

LA NECESIDAD Y URGENCIA DE UN SNIP DESCENTRALIZADO

Por: Adolfo Céspedes Zavaleta¹

1. *Introducción*



El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) está definido, en las normas correspondientes, como aquél que tiene como objetivo primario optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión a través de un conjunto de normas técnicas, principios, métodos y procedimientos que rigen la inversión pública. Sin embargo, en la práctica, lo que ha sucedido con relación a la percepción que las autoridades y la sociedad civil tienen en general del mismo es poco menos que positiva, debido a una serie de razones que analizaremos, con cierto grado de detalle, en las próximas líneas.

Antes que nada, es preciso señalar que la Ley 27293, Ley del SNIP, dispone que todas las entidades, considerados los Gobiernos Regionales (GGRR) y Gobiernos Locales (GGLL), y empresas del sector público no financiero que ejecuten proyectos de inversión con recursos públicos, se encuentran sujetas a lo dispuesto en la misma.

El SNIP está compuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM), así como por los órganos resolutivos, las Oficinas de Programación de Inversiones (OPI), las Unidades Formuladoras (UF) y Unidades Ejecutoras (UE) de todos los sectores del Gobierno Nacional, Regional y Local. El MEF a través de la Oficina de Inversiones (DGPM) es la más alta autoridad técnico-normativa del SNIP.

Los objetivos principales del SNIP, precisados en la legislación, son los siguientes:

- Propiciar la aplicación del ciclo del proyecto de inversión pública: perfil-prefactibilidad-factibilidad (preinversión, a través del Banco de Proyectos²)

¹ Master en Derecho Internacional. Asesor Legal de FONAFE y Director Ejecutivo del Instituto Desarrollo y Descentralización. Las opiniones del autor no comprometen a las instituciones para las cuales presta servicios.

expediente técnico-ejecución (inversión, a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo) control y evaluación ex post (Post-inversión).

- Fortalecer la capacidad de planeación del sector público y crear las condiciones para la elaboración de planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de 3 (tres) años.

La Ley establece que la DGPM del MEF califica la viabilidad de los proyectos que se encuentren en las fases de Preinversión. Viabilidad quiere decir que se ha evidenciado que los mismos son socialmente rentables, por lo que sus beneficios son mayores que los costos, son sostenibles y debidamente compatibles con los lineamientos de política.³ Esta atribución puede ser delegada, total o parcialmente, a los sectores, o a los distintos niveles de gobierno.

2. Definiciones esenciales para comprender la exigencia de un SNIP descentralizado

2.1 Proyectos de Inversión Pública y sus fases

Se define a un Proyecto de Inversión Pública (PIP) como toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos⁴, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos. No constituyen PIP las intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento que permiten solucionar un problema. Asimismo, inclusive los PIP que son formulados y ejecutados por terceros, con sus propios recursos, son regidos por las normas del SNIP cuando una entidad del sector público deba asumir, después de su ejecución, los gastos permanentes de operación y mantenimiento.

El PIP propuesto debe constituir la solución integral a un problema específico vinculado a la finalidad de la Entidad o empresa según sus competencias, aunque su ejecución pueda hacerse por etapas y en más de un ejercicio presupuestal cuando así lo justifique técnicamente su dimensión o complejidad, quedando prohibido su fraccionamiento, bajo responsabilidad de la Unidad Formuladora⁵. El Reglamento señala que le corresponde a la DGPM declarar la viabilidad de los PIP, atribución que se ha delegado en base a lo dispuesto en el inciso 3.3. del Reglamento de la Ley del SNIP, aprobado por D.S. No 157-2002-EF, a través de las disposiciones y requisitos correspondientes, a los Gobiernos Regionales y Locales, con bastantes restricciones, y es ahí donde cobra importancia el tema de contar con un verdadero SNIP descentralizado.

