

15 AÑOS SNIP PERUANO

SEMINARIO INTERNACIONAL

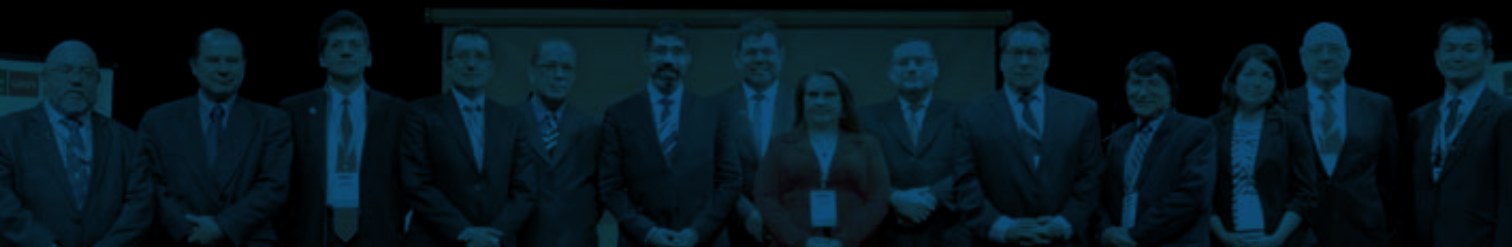
“Las Mejores Prácticas e
Innovaciones de los
SNIPs del Mundo y el
Crecimiento Económico”



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas





15AÑOS

<u>ALONSO SEGURA</u>	4
<u>VIVIANA CARO</u>	5
<u>ELOY DURÁN</u>	6
<u>FERNANDO CARTES</u>	8
<u>MARIANELLA MORA</u>	10
<u>JULIO CÉSAR CHÁVEZ</u>	12
<u>MIGUEL HERNÁNDEZ</u>	14
<u>STEVE KANOWSKI</u>	16
<u>JONG WOOK LEE</u>	17

SUMARIO



SNIP PERUANO

ELJI OTSUKI 18

SUSAN BANTA 19

CAROLE SAAB 20

JOSÉ LARIOS 21

JORGE MATTAR 22

PEDRO RODRÍGUEZ 24

ROBERTO GARCÍA-LÓPEZ 26

EDUARDO CONTRERAS 27

PABLO BRASSIOLO 28

ENZO DEFILIPPI 30



HAY GRANDES PROGRESOS EN EL SNIP, PERO TENEMOS TODAVÍA MUCHO POR DESARROLLAR

ALONSO SEGURA

Ministro
Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

Con motivo de los quince años del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Perú se complace en ser sede nuevamente del evento internacional “Las mejores prácticas e innovaciones de los SNIP del mundo y el crecimiento económico”. Lo fuimos también cuando cumplimos 10 años. Las experiencias de los expertos de distintos países que hemos convocado serán muy enriquecedoras pues ellos representan las mejores prácticas e innovaciones de los Sistemas de inversión pública que existen en el mundo.

Si analizamos el impacto del gasto público sobre el crecimiento económico, vemos que la inversión pública es el componente que tiene las mayores externalidades y el que genera el mayor efecto de arrastre sobre el crecimiento, la generación de empleo, la competitividad y las ganancias de productividad. El Perú es un país que enfrenta tremendas brechas de infraestructura, aunque no es el único pues si algo falta en la región y en el mundo es infraestructura, en un sentido amplio.

Para tener infraestructura, se necesita primero asegurar que esta cumpla con ciertos requisitos de eficiencia. Uno de ellos es que tenga rentabilidad social e impacto sobre el bienestar de las poblaciones. Una condición necesaria, pero no suficiente, para que esto se dé es tener sistemas de inversión pública eficientes y desarrollados. Este es un tremendo reto y el Perú ha avanzado mucho en estos recientes quince años. El SNIP del Perú es uno de los más recientes del mundo, está aún en su adolescencia. Se creó en el 2000 pero dos años después, en el 2002, inició su etapa de descentralización, paso que incluso no han dado otros países.

El sistema peruano tiene más de 1,200 oficinas de programación e inversiones (OPI) en todo el país y parte del reto es que conforme se da el ciclo político no se produzcan cambios tan profundos en el personal. En muchos casos, sucede que se tiene que

empezar de nuevo. Los procedimientos pueden estar aprobados, pero de nada sirven si no hay funcionarios capaces de implementarlos con una visión de cuál es el tipo de proyectos que requieren sus localidades, que trasciendan la visión del periodo de gobierno y que vayan más allá.

El 2014, el SNIP peruano dio viabilidad a proyectos por un monto aproximado de 65,000 millones de soles, más de tres veces lo que ocurría en el 2011.

■ VIABILIDAD

Uno de los objetivos de un SNIP es dar viabilidad a proyectos que desarrollen beneficios a las localidades en las cuales se implementan. El año pasado, el SNIP peruano dio viabilidad a proyectos por un monto aproximado de 65,000 millones de soles, más de tres veces lo que ocurría en el 2011. Para este año, 2015, se espera un monto similar. El nivel de ejecución de la inversión pública a nivel nacional alcanzó el año pasado cerca del 80%, cuando hace tan solo cuatro años rondaba el 67%. Hay un progreso, pero, nuevamente, falta mucho.

Este año es bastante retador, la inversión pública registrada en los formatos SIAF no coincide necesariamente con la inversión en cuentas fiscales; los sectores Defensa e Interior se excluyen, para empezar. La inversión pública del gobierno nacional está creciendo este año por encima del 40%, pero la inversión de los gobiernos nacionales está cayendo aproximadamente en 35%. La descentralización enfrenta condiciones complicadas, más aun en un año de ciclo político.

Desde el gobierno se están trabajando distintas iniciativas para potenciar la infraestructura. Durante esta gestión se han adjudicado montos muy importantes en inversión pública, tanto por inversión tradicional como a través de asociaciones público-privadas. Se han adjudicado APP por un monto mayor a todo lo que se había logrado en anteriores gobiernos, pero el cierre de la brecha de infraestructura va a tomar muchos años.

Se han implementado equipos de seguimiento para agilizar la inversión pública, que son llamados equipos de destrabe, con la misión de agilizar la ejecución. La ejecución del año pasado fue la mayor de la historia, pero nada garantiza que crezca sostenidamente porque surgen nuevos retos. En la reciente petición de facultades legislativas, el primer punto que se incluyó fue capacidades para legislar en materia de promoción de inversiones, en todas sus modalidades y en todo nivel de gobierno.

■ PROMOCIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Tanto en la reunión de ministros de la Alianza del Pacífico como en la reunión previa a la cumbre presidencial con México, uno de los temas que se incluyó fue la promoción de infraestructura.

Los cuatro países que conforman la Alianza del Pacífico son conscientes de que se debe continuar impulsando la infraestructura, lo que involucra dos aristas. La primera es el financiamiento o cómo hacer para atraer mayores flujos de capital de largo plazo hacia nuestros países —muchos de los proyectos, particularmente los que se despliegan bajo mecanismos como APP u obras por impuestos pasan por SNIP y requieren parcialmente de financiamiento privado—.

El otro componente es cómo homogenizar criterios y principios para crear estándares, por ejemplo en distribución de riesgos y cómo hacer que los Sistemas Administrativos del Estado conversen entre ellos. Se necesitan denominadores comunes en los criterios bajo los cuales se desarrollan los proyectos, desde una óptica muy amplia. Los proyectos de hoy incorporan activos intangibles, algo que antes no ocurría en el Perú.

El año pasado se dio prioridad a proyectos por aproximadamente 1,500 millones de soles en innovación tecnológica. El Perú avanza pero debe enfrentar un entorno retador, con caída de los precios de las materias primas, al igual que ocurre con otros países de la región.



LA INVERSIÓN ES UNA DE LAS SEÑALES MÁS FUERTES DE VOLUNTAD POLÍTICA DE INCLUSIÓN

VIVIANA CARO

Representante en el Perú
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

La inversión, sin lugar a dudas, juega un rol fundamental en todos los modelos de crecimiento económico.

La inversión es también, probablemente, una de las señales más fuertes de la voluntad política de los gobiernos en materia de políticas de inclusión social, de mejora de productividad y de mejoras en competitividad.

Hemos avanzado mucho a nivel regional en la revisión de las buenas prácticas para mejorar los sistemas de inversión pública, en modernización del Estado, en desarrollo tecnológico y desarrollo productivo. Lo estamos haciendo cada vez más rápido en las últimas décadas.

Es muy importante que las reformas del Estado y, dentro de ellas, los sistemas que acompañan a la inversión tanto pública como privada se modernicen y acompañen la revolución productiva. Hace poco ocurrió una discusión sobre el documento del BID, “Políticas de Desarrollo Productivo” y quedaba muy claro que el tema territorial para un desarrollo sostenible era vital y que iba a ser un rol fundamental de la política pública.

Independientemente de lo que puede decirse, existe un falso dilema sobre la inversión pública e inversión privada, que van siempre acompañadas. Hay que felicitar al Perú por fortalecer y acompañar el diálogo que existe en ese aspecto.

El BID quiere felicitar al SNIP del Perú por sus quince años de institucionalidad. Es una tarea muy importante que el BID va a seguir acompañando. Siempre se puede mejorar, es algo en lo cual aprender y volvemos a aprender. Estamos todos, además, frente al reto de un sistema de gobierno electrónico, que debe llegar mucho más rápido y ser un catalizador. Allí, el sistema de inversión pública juega, definitivamente, un rol muy importante y fundamental.

Este seminario trae experiencias de todos los países de la región, sobre aquellos temas que van a servir para un debate interno sobre los siguientes retos por asumir en los próximos quince años y en las próximas décadas. El BID lo considera un elemento fundamental de la política pública y está dispuesto a acompañar al Perú y a los otros países en este proceso.

La cooperación interna es una de las herramientas más valiosas que tenemos. Al ser el BID un banco de la región, genera un diálogo muy fluido y espera que se pueda potenciar más aún la red de los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe en este evento.

EL SNIP PERUANO HA DEMOSTRADO SER EFICIENTE Y SIGUE CONSOLIDÁNDOSE

ELOY DURÁN CERVANTES

Director General de Inversión Pública

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

El SNIP es un sistema que certifica la calidad de la inversión pública. El ente rector es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), y, a diferencia de otras experiencias en la región, es descentralizado lo que representa un enorme desafío, destacó Eloy Durán, Director General de Inversión Pública del MEF durante la presentación del caso peruano.

Los datos oficiales del Banco Central de Reserva (BCRP), precisó, dan cuenta de un ciclo de inversión pública que constituye el más alto de la historia con un tope de S/. 31,715 millones al 2014. “Hace seis o siete años el promedio de un proyecto municipal era de S/. 100,000 y hoy es de S/. 1.9 millones, es decir, diecinueve veces mayor. Hace siete años el proyecto de un gobierno regional era de S/. 300,000 y hoy es de S/. 11 millones, y el proyecto de un ministerio era de S/. 1.9 millones mientras que hoy es de S/. 14 millones en promedio”, sostuvo.

Asimismo, dijo Durán, el ratio de inversión como porcentaje del PIB es de 6%, una cifra solo superada por el período 1980-1983. Este ratio ubica a nuestro país entre los primeros en la región si se considera inversión pública,

y uno de los cinco más eficientes si se compara la inversión agregada con el sector privado, con una tasa superior al 25%.

■ EFICIENCIA EN LA INVERSIÓN

Al ser una herramienta para mejorar la viabilidad y la ejecución del gasto público, el SNIP ha demostrado ser eficiente en ambos aspectos. Durán informó que en los últimos 47 meses la inversión pública ejecutada supera los S/. 111,000 millones, una cifra que multiplica por nueve lo registrado en el período 2001-2006. La ejecución como porcentaje del presupuesto asignado, además, alcanza una tasa de 79%, superior al 62% de los últimos diez años. Lo mismo ocurre a nivel de gobiernos regionales y municipales, que muestran tasas de ejecución sobre el 70%. Una situación similar ocurre en cuanto a declaraciones de viabilidad, con montos por encima de los reportados durante los últimos trece años.

Al respecto, sostuvo que algunos factores que explican estos resultados son una mayor asistencia técnica para los procesos de preinversión, el desarrollo de capacidades en todos los niveles de gobierno, la programación estratégica de la inversión pública, el seguimiento de esa inversión, la mejora de procesos para superar trabas burocráticas y la inclusión de proyectos con visión territorial.

