de mantenimiento se incrementen. Esto quiere decir que al incrementarse los gastos de capital se incrementa también el gasto corriente. Por lo tanto, debemos dotar a las unidades ejecutoras de la flexibilidad necesaria para que puedan operar eficientemente.

3. Desarrollo de capacidades

- El esfuerzo aún es insuficiente. Es necesario contar con un programa de certificación de competencias: queremos perfiles de puestos adecuados, definidos y validados formalmente por los diferentes actores, y esto se debe hacer en coordinación con SERVIR. A fines del año pasado se evaluó a los funcionarios del SNIP, y los resultados fueron satisfactorios.
- Es necesario fortalecer permanente y sosteniblemente las capacidades del capital humano mediante la capacitación y la asistencia técnica.

4. Transparencia y participación ciudadana

- Uno de los objetivos que tenemos en el mediano plazo es posicionar el SNIP en la ciudadanía. ¿Para qué sirve el SNIP? ¿Por qué es bueno para mí que haya un Sistema Nacional de Inversión Pública? Esta es una tarea en la que debemos trabajar arduamente.

5. Seguimiento y evaluación ex post

- Es preciso posicionar la cultura del seguimiento y la evaluación de las inversiones, y maximizar las capacidades de monitoreo y control de las transacciones de todos los agentes responsables de la inversión pública.

- Se debe consolidar el seguimiento físico y financiero de la inversión pública para mejorar la calidad del gasto.

6. Innovación y tecnología

- Las herramientas metodológicas del SNIP deben adecuarse para evaluar este tipo de proyectos. Se debe favorecer la existencia de proyectos que fomenten y sostengan la competitividad del Perú mediante el impulso de aquellos relacionados con innovación y tecnología. El Perú es uno de los países que está más atrasado respecto a inversión en dicho rubro.

7. Cambio climático

- Estamos analizando el impacto del cambio climático en las cuentas nacionales y el crecimiento. Por tanto, se trata de una variable que los instrumentos metodológicos deben incorporar.
- Se requiere fomentar proyectos orientados a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de generación eléctrica basada en fuentes de energía renovable convencional y no convencional, y aquellos que coadyuven al cambio de la matriz energética a favor de fuentes de energía menos contaminantes.

8. Gestión de riesgos y prevención de desastres

- El Perú, por su ubicación y geografía, está expuesto a una serie de desastres naturales y, por tal motivo, queremos incorporar este criterio en la evaluación de los proyectos. El MEF está involucrado en la creación de un Programa de Manejo y Gestión de Riesgos y Prevención de Desastres, y debemos ser consistentes con este esfuerzo, también a nivel presupuestal, de manera coordinada con el SNIP.

9. Conservación del medio ambiente


- Se debe continuar con la elaboración de pautas para la evaluación social de los servicios ambientales para proyectos de inversión relacionadas con la forestación o reforestación. En este sentido, hay una serie de iniciativas que el MEF está desarrollando, con ayuda de la CAF, el BM y el BID.
- Es necesario fomentar la generación de proyectos relacionados con la conservación de la biodiversidad y de las áreas naturales protegidas, la reforestación, el control de la erosión, la captura de carbono, el manejo de residuos sólidos, la optimización del uso del agua y la recuperación de pasivos ambientales, entre otros temas.

10. Simplificación de procesos

- Estamos convencidos de que la reforma del Estado está constituida, básicamente, por la simplificación de procesos. Si logramos introducir esta lógica en el Estado, vamos a ganar mucho.

11. Integración latinoamericana

- Sabemos que existen redes de sistemas nacionales de inversión pública e interacción con otros países, y se viene trabajando en el intercambio de experiencias, lo cual puede resultar muy beneficioso.



PRIORIZAR LAS INVERSIONES PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

MÁXIMO TORERO*

En esta presentación quiero destacar la importancia de un país descentralizado y la necesidad de empezar a focalizar la inversión, priorizando el espacio geográfico y no solo pensando en el país como un todo.