² Este contiene el registro de los PIP para los que se haya elaborado un perfil, estudio de pre-factibilidad o factibilidad. Existen Bancos de Proyectos en cada Sector y un Banco consolidado en la Oficina de Inversiones del MEF que agrupa a los Bancos sectoriales, sin embargo habría que perfeccionar este banco, ya que los proyectos nacionales aparecen registrados otra vez en cada una de las localidades donde se ubican.

³ Es un requisito previo a la elaboración del expediente técnico y su ejecución, según lo dispone el artículo 8.1 del Reglamento del SNIP.

⁴ Recursos Públicos son todos los recursos financieros o no financieros de propiedad del Estado o que administran las Entidades del Sector Público. De acuerdo con el artículo 14.2 de la Directiva del SNIP para los GGRR y GGLL los recursos financieros comprenden todas las fuentes de financiamiento incluyendo a los recursos provenientes de cooperación técnica no reembolsable (donaciones y transferencias) así como todos los que puedan ser captados, recaudados o incorporados por las entidades sujetas al SNIP.

⁵ Artículo 13.1 de la Directiva para Gobiernos Regionales y Locales.

Según lo define el Glosario de Términos de la Directiva General del SNIP, el ciclo de vida de un PIP comprende las fases de preinversión, inversión y post inversión.

La fase de preinversión contempla los estudios de Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad del proyecto. El estudio de Perfil tiene como finalidad principal la identificación del problema y sus causas, los objetivos del proyecto, la adecuada identificación de alternativas para la solución del problema y la evaluación preliminar de dichas alternativas.

El estudio de Pre-Factibilidad acota las alternativas formuladas en el nivel del perfil sobre mayor detalle de la información analizando las diferentes alternativas seleccionadas en función del tamaño, localización, momento de iniciación, tecnología y aspectos administrativos, siendo la última instancia para eliminar proyectos ineficientes. Por su parte, el estudio de Factibilidad establece definitivamente la valoración precisa de los beneficios y costos de la alternativa seleccionada, considerando su diseño optimizando los aspectos técnicos fundamentales: localización, tamaño, tecnología, el calendario de ejecución, puesta en marcha y lanzamiento, organización, gestión, y análisis financieros. Mientras que la elaboración del perfil es obligatoria, el estudio de pre y de factibilidad pueden no ser requeridos dependiendo del PIP⁶.

Por su parte, la fase de inversión contempla el expediente técnico detallado (estudios de ingeniería con su respectiva memoria descriptiva, bases, especificaciones técnicas y el presupuesto definitivo) así como la ejecución propiamente dicha del proyecto.

La fase de Post-inversión comprende las evaluaciones de término del PIP y la evaluación Ex Post (determinar sistemática y objetivamente la eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas para alcanzar los objetivos planteados en el PIP), es realizada por la Unidad Ejecutora (UE) a través de una entidad independiente.

2.2 Órganos que intervienen en el ciclo de vida de los PIP

Órgano Resolutivo.- En el caso de los Gobiernos Regionales⁷, el Presidente del Gobierno Regional como órgano resolutivo del SNIP, tiene las siguientes facultades:

- Aprobar, con acuerdo del Consejo Regional, el Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP) que forma parte del Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- Designar al órgano encargado de realizar las funciones de OPI en su jurisdicción, informando a la DGPM la designación del funcionario responsable y asegurar las condiciones que permitan el adecuado funcionamiento de la OPI.
- Establece las políticas regionales, en el marco de las políticas nacionales, autorizando la elaboración de expedientes técnicos, estudios definitivos y la ejecución de proyectos una vez declarada su viabilidad.

⁶ En el caso de PIP cuya declaración de viabilidad ha sido delegada a los GGRR, si el PIP se enmarca en el programa 052 o 035 y su monto de inversión es mayor a tres millones quinientos mil hasta ocho millones de nuevos soles. Si se trata de PIP en cualquier otro programa mayor de dos millones hasta seis millones, obligatoriamente se debe contar con un estudio de prefactibilidad.

⁷ Para el caso de los GGLL se aplican normas similares, señaladas en los artículos 3° y 5° de la Resolución Ministerial N° 372-2004-EF/15 y sus modificatorias.