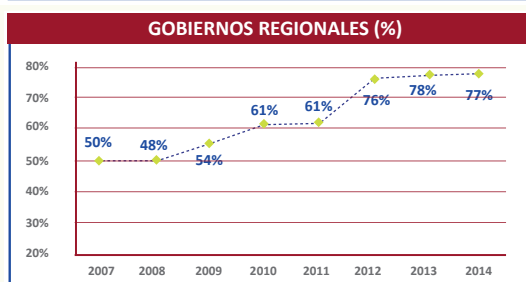
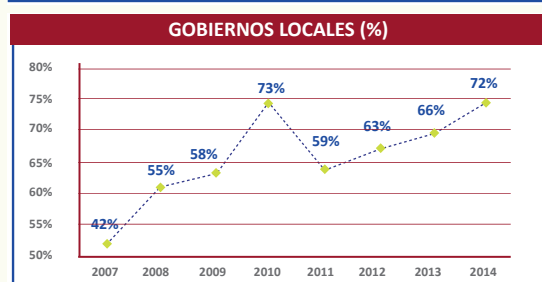
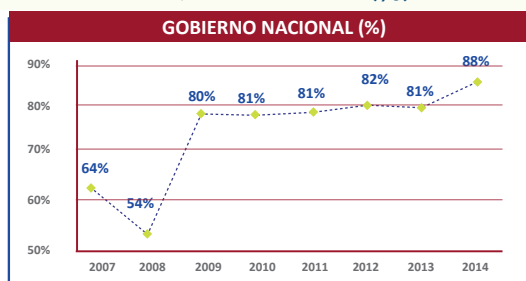
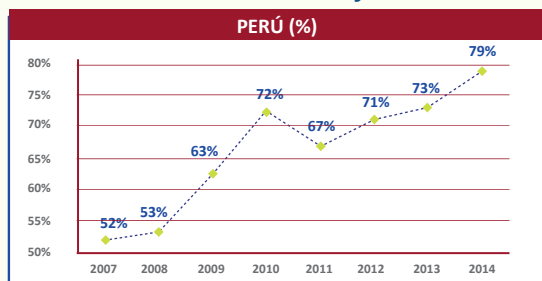
■ ÉNFASIS EN CAPACITACIÓN

En los últimos años, para dar consistencia a estas mejoras, el SNIP peruano ha focalizado sus esfuerzos en multiplicar la capacitación de cuadros. “Hubo una evolución de las capacitaciones. Hoy se hacen más cursos especializados que generales, lo que refleja que los cuadros van permaneciendo un poco más en el sistema”, informó Durán.

Una herramienta que ha permitido incentivar la inversión pública es el Foniprel, un fondo concursal para promover inversiones en los niveles local y regional, y que prioriza a aquellos entes ejecutores con menos recursos disponibles. Durán destacó que el Foniprel ha ejecutado el 85% de los recursos que administra y que cuenta con un mecanismo de seguimiento, que obliga a las empresas contratadas a cumplir con los plazos establecidos.

La entidad debe presentar cada tres meses un reporte de avances

Avance de la ejecución de la Inversión Pública, 2007 - 2014 (%)



La eficiencia de la ejecución de la Inversión Pública (ejecutado/PIM) se ha incrementado en un 60% del promedio.

financiero y físico; si no lo hace en dos ocasiones consecutivas, se suspende el uso de los recursos.

Una forma de promover la eficiencia para la ejecución de los proyectos es no permitir a los gobiernos sub-nacionales con algún proyecto cancelado participar en el siguiente concurso o aquel que no cumpla con ejecutar los recursos que recibió en fechas establecidas.

■ ESTRATEGIAS DE APOYO

Además, a partir de la ley que crea el programa Procompite, los gobiernos regionales y locales pueden autorizar el uso de hasta el 10% de su presupuesto para invertir en iniciativas que promuevan la competitividad. Tiene dos niveles, de acuerdo al tamaño del proyecto, con límites de participación para la iniciativa privada y pública sobre un monto base de S/. 200,000. “Lo que se está encontrando en los Procompite es que los privados aportan el 56% del proyecto y solicitan únicamente el 44% a la entidad. Esto habla de los proyectos de calidad que se presentan”, dijo tras agregar que Procompite, además, crea sinergias con programas productivos que promueve el Estado peruano.

En los últimos cinco años, se ha puesto en marcha una estrategia, con el apoyo del Banco Mundial, para mejorar la inversión pública con una visión territorial, en la que los proyectos no solo apuntan a un servicio específico en una localidad, sino que completa la dotación de este servicio y otros complementarios en una zona geográfica más amplia, lo que potencia el bienestar comunitario. Durán informó que hay equipos del MEF que trabajan y

residen en las zonas de aplicación de los proyectos en las 24 regiones para realizar capacitación técnica.

En esa línea, el Banco de Proyectos es una herramienta de fácil acceso vía web y alcanza hoy más usuarios que el SIAF, lo que garantiza la transparencia y el compartimiento de información con los ciudadanos, destacó el funcionario. Es, además, una herramienta que favorece la descentralización y el control en cualquier punto del país sobre la calidad de las inversiones.

ENTRAMOS A VER LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS PIP

Durán sostuvo que se está trabajando en introducir la gestión de riesgo, para lo cual existe un marco conceptual, instrumentos y estudio de casos. Esta información se agrega al sistema de desarrollo de capacidades, se generan cursos y se monitorea la aplicación de medidas de reducción de riesgos. En cuanto a esfuerzos para institucionalizar las prácticas, desde hace cuatro años no existe un solo proyecto exonerado del SNIP y la institución está presente en todos los niveles de gobierno.

En sus cuatro pilares, llamados INCA (innovación, nuevos procesos, comités de inversiones y acompañamiento), el SNIP está consolidando su eficiencia. “El MEF siempre está presente, mostrando su compromiso con la gestión pública y la inversión pública. Es el acompañamiento del MEF a las OPI y a las otras áreas de procesos de producción, lo que hará que los resultados que se observan hoy se sostengan a lo largo del tiempo”, sostuvo.



CHILE: LAS EVALUACIONES EX-POST NOS AYUDAN A COMPARAR LO PROGRAMADO CON LO REAL

FERNANDO CARTES

Jefe de División de Evaluación Social de Inversiones
Ministerio de Desarrollo Social, Chile

El Sistema Nacional de Inversión de Chile (SNI) descansa en un esquema de cuatro etapas, que contempla el análisis técnico-económico o evaluación ex ante, la formulación presupuestaria, la ejecución presupuestaria y el sistema de evaluación ex post. El Ministerio de Desarrollo Social se encarga de las evaluaciones previa y posterior, mientras que el Ministerio de Hacienda realiza lo relacionado con presupuesto. Cada etapa tiene herramientas que permiten mejorar la eficiencia de las inversiones, sostuvo Fernando Cartes, Jefe de División de Evaluación Social de Inversiones del SNI chileno.

El sistema chileno tiene origen en 1968, cuando se creó una oficina de planificación de inversiones y, diez años después, fueron desarrolladas las primeras metodologías de formulación y evaluación de proyectos. Durante muchos años, comentó Cartes, la evaluación de proyectos se realizaba mediante análisis de costo-beneficio, que generan estimaciones de rentabilidad social y se concentran en zonas urbanas y rurales concentradas. Sin embargo, cuando se avanzaba hacia zonas menos pobladas la situación era distinta.

El siguiente paso fue encontrar una manera más efectiva de medir la inversión en zonas aisladas y de densidad poblacional baja, así que se incorporó un esquema de evaluación costo-eficiente. “No se mide la rentabilidad, porque de esa manera nunca llegarían a ser justificados (los proyectos), ya que su demanda es muy baja. Sin embargo, hay un tema de equidad territorial, esas zonas igual deben contar con alguna provisión de infraestructura”, sostuvo.

Con Cepal, se trabaja actualmente en incorporar en la metodología un enfoque territorial y un

Metodologías existentes en el SNIP

Área	Tipo de Proyecto	Enfoque de Evolución
Servicios Básicos	Agua Potable Rural	COSTO EFICIENCIA
	Electrificación Rural	
	Alcantarilado y tratamiento de aguas servidas	
	Alumbrado Público	
	Sistemas de Energía Solar	
Infraestructura Pública	Caletas Pesqueras	COSTO BENEFICIO
	Aguas Lluvia	
	Obras Riego	
	Defensas Fluviales	
	Evacuación y drenaje de aguas lluvia	
Transporte	Edificación Pública	COSTO BENEFICIO
	Vialidad Urbana	
	Transporte Camicero	
	Mantenimiento Vial Urbano	
	Vialidad Intermedia (perfil)	
Servicios Sociales	Caminos de Bajo Estándar	COSTO EFICIENCIA
	Infraestructura Aeroportuaria	
	Atención Primaria de Salud	
	Educación	
	Deportes	
	Vigilancia Policial	
	Cuarteles de Bomberos	
Equipamiento Policial		
Arte y Cultura	Centros de Justicia	COSTO EFICIENCIA
	Centros Deportivos	
Medio Ambiente	Recuperación del Patrimonio Nacional	COSTO EFICIENCIA
	Centros de Arte y Cultura	
Medio Ambiente	Residuos Sólidos	COSTO EFICIENCIA
	Rellenos Sanitarios	

enfoque de equidad para el caso de proyectos que no son rentables, pero que garantizan la dotación de servicios básicos para poblaciones en aislamiento con los mismos derechos.

■ AVANCES

En el subsistema de análisis técnico-económico, el SNI cuenta con algunas herramientas para mejorar la calidad de

las evaluaciones. En precios sociales, aplicados al transporte, se calcula el valor del tiempo de viaje interurbano, se incorpora un valor social al tiempo de carga y se actualizó el manual de proyectos de viabilidad urbana, todos estos avances son incorporados para capturar más beneficios asociados a los proyectos de transporte.

Existe también, explicó Cartes, una tasa social de descuento de largo plazo, con una proyección de 30 años, que se actualiza y que es relevante para proyectos con impacto social. “Los precios sociales son calculados a nivel central y se aplican a todo el país. Se contratan estudios para actualizar estos valores con una cierta frecuencia, dependiendo del precio social”, explicó.

Otra herramienta es el Banco Integrado de Proyectos (BIP), que incorpora todos los proyectos evaluados y por evaluar, a partir de la implementación. Es un arma poderosa para la comunicación de formuladores de proyectos y analistas del sistema de inversión pública. Está desarrollado de tal manera que las búsquedas

Trabajamos un enfoque territorial y de equidad para proyectos no rentables a fin de garantizar servicios básicos.

pueden ser realizadas por cualquier usuario, sea o no funcionario, y a través de palabras clave, sector o distrito electoral.

Una de las herramientas fundamentales es la capacitación, que se implementa año tras año y que incluye tres niveles, el más adelantado de los cuales prepara al participante para un estadio avanzado de evaluación social de proyectos. Hay un componente de e-learning para el nivel inicial y un número creciente de horas para la evaluación de casos, subrayó el especialista.

CARTES: LOS ESTUDIOS DE MEDIANO PLAZO SON CLAVES

A diferencia de otros países, que se concentran en la evaluación ex ante, a partir de los años 90 el SNIP se concentró en las evaluaciones ex post para determinar la eficiencia en el uso de los recursos públicos invertidos en proyectos, ya sea en corto, mediano o largo plazo. En la evaluación ex post de corto plazo, se identifican variaciones entre el presupuesto propuesto y el real en el periodo de ejecución, en cuanto a tiempos, costos y procesos administrativos. “Es decir se compara lo programado y lo real”, precisó Cartes.

La sistematización de las evaluaciones ex post ocurre en el 2010, con un primer bloque de 200 proyectos y de estos, se enfocó en los asociados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, con un período de referencia de dos años anteriores a la evaluación. Desde el 2011 ya no se tomaron muestras, sino el 100% de proyectos, que llegaron a un promedio de 600 cada año. Estas evaluaciones, señaló el funcionario, se financiaron con el fondo de desarrollo regional y los recursos de los sectores y sirvieron para la generación de reportes por nivel de gobierno, de fuente financiera y reportes individuales.

Por otro lado, si bien es importante tener la información de corto plazo, los estudios de mediano plazo aportan más información, al tomar en cuenta lo que ocurrió en la etapa de ejecución y durante la operación del proyecto. “Se busca evaluar proyectos que llevan entre tres y cuatro años de operación. Y la principal dificultad en estos casos es disponer de registros e información luego de pasado cierto tiempo”, indicó.

Según la disponibilidad presupuestaria se realiza un número de evaluaciones generales de proyectos, pero se intenta que sean tres cada año. Además, estos estudios abarcan todos los sectores, y van desde proyectos de defensa y seguridad hasta estadios mundialistas, complejos fronterizos, redes de agua potable, etc.