¿Por qué esto es importante? Es importante porque si bien el Perú está creciendo, atraviesa aún por varios problemas. Si bien los precios agrícolas han bajado, el problema ahora es que van a caer más. El problema del cambio climático, además, traerá un incremento en la volatilidad de los precios. ¿Quiénes serán los más afectados con esto?, pues los más pobres. Es ahí donde el Gobierno representa un rol muy importante. Si logra mejorar el acceso a infraestructura, caminos, educación y salud, puede ayudar a que los efectos de esta volatilidad no sean transmitidos a los hogares más pobres.

Voy a exponerles tres conceptos centrales. El primero es la homogeneidad. El Perú, que es un país tan diverso geográficamente, no puede ser tratado como una sola unidad. Hay que tomar en cuenta las diferencias para poder traer las soluciones apropiadas. El segundo concepto es el de complementariedades. Hemos hablado mucho de inversión pero no de cómo hacemos para que haya complementariedad. Si ponemos una escuela y la conectamos a Internet, debemos buscar que se maximice la complementariedad. El tercer componente es el concepto de cadena de valor. Un pequeño proyecto consistente en mejorar un camino para conectar a pequeños productores

con el puerto del Callao puede echarse a perder si en el puerto se demoran tres días en sacar el producto. Como vemos, toda la cadena de inversión es bastante importante. No podemos pensar simplemente en vincular el mercado rural. Debemos buscar un poco más allá e ir desde la inversión a todas las etapas de la cadena.

Como consecuencia de esos tres conceptos podemos obtener un mecanismo de priorización de inversiones que además permita, finalmente, tener un concepto claro de rentabilidad. Si hay proyectos que funcionan y que pueden ser replicados, ¿por qué no lo hacemos?

Tipologías

Quiero explicarles la estrategia que trabajamos en el Perú con el MEF y que hemos aplicado en tres países latinoamericanos y que, próximamente aplicaremos en Brasil.

Lo primero es trabajar con una tipología de microrregiones que permita encontrar los problemas y las soluciones. Podemos ver las características de las microrregiones a nivel de departamentos. Luego, identificaremos las actividades compartidas. No solo queremos saber qué problemas tienen, sino qué se obtendría si se hacen inversiones. Y para esto importa saber cuáles son las ventajas de esa zona para luego empezar a focalizar las intervenciones de tal forma que, si recibimos proyectos de distintas entidades,

* Experto internacional Food Policy Research Institute IFPRI

ya tenemos una idea clara hacia dónde estamos yendo como región o como país, según sea el caso.

Cuando empezamos a priorizar no solo nos preocupamos por lo económico y lo social. Debemos preocuparnos por focalizar para incrementar el retorno dentro de la pobreza. Uno de los problemas más serios en un país que está creciendo como el Perú es la desigualdad. Es más difícil encontrar dónde están los pobres para sacarlos de la pobreza. Es ahí donde los proyectos de inversión pública deben buscar incrementar el retorno que yo llamo “retorno de reducción de pobreza”. Esto asegura no solo la rentabilidad del proyecto, sino también la sostenibilidad. Adicionalmente, podemos ver cuáles son aquellos en los que se puede maximizar la reducción de pobreza porque tenemos un presupuesto anterior.

Tenemos recursos escasos y debemos usarlos de forma más eficiente. Si tenemos un conjunto de proyectos rentables económica y socialmente, podemos ver cuáles de estos son los que reducen la pobreza, y sobre esa base, hacer el presupuesto. En todas las intervenciones se combinan la tasa de retorno de solución económica y la tasa de retorno de reducción de pobreza. Además, tenemos las interacciones y aquí están las complementariedades que son tan importantes.

Podemos sumar varias microrregiones, encontrar los problemas y simular un modelo regional, para ver cuáles son los impactos para capturar los ingresos directos y las complementariedades. Esta estructura ayuda también a replicar, porque hay regiones que tienen problemas similares. Ahí también debemos ver cuáles son las mejores prácticas.

Este trabajo se concentra fundamentalmente en la sierra peruana, porque la mayoría de los casos de pobreza están en los departamentos pequeños de la sierra. Hay que ver cómo vamos a solucionar estos problemas. Hay dos opciones: la primera es hacer transferencias, y, la segunda es hacer intervenciones a través de proyectos productivos.