Los GGRR tienen delegada⁸ la facultad que la Ley 27923 confiere al MEF para declarar la viabilidad de los PIP⁹ que cumplan con los siguientes requisitos:

- Se enmarquen en el Programa 035: Energía o el Programa 052: Transporte Terrestre y cuyos montos de inversión, a precios de mercado, sean iguales o menores a S/. 6 000 000.00.
- Cuenten con estudios de preinversión aprobados por la OPI¹⁰.
- Propongan resolver problemas vinculados directamente a la prestación de servicios necesaria para cumplir la finalidad de la Entidad que los formula.
- Se enmarquen en cualquiera de los otros programas y cuyos montos de inversión a precios de mercado, sean iguales o menores a S/. 4 000 000.00 (cuatro millones y 00/100 nuevos soles). (Lo que en la mayoría de casos implica proyectos de pequeño alcance fundamentalmente local, lo cual genera un problema de relaciones y coordinación entre los Gobiernos Regionales y Locales)¹¹.
- Se enmarquen en las competencias de los Gobiernos Regionales¹².
- Sean formulados por una UF del propio Gobierno Regional.
- Se enmarquen en los lineamientos de política del sector del Gobierno Nacional, establecidos en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales¹³.
- Se enmarquen en el Plan de Desarrollo Regional Concertado.

Oficina de Programación e Inversiones (OPI).- Es el órgano técnico del SNIP en cada GGRR o en cada GGLL que haya sido incorporado al SNIP. Sus competencias incluyen:

- Evaluar y emitir informes técnicos sobre los estudios de pre-inversión.
- Declarar la viabilidad de los PIP, en el marco de las delegaciones otorgadas por el MEF, informar a la DGPM sobre los PIP declarados viables, consolidando los planes multi-anales de inversión.

⁸ A la fecha los proyectos declarados viables por el SNIP a cargo de los GGRR representan más de la quinta parte del total de PIPs viables, sin embargo este número es muy limitado. Los GGLL también tienen delegada esta facultad en casos muy específicos que están previstos en la norma señalada en la nota de pie de página anterior.

⁹ Los Proyectos viables aprobados en su Presupuesto Institucional de Apertura se consideran ya autorizados y no requieren de autorización expresa, salvo aquellos que impliquen una modificación presupuestaria.

¹⁰ En concordancia con lo establecido en el Capítulo IV del Instructivo No 001-2006-EF/76.01, Instructivo para el proceso del presupuesto participativo año fiscal 2007, aprobado mediante R.D. No 011-2006-EF/76.01, las oficinas correspondientes del GGRR y GGLL identificarán los proyectos de inversión viables y los que requieran de estudios de preinversión adicionales propuestos en los presupuestos participativos para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto Institucional. Los proyectos priorizados en los planes que no son declarados viables serán reemplazados a propuesta del Presidente del Gobierno Regional o Alcalde por otros proyectos resultantes del proceso participativo según la escala de prioridades establecida en el mismo.

¹¹ Citado del Informe Anual del CND al Congreso, Enero 2004.

¹² El artículo 5º de la Resolución Ministerial 372-2004-EF/15, y sus modificatorias disponen que cuando un PIP se enmarque en las competencias de un gobierno local y haya sido formulado por un nivel de gobierno distinto a éste, el ejercicio de la facultad delegada estará supeditado al informe técnico favorable de la OPI del gobierno local incorporado al SNIP o del acuerdo de concejo municipal en aquellos gobiernos locales que aún no se hayan incorporado al SNIP.

¹³ Para ello se deben consultar la Directiva para la formulación de los Planes Estratégicos Institucionales 2002-2006, la Directiva para la reformulación de los Planes Estratégicos Institucionales 2004-2006, aprobada por RD No 004-2003-EF/68.01 y la Directiva para el Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y Planes Estratégicos Institucionales del período 2004-2006, aprobada por RD N° 001-2005-EF/68.01, modificada por la RD No 003-2005-EF/68.01, todas ellas se encuentran en la página Web: <http://ofi.mef.gob.pe/docs/peis/directiva.pdf>.