Finalmente, las evaluaciones de largo plazo miden el beneficio de mediano y largo plazo asociados a indicadores macroeconómicos y socioeconómicos. Las líneas de base empezaron a levantarse en el 2009, aunque es difícil medir el impacto a largo plazo. “Esa línea se ha puesto en espera, ya que resulta muy costoso levantar datos y hay que esperar mucho tiempo para ver los efectos. Lo primordial es tener información lo más pronto posible, a fin de ir corrigiendo metodologías y mejorando los procesos de los sistemas de inversión pública”, concluyó.



COSTA RICA: EL PAÍS CUENTA CON UN SNIP QUE LIDERA EL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA

MARIANELLA MORA

Asesora de Inversiones
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica

El Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica es una dependencia del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), órgano de asesoría técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros. El Mideplan tiene seis oficinas operativas, una de las cuales es Inversiones, la que se encarga de revisar los instrumentos y los objetivos del SNIP, señaló Marianella Monge, asesora de Inversiones del Mideplan.

Este ministerio tiene entre sus funciones elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que incluye políticas de mediano plazo; coordinar, evaluar y dar seguimiento a las acciones del plan; mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo del desarrollo nacional; promover una evaluación y renovación de los servicios que presta el Estado; y velar que se cumplan las prioridades de la asignación de presupuesto. El SNIP es una de las garantías para el buen cumplimiento de estas funciones.

“El país cuenta con un órgano operativo del SNIP consolidado, que lidera el proceso de inversión pública mediante un equipo especializado con credibilidad y transparencia, el cual brinda asesoría técnica e información eficiente y oportuna para la toma de decisiones”, afirmó. El área de Inversiones fue creada en el 2007 y cuenta con un equipo de ocho profesionales, que son los que generan instrumentos y desarrollan capacidades para el funcionamiento del SNIP.

El SNIP de Costa Rica tiene cinco componentes, con el Banco de Proyectos de Inversión como corazón de todo el sistema. “Es una base de datos de los proyectos de inversión pública, las instituciones que formulan y evalúan escriben en esta base. Y recientemente se ha formalizado el registro de parte de todos los funcionarios”, explicó. En el consolidado de proyectos del período 2007-2015, el 80% de los registros de proyectos están concentrados en ambiente, energía, telecomunicaciones, transporte y educación.

Componentes del SNIP



■ IMPORTANCIA DE LAS NORMAS TÉCNICAS

Otro componente son las normas técnicas, lineamientos y procedimientos que rigen a las instituciones públicas. Las 35 normas aprobadas suplen la ausencia de gestión de la inversión pública en Costa Rica, que se retomó hace ocho años, tratando de homologar criterios y con un contenido que se concentró en la programación institucional, la programación presupuestaria, el registro de proyectos, el papel de las secretarías (o ministerios) y de las unidades de planificación, y la canalización de proyectos con fuentes y modalidades de financiamiento.

Las normativas, continuó Mora, establecen las evaluaciones ex antes y ex post, y la capacitación

del personal en temas de inversión pública, otro de los componentes del sistema, en temas tales como formulación y evaluación de proyectos, gestión de riesgos de desastres en los proyectos de inversión pública, planificación estratégica, evaluación y formulación de proyectos, talleres sobre guías metodológicas, etc. Desde el 2007 se robustecieron las capacitaciones a los funcionarios.

Las guías metodológicas, el tercer componente, se elaboraron a partir del 2010 con la aparición de la Guía Metodológica General para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública. Está dirigida a los funcionarios y establece los requisitos para la inscripción de los proyectos de inversión. Ya en el 2012, dijo la asesora, se elaboraron ocho guías específicas, basadas en la misma estructura y sobre temas específicos.

■ PLAN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

El quinto componente es el Plan Nacional de Inversión Pública, elaborado entre los años 2009 y 2010 de forma independiente al Plan Nacional de Desarrollo. Este plan incorpora un diagnóstico, un análisis sectorial de inversiones, políticas de inversión pública, programación estratégica, control y seguimiento de los proyectos, y verificación de políticas. Este plan, además, está proyectado en las

metas del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2015-2018 y “actualmente, a solicitud de Contraloría, se desarrolla un plan nacional de inversión de mediano y de largo plazo, con planes de presentarlo el 2016”, dijo.

Hacia adelante, continuó Mora, la tarea es incrementar la eficacia y la eficiencia del sistema, para lo cual se están realizando acciones concretas.

Una de ellas, dijo, es la desconcentración del banco de proyectos, en un trabajo en línea con los sectores para una mayor transparencia. Consiste en un cruce y una articulación de las bases de datos de diferentes instituciones en cuanto a programación, presupuestación y evaluación, con un trabajo coordinado de Hacienda, Banco Central y Contraloría.

Además, se han habilitado cursos en línea para perfeccionar el trabajo de los funcionarios encargados de los procesos de inversión pública de las entidades, como una manera de retenerlos e impedir que pasen al sector privado en busca de mayores ingresos. En cuanto a procesos de preinversión y en ejecución de proyectos estratégicos, se han elaborado estudios de precios sociales, fortalecido la gestión de riesgo de desastres y de costos asociados a temas ambientales. Finalmente, se han creado guías metodológicas para diferentes sectores, en temas específicos como riego, residuos sólidos, infraestructura vial, operación policial, centros educativos, entre otras.





COLOMBIA: LA CADENA DE VALOR PERMITE UNA GESTIÓN MÁS TRANSPARENTE Y ENFOCADO A RESULTADOS

JULIO CÉSAR CHÁVEZ

Asesor de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia

En Colombia, la inversión pública es una variable clave del gobierno para incidir en la economía. Toda la inversión y los programas y los proyectos deben estar priorizados estratégicamente, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo, sostuvo durante su presentación Julio César Chávez, asesor de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP de Colombia.

“Esta alineación significa que es necesario determinar el aporte de los proyectos de inversión a cada uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Además, se debe conocer el rol de la inversión pública desde la visión macro hasta la visión micro”, dijo el asesor. Con esta visión, se logra articular aquellos planes de largo plazo, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020-2030, los planes quinquenales de los sectores y el Plan Nacional de Desarrollo.

En el ciclo de inversión pública de Colombia, existen cuatro etapas bien definidas: planeación, programación, ejecución, y seguimiento y evaluación. En la primera de ellas, se definen las prioridades de las entidades en torno al Plan Nacional de Desarrollo y, en torno a tales prioridades se elaboran los proyectos de inversión. Si una iniciativa no tiene incidencia en el Plan Nacional, no puede ser registrada en el banco de proyectos y planeación de la inversión.

Una vez asignados los recursos, continuó Chávez, se inicia la programación de los mismos, que depende de herramientas de política fiscal y que responden a los marcos fiscales de corto, mediano y largo plazo.

A este paso sigue la ejecución, de acuerdo con la vigencia fiscal de las anualidades asignadas, y luego siguen procesos continuos de seguimiento y evaluación. Este último paso tiene como objetivo generar retroalimentación para la gestión pública, a diferencia

del modelo anterior en el que imperaban los castigos por incumplimientos.

■ SISTEMA PRESUPUESTAL

El sistema presupuestal de Colombia se divide en tres niveles. Los órganos rectores y el Departamento Nacional de Planeación se encargan del cálculo, diseño y coordinación de los proyectos con los propósitos del PND y de los planes quinquenales; los órganos ejecutores ponen en marcha los proyectos; y los órganos de aprobación establecen las cifras sectoriales y los techos de inversión, y revisan y aprueban los presupuestos.

Asimismo, existen instrumentos de planeación presupuestal de largo, mediano y corto plazo, que permite una articulación de la visión de país en la práctica, de lo macro a lo micro. Mencionó Chávez que “según la Constitución Política, el nuevo presidente de la República, al resultar elegido, debe plasmar el plan de gobierno que propuso durante su campaña en un Plan Nacional de Desarrollo, documento oficial que establece la guía para el país durante sus cuatro años de gobierno”. Esta obligación es importante para dar coherencia a los proyectos.

■ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El PND tiene una parte programática, que señala las metas, estrategias y políticas sectoriales para llevarlo adelante. “La formulación del plan es una negociación entre Planeación Nacional, la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y todos los ministerios sectoriales que participan del mismo”, precisó el asesor.

Según la Constitución de 1991, el PND es una ‘ley de leyes’ en Colombia y obliga al gobierno de turno a regular las acciones de planificación y presupuesto, siempre bajo

Relaciones Institucionales a Nivel de Planeación y Presupuesto



una norma específica (La Ley N° 152-1994, que orienta la elaboración y el seguimiento del plan, con un período de evaluación de cuatro años.

El artículo 148 del plan, establece que, dado que la inversión pública debe ser transparente y proveer bienes y servicios adecuados a la ciudadanía, la misma debe orientarse en función a resultados.

“Uno de los primeros pasos fue trabajar en la cadena de valor, es decir, qué insumos y actividades se requieren para la generación de ciertos productos, bienes y servicios; qué efectos tempranos tienen esos bienes y servicios en la población general; y cómo impactan en la mejora de la calidad de vida de la población”, detalló Chávez.

La cadena de valor permite una gestión más transparente y es un elemento orientador hacia resultados en gestión y en inversión pública.

Actualmente, se ha logrado en Colombia incorporar la cadena de valor en la formulación de seguimiento de proyectos de inversión, para conocer sus productos y resultados. Se están diseñando también proyectos de inversión estándar o tipo, que permitan ser utilizados en diversos casos y ahorrar tiempos en diseño y formulación. Del mismo modo ocurre con la información sobre el desempeño de proyectos de inversión.

“Lo pendiente es introducir los programas en el proceso presupuestal. Esta medida se tiene prevista para resolver el hecho de que el presupuesto tiene una clasificación con unos programas establecidos, pero el PND tiene otra, lo cual hace que no sean congruentes”, señaló el asesor. En este sentido, se están definiendo cerca de 226 programas sectoriales que van a ser los únicos a los que se asignarán recursos.

Uno de los primeros pasos fue trabajar en saber qué insumos y actividades se requieren para generar productos, bienes y servicios y cómo impactan en la población.

El expositor concluyó su participación afirmando que resulta vital tener en claro la importancia de una inversión estratégica, de seguimiento y de evaluación (ex-post), a fin de obtener los resultados que permitan hacer la gestión pública mucho más eficiente y transparente a través de planeación y presupuestación y en beneficio de la población.



REPÚBLICA DOMINICANA: UNA VISIÓN SISTÉMICA VINCULA LA INVERSIÓN CON LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DEL PAÍS

MIGUEL HERNÁNDEZ

Director general de Inversión Pública
Ministerio de Economía, Planificación y
Desarrollo de República Dominicana

El SNIP de República Dominicana es el más joven de la región. Se inicia a partir del 2009, a partir de la base de las experiencias de países como Perú y Colombia, y en su tiempo de vida ha logrado fortalecer las inversiones públicas en la isla, afirmó Miguel Hernández, director general de Inversión Pública del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana.

El proceso de implementación del Sistema de Inversión Pública nació en el 2006, con la aprobación de las normas base como el reglamento del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, la nueva Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley de Crédito Público y legislación para reorganizar los gobiernos municipales. Actualmente, el SNIP está adscrito al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, aunque depende también del Ministerio de Hacienda.

El grupo de normas aprobado en los últimos diez años, que se conocen como 'big bang' según Hernández, hacen hincapié en la definición de la Estrategia Nacional de Desarrollo, que es el instrumento de planificación nacional y que marca una visión de país a largo plazo. Los objetivos estratégicos están plasmados en los planes plurianuales y en los planes de mediano plazo, que contienen todos los programas y proyectos priorizados que se van a ejecutar.

“Hay una vinculación estrecha entre lo que dice la estrategia y lo que está en los proyectos de inversión pública. Tienen que perseguir cada uno de esos objetivos estratégicos, de otra manera no son admitidos en el sistema”, remarcó el funcionario. Economía elabora la programación macroeconómica y Hacienda, el marco fiscal de donde salen los techos para el plan plurianual de inversión pública, de donde salen los presupuestos anuales.

■ VISIÓN SISTÉMICA

Los planes plurianuales permiten una visión sistémica de la inversión pública, porque incluyen la visión de corto y mediano plazo de los proyectos, pero también su relación con la estrategia de desarrollo de país. Asimismo, señaló Hernández, marcan un control estratégico de la cartera para que las autoridades del Estado trabajen de manera articulada.

Por otra parte, al evitar que cualquier proyecto que no cumpla con los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo prospere, se ha elevado la calidad de los proyectos de inversión pública, al igual que la relación entre aquellos proyectos y las prioridades nacionales.

No se admiten en el sistema aquellos proyectos de inversión que no estén alineados a los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo del país

La inversión pública, en general, se articula en tres sistemas que son Planeamiento, Gestión Financiera y Recursos Humanos, Administración Pública y Control Interno. Los proyectos guardan un orden tanto en nomenclatura como en correlación entre sectores. Para facilitar este último punto, se han creado sistemas y subsistemas de interfaces que ponen a conversar el sistema de presupuesto y el sistema de inversiones, detalló Hernández.