Entonces la tipología es importante. Hay mediciones estáticas del grado de pobreza en ciertas regiones, pero con la tipología tratamos de ver una relación funcional: queremos ver qué sucede en esa zona una vez que se haya solucionado el problema, simulando lo que va a pasar. Para eso usamos un concepto económico básico: cualquier posibilidad de producción la convertimos en frontera de beneficios porque, en el caso de los hogares, estos no solo producen. La producción de empleo no agrícola, por ejemplo el empleo laboral de servicios, también es importante, pero esto me da un máximo de producción por una microrregión.

Aquí hay dos cuestiones que debemos entender. La primera es cuál es el nivel de esta curva de posibilidades. Hay zonas con situaciones muy adversas que pueden tener posibilidades muy pequeñas; pero hay otras zonas donde el sueldo es bueno, donde la productividad agrícola es mucho más alta, donde se puede producir mejor con

determinadas características. El segundo componente es cuán lejos estoy de la frontera, si estoy muy cerca o muy lejos. Y ahí entra el concepto de eficiencia, que tiene por detrás un problema de cuello de botella. Habrá algunos problemas de eficiencia por los cuales el sector privado no podrá entrar, y no habrá forma de que lo haga.

Estas son las dimensiones con las que se trabaja. Para hacer esto, un primer paso esencial es saber cuánto me cuesta mover un producto de un lugar a otro. Esto requiere un análisis de costo. Hicimos un análisis del costo de mover un kilogramo de papa, e identificamos las zonas donde es mayor el costo de traslado y otras donde el costo es menor. Con este modelo de costos podríamos saber cuánto cuesta trasladar un camión de papas desde cualquier punto hasta el mercado más cercano.

“TENEMOS RECURSOS ESCASOS Y DEBEMOS
USARLOS DE FORMA MÁS EFICIENTE. SI
TENEMOS UN CONJUNTO DE PROYECTOS
RENTABLES ECONÓMICA Y SOCIALMENTE,
DEBEMOS VER CUÁLES DE ESTOS SON LOS QUE
REDUCEN LA POBREZA Y, SOBRE ESA BASE,
HACER EL PRESUPUESTO”.

Zonas

Hay zonas críticas de alta pobreza, con escaso potencial y escasa eficiencia. En estas zonas no vamos a poder realizar proyectos con el sector privado. En ellas tenemos que usar transferencias, sean directas o condicionadas. Aquí es donde debemos priorizar en programas de redes sociales, de transferencias condicionales y de alimentación escolar.

Otras zonas tienen alta pobreza, baja eficiencia pero alto potencial agrícola. Aquí hay oportunidades, pues la gente tiene capacidad de producir. El asunto es ver cómo se puede mejorar la eficiencia.

También hay zonas de alto rendimiento, mucha eficiencia y bajas tasas de pobreza. Debido a su buena *performance* estas zonas pueden ser utilizadas como ejemplos para aprender de ellas. Estos casos debemos estudiarlos y obtener un listado de las mejores prácticas de inversión en el Perú.

De acuerdo con la situación de cada zona, tenemos tres posibles intervenciones: extender transferencias sociales a hogares rurales pobres, reducir los costos de transacción entre regiones e incrementar la productividad en el interior. Todas estas intervenciones se pueden simular y obtener un efecto de complementariedad. Así podemos mejorar mucho y afinar la priorización de la inversión, que es el principal objetivo.

MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

FIDEL JARAMILLO*



Tres han sido los temas centrales que se han discutido en este Encuentro: el SNIP y su contribución a la calidad e impacto de la inversión pública, el cambio significativo de quién ejecuta la inversión pública luego del proceso de descentralización y, finalmente, los retos para el 2021.

La inversión pública en el Perú ha crecido de manera muy dinámica, y ha pasado de 3% a 6% del PBI. Si bien se ha duplicado en poco tiempo y ha llegado a un nivel alto, todavía está por debajo de los promedios de América Latina.

La evidencia empírica, aunque todavía incompleta y preliminar, muestra que la eficiencia de la inversión pública en el Perú ha mejorado. En términos agregados, la productividad marginal del capital se ha incrementado en estos siete últimos años, y el SNIP parece haber tenido a su cargo un rol clave en esta mejor asignación de recursos.