- Mantener actualizada la información registrada en el Banco de Proyectos.
- Velar por que los proyectos de inversión pública se enmarquen en las competencias del nivel del Gobierno Regional o Local, en los lineamientos de Política, en el Programa Multianual de Inversión Pública¹⁴, en el Plan Estratégico Sectorial de carácter multianual y en los Planes de Desarrollo Regional o Local.
- Consolidar el PMIP del GGRR o GGLL.
- Solicitar el registro de nuevas UF ante el Banco de Proyectos y promover la capacitación permanente del personal técnico de éstas, encargado de la identificación y formulación de los PIP.
- Realizar el seguimiento de los PIP durante la fase de inversión.
- Evaluar y emitir informes técnicos sobre los estudios de pre-inversión.

Las OPI regionales, y aquellas locales, sólo están facultadas para evaluar los PIP formulados por las UF que se enmarquen en los criterios y montos delegados expresamente por RM del MEF o de un convenio de cooperación interinstitucional con un Gobierno Regional o Local (convenio que apenas esté suscrito deberá ser remitido a la DGPM). De acuerdo a la evaluación que realiza la OPI regional o Local se emite un informe técnico registrando en el Banco de Proyectos dicha evaluación. De esta manera, la OPI puede observar el estudio, aprobar el perfil y recomendar otro nivel de estudios, aprobar el perfil y recomendar la declaración de viabilidad o rechazar el PIP. Durante la fase de inversión las OPI de los niveles subnacionales de Gobierno coordinarán herramientas para realizar el seguimiento de PIP.

Unidades Formuladoras y Unidades Ejecutoras (UF y UE).- La Unidad Formuladora está constituida por cualquier órgano o dependencia del Gobierno Regional o local registrada ante la DGPM a pedido de una OPI. Las UF elaboran el estudio de preinversión del PIP sobre la base de los contenidos mínimos para estudios de preinversión a nivel de perfil. Las UF registran los PIP en el Banco de Proyectos teniendo en consideración que la selección de la función, programa y sub-programa deberá realizarse en base al tipo de servicio sobre el cual el PIP va a intervenir independientemente de la codificación presupuestal utilizada¹⁵.

La importancia de la Unidad Ejecutora reside en que tiene capacidad legal para contratar y ejecutar PIP de acuerdo a la normatividad presupuestal vigente, siendo responsable de la elaboración del expediente técnico, la ejecución y la evaluación ex post. La UE deberá informar a la OPI que evaluó el PIP y a la DGPM del MEF cualquier modificación del PIP durante la fase de Inversión que pudiera afectar su viabilidad. Cabe recordar que la evaluación Ex Post de los PIP la realizan las UE a través de una agencia independiente¹⁶.

3. *Análisis sobre las perspectivas de cambio del SNIP*

¹⁴ Conjunto de PIP a ser ejecutados en un período no menor de tres años y ordenados de acuerdo a las políticas y prioridades del Sector. Se elabora en el marco de los planes estratégicos sectoriales y los Planes de Desarrollo Regional, teniendo en cuenta la normativa que resulte aplicable.

¹⁵ Artículo 9.3 de Directiva No 004-2003-Ef/68.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Locales.

¹⁶ Para un análisis más detallado del marco legal para la descentralización regional en materia de inversiones públicas recomendamos nuestra obra: Derecho Regional: Normatividad esencial del proceso de descentralización peruano, Vol. I. Lima: Ed. Jaime Campodónico, 2005, capítulo VIII.

3.1 Falta de Proyectos de inversión con enfoque territorial

Debido a que muchos funcionarios regionales y locales lo consideran un sistema burocrático, en algunos casos ineficiente, en palabras de ellos, que se ha creado “ex profesamente para dificultar las cosas a los funcionarios de los diversos niveles de gobierno”, se ha considerado como un tema prioritario el proponer medidas para una reestructuración del SNIP a nivel descentralizado. La verdad es que las referidas afirmaciones tienen algo de cierto y falso al mismo tiempo, pues por un lado los procedimientos de aprobación de PIP son bastante complicados, con normativa fragmentada y excesiva, lo cual contribuye a que sean lentos de por sí, amén que muchos altos funcionarios prefieren que esto funcione de aquella manera, muchas veces por razones políticas y no estrictamente técnicas.