Por otra parte, el flujo de información está organizado en función del ciclo de la inversión pública, para que llegue a cada nivel con los pasos requeridos para la formulación

de proyectos, de tal manera que puedan presentarlos al SNIP y luego ser consolidados en la Dirección General de Inversión Pública. Existe también un comité interinstitucional que garantiza la programación de los presupuestos y que reporta los avances físico y financiero durante la ejecución.

“Esto hace posible presentar los informes de rendición de cuentas al Ministerio de Economía, que a través de la Dirección de Inversión hace la revisión técnica en el proceso de formulación, otorga los códigos SNIP, revisa y consolida y transmite al IGPRES, tanto los POA como la programación trimestral”, manifestó el funcionario.



LAS NORMAS TÉCNICAS HAN PERMITIDO CREAR UNA CULTURA DE PROYECTOS

El sistema se apoya en herramientas como un sitio web que articula las tipologías del SNIP con las categorías programáticas del sistema, para gestionar proyectos e inversiones; además cuenta con un banco de proyectos, con un módulo de priorización y que alcanza a todas las instituciones del Estado. Con el apoyo de la Unión Europea, se está trabajando en incorporar al nivel de municipalidades al SNIP a través de un programa de fortalecimiento de capacidades.

Otra herramienta son las normas técnicas, “que nos han permitido crear una cultura de proyectos y garantizar la calidad de los proyectos de inversión”, sostuvo. Dentro de las normas técnicas aparece un proceso de formulación, viabilidad y registro ex ante del proyecto, que responde a criterios definidos a nivel de las instituciones sectoriales y a nivel de los órganos rectores. También se ha diseñado una metodología general y algunas metodologías sectoriales, además de otras que se están desarrollando para formular proyectos con estándares de calidad.

En conclusión, con el sistema de inversión pública de República Dominicana los procesos para hacer más eficientes los procesos de inversión pública han avanzado

de manera importante. Se ha logrado sistematizar la rendición de cuentas, incluso desde los niveles de perfiles de proyectos, que se presentan ante el Congreso, con el detalle de cuál es el papel de cada institución en el proceso de la inversión.

“El Banco Central de República Dominicana indicó en su último informe que una de las variables que más estaba incidiendo en mantener el crecimiento del país era la formación bruta de capital físico. Mantener esa formación ligeramente por encima de los niveles de América Latina obedecía, según el banco central, a dos factores: primero un influjo importante de inversión privada; y segundo, una inversión pública de calidad”, resaltó Hernández.

Al iniciar este proceso, solo el 10% de los proyectos que se presentaban en República Dominicana respondían a los estándares de un SNIP. En apenas cinco años, el 95% de iniciativas de inversión pública responden a estas exigencias y, en valor monetario, la inversión se ha duplicado. “Esto es una muestra del desarrollo de capacidades en formulación de proyectos que han alcanzado nuestras instancias sectoriales”, indicó Hernández.



AUSTRALIA: SI LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA ES APROPIADA SE PROTEGERÁ LA CALIDAD DE VIDA

STEVE KANOWSKI

Economista principal

Departamento de Desarrollo del Estado,
Gobierno de Queensland, Australia

Uno de los puntos importantes que ha surgido en el debate en Australia en términos de infraestructura y desarrollo económico es la importancia de la productividad. Se sostiene que si la política de infraestructura es apropiada se protegerá la calidad de vida australiana en un momento que hay crecimiento poblacional y cambio en la economía global.

“Se busca que el costo y la calidad de los servicios de infraestructura protejan a las empresas y la competitividad internacional”, sostuvo Steve Kanowski, economista del Departamento de Desarrollo de Estado del Gobierno de Queensland, Australia.

Las tareas de las reformas de infraestructura siguen evolucionando y son vitales para asegurar el mejoramiento de la productividad futura. Las malas decisiones en infraestructura anteriores, han tenido consecuencias a largo plazo que han afectado la productividad.

Australia es un país bastante grande y el territorio está muy poco poblado. La infraestructura es vital para la productividad y habitabilidad. Por ello los mejores resultados en infraestructura son fundamentales para optimizar el desempeño y la productividad, porque se retiran obstáculos para la competencia.

“La inversión en infraestructura va de la mano con un ambiente regulatorio más estricto y una fuente de información de proyectos con un enfoque a largo plazo es fundamental para el desempeño futuro y la productividad de la economía”, dijo el economista.

Queensland es tres veces más grande que Texas y la población es de casi 5 millones, aunque está muy diseminada. El sector de infraestructura representa 1 dólar de cada 6 dólares de su economía, con puertos, aeropuertos, ferrocarriles y también infraestructura social (de salud y escuelas).

Algunos de los retos más importantes son: resolver la congestión; atender la creciente demanda de puertos internacionales; mejorar la conectividad y apoyar el crecimiento de recursos; y garantizar que la infraestructura pueda soportar y recuperarse de los riesgos ambientales.

En el ámbito político, Australia tiene tres niveles de gobierno. Gobierno local (planes de desarrollo, mantenimiento, infraestructura), gobierno estatal (administra carreteras principales, autopistas, ferrocarriles y puertos) y gobierno nacional (administra

carreteras nacionales, redes ferroviarias y puertos). El Departamento de Infraestructura de Australia es un organismo independiente que tiene el mandato de hacer progresar la infraestructura nacional y también realizar auditorías físicas, explicó Kanowski.

Actualmente está desarrollando un Plan de Infraestructura que traza un conjunto de reformas recomendadas así como un listado de proyectos importantes para la nación. Los principales desafíos son: productividad, habitantes, conectividad, financiamiento y mercados competitivos.

■ LOS OBJETIVOS DEL GOBIERNO

Entre los objetivos del Gobierno de Queensland destacan: crear empleos y una economía diversa (que incluye la creación de infraestructura y la promoción de inversiones); brindar servicios de salud y educación de calidad; proteger el medio ambiente; y construir comunidades más seguras y sanas. Se ve a la infraestructura como un facilitador de servicios para la comunidad y se trabaja con un cuerpo consejero que ayuda al gobierno. Adicionalmente, el Gobierno de Queensland está desarrollando el Plan de Infraestructuras del Estado, que incluye 4 temas clave: distribución de la prosperidad y habitabilidad; infraestructura que apoya el crecimiento; infraestructura que conecta las comunidades; y sostenibilidad y resiliencia. Otra área de enfoque es el planeamiento de gestión de activos totales (TAMP), que tiene por objetivos incrementar la productividad de los bienes públicos y mejorar la prestación de servicios a la comunidad.

La participación del sector privado también es crítica, pero requiere de control. Para eso se necesitan políticas sobre las asociaciones público-privadas (APP). En tal sentido, la Infraestructura Australiana proporciona orientación completa y se utiliza una rigurosa estructura de evaluación de proyectos a fin de maximizar los beneficios. Un ejemplo de APP es Toowoomba, el proyecto de carretera más grande en la historia de Queensland, que se viene trabajando en asociación con un grupo español.

En conclusión, señaló el economista, es importante: lograr políticas de infraestructuras adecuadas y un buen entorno regulatorio de mercado para apoyar una fuente de información que brinde seguridad; elegir proyectos que tengan enfoque en la productividad y el beneficio a la comunidad; enfocarse en la infraestructura productiva, para lo cual las reformas políticas tienen el desafío de entregar soluciones más convenientes en el lugar y tiempo correctos; y entender que los avances de la tecnología y las fuerzas destructivas tendrán implicancias para la infraestructura, lo cual podría cambiar la manera en que se obtenga y se utilice la infraestructura.

COREA DEL SUR: LOS ESTUDIOS DE REVISIÓN DE VIABILIDAD PERMITIERON CANCELAR 20% DE PROYECTOS

JONG WOOK LEE

Adscrito del Ministerio de Estrategia y Finanzas
Corea del Sur

El sistema coreano es bastante centralizado y está bajo el control del Ministerio de Estrategia y Finanzas, que tiene una función de planificación, una función de oficina fiscal, una función gubernamental y una función de control. La crisis financiera asiática de 1997 involucró una reforma fiscal en cuanto a inversión pública, además de introducir nuevas iniciativas que se extendieron más allá del sistema de control central, resaltó en su exposición Jong Wook Lee, adscrito del Ministerio de Estrategia y Finanzas de Corea del Sur.

El rol del Ministerio se extiende a lo largo de todo el ciclo de los proyectos: en la etapa ex ante se controlan los estudios preliminares; en la intermedia se realiza el manejo del costo total de los proyectos y la reevaluación de viabilidad; y en la etapa ex post se realiza la evaluación de rendimiento luego de culminado el proyecto.

El estudio preliminar de factibilidad es el primer paso en el ciclo de inversión. “Se trata de una evaluación bastante breve para tomar una decisión de viabilidad presupuestaria. Según la Ley del Presupuesto Nacional, es un requisito obligatorio para la solicitud del presupuesto”, explicó el funcionario. Las siguientes etapas son: el diseño básico, el diseño, la compensación y la construcción. Cabe destacar que para cada año fiscal solo se puede hacer una solicitud de presupuesto.

Según indicó el experto, el estudio preliminar de factibilidad ha sufrido cambios a lo largo del tiempo. Antes solo se contaba con estudios de factibilidad. Estos estudios estaban a cargo de los ministerios ejecutores, se orientaban a la viabilidad técnica y su duración variaba dependiendo de la dimensión del proyecto. El modelo actual, por el contrario, tiene en cuenta la viabilidad financiera implica menos gasto de tiempo y dinero y dura menos de seis meses.

Subrayó que los proyectos sujetos al SNIP son los de gran escala (50 billones de wones surcoreanos, equivalentes aproximadamente a 50 millones de dólares). Los gobiernos subnacionales y las asociaciones público-privado son parte del SNIP y están sujetos a él si el subsidio del gobierno central excede los 30 billones de wones. “También hay algunas excepciones, por supuesto, porque puede haber una licitación oficial o pueden ser edificaciones del gobierno, de escuelas, ahí no se tiene que evaluar la prefactibilidad”, recalzó.



En cuanto a los procesos del SNIP, indicó que los ministerios solicitan el estudio, luego de lo cual el Ministerio de Estrategia y Finanzas selecciona el proyecto y finalmente la PIMAC (Centro de Gestión de Inversiones en Infraestructura Pública y Privada, perteneciente al Instituto de Desarrollo de Corea) realiza la evaluación. “Todo el proceso es abierto al público y cada informe se entrega a la asamblea nacional”, subrayó.

Respecto a las técnicas que se aplican para los estudios de prefactibilidad, explicó que el proceso AHP combina un análisis cuantitativo con un análisis cualitativo. Dicho proceso incluye un análisis económico, un análisis de política y un análisis de desarrollo regional. Según indicó, este procedimiento “aumenta la eficiencia y aumenta también la transparencia de la inversión pública”.

Sobre el Manejo del Costo Total de Proyectos (TPCM), indicó que existe una regulación estricta y que si hay algún cambio en términos de costos en el tiempo se debe consultar con el Ministerio de Estrategia y Finanzas y obtener su aprobación antes de proceder.

Al referirse al Estudio de Revisión de la Viabilidad (RSF), explicó que un proyecto se considera viable bajo ciertas condiciones dado el costo del proyecto y dada la demanda, pero que si durante implementación cambia el costo, se incrementa o se reduce el presupuesto, hay un impacto en la viabilidad. “Si el costo aumenta en más del 20% o si la demanda se reduce en más del 30% se hace una reevaluación de la factibilidad”, indicó. Respecto a los resultados entre los años 2003 y 2013, detalló que luego del RSF se cancelaron 39 proyectos de 198, es decir, un 20%.

Como conclusión, mencionó que “es una forma fiscal bastante exitosa”, lo cual atribuyó al marco legal y regulatorio; el establecimiento de una institución exclusiva (PIMAC); y la transparencia y objetividad del sistema. Respecto a los desafíos pendientes, mencionó la eficiencia económica versus la asignación de eficiencia; el balance apropiado entre el control centralizado y la descentralización; y las dificultades técnicas que aún se mantienen, como la exactitud del pronóstico de demanda y la comparación de viabilidad entre los diferentes sectores. “Estamos pensando en la actualidad en un umbral para hacer la reevaluación de proyectos que van de 50 a 100 billones en moneda local para dar cierta autonomía a los ministerios”, declaró.