Un segundo punto que es necesario destacar, porque constituye un gran cambio, es la descentralización de la inversión. En el 2003, menos de un tercio de los recursos de inversión pública se ejecutaban en forma descentralizada; hoy, estos alcanzan los dos tercios. Este aspecto va de la mano con el proceso de descentralización, entre cuyas ventajas se cuentan la cercanía con los usuarios y una mayor rendición de cuentas. Sin embargo, también existen riesgos, en especial el problema de los recursos comunes y las economías de escala que no se aprovechan adecuadamente cuando la inversión está excesivamente descentralizada.

Asimismo, en el Perú resulta vital conciliar el sistema de transferencias de las regiones que tienen canon con las necesidades de aquellas que no cuentan con ese

recurso. Para ello, es importante la existencia de reglas e instituciones como el SNIP, que pueden no solo mejorar la calidad de los proyectos, sino también mitigar los riesgos de abusos o de una mala gestión de los recursos públicos. En los últimos diez años del SNIP, se han conjugado, de manera muy natural, la teoría y la práctica.

Retos

Con relación a los retos para el 2021, destacaré tres. El primero tiene que ver con la visión estratégica y la priorización de inversiones para el desarrollo nacional, regional y local. Ello involucra la programación multianual del presupuesto de inversiones (que incluye también los gastos de mantenimiento, algo que parece ser ya un consenso), así como una mejor articulación y diseño de incentivos para la asignación de fondos de inversión a los Gobiernos Regionales y Locales. Igualmente, este reto requiere una cultura de evaluación y de medición de resultados que debe estar inmersa en el torrente sanguíneo de quienes planifican la inversión pública.

El segundo conjunto de retos tiene que ver con la gestión integral a nivel del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales. Creo que es crucial mejorar la capacidad de gestión a lo largo de todo el ciclo de inversión. Finalmente, el tercer reto consiste en aprovechar las complementariedades público-privadas, así como promover un mayor debate sobre los mejores mecanismos para identificar las inversiones públicas necesarias para catalizar las inversiones privadas y estimular el aumento de la productividad, el crecimiento económico y el bienestar de la población.

*Representante del BID en el Perú

LA IMPORTANCIA DEL APRENDIZAJE Y LA CAPACITACIÓN

LIVIA BENAVIDES*

Es muy importante este momento en que, al cumplirse diez años del SNIP, nos reunimos para preguntarnos cómo estamos y a dónde vamos. Además, sabemos que existen una serie de estudios de evaluación en marcha para responder a las preguntas que se están planteando aquí.

De hecho, para quienes venimos acompañándolos desde hace algunos años, es evidente que se han logrado grandes avances; sin embargo, existen múltiples retos a futuro, algunos de los cuales se sitúan fuera de la esfera del SNIP, como lo referido a la planificación de las inversiones. Creo que es una demanda que hemos escuchado mucho. La intervención de Máximo Torero nos ha dado un ejemplo de instrumento que puede ser muy interesante desde una visión regional y microrregional, dentro de una visión de alivio de la pobreza con crecimiento específico en ciertas zonas donde queremos priorizar la inversión.

Uno de los temas dentro de este balance al que se refirió Carlos Casas es el de la complejidad de los procesos y el poder contar con módulos de proyectos. Existen muchos proyectos cuyo diseño se repite de un lugar a otro, como son, por ejemplo, los de saneamiento básico, para los cuales el MEF está buscando una solución.

Otro de los temas es la capacitación y, lo que es sumamente importante, la asistencia técnica que la acompaña. Existen proyectos que hemos podido seguir de manera cercana y hemos constatado que, cuando el equipo del SNIP —sea del MEF o de las regiones— acompaña y brinda asistencia técnica localmente, los resultados mejoran bastante. Aunque no contamos con una evaluación sistémica, nuestra experiencia nos dice que el acompañamiento es sumamente útil. En consecuencia, nos parece importante desarrollar la capacitación junto con asistencia técnica.

Por otro lado, existe un tema de costos unitarios en el que quisiera hacer énfasis. De hecho, la crisis financiera



internacional tuvo un gran impacto sobre los costos unitarios porque ahí la volatilidad de los precios fue mayor de la que probablemente esperábamos en el mediano plazo. Este aspecto ha sido visto por el SNIP y consideramos que debe seguir siendo analizado. Desde que se declara la viabilidad de un proyecto hasta que se ejecuta, se presentan problemas en cuanto a los costos unitarios, lo que normalmente exige la reestructuración del proyecto.