De otro lado, la inercia del sistema se debe muchas veces a la presentación de PIPs que no reúnen las características formales y de fondo señaladas en la normativa vigente por parte de las Oficinas responsables, lo cual genera una demora adicional en el proceso, totalmente justificada.

No obstante lo antes mencionado, es preciso señalar que las formalidades de aprobación específicas de un SNIP, cuyos objetivos y finalidades son loables, no constituye el problema de fondo que se requiere solucionar en cuanto a enfrentar la brecha entre infraestructura y capacidad de inversión que existe en el país, y que corresponde en buena parte asumir a los GGRR y GLL. Es decir, agilizando los procedimientos, desconcentrándolos y en buena cuenta, descentralizándolos, tan sólo atacamos las consecuencias, pero no las causas de la dolencia: esto es que padecemos de una reiterada falta de proyectos de inversión que sean viables, bancables financieramente hablando y que sirvan para satisfacer adecuadamente los intereses públicos en juego.

Ello se debe a que, sobretodo en los niveles subnacionales de gobierno, la planificación (palabra que ya suena anacrónica para muchos ámbitos de la Administración Pública peruana) continúa siendo realizada bajo un enfoque sectorial y no territorial. Esto se ha tratado de replantear, a través de documentos de importancia como el Plan Nacional de Inversión Descentralizada, formulado por el CND. Aparte de los tradicionales enfoques erróneos en cuanto a la elaboración de proyectos, lo cual causa que se presenten PIP que no tienen vinculación directa con las necesidades territoriales de los GGRR y GLL, los bancos regionales de proyectos se encuentran casi vacíos en relación a contar con PIP necesarios y viables.

En ese sentido, y continuando con nuestra línea de argumentación, la falta de PIPs coherentes, bien diseñados y con un enfoque territorial adecuado se debe a muchos factores, tales como que los profesionales más preparados de las zonas empobrecidas o con necesidades gravitantes del país, no residen ya en dichos territorios, al haber emigrado a otras ciudades, y muchas veces los PIP son elaborados por personas que no tienen un conocimiento profesional geo-económico adecuado de las materias que les son sometidas a análisis, amén de que no son residentes de las zonas en necesidad.

Todo ello obliga a que se diseñen estrategias precisas por parte de los GGRR y GLL en cuanto a la urgente necesidad de convocar a concursos de proyectos de inversión pública, que se basen en lo previsto en la Ley Marco de la Inversión Descentralizada, pero que puedan al mismo tiempo ir más allá de lo previsto, mediante el diseño y promulgación de audaces Ordenanzas que puedan regular los aspectos que, dentro de las

normas orgánicas que conforman el bloque de constitucionalidad regio-local, permitan una participación más agresiva de la sociedad civil y del empresariado en dichas iniciativas, premiando las mismas o incentivando la participación de los profesionales más destacados, entre los que se deben contar a los universitarios de los últimos años de carrera¹⁷.

3.2 La excesiva cantidad de regulaciones

A esto se suma la asombrosa cantidad de normatividad dispersa en materia de inversión pública, la cual opinamos debe recopilarse en una sola norma, que sea elaborada con claridad y dinamismo, lo cual facilite su lectura a todos aquellos funcionarios involucrados con la elaboración de los proyectos de inversión pública.