JAPÓN: SEGUIMOS EL CAMINO DE MEJORAR EL SISTEMA EN BASE A LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS

ELJI OTSUKI

Asesor senior del Director General del Departamento de Ambiente Global

Agencia de Cooperación Internacional – JICA, Japón

La inversión relacionada con la reducción de riesgo de desastres (DRR) es un componente importante de la inversión pública en Japón, ya que para este país los desastres naturales acarrear fuertes problemas económicos. La inversión en DRR en Japón oscila entre 5% y 8% de su presupuesto, lo que no solo se invierte en infraestructura física sino también en medidas de no estructura como, por ejemplo, regulación, mecanismos industriales, uso de la tierra, costos de vida, sistemas de alerta, educación y campañas de sensibilización. “Como resultado de esto hemos podido sostener un crecimiento relativamente constante hasta los inicios de los 90 aunque hubo mucha interrupción por los desastres naturales”, informó Eiji Otsuki, asesor de la Dirección del Departamento de Ambiente Global de JICA.

Luego de resaltar la mejora de la inversión pre desastres, explicó el sistema de evaluación de proyectos de Japón. En este sentido, el objetivo de las evaluaciones de proyecto es mejorar la eficiencia de los trabajos públicos y hacer más transparente su proceso. El método es realizar una evaluación comprensiva, incluyendo un análisis de costo-beneficio. Como temas vinculados a este punto, mencionó el cambio del ambiente social y económico, y la disminución de la recaudación de impuestos desde comienzo de los años 90.

Haciendo un poco de historia del sistema de evaluación de políticas, comentó que se inició en 1995, en que se estableció un sistema para evaluar trabajos públicos de gran escala. En 1997 hubo una reunión de gabinete de consultores del gobierno y en 1998 se diseñaron los procedimientos de evaluación. En el 2002 se aplicó la Ley de Evaluación de Políticas.

Otsuki explicó que, a partir de entonces, el sistema de evaluación de políticas por parte del gobierno se implementa de la siguiente manera: cada ministerio se encarga de planear y proponer políticas y el Ministerio de Asuntos Interiores y Comunicaciones se encarga de implementar las evaluaciones. “Los resultados de estas dos actividades deben ser explicados al público”, aclaró.

■ EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

A continuación, indicó que “el sistema de evaluación de políticas es un método para analizar los programas planificados para que se puedan volver a adaptar” y detalló que consiste en la evaluación, revisión y verificación de políticas, además de la evaluación individual de proyectos públicos. En esta última etapa se realizan evaluaciones de la planificación, de cómo adoptar un nuevo proyecto, la reevaluación (momento en el cual se decide si se continuará o no) y la ex post. Aclaró que en la evaluación de planificación se comparan las metas que se deben alcanzar y la opinión local, además de revisar la necesidad y validez del proyecto. Respecto a la reevaluación, señaló que el punto de vista es la necesidad del proyecto y también las posibilidades de reducción de costos. Finalmente, comentó que los resultados de este sistema son publicados.

“El objetivo de las actividades es verificar el efecto completo del proyecto, sus influencias en el ambiente, y verificar si hay medidas para mejorarlos”, indicó. Además, mencionó que también se busca utilizar los resultados de la post evaluación para planificar proyectos similares en el futuro. Finalmente, indicó que los puntos de vista en la post evaluación son: los cambios que se utilizan en el análisis costo-efectividad; los efectos del proyecto; el cambio en el ambiente; y los cambios en la situación socioeconómica.

“La eficiencia es lo más importante; por lo tanto, las evaluaciones deben empezar con proyectos de alto costo-beneficio”, indicó. Y, haciendo una evaluación de la situación actual, concluyó que “aún seguimos en camino de mejorar el sistema en base a la opinión de los ciudadanos y también de los agentes oficiales del gobierno”.

En ese sentido, informó que se ha establecido una base de datos de los resultados de la evaluación para los usuarios y que los proyectos de programas evaluados pueden ser verificados a través de la página web. Culminó su exposición con una reflexión y un consejo para los involucrados en la evaluación de trabajos públicos: “hay que ser duro con uno mismo, darle al público los métodos de evaluación, los datos y resultados, y siempre estar consciente de que el conocimiento científico tiene sus limitaciones”.



ESTADOS UNIDOS: TENEMOS UNA FORMA DE FINANCIAR BASTANTE DESCENTRALIZADA

SUSAN BANTA

Economista

Oficina Ejecutiva de la Alcaldía del Condado de Columbia, Washington D.C. (Estados Unidos)

El programa de mejoras de capital (CIP) del distrito de Columbia, Washington D.C. (Estados Unidos), incluye todas las adquisiciones financieras, desarrollo y costos de implementación de proyectos de mejoras permanentes para un período de 6 años. Para ser elegible, un proyecto debe tener vida útil de más de 5 años, el costo tiene que ser mayor a los 250,000 dólares y debe requerir grandes inversiones de capital en un período de varios años.

“El gran objetivo del CIP es preservar la infraestructura en el distrito de Columbia. Se busca cubrir las necesidades de la seguridad, salud y bienestar de los residentes; mejorar los sistemas de transporte y educación; optimizar las instalaciones ya existentes; apoyar los esfuerzos económicos y de revitalización; retener y expandir los negocios y la industria en el distrito; e incrementar las posibilidades de empleo”, explicó Susan Banta, ejecutiva del despacho de alcaldía del condado de Columbia.

Respecto a las inversiones intergubernamentales, detalló que el gobierno federal generalmente invierte de manera directa en su propia infraestructura y de manera indirecta a través de los gobiernos estatales. Los gobiernos a nivel de estado tienen una cartera de proyectos de mejora de capital mucho más amplio (carreteras del estado, parques del estado, universidades públicas del estado) y las municipalidades también tienen carteras de programas de capital similares.

“El Distrito de Columbia es único en los Estados Unidos y nos sentimos muy orgullosos de ello”, indicó, para luego explicar que es una jurisdicción excepcional, que funciona a la vez como un estado, como un condado y como una municipalidad. Por ese motivo, su presupuesto opera a nivel estatal y municipal. El presupuesto tiene un componente operativo (gastos anuales a 4 años) y un plan de mejora de capital (a 6 años). Acotó que a mediados de la década de 1990 pasaron por momento bastante complicado, pero que del 2000 en adelante se ha tenido un manejo equilibrado de presupuestos.

■ FINANCIAMIENTO DESCENTRALIZADO

Respecto a las fuentes de dinero para inversión de capital, indicó que provienen del financiamiento de deuda, bonos e impuesto a la renta. Aclaró que existen exenciones de impuestos al cobrar bonos, como incentivo para que los

ciudadanos inviertan en su comunidad. “En los Estados Unidos tenemos una forma de financiar bastante descentralizada”, concluyó.

Luego de explicar el impacto de la deuda en el presupuesto operativo, pasó a detallar los principales rubros de inversión: transporte (infraestructura y transporte local); educación (modernización de escuelas públicas y bibliotecas); desarrollo económico (viviendas para personas de bajos ingresos y reurbanización de terrenos públicos); y seguridad pública.

Ahondando en el tema del plan de mejora de capital, detalló que se reelabora cada año, a través de comunicaciones con las agencias en las que se averigua cuáles son sus requerimientos, sus planes de gastos para el proyecto, las justificaciones, la factibilidad y el impacto en la comunidad. También se establecen los gastos operativos. Explicó que el análisis de presupuesto consta de 3 partes: justificación; análisis de costo; y análisis de financiamiento. Sobre esta última, indicó: “nosotros protegemos las finanzas del distrito porque hemos vivido momentos difíciles en el pasado”. Luego del análisis, se formulan las recomendaciones para el equipo de presupuesto del Alcalde. Finalmente, se procede a la aprobación por parte del alcalde y, luego de otras instancias, del Congreso. En suma, se trata de “una discusión cualitativa y cuantitativa sobre lo que se quiere lograr en los próximos 6 años; es un proceso bastante interesante de ver y realmente habla sobre el poder de una toma de decisiones descentralizada”.

En cuanto a las inversiones por parte del sector privado, estas son alentadas por el distrito a través de distintas herramientas como el financiamiento del impuesto a la renta, los pagos en lugar de impuestos; la disminución de impuestos para las propiedades que no califican para otros subsidios; y los subsidios del presupuesto operativo. Desde el punto de vista financiero, se requiere factibilidad y expansión de la base fiscal, además de utilizar el financiamiento solo cuando hay una brecha entre lo que aportarán los inversionistas privados y lo que requiere el proyecto para poder despegar. Como ejemplo del trabajo conjunto del Gobierno y el sector privado, citó el caso de una galería (espacio comercial y estacionamiento) que se llevó a cabo hace 20 años.

Culminó su exposición con un recuento de las lecciones aprendidas, indicando que resulta crucial: mantener presupuestos balanceados; mantener el servicio de deuda en un nivel manejable; usar el financiamiento basado en proyectos para estimular desarrollos privados en algunas circunstancias; trabajar junto con el mercado al evaluar los proyectos con inversión privada; tener en cuenta la importancia del diseño y la planificación; y monitorear los resultados. Recalcó que la planificación “requiere una comunidad muy activa y esto ocurre junto con la comunidad”.



CANADÁ: EL TRABAJO CONJUNTO DE MUNICIPALIDADES Y GOBIERNO FEDERAL CONSTRUYEN EL ÉXITO

CAROLE SAAB

**Directora de Políticas y Relaciones
Intergubernamentales**
Federación de Municipalidades de Canadá

La Federación de Municipalidades de Canadá (FMC) es la voz nacional del gobierno municipal desde 1901 y representa a más del 90% de la población nacional. Hace 14 años se produjo una crisis en la que se redujo la inversión en infraestructura hasta un 2% del PIB. Esta situación llevó a que en los años 90 se generara un déficit de infraestructura bastante significativo –del cual aún se están recuperando– que dañó la calidad de vida en las comunidades y la capacidad de contribuir a la prosperidad del país.

A fin de manejar esta situación, se vio la necesidad de aplicar nuevos enfoques, centrándose en las condiciones de la infraestructura y las herramientas que debían desarrollarse para optimizarla. “Tenemos que crear un plan a largo plazo nacional para arreglar y mantener la infraestructura pública”, indicó Carole Saab, directora de Políticas y Relaciones Intergubernamentales de la FMC.

En la actualidad, dijo, la inversión en este rubro asciende aproximadamente a 3.9% del PIB. La FMC trabaja en sinergias con la Asociación de Construcción de Canadá, la Asociación de Trabajos Públicos de Canadá, la Asociación de Ingeniería Civil y otros 15 gremios para desarrollar la tarjeta de infraestructura canadiense, que se publicó por primera vez en el 2012. Comentó que se midieron las condiciones de cuatro municipalidades en cuanto a agua potable, agua desecho, agua de tormentas y caminos municipales, constatando que los indicadores son alentadores en los primeros 3 rubros, siendo el último el que se encuentra en una situación más crítica.

“El cambio climático está presionando mucho: tenemos que proteger el medio ambiente y mejorar nuestros sistemas”, acotó. Finalmente, indicó que aunque la mayor parte de la infraestructura se encuentre en buenas condiciones, “conforme pase el tiempo van a necesitar más gastos, por lo cual se requiere un sistema de gestión de activos y también tener mejores prácticas que optimicen la infraestructura”.

■ GESTIÓN INTERNA DE MUNICIPIOS

Con referencia a la gestión de municipalidades, comentó que a muchas les falta gestión interna para evaluar el estado de su infraestructura de una manera apropiada. Las municipalidades tienen un desbalance en términos de ingresos y eso se debe a los crecientes retos del país en áreas como infraestructura, transporte, vivienda y seguridad. Señaló, además, que existe un desbalance entre las crecientes responsabilidades de los gobiernos locales y los recursos con los que cuentan. En tal sentido, concluyó que hay un incentivo para los gobiernos federales y territoriales para invertir en infraestructura, porque el impuesto a la renta generado por la construcción les brinda un beneficio directo. Cabe destacar que esta ventaja no aplica para los gobiernos municipales.

Según indicó, desde finales del 2010 se ha trabajado con mayor fuerza para reconstruir la infraestructura que va envejeciendo y el gobierno federal está comprometido en un plan de infraestructura a largo plazo, política que empieza con la introducción del impuesto al gas. Cabe destacar que en el año 2014 el gobierno federal puso en marcha el programa más grande en términos de infraestructura: 14 billones de dólares para los próximos 10 años.

Como dificultad, resaltó que la incertidumbre de financiamiento desalienta la inversión a largo plazo, ya que se dejan de lado los proyectos de alta prioridad para dar pase a los que parecen tener más probabilidades de ser financiados por el gobierno de turno.