Finalmente, me ha parecido muy interesante la visión consistente en focalizar los proyectos. Definitivamente, las iniciativas pueden surgir en zonas donde existen más capacidades y, sin embargo, los proyectos se necesitan donde existen menos capacidades. Este es un trabajo que reclama ser desarrollado dentro del ámbito de la planificación.

Carlos Casas mencionó cómo algunos lugares, aun siendo más pobres, están logrando mejorar la capacidad de inversión. Creo que las lecciones aprendidas sobre por qué se está logrando focalizar y tener mayor inversión en esas zonas es muy importante en un proceso de aprendizaje para definir hacia dónde queremos ir en el futuro.

“LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL TUVO UN GRAN IMPACTO SOBRE LOS COSTOS UNITARIOS PORQUE AHÍ LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS FUE MAYOR DE LA QUE PROBABLEMENTE ESPERÁBAMOS EN EL MEDIANO PLAZO”.

* Asesora de Operaciones del Banco Mundial



LA CAF APOYA A LA RED DE LOS SNIP DE AMÉRICA LATINA

ANTONIO JUAN SOSA*

La Corporación Andina de Fomento (CAF) está atravesando una coyuntura especial: estamos experimentando una de las mayores expansiones de nuestra historia.

Aparte de los cinco miembros fundadores de los países andinos (Venezuela, Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia), cinco nuevos países se han integrado como miembros plenos: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Panamá. Es otra CAF, con un influjo de capital bastante importante ya que, además de estos cinco nuevos miembros, tenemos a ocho extrarregionales, entre los que destacan España, Portugal y México, con un gran potencial de cooperación horizontal en temas como vialidad, transporte urbano, ferrocarriles, energía, puertos, bienes públicos regionales, medio ambiente y mercados de carbono. Este significativo cambio nos enfrenta a nuevos retos de crecimiento y de mayores estándares de calidad.

La CAF considera a cada Sistema Nacional de Inversión Pública una herramienta fundamental para identificar y estructurar proyectos de inversión pública de calidad, razón por la cual desea fortalecer su relación con ellos. Observamos la existencia de unos SNIP más fuertes que otros, lo que representa una gran oportunidad de cooperación horizontal. La CAF desea ser un agente dinamizador de esa corriente de cooperación. El SNIP del Perú es, sin duda, uno de los más fuertes, por lo que puede cumplir una valiosa tarea de apoyo y cooperación con los otros SNIP. La CAF quiere ayudar en esta tarea.

El apoyo que ofrecemos persigue fortalecer la red latinoamericana de SNIP que ya está en formación mediante la creación de una extranet que facilite la comunicación entre sus integrantes. Asimismo, la CAF ha desarrollado un curso *on line* sobre evaluación de proyectos a través de la plataforma de la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (Fundación CEDDET), con el objeto de que los miembros de los SNIP, de acuerdo con sus necesidades, puedan seguir el curso.

La extranet de la red de los SNIP será una especie de *facebook* o red profesional de evaluadores de proyectos en la que los miembros de los diferentes SNIP podrán tener comunicación directa y publicar documentos académicos, casos, experiencias y reportajes, entre otros. Adicionalmente, podrán establecer foros de comunicación y discusión sobre los temas relevantes de la profesión, constituir grupos de trabajo para desarrollar iniciativas entre países, distribuir responsabilidades para llevar adelante determinadas tareas, hacer encuestas entre los miembros para saber qué piensan sobre un tema determinado, o establecer un capítulo de temas críticos para recoger información sobre mejores prácticas.

“LA EXTRANET DE LA RED DE LOS SNIP SERÁ UNA ESPECIE DE FACEBOOK EN QUE LOS MIEMBROS PODRÁN TENER COMUNICACIÓN DIRECTA E INTERCAMBIAR VALIOSA INFORMACIÓN Y EXPERIENCIAS”.