Para ilustrar lo antes dicho, aparte de la Ley No 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, existen actualmente las siguientes disposiciones normativas en materia de inversión pública:

- REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, aprobado por D.S. No 157-2002-EF.
- DECRETO SUPREMO N° 052-2003-EF, por el que exceptúan a los programas de proyectos de inversión pública declarados elegibles en el marco del Programa de Rehabilitación de la Zona Sur del cumplimiento del Ciclo de Proyecto.
- DIRECTIVA No 004-2002-EF/68.01, DIRECTIVA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, aprobada por RD No 012-2002-EF/68.01, modificada por RD N° 006-2004-EF/68.01, RD No 004-2005-EF/68.01 y por RD N° 006-2006-EF/68.01.
- DIRECTIVA No 004-2003-EF/68.01, DIRECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA PARA GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES, aprobada por RD No 007-2003-EF/68.01, modificada por RD No 001-2004-EF/68.01, RD N° 006-2004-EF/68.01 y RD No 004-2005-EF/68.01.
- DIRECTIVA N° 003-2004-EF/68.01, DIRECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA SOBRE PROGRAMAS DE INVERSIÓN, aprobada por RD N° 004-2004-EF/68.01, modificada por RD No 006-2004-EF/68.01.
- RM No 372-2004-EF/15, por la que se delegan facultades a las Oficinas de Programación e Inversiones de los Gobiernos Regionales para declarar la viabilidad de PIP, modificada por RM No 694-2003-EF/15, RM N° 077-2005-EF-15, y por la RM N° 092-2006-EF/15.
- DIRECTIVA PARA LA REFORMULACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES 2004-2006, aprobada por RD No 004-2003-EF/68.01.
- DIRECTIVA No 001-2005-EF/68.01 PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES MULTIANUALES Y PLANES ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES DEL PERIODO 2004-2006, aprobada por RD N° 001-2005-EF/68.01, modificada por RD N° 003-2005-EF/68.01.

¹⁷ Este interesante proyecto ya lo viene desarrollando el Instituto Desarrollo y Descentralización. Ver página Web: www.grupoidd.org

- DIRECTIVA del procedimiento Simplificado Aplicable a los PIP que aprueba la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres, junto con los Formatos SNIP 12, 13 y 14, aprobada por RM No 037-2005-EF/15.
- DIRECTIVA de los “Programas de Prevención y Rehabilitación de las Zonas Afectadas por Desastres”, aprobada por RM No 104-2004-EF/15.
- DIRECTIVA N° 004-2004-EF/68.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública sobre Proyectos de Inversión Pública Menores, aprobada por RD N° 005-2004-EF/68.01.
- RD No 008-2004-EF/68.01, por la cual se establece el procedimiento aplicable a determinados PIP (Fortalecimiento de la capacidad institucional en el marco de la descentralización fiscal, asistencia técnica para el seguimiento y evaluación de los sectores sociales en el marco de la descentralización, competitividad, apoyo a la reforma de los programas de superación de la pobreza y desarrollo de capital humano, apoyo a la competitividad, gobernabilidad e Inversión Social).
- RD No 001-2003-EF/68.01, por la que se establece el Sector Universidades.
- RM No 066-2003-EF-15, por la cual se delegan facultades para declarar viabilidad en el Marco de Conglomerados.

- RD No 005-2005-EF/68.01, por la cual incorporan GLL al SNIP.
- RM N° 583-2005-EF/15, por la cual disponen aplicación del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SOSEM).
- RD N° 004-2006-EF/68.01, por la cual aprueban Directiva para Proyectos de Inversión en Saneamiento Formulados y Ejecutados por Terceros.
- RD N° 001-2006-EF/68.01, por la cual se aprueba el Instructivo del SOSEM, modificado por RD N° 003-2006-EF/68.01.
- RD N° 005-2006-EF/68.01: Aprueban Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de Perfil de los Proyectos de Inversión Pública de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial¹⁸.

3.3 La participación de la Contraloría y de la Sociedad Civil

Ningún peruano desea que los escasos recursos que se destinan para los PIP sean desperdiciados, sobrevaluados o invertidos en obras y servicios que no sean los idóneos para nuestras localidades y es por dichos argumentos que el SNIP encuentra su justificación ontológica, pero ello no quiere decir que con este sistema se debilite, entorpezca y atrase, por las fallas inherentes que presenta la burocracia del centro, el desarrollo y ejecución de PIP urgentes, bien elaborados y que la comunidad reclama a nivel nacional.