Luego de subrayar la necesidad de priorizar el financiamiento más predecible y a largo plazo, indicó que “Canadá se encuentra en una encrucijada: la infraestructura central en la que nosotros nos basamos se encuentra en riesgo y sabemos que los canadienses esperan que todas las instancias del gobierno solucionen estos problemas”. Resaltó la importancia de la infraestructura municipal, que provee los fundamentos en los que se basa a economía del país. “Para mejorar la calidad de vida de todos los canadienses y que la economía canadiense pueda triunfar, necesitamos que la gente no se sienta atrapada por carreteras deficientes”, afirmó.

Indicó que la asociación del gobierno federal con los gobiernos locales constituye un paso adelante hacia cumplir y exceder los requerimientos de inversión en infraestructura, pero que aún hay mucho por hacer, ya que las necesidades de los canadienses y las empresas son más complejas de lo que han sido en las décadas pasadas.

Reflexionó que es necesario estar atentos a los retos que el futuro depara, como la presión medioambiental y climática, y destacó que las municipalidades de Canadá han demostrado de manera consistente que están deseosas de hacer el trabajo. Para culminar, destacó que “si las municipalidades y el gobierno federal trabajan de manera conjunta para asegurar un futuro fuerte para Canadá, podremos construir el éxito”.

LA REGIÓN ESTÁ AVANZANDO EN GESTIÓN POR RESULTADOS, LENTAMENTE PERO EN EL CAMINO CORRECTO

JOSÉ LARIOS

Especialista senior en gestión fiscal y municipal
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)



EL BID ha definido un ciclo de la gestión por resultados, que se basa en cinco pilares estructurales. Este tipo de gestión enfoca el ciclo de vida de los programas en una visión orientada al resultado y para ello incorpora mejoras en el uso de estrategias, personas, recursos, procesos y toma de decisiones, sostuvo el especialista del BID José Larios.

■ AVANCES EN GESTIÓN PARA RESULTADOS

América Latina obtiene al 2013 un índice promedio de 2.3 sobre un ideal de 5.0, en indicadores de gestión para resultados, lo que señala que no está siquiera a la mitad del camino.

Larios comentó que un grupo de nueve países tiene indicadores avanzados, entre los cuáles está el Perú, con un puntaje superior a 3.0 puntos, mientras que ocho países muestran resultados por debajo de 1.5 puntos (entre ellos Panamá, Haití y Jamaica).

Solo la mitad de proyectos que se presentan en la región tienen una evaluación ex-ante rigurosa y el índice baja más cuando se analizan las instancias subnacionales.

Como recomendación, el especialista señaló la necesidad de alinear las metas de la cartera de proyectos con la visión de largo plazo; integrar los análisis del SNIP en el marco fiscal de mediano plazo; buscar la cobertura de productos prioritarios, simplificando la gestión del ciclo de proyectos y el diseño de los procesos.

Además, se debe simplificar los ciclos de proyectos de nivel regional y local, coordinándolos con las prioridades del SNIP nacional; coordinar y lograr que los distintos niveles de intervención tengan el mismo lenguaje; integrar los sistemas informáticos entre el SNIP y el presupuesto; vincular los SNIP con el presupuesto por resultados; y establecer una estrategia para realizar evaluaciones ex post por conjuntos de proyectos, es decir, ya no de manera individual.

cinco PILARES

PLANIFICACIÓN PARA RESULTADOS: Implica una visión de mediano y largo plazo con prioridades claras sobre dónde estará el énfasis para la construcción del país. “Para esto, se requiere abandonar la planificación tradicional para concentrarse en tres conceptos: que la planificación sea prioritaria, que sea operativa y que tenga base y consensos”, subrayó.

Implementar un **PRESUPUESTO POR RESULTADOS**, que el Perú puso en práctica en la última década y que armoniza con la planificación prevista en el primer pilar. Al respecto, señaló el economista, el Perú está en el grupo más avanzado en cuanto a diseño de esta herramienta.

GESTIÓN FINANCIERA, que debe garantizar la dotación correcta de recursos, pero también la oportunidad, ya que la plata debe estar en el momento correcto para no generar sobrecostos, una situación que ocurre con frecuencia en la región.

GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS, que es el campo en el que intervienen los SNIP, desde la etapa previa hasta la implementación y seguimiento.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS, tanto de programas como de presupuestos, que sirve para retroalimentar el ciclo de gestión y la toma de decisiones informada.

Entre 2007 y 2013, se aprecia una mejora en el número de países que incorporan instrumentos para fortalecer sus sistemas de inversión pública. En visión de largo plazo, creció de 7 a 11 países, en planes de desarrollo se pasó de 13 a 16 y en presupuesto por resultados, de 2 a 4 países. “En general, tanto en indicadores fundamentales como en cantidad de instrumentos, la región está mejorando, tal vez lentamente pero vamos en el camino correcto”, dijo Larios.

+11
países



CEPAL: SE TIENE QUE MEDIR LA CALIDAD DE LA INVERSIÓN TANTO EN EL PRESENTE COMO EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

JORGE MATTAR

Director

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Cepal.

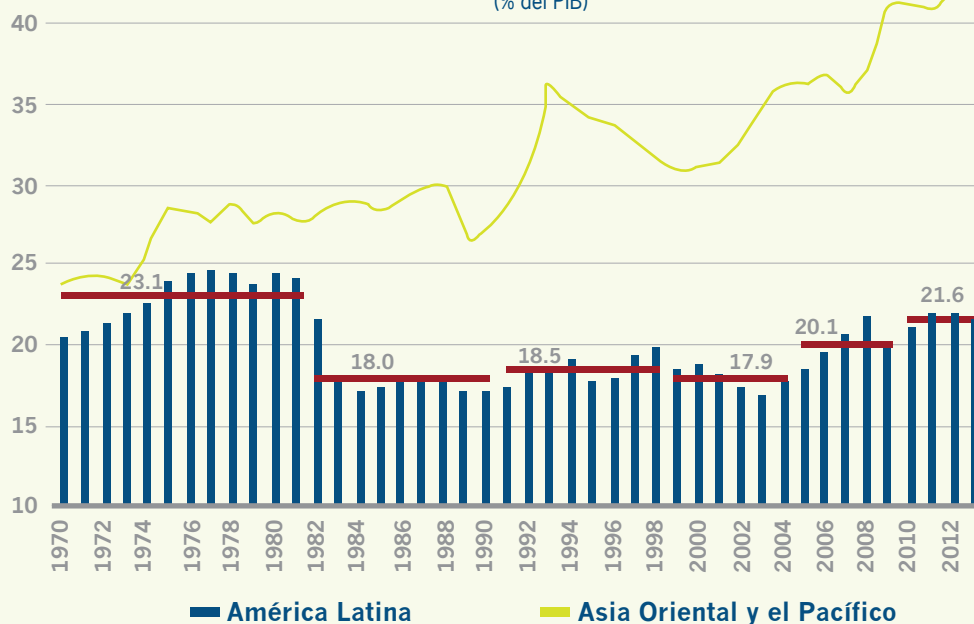
En los años 70, los países de América Latina llegaron a un pico en la formación bruta de capital fijo respecto del PBI y, en ese momento, compartían con los países del sudeste asiático un coeficiente cercano al 25%. Tras las crisis de los 80, las reformas de los 90 y el boom de las materias primas de los 2000, América Latina detuvo el tren de la formación de capital mientras que Asia lo elevó. Esta dinámica explica las diferencias de

crecimiento actual entre regiones, señaló el director de ILPES-Cepal, Jorge Mattar, durante su exposición.

“En los 70 se alcanzó el pico de este coeficiente al llegar en algunos años a 25%. Esta cifra de referencia mínima es compatible con un crecimiento sostenido de alrededor de un 5% del PIB a lo largo del tiempo”, sostuvo Mattar. Hoy, el indicador para los países de la región promedia el 20% mientras que en el sudeste asiático se disparó al 40%.

Formación bruta de capital fijo (1950-2013)

América Latina y Asia Oriental y el Pacífico
(% del PIB)



El experto, que ha analizado las dinámicas de ciclo económico en la región, explicó que los países de la región se comportan de una manera procíclica en cuanto a inversión pública, con caídas bruscas del índice de inversión en épocas de crisis, justo cuando es más importante invertir para atenuar los efectos del ciclo. Este aprendizaje es importante porque, afirmó, estamos en una etapa marcada por el fin del boom de los commodities, lo que implica menos ingresos fiscales.

■ IMPORTANCIA DE LOS SNIP

En un contexto de caída del ciclo económico y de una necesaria aceleración de la inversión para responder a tal disminución, los sistemas de inversión pública se convierten en herramientas fundamentales para garantizar la calidad del gasto. Este gasto, precisó Mattar, debería estar vinculado con infraestructura, que presenta un coeficiente muy corto en la región con menos de un 4%, sumando la inversión privada y pública. Si se habla solo de la inversión privada, en el 2012 la tasa apenas superó el 1% del PBI.

La Cepal, continuó el especialista, calculó la brecha entre los requerimientos de inversión en infraestructura que demandan los consumidores finales en la región para el período 2006-2020 y reportó un coeficiente de 5.2% del producto, mayor a lo que generan los países. Para hacer la misma comparación del primer ejemplo, en el sudeste asiático el indicador supera el 8%.

En un contexto de caída del ciclo económico, los sistemas de inversión pública son fundamentales para garantizar la calidad del gasto.

■ LLAMADA DE ATENCIÓN

El FMI, sostuvo Mattar, señala en uno de sus documentos sobre el impacto de la inversión pública en infraestructura, que hay una relación débil entre inversión y crecimiento, que derivan de un análisis deficiente de proyectos, problemas de incentivos e intereses de grupos. Llama, además, a fortalecer los sistemas de inversión pública en todo el mundo, no solo en América Latina.

“El ILPES también ha publicado un estudio sobre brechas y entre las conclusiones se señala que existe una alta dispersión y una falta de visión estratégica en infraestructura, situación bastante generalizada en nuestra región. No existe un enfoque de largo plazo en las políticas para los proyectos de inversión, que muchas veces tardan decenas de años”, señaló Mattar. Por otro lado, persisten obstáculos y fallas institucionales y regulatorias; prima una visión de corto plazo y criterios y normas débiles en el diseño de la política de servicios de infraestructura.

El propio FMI indica que es un buen momento para realizar inversión en infraestructura por los costos de endeudamiento relativamente bajos; en el caso de los países de América Latina, otro factor positivo es que los países mantienen un coeficiente de deuda razonable.

■ CALIDAD DE LA INVERSIÓN

Mattar sostuvo que la inversión simultánea en diversos tipos de infraestructura potencia el impacto en el bienestar social, en comunidades que carecen de servicios. Por ejemplo, si solo se lleva electricidad a una comunidad, pero no se completa con caminos y telecomunicaciones, el impacto será muy limitado. Además, el impacto tiene que ser medido en función al bienestar que genera en diferentes plazos. “Se tiene que medir la calidad de la inversión no solo en referencia al impacto que pueda tener hoy o mañana, sino también en el mediano y largo plazo, para un desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad”, dijo.

Los llamados a garantizar tal calidad de la inversión son los SNIP, mecanismos que enfrentan importantes desafíos. Según Mattar, ha habido importantes avances en América Latina pero aún falta mejorar en la evaluación de metodologías y proyectos, y en el tratamiento de las decisiones políticas. Otro elemento de mejora es la transparencia o el acceso del ciudadano a la información para que pueda aportar en los proyectos. “Es importante que los SNIP se conviertan en un instrumento de conocimiento general de la ciudadanía”, sostuvo. Finalmente, es importante trabajar en la calidad del recurso humano.

■ INVERSIÓN A LARGO PLAZO

“El escenario que tenemos hoy y la restricción presupuestaria obliga a cuidar más la calidad de la inversión y los recursos públicos; la ciudadanía está escrutando crecientemente; y hace falta una visión de futuro para las decisiones de inversión, que se expanda sobre el mediano y largo plazo, y que dejen sentadas las bases del desarrollo”, remarcó Mattar.

Añadió que será fundamental una articulación entre la planificación y las decisiones de hoy con una visión de futuro, a 10, 15 o 20 años, siempre pensando en el beneficio que generará en la calidad de vida de los ciudadanos tanto en la situación actual como en el horizonte de largo plazo.



BANCO MUNDIAL: HAY UN CAMPO DE APRENDIZAJE MUY GRANDE SOBRE LA EXPERIENCIA DEL SNIP PERUANO

PEDRO RODRÍGUEZ

Economista Principal
Banco Mundial

A pesar de ser relativamente joven, con 15 años, el SNIP peruano ha logrado una posición muy interesante cuando se miden las fortalezas de los sistemas de inversión pública.