Esperamos que estos dos instrumentos faciliten el cumplimiento de los retos que tiene cada SNIP de aquí al 2021, entre los cuales destacan dialogar con los diferentes sectores de la opinión pública y crear cultura sobre el rol de la evaluación de proyectos, así como asesorar en la reestructuración de perfiles para hacerlos salvables. Acerca de este último punto, cabe recalcar que, cada vez que un perfil es rechazado, se tiene una buena oportunidad para hacer escuela, para dar entrenamiento y ver cómo se puede mejorar. La CAF desea estar presente y ser útil en el aprovechamiento de todas estas oportunidades.

* Vicepresidente de Infraestructura de la CAF



LAS REGIONES Y MUNICIPIOS SON CLAVES PARA CONOCER NECESIDADES REALES DE LA POBLACIÓN

ELEONORA SILVA*

Quisiera enfatizar algunas de las ideas expuestas por el viceministro Carlos Casas sobre la inversión pública como herramienta de desarrollo.

Cuando analizamos las cifras de América Latina, vemos que existe una brecha importante entre lo que se acostumbra hacer en el resto del mundo y lo que nosotros estamos ejecutando en materia de inversión pública.

Si bien el Perú ha desplegado un gran esfuerzo para lograr que su inversión sea equivalente al 6% del PBI, de acuerdo con los estándares internacionales deberíamos estar a niveles del 8%. Aunque la tendencia en las cifras es muy clara y se observa un ascenso continuo, no dejan de existir dudas sobre cómo potenciar aún más la inversión pública, cómo hacerla más eficiente y cómo llegar a las regiones más remotas.

En su presentación, Máximo Torero nos mostró interesantes metodologías para identificar los mecanismos y procesos

que permiten llegar a determinadas zonas con distintas iniciativas de inversión. No obstante, agregaría algo quizás más elemental: para alcanzar ese objetivo, es necesario considerar a los Gobiernos regionales y locales, pues ellos son los llamados a tener presencia en la localidad, reconocer las necesidades reales de la población y establecer el diálogo. De otro lado, lo que resulta evidente a partir de la experiencia es que la capacitación a los distintos niveles e instancias del SNIP resulta sumamente importante. Se trata de un tema vital, mencionado a lo largo de todo este Encuentro.

Finalmente, en cuanto a acortar las desigualdades, el tema del mantenimiento de la inversión y de la reposición ha sido una constante, y ahí, nuevamente, debemos destacar la importancia de la delegación hacia los Gobiernos regionales para poder cumplir esas tareas.

** Directora Representante de la CAF en el Perú*

CHILE: EL SNIP ES UN ACELERADOR DE BUENOS PROYECTOS

FELIPE SAAVEDRA*



Hoy en Chile, de los cinco pilares para la modernización del Estado, uno de ellos es perfeccionar la evaluación de proyectos públicos.

La idea es que no se vea al SNIP como un freno, sino como un acelerador de los proyectos buenos. Para eso tenemos un Departamento de Inversiones cuya tarea es “evangelizar” a los distintos ministerios. También tenemos un Departamento de Estudios, que coordina con sus similares de los demás ministerios. Requerimos que el personal del SNIP central sean líderes, que no sólo estén en el trabajo “*ex ante*”, sino que conozcan de verdad los proyectos. No deben ser solo oficinistas que evalúan sin ensuciarse las manos.

Vamos a fortalecer las metodologías y para esto estamos armando un equipo con la mejor gente del país. Tener en Chile al profesor Fontaine y a Eduardo Aldunate es un lujo. Estamos muy alineados con la visión que tiene el Viceministro Carlos Casas de promover canales y métodos que relacionen lo público con lo privado. Eso es fundamental. Hoy día el SNIP depende del Ministerio de Planificación y ahí tenemos mucho por hacer, como por ejemplo, mirar qué pasará con los nuevos precios sociales, qué sucederá con la producción de carbono, que va pasar con el agotamiento del cobre, el cambio climático, la escasez del agua, etc.. Todos estos temas hay que ir estudiándolos.

** División de Planificación, Estudio e Inversión Mideplan-Chile*



ARGENTINA: ES UNA BUENA IDEA CREAR LA RED DE LOS SNIP

GUSTAVO CAPPELLO*

El diagnóstico efectuado por Eduardo Aldunate sobre la situación del SNIP argentino con relación a las provincias es totalmente correcto. Uno de los objetivos del SNIP de Argentina es integrar a todas sus regiones y provincias porque en ese país la independencia que estas tienen es muy fuerte, lo que no facilita una implementación o control de la inversión pública total en el país.

