

Nota Técnica sobre el SNIP y Descentralización

1. El sistema nacional de inversión pública

Propuesta. El Plan no especifica las acciones que llevará a cabo el gobierno en esta materia.

Comentario. Si bien la inversión pública creció significativamente en la última década, es posible que su impacto sobre el crecimiento económico no haya alcanzado el potencial. Para lograr que los mayores niveles de inversión pública logren un mayor impacto en términos de crecimiento es necesario mejorar la calidad y eficiencia de las inversiones realizadas por el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Los gobiernos locales