Un documento del FMI del año 2011 ubica al SNIP del Perú en el primer cuartil de un ranking de 70 países, gracias a sus buenos fundamentos en factibilidad, selección, orientación y evaluación, sostuvo Pedro Rodríguez, economista principal del Banco Mundial, durante su exposición.

En un contexto de caída de precios de materias primas, resulta importante enfocarse en las mejoras de los sistemas nacionales de inversión pública

En un contexto de recesión y de caída del precio de los commodities, existe en el caso peruano un colchón fiscal muy importante que permite una visión de largo plazo.

Lo que observa tanto en el Perú como en Chile y otras economías emergentes, es un proceso de convergencia hacia los niveles de inversión de Estados Unidos, con un salto en la última década del 5% a casi el 10%. “Se trata de un reto muy grande: alcanzar los niveles de bienestar, de ingreso y de consumo de los países más desarrollados”, comentó el economista.

■ POLÍTICAS PÚBLICAS

Avanzar hacia una convergencia, señaló el ponente, implica igualar las políticas para la promoción de inversión con aquellas de los países avanzados y, en

ese aspecto, se han logrado procesos importantes. Por ejemplo, el Perú ha reducido su promedio de trámites para hacer negocios, aunque todavía no se ve el retorno de ese esfuerzo, tanto en Perú como en Colombia. En cuanto al índice de conectividad, resaltó Rodríguez, existe un nivel de accesibilidad a puertos buena, pero regular en cualquier otro punto. Ecuador, por citar otro ejemplo, sí ha logrado mejorar su sistema de infraestructura de transporte de manera pareja.

Por ese motivo, sostuvo Rodríguez, resulta fundamental enfatizar en las mejoras de los sistemas de inversión pública.

Cuando fueron consultados los propios usuarios del sistema, es decir los niveles de ejecución subnacionales del Perú, se indicó que las áreas de mejora del SNIP son: calidad de la planeación sectorial, integración de los planes nacionales y articulación de inversiones públicas frente a las APP (nivel de identificación); habilidad de rechazar o priorizar proyectos y escaso inventario de proyectos (nivel de factibilidad); capacidad de acelerar o frenar proyectos (nivel de ejecución); y visión de portafolio para saber hacia dónde se dirigen tales proyectos y qué tan buena es su calidad (nivel de evaluación).

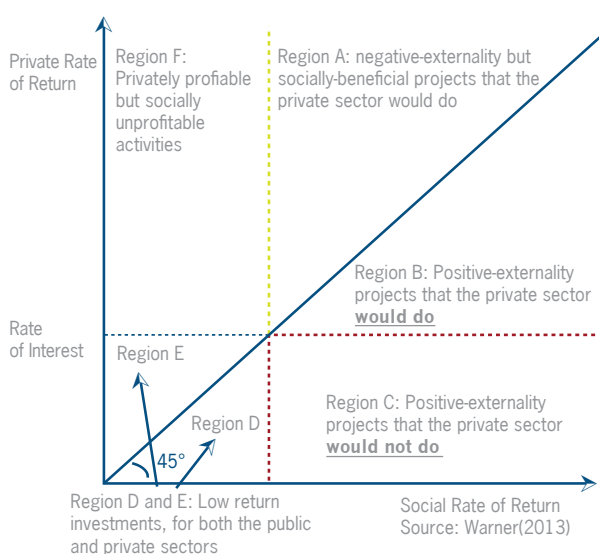
“En el Banco Mundial no existe un diagnóstico del SNIP en el Perú ni en países de inversión media porque es muy difícil de hacer. Es decir, no son reformas que resulten obvias”, resaltó. Sin embargo, hay indicadores que permiten un diagnóstico inicial para países entre US\$6,000 a US\$10,000 per cápita. Entre ellos, está la falta de inventarios, falta de conocimiento de los activos, priorización de proyectos y la baja ejecución, que es seguida por una escasa o esporádica auditoría

y un sesgo optimista, todo lo cual disminuye la calidad de la cartera.

■ OPORTUNIDADES DE MEJORA

Entre los ejemplos de cómo mejorar en las diferentes etapas de los proyectos, en Corea del Sur se creó un centro de evaluación de proyectos, como parte de su SNIP, para priorizar las iniciativas por organismo de línea. “Este proceso ha contribuido muchísimo al gobierno a priorizar, a decidir cómo invierte su dinero, dónde estará el mayor retorno”, afirmó.

El desafío en Terminos Conceptuales



Otros aprendizajes importantes son analizar los portafolios de proyectos, no solo las unidades, porque se podrá tener una medida de cuánto se invierte y si es suficiente para garantizar que la cartera se cumpla y que ingresen nuevos. Igualmente, en la región se ha encontrado que existen sobrecostos sistemáticos, que terminan por sobrepasar los presupuestos de los proyectos, y una tendencia a sobreestimar los beneficios de las inversiones.

“En los proyectos de carretera, por ejemplo, encontramos que en 9 de cada 10 casos el número de pasajeros se ha sobrestimado casi en 51% y lo mismo sucede en construcciones de represas”, dijo.

Un dilema típico, afirmó, es saber cuándo decidir que el proyecto se ejecute en asociación con un privado, lo que sí ocurre con éxito en Finlandia, Australia y México. En este punto, lo importante es medir la tasa de interés de capital frente la tasa social de

retorno del proyecto, para conocer cuáles tienen retorno social y viabilidad económica, y cuáles no; a partir de ese conocimiento, podrán formularse esquemas para incentivar la participación de los inversionistas privados.

Este proceso está empezando a implementarse en el Perú, en un nivel de elaboración más complejo que la evaluación por tasa de retorno y factibilidad.

El MEF tiene ahora una matriz en la que trabaja un equipo que evalúa el riesgo, el costo de asegurarlo, la mitigación y las consecuencias de la no mitigación, que se traducen en pasivos contingentes.

En la región, se ha encontrado sobrecostos sistemáticos que terminan por sobrepasar los presupuestos de los proyectos y una tendencia a sobreestimar los beneficios de las inversiones.

INMENSAS NECESIDADES DE INVERSIÓN

Como conclusión, Rodríguez destacó que las necesidades de inversiones públicas son inmensas. “La coyuntura actual nos demanda priorizar y reducir costos; en vacas flacas hay un punto importante y es que cuando cae el ingreso del gobierno también cae el ingreso de los sectores privados, aumenta la tasa de interés y el costo de capital también aumenta para las alianzas público-privadas”, dijo. Como consecuencia, entraremos en un período en que la priorización, el enfoque y la focalización serán de gran importancia.

La presión, por consiguiente, será grande para las personas que gestionan el gasto público, sobre todo en cuanto a priorizar, mejorar la efectividad, mostrar resultados rápidos y en simplificar, automatizar, transparentar e informar acerca de los proyectos. “No existen propuestas de mejora obvias ni hay un catálogo para países de ingreso medio que se deba seguir. El Banco Mundial busca aprender con los países, acompañarlos en la ruta y hay un campo muy importante de aprendizaje grande en el Perú”, concluyó.



COPLAC: ES MOMENTO DE DISCUTIR CÓMO MEJORAR LA INVERSIÓN DESCENTRALIZADA

ROBERTO GARCÍA-LÓPEZ

Secretario ejecutivo para América Latina y el Caribe en GpRD
CoPLAC

Durante el período de boom de los commodities, la mayoría de países de América Latina aumentó sus ingresos, inversiones y gastos, pero no todos con las mismas herramientas. Algunos de ellos, entre los que se cuenta el Perú, aprovecharon los precios de las materias primas desde un marco fiscal ordenado y responsabilidad en sus finanzas públicas, mientras que otros se extralimitaron un poco más, sostuvo Roberto García López, secretario ejecutivo de CoPLAC para América Latina y el Caribe.

Este crecimiento, indicó, permitió entre otros efectos que se reduzca la deuda externa, aumentar las reservas internacionales y focalizar los programas sociales. El boom mencionado y la contracción de los años 2008 y 2009 encontró con mejores herramientas a los países ordenados en sus indicadores fiscales, mientras que aquellos países que dependían más de Estados Unidos, como los de Centroamérica y México, tuvieron algunas dificultades.

El Perú tiene un desempeño macroeconómico sólido, pero al mismo tiempo muestra grandes brechas de infraestructura

Lo cierto, continuó García-López, es que la región crecerá menos y en este escenario, “la discusión se centra en cómo mejorar la técnica para escoger las inversiones públicas, específicamente en territorios o en ciudades, en cómo mejorar la institucionalidad del Estado para promover las mejores inversiones públicas en el territorio y en cómo mejorar la conexión entre los diferentes niveles de gobierno”, señaló.

■ INVERSIÓN DESCENTRALIZADA

Una pregunta importante para perfeccionar la inversión descentralizada es saber quién hace qué en cada nivel y quién se hace responsable de las inversiones. Es

importante pensar tanto en la calidad de la inversión pública como en cuál será el orden y cómo se organizarán los niveles de gobierno, tanto presidencias regionales como ministerios de línea. Este orden institucional prepara el terreno para las buenas prácticas y las recomendaciones para un SNIP eficiente.

En el caso peruano, precisó García-López, una de las conclusiones del estudio de sus fortalezas y debilidades es que tiene un desempeño macroeconómico sólido, pero al mismo tiempo muestra grandes brechas de conectividad. El reto será lograr que las inversiones se articulen territorialmente con participación de los diversos niveles de gobierno.

Lograr una aglomeración territorial será básico para promover proyectos de mayor tamaño y alcanzar viabilidad. “Un estudio leído recientemente decía que un aumento de 10% en la inversión pública en el Perú da 1.14% de impacto en el PIB. Si se observa los tamaños de las inversiones que están viabilizadas, probablemente se necesite un poco más de esa aglomeración o conjunción de instancias para generar una inversión más robusta”, dijo.

Por otra parte, debe haber una estrategia de mediano plazo para formar capital humano con el que se pueda promover y gestionar infraestructura. Existen ciertos procesos que van más allá de la instrumentación de proyectos y están relacionados con el diseño institucional, la manera de organizar y generar sinergias para la inversión. Finalmente, trabajar en las evaluaciones ex post y en el tema político como elemento indesligable de la inversión pública, resaltó.

“Lo importante sería lograr que, si se desaceleró la economía porque los commodities bajaron en un momento, no importe porque ya se sentó una base para los próximos 10 o 15 años, a través de una inversión pública en tales sectores. En esta visión de país, se está generando una base que, más allá de medidas fiscales contracíclicas, otorga una institucionalidad y una estructura de desarrollo económico que es diversa y, por ser diversa, es por definición contracíclica”, finalizó.

UN INDICADOR DE EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PUEDE AYUDAR A MEJORAR LOS SNIP

EDUARDO CONTRERAS

Consultor del BID
Universidad de Chile

¿La inversión pública está contribuyendo efectivamente al crecimiento del PIB en los países de la región? Se han realizado estudios de este tipo desde diferentes ópticas y la evidencia es mixta, aunque prima el resultado de un impacto positivo. Aun así, es importante contar con un indicador de eficiencia en la inversión pública que determine cuál es el papel de los SNIP, motivación del trabajo que Eduardo Contreras, consultor del BID, presentó en el seminario.

“Si se pudiera construir este tipo de indicador para distintos países, se podrían hacer más preguntas: ¿qué tan importante es pensar en el impacto final del crecimiento?, ¿qué tan importantes son las metodologías de evaluación?, ¿qué tan importante es que los proyectos estén alineados con las estrategias?, ¿qué tan importante es la capacitación?, entre otras”, sostuvo el también profesor de la Universidad de Chile.

El BID prepara un estudio basado en el ciclo completo de la inversión pública y no en una sola parte que determine el real papel de los SNIPs

El estudio, informó, levanta información sobre la forma en que los países de la región refuerzan algunos componentes de sus sistemas, entre ellos la alineación de los proyectos con las estrategias de mediano y largo plazo como requisito de admisibilidad. Sin embargo, ha encontrado algunas dificultades, entre ellas la falta de data actualizada y la carencia de información descriptiva que se refleje en indicadores cuantitativos.



■ BASE DEL ESTUDIO

El estudio del BID se basa en algunas dimensiones de estudios de Era Dabla-Norris (FMI), sobre las cuales se han creado nuevos indicadores que cubran las distintas dimensiones del ciclo de un proyecto de inversión en América Latina. “Una de las ventajas de la nueva encuesta diseñada es que, al estar basada en esta diversidad de estudios previos, se recoge lo mejor de cada uno con el espíritu de que todas las etapas del ciclo de proyecto queden cubiertas”, dijo Contreras.

Está planteado que participen del estudio los directivos de los SNIP, con un piloto para testear la encuesta antes de lanzarla de manera definitiva, con participación de directivos de las áreas de presupuesto y efectos fiscales, además de economistas del BID. Actualmente se está recogiendo información de fuentes secundarias, sin embargo se tiene planeado considerar fuentes primarias ya que las otras están desactualizadas.