En los últimos años se han incrementado notoriamente las transferencias del Gobierno Nacional a las provincias para, supuestamente, realizar obras, lo que requiere que apliquemos imaginación e inventiva para poder evaluar adecuadamente estos proyectos.

Un objetivo claro del Sistema Nacional de Inversión Pública de Argentina es, justamente, crear una red o fomentar sistemas provinciales de inversión para poder compartir y captar información de estos, mediante la firma de convenios con cada provincia donde la nación se compromete a asistir

con capacitación, equipamiento y software con miras a implementar un Sistema Provincial de Inversiones Públicas.

Esta idea de armar una red de SNIP la consideramos, realmente, muy buena. Y no solo en el ámbito nacional, sino en nuestra región: en los últimos años hemos tenido contacto con los sistemas de inversión de Chile, Nicaragua y Perú; asimismo, hemos sostenido reuniones con representantes de Bolivia que querían implementar un sistema similar, y nos gustaría mucho introducir el tema como un punto crucial en las relaciones del MERCOSUR. A fines del año 2009 habíamos terminado la primera etapa de implementación del sistema de inversión en la República de Haití, pero en estos momentos estamos intentando reconstruir lo realizado e, igualmente, no interrumpir la cooperación técnica con dicho país.

** Coordinador del Banco de Proyectos de Inversión Pública*



COLOMBIA: LA INVERSIÓN ES EL FACTOR ESTRATÉGICO

DIEGO DORADO*

Recientemente en Colombia recibimos una comisión de representantes del Congreso peruano. Y lo que más resaltó fue el tema de la planificación estratégica que están trabajando en Perú.

Me llamó también mucho la atención el esfuerzo que se ha hecho en el Perú en cuanto a la articulación con los gobiernos regionales. Eso es algo que los otros países de la región tenemos que aprender. He visto que cuando se habla del SNIP del Perú no es solamente el Ministerio de Economía y Finanzas sino que está en las diferentes regiones.

Otro elemento que me llamó muchísimo la atención es lo inquieto que es el SNIP peruano en materia conceptual. Aquí el año pasado tuvimos al profesor Arnold Harberger, hoy tenemos al profesor Ernesto Fontaine y permanentemente tenemos a Eduardo Aldunate, Edgar Ortégón.

A lo largo de este Encuentro se ha puesto mucho énfasis en la calidad de los proyectos. Pero a veces el formulador se olvida que la inversión pública tiene un objetivo no solamente micro sino también macro. Siempre se hace la proyección financiera, se determinan los gastos corrientes, los gastos de deuda y el residuo es la inversión, cuando en cierta forma es el factor más estratégico. En eso creo que tenemos que trabajar.

** Director de Evaluación de Políticas Públicas - Departamento Nacional de Planeación*

LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA SE DEBE BÁSICAMENTE A LA MEJOR CALIDAD DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN*

Al evaluar el impacto y los nuevos desafíos del Sistema Nacional de Inversión Pública en el país, podemos decir que estos diez años han significado un gran esfuerzo para darle calidad a las inversiones en un país como el nuestro que tiene recursos finitos pero necesidades infinitas.

Debemos apuntar a que esta herramienta sea una de las mejores armas del Estado para luchar contra la pobreza y la pobreza extrema. Nos proponemos que en los próximos años la inversión pública supere el 6% del PBI para mantener las tasas de crecimiento económico, que mejore la calidad del empleo y nos ayude a continuar reduciendo la pobreza y a promover la inclusión social. Para todo ello, el rol del SNIP es fundamental.

Es una satisfacción que se estén impulsando no solo proyectos de inversión pública, sino que se esté convocando a la inversión privada para complementarla de la anterior. Tenemos hoy un déficit importante en infraestructura y somos conscientes de que no tenemos los recursos para cerrar dicha brecha. El Perú fue uno de los pocos países de América Latina que pudo crecer el año pasado pese a los efectos perniciosos de la crisis internacional. Pero tuvo una nota adicional favorable: también creció el empleo y el empleo formal. Y esto se debió a que el MEF le planteó al país un Plan de Estímulo Económico para los años 2009 y 2010.