En el presente tema, también se sugiere una participación más activa de la Contraloría General de la República, no sólo para realizar los ciertamente atemorizantes hallazgos, posteriores a la utilización de los fondos públicos, sino que dentro del marco de las normas que rigen su accionar, se atrevan a acercarse más a la gestión de los GGRR y GLL y puedan brindar asesoría oportuna y adecuada sobre los presupuestos y condiciones que rigen el accionar de las normas del SNIP. A fin de cuentas, se trata de impulsar el desarrollo de la Administración Pública entre todas las entidades que la conforman y no convertirse únicamente en perseguidores o fiscalizadores de la misma,

¹⁸ Estamos seguros que para la fecha en que se publique el presente trabajo ya existirán más normas que añadir.

lo cual genera un temor, muchas veces bien fundamentado, en actuar de acuerdo a lo que requiere la población.

Un SNIP descentralizado, convenientemente diseñado, puede resultar el instrumento idóneo que permita a un gran número de GGRR y GGLL de diversas latitudes del país iniciar la ejecución de PIPs que sus zonas geográficas requieran. Para ello es preciso recalcar que deben contar con los recursos suficientes, que no sólo deben provenir de sus ingresos ordinarios y los antes mencionados, sino que justamente debe canalizarse, a través de los mecanismos previstos en las normas sobre presupuesto participativo¹⁹, la participación efectiva y colaboradora de la sociedad en la ejecución de los mismos. Ello se manifiesta a través de lo que hoy en día se conoce como las asociaciones público-privadas, que permiten al Estado en sus diferentes niveles la ejecución de obras o inversiones que por su magnitud no pueden ser llevadas a cabo únicamente por ella.

Las normas vigentes señalan que los Planes de Desarrollo concertados²⁰, constituyen la base para efecto del proceso de programación participativa del presupuesto como principal instrumento orientador de la inversión, asignación y ejecución de recursos. Dentro de las acciones que se prioricen, de acuerdo a criterios tales como índices de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, grupos vulnerables, se realizan las correspondientes evaluaciones técnicas que representan el análisis y desarrollo técnico y financiero de cada una de las acciones propuestas para declarar su viabilidad.

En resumen, los presupuestos participativos elaborados en torno a los planes de desarrollo regional y local concertados deben incluir aquellos proyectos de inversión pública de alcance regional que la ciudadanía, a través del Consejo de Coordinación Regional y Local estime convenientes, debiendo estos proyectos cumplir con las normas del SNIP, de esta forma serían los ciudadanos los que prioricen las inversiones públicas de sus localidades de la manera más democrática y efectiva posible²¹.

La existencia de presupuestos participativos no se da solamente para que la ciudadanía pueda opinar y seleccionar los proyectos de inversión prioritarios para sus localidades, sino también con la finalidad que los recursos necesarios para llevar a cabo estos proyectos no sólo provengan del Estado, representado en este caso por los Gobiernos Regionales y Locales, sino que la sociedad pueda aportar lo mucho o poco que tenga para llevar a cabo los mismos. Precisamente, cuando el dinero de la población, o de personas jurídicas con responsabilidad social conciente, es invertido en los PIP es cuando la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas se convierten en un requisito ineludible a ser cumplido por las autoridades regionales y locales.

4. CONCLUSIONES

¹⁹ Tal como lo establece el artículo 2º de la Ley 28056 ésta tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los GGRR y GGLL así como la fiscalización de su gestión¹⁹.

²⁰ Todo Plan de Desarrollo debe incluir como mínimo la visión del desarrollo, los objetivos estratégicos, las acciones a implementar y los compromisos que los actores públicos y privados tienen en el proceso, dejando en claro que los presupuestos participativos incluyen recursos que la propia sociedad civil pueda aportar para el logro de los objetivos comunes de la región.