Se espera que los resultados ayuden a identificar políticas y acciones concretas que contribuyan a mejorar los procesos de los proyectos de inversión, que identifiquen fortalezas y pongan en evidencia las debilidades, explicó Contreras. Un valor agregado del estudio, continuó, es el hecho de estar basado en el proceso de gestión de la inversión pública, abarcando el ciclo completo, a diferencia de estudios previos que enfatizaban más alguna parte del ciclo.

El asesor sostuvo que este estudio espera convertirse en una línea de base para los sistemas de inversión, de manera que pueda servir para la medición de mejoras y, a la vez, convertirse en base para identificar debilidades y potenciar las fortalezas. “Se solicita la colaboración de los países para el buen término de este estudio a futuro”, finalizó.



CAF: NO SIEMPRE UN DÓLAR DE GASTO EN INVERSIÓN ES UN DÓLAR QUE IMPACTA EN EL CRECIMIENTO

PABLO BRASSIOLO

Economista principal
Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

Muchas veces, existen políticas bien definidas y seleccionadas, con recursos presupuestarios disponibles, pero al llevarlas a la práctica la implementación falla y no se obtienen los resultados. Este fue el punto de partida para un reciente informe de la CAF que analiza las capacidades de los Estados para implementar políticas de inversión pública, que es considerada un motor principal del crecimiento económico, sostuvo durante su ponencia el economista de la CAF, Pablo Bassiolo.

En el caso peruano, sostuvo, se está destinando un 25% o 26% del PIB en proyectos de inversión, una de las tasas más altas de la región. Sin embargo, es importante analizar cada componente en el ciclo del proyecto, pues “no siempre un dólar de gasto en inversión es un dólar que traduce en acumulación de capital productivo y que, por lo tanto, impactará en el crecimiento económico”, resaltó el economista.

■ MUCHO POR RESOLVER

En el índice de eficiencia en gestión pública, que elabora el FMI para 70 países (cinco de los cuáles son de América Latina), el Perú aparece bien ubicado en la evaluación ex ante de proyectos, con un valor de 2.8 en un índice que va de 0 a 4 y en el que la media global es 1.3. En selección de proyectos, continuó Bassiolo, también está bien ubicado y el indicador es menos positivo en las etapas de implementación y evaluación. En este aspecto, el especialista mencionó tres aspectos que son clave para las etapas de implementación y aprendizaje.

En el primero aspecto, uno de los obstáculos por resolver en América Latina –y que mencionan los propios funcionarios– es la corrupción, es por eso que se requiere una burocracia de calidad, que sea idónea, con los incentivos adecuados, con capacidad para el trabajo

que realiza y con honestidad. “En suma, personas correctas con los incentivos correctos, lo que se logra con un buen sistema de servicio civil”, comentó.

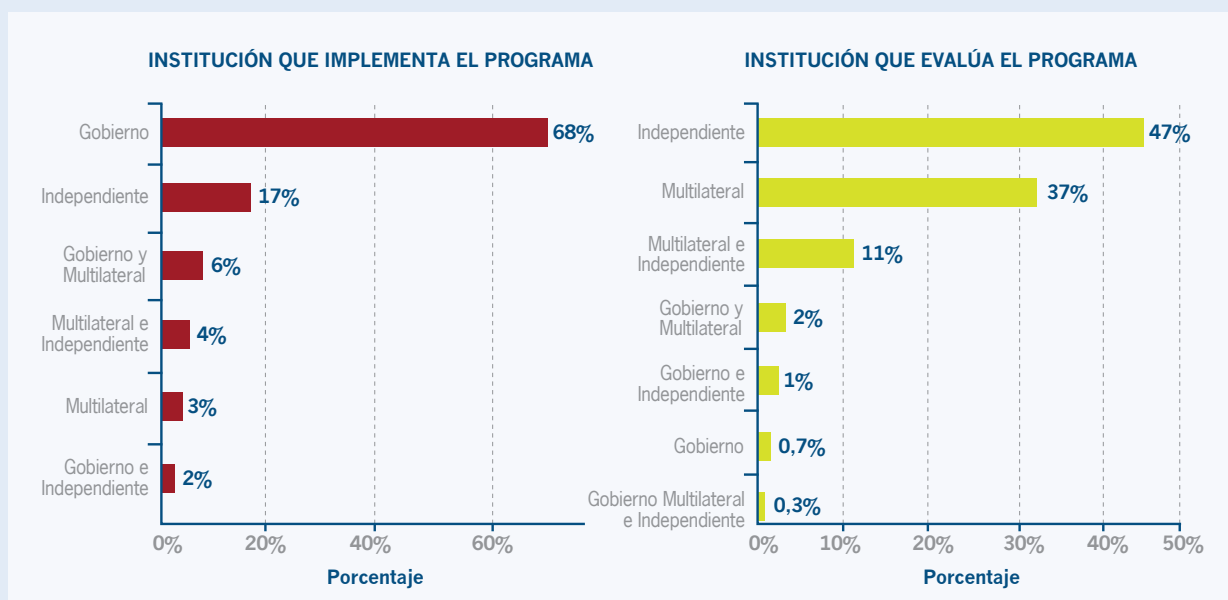
También se menciona la brecha de ingresos entre los sectores público y privado. En general, sostuvo Brassiolo, en el sector público de la región existe un diferencial positivo de 22% a favor del sector público, pero la tendencia se revierte en el caso del personal más

En el índice de eficiencia del FMI, el Perú aparece bien ubicado en la evaluación y selección de los proyectos de inversión

capacitado, en el que la diferencia es de 6% a favor del privado. Es decir, un trabajador más preparado ganará más en el sector privado que en el público. Por otro lado, en la línea de carrera de los trabajadores del sector privado los salarios crecen más que en el público y, como adición, existe meritocracia. Un tercer factor, que se recoge en encuestas realizadas por la CAF en América Latina, es que los trabajadores del sector público no sienten que su buen desempeño se plasme en su salario. En Lima, un 30% de empleados del sector privado sienten que esto ocurre y solo 10% en el público.

Otro punto son las compensaciones, en el cual, de acuerdo con los resultados de la encuesta de la CAF, se aprecia que podría haber una mala selección de cuadros, que se expresa en la selección de trabajadores con escasos incentivos al esfuerzo. “No es solo una cuestión de selección, sino que aquellos que están en el sector público tal vez no tengan incentivo a esforzarse más.

Los Gobiernos implementan más de lo que evalúan



En general, cuando se indaga en satisfacción laboral en distintos aspectos del empleo, los trabajadores públicos, sobre todo los más calificados, están relativamente insatisfechos con las posibilidades de promoción y con la remuneración salarial”, indicó.

■ COMPRAS PÚBLICAS

El segundo aspecto fundamental para los procesos de implementación y aprendizaje, es cómo establecer un balance entre la flexibilidad y el control de las compras públicas. En este aspecto, mencionó Brassiolo, persisten problemas de información y de incompatibilidad de incentivos por parte de los burócratas encargados, que no encuentran motivación para ser eficientes y podrían encontrar espacios para la corrupción. Este punto afecta la calidad y cantidad de bienes que se adquieren para implementar los proyectos, impacta en la calidad de la inversión pública y afecta la legitimidad del Estado y la confianza en las instituciones.

Existen mecanismos y buenas prácticas con un impacto comprobado en la mejora de compras públicas, sostuvo el economista, entre ellos generar más competencia entre los oferentes y el mecanismo de subastas internas, que mejoran los precios de compra y reducen la renta, lo que desalienta la corrupción. Otra de ellas es generar mecanismos online, que aumentan la cantidad de ofertantes y mejora la calidad de las adquisiciones; y crear un control externo por parte de los ciudadanos, por ejemplo, con la publicación de los estudios de auditoría.

■ EVALUACIONES EX-POST

La evaluación de los proyectos es una fuente de experiencia permanente, que bien aprovechada contribuye a implementar los proyectos a futuro. En el caso del Perú, aunque no existe un órgano oficial de seguimiento y evaluación, estas tareas son realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

“Las evaluaciones son importantes porque permiten medir y cuantificar de una manera creíble, científica y rigurosa el impacto o el efecto de una política, de un proyecto de inversión o de un programa de política pública. Esta labor es clave porque permite saber si el impacto se puede atribuir a la política o corresponde a factores externos”, dijo. De esta manera, se puede decidir si el proyecto funcionó, qué cambios pueden realizarse, si se desechan o se dejan como están.

En general, indicó Brassiolo, los gobiernos implementan más programas que aquellos que evalúan. Mientras que el Estado está involucrado en el 76% de programas vinculados con inversión, solo está presente en menos del 4% de la evaluación. Esto permite concluir que los gobiernos aún no ven las evaluaciones como una herramienta de gestión para mejorar los proyectos.

Cuando el conocimiento que genera la evaluación ex post está disponible, concluyó el economista, hay pocos incentivos para introducir el conocimiento en la gestión y también poco incentivo para innovar, a veces por falta de autonomía. De esa manera, todo aquella valiosa experiencia no se usa para mejorar la gestión pública.

EXISTEN PUNTOS EN COMÚN QUE NOS PERMITEN VER QUE TODOS LOS PAÍSES AVANZAN HACIA LA MEJORA DE SUS SNIP

ENZO DEFILIPPI

Viceministro de Economía del MEF -Perú



En este evento se ha resaltado el rol estratégico que cumple la inversión pública y la contribución de cada uno de estos sistemas en el desarrollo de los países. Existe aún una carencia muy clara de infraestructura en nuestros países, especialmente América Latina, y la necesidad de tomar medidas para paliar los efectos del proceso de desaceleración.

Entre las estrategias para superar esta situación, se ha señalado la necesidad de priorizar las inversiones en el marco de una estrategia de mediano y largo plazo, lograr mayores sinergias entre la inversión pública y la privada y aumentar la calidad de las inversiones. Asimismo, se advierte la necesidad de hacer una evaluación ex ante que no solo considere

Es satisfactorio saber que el SNIP peruano está en una buena posición en el índice de gestión de la inversión pública frente a otros países.

la rentabilidad social sino también la articulación de los proyectos con los objetivos y metas de desarrollo, el desarrollo de capacidad de gestión en el Estado (especialmente en el capital humano) y la vinculación de los sistemas de inversión pública con los sistemas de presupuesto y contrataciones. También se ha señalado la necesidad de considerar el marco fiscal para definir el espacio de recursos que se puede asignar a inversiones

y las evaluaciones ex post para recoger lecciones que mejoren las inversiones posteriores.

Es satisfactorio saber que el SNIP peruano está en una buena posición en el índice de gestión de la inversión pública frente a países de todos los continentes. Ha sido importante conocer las experiencias de gestión de inversión pública en otros países, que lograron optimizar sus inversiones y vincularlas al desarrollo, muchos de ellos con casuística de proyectos y programas de inversión, en los cuales se evidencia la aplicación de las recomendaciones que se han discutido. Lo importante es que existen puntos en común que nos permiten ver que todos los países avanzan hacia la mejora de sus SNIP.

Se han tocado puntos fundamentales, entre ellos, la ejecución de proyectos con sustento basado en análisis de aspectos técnicos, económicos, ambientales y la demostración de rentabilidad y sostenibilidad, aplicando metodologías como costo-beneficio, el involucramiento de la comunidad y el sector privado en la inversión pública, la articulación entre niveles de gobierno y las instituciones involucradas y el seguimiento de las ejecuciones a fin de reducir los riesgos de atrasos, costos adicionales o no cumplimiento de metas.

Cada una de las exposiciones ha dejado lecciones, tanto para el sistema peruano como para los países participantes. Estas experiencias tendrán continuidad a través de la Red SNIP de América Latina y el Caribe, que se ha conformado como un espacio para compartir experiencias y apoyo mutuo desde el 2011 y que se concibió en el Perú, desde octubre del 2009.

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA



Fuente: Consulta Amigable. SIAF- MEF



Fuente: Banco de Proyectos- MEF

En el 2014 la ejecución de la inversión pública a nivel nacional alcanzó los S/. 31, 662 millones; monto récord pues supera la ejecución de cada uno de los años precedentes desde la creación del SNIP. Así mismo, en los últimos tres años la inversión pública en los gobiernos subnacionales (Regional y Local) se incrementó sostenidamente.

Por otro lado, en los últimos tres años (2012-2014), se declaró 2 veces más la viabilidad de los proyectos de inversión pública que los primeros 11 años de su existencia (2001-2011).

PREMIOS DE BUENAS PRACTICAS QUE OBTUVO EL SNIP POR CIUDADANOS AL DÍA (CAD)





PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