Hoy el país muestra signos de una recuperación más rápida que la imaginada. En el 2009, hemos invertido casi 5600 millones de nuevos soles en infraestructura, lo que ha tenido un impacto en el crecimiento económico y en el empleo.

También hemos impulsado un SNIP descentralizado que va de la mano con la nueva distribución de los recursos. Podemos decir con gusto que, hoy en día los Gobiernos locales manejan recursos de inversión siete veces mayores que los que se les asignaba en el año 2005; y los Gobiernos regionales cuentan con cinco veces más.

Por todo lo anterior me enorgullece que, a diez años de la instauración del SNIP, actualmente en el país está ya inserta la cultura de elaborar proyectos de calidad.

Resultados concretos

Del año 2006 al 2010, el SNIP ha declarado viables más de noventa mil proyectos, y hemos dado medidas muy concretas para estimular la elaboración de proyectos de calidad y socialmente eficientes, especialmente en las áreas de transportes, saneamiento, agricultura y educación.

En estos cuatro años de Gobierno, hemos invertido 13 mil millones de nuevos soles en carreteras y hemos puesto en valor, mejorado y construido once mil kilómetros de vías. En educación, tanto en escuelas como en equipamiento escolar, hemos invertido 7600 millones de nuevos soles que han beneficiado a ochocientos mil estudiantes. En el área de salud, hemos invertido 1800 millones de nuevos soles en construir nuevos hospitales y mejorar los existentes, así como en equipar los centros de salud. Once millones de peruanos se han visto beneficiados con esta política de acceso universal a la salud. En agua y saneamiento, hemos invertido 4900 millones de nuevos soles que ha beneficiado a 5 millones 700 mil peruanos. En el área de electrificación rural, hemos llevado luz a los rincones más pobres, con una inversión de 1000 millones de nuevos soles, y hemos dado energía a un millón setecientos mil peruanos.

La mayoría de estos proyectos han pasado por el SNIP. Por eso no era cierto lo que algunos decían, que el SNIP era una traba. Es una herramienta de gestión fundamental para mejorar la calidad de los proyectos que comprometen recursos públicos. Por eso es que decimos, con satisfacción, que la pobreza en el Perú, que en el 2005 la encontramos en 48,7%, hoy se ha reducido a 34,8%, y esperamos cumplir la meta estratégica que nos impusimos de dejarla en 30%. Esto se debe básicamente a la calidad de la inversión. Y la calidad de la inversión tiene que ver con el rol del SNIP.



* Ex Presidente del Consejo de Ministros

EXITOSA FERIA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA



PISCO ES PERÚ

El ex Primer Ministro, Javier Velásquez Quesquén, y la ex Ministra Mercedes Aráoz también brindaron en el stand del Gobierno Regional de Moquegua.

AGUA PARA EL FUTURO

Stand informativo de los proyectos de inversión pública desarrollados en la Región La Libertad en el marco del SNIP. Entre las obras destaca Chavimochic.



DEGUSTACIÓN

También hubo interés en degustar los diversos productos alimenticios que trajeron a Lima los representantes de Gobiernos Regionales y Municipales.

En el marco del Encuentro Nacional se llevó a cabo la “Feria Nacional de Proyectos Exitosos”, que contó con la participación de los órganos de inversión pública del Gobierno nacional así como de los Gobiernos locales y regionales. También participaron las Universidades y la Cooperación Internacional.

En dicha Feria, las instituciones ligadas a los proyectos de inversión pública entregaron a los participantes toda la información relativa a los proyectos más exitosos que se han ejecutado o se vienen ejecutando.

GESTIÓN DE INVERSIÓN

El Gobierno Regional de Lambayeque mostró los avances de los principales proyectos de inversión pública.



BIEN INFORMADOS

Los funcionarios asistentes al evento mostraron gran interés en acopiar la mayor información posible acerca del trabajo de las diferentes entidades públicas, especialmente de los Gobiernos Regionales.

ALTA CONCURRENCIA

La importancia de los proyectos de inversión pública congregó a los funcionarios de los tres niveles de gobierno.



Auspicia



PERÚ

Ministerio
del Economía y Finanzas