²¹ Al respecto, es necesario tomar en cuenta lo consignado en el Instructivo No 001-2006-EF/76.01, Instructivo para el proceso del presupuesto participativo año fiscal 2007, aprobado mediante R.D. No 011-2006-EF/76.01.

- A. La planificación del desarrollo con un enfoque predominantemente territorial se convierte en la directriz fundamental de las inversiones públicas a nivel regional y local, por lo que instrumentos tales como el Plan Nacional de Inversión Descentralizada, constituyen documentos cuyo contenido debe ser difundido y discutido constantemente por las autoridades regionales y locales.
- B. Organismos públicos a nivel nacional, como es el caso del CND, PRO INVERSION, MEF y la PCM tienen un rol preponderante en el proceso de descentralización de las inversiones públicas, más su participación sólo debe ser orientadora y normativa, dejando a los propios GRR y GLL asumir poco a poco todas las competencias y funciones que la ley determine al respecto.
- C. Los recursos a captar, los mecanismos de cooperación técnica internacional, los aportes de la Sociedad Civil y los que se consigan por la vía del endeudamiento, aplicables a la ejecución de PIPs, deben ser apropiadamente conseguidos y fiscalizados para favorecer las inversiones públicas.
- D. En los actuales programas de inversión pública de los GRR se percibe un predominio de proyectos de pequeña dimensión, situados entre 100 mil y un millón de nuevos soles (entre 30 mil y 300 mil dólares). Hay aquí un fenómeno de fragmentación de la inversión pública que se encuentra bastante extendido entre todos los GRR del país y que comparten también los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque. Esta ausencia de proyectos de magnitud, escala e impacto efectivamente regional traduce a su vez las dificultades para plasmar visiones de desarrollo regional-territorial en los correspondientes planes departamentales.
- E. Otro problema fundamental se refiere a la enorme diferencia entre el tamaño de la inversión pública total ejecutada, en el ámbito de los actuales departamentos, por cuenta del gobierno nacional y aquella que está bajo la jurisdicción del gobierno regional. Esta última, en promedio no supera el 15% de la inversión total que se ejecuta en los departamentos. En otros términos, la proporción entre la inversión pública solamente desconcentrada, manejada por el gobierno nacional y la inversión pública efectivamente descentralizada, bajo el manejo de los GRR es de 6 a 1. Evidentemente, este es un problema sumamente serio a los fines de plantear propuestas efectivas de desarrollo con enfoque territorial. De allí la necesidad de establecer espacios de coordinación entre políticas sectoriales nacionales y políticas regionales, que conduzcan a la coordinación y articulación de los programas de inversión de alcance nacional ejecutados y la programación de inversiones a cargo de los GRR.
- F. La participación activa de la población en la planificación y programación de las inversiones públicas a través de los mecanismos establecidos, como los presupuestos participativos, se hace obligatoria tanto jurídica como fácticamente para poder definir, concordar y ejecutar armónicamente estas inversiones en las jurisdicciones correspondientes, respetándose de esta forma los principios esenciales de la descentralización, guiando asimismo el accionar de los niveles subnacionales de gobierno en esta difícil tarea.
- G. Finalmente, la necesidad de contar con un SNIP descentralizado con facultades más amplias que las existentes (que en lo general se base en la legislación SNIP) se hace evidente y de urgente implementación, no sólo por la enorme cantidad de normas dispersas sobre la materia, que hacen complicada su comprensión y puesta en marcha, sino por el grado de confianza necesario que debe existir por parte del Gobierno Central con relación a los GRR y GLL para que efectúen

la declaración de viabilidad por parte de sus OPI y la posterior ejecución de PIP en sus jurisdicciones a cargo de las Unidades Ejecutoras correspondientes. En todo caso, la fiscalización del empleo de los recursos públicos, que es responsabilidad esencial de la Contraloría General de la República, debe llevar a un mayor acercamiento *ex ante* de esta entidad con los funcionarios GRR y GLL con el fin de evitar que surjan erróneas aplicaciones o interpretaciones de las normas vigentes sobre la materia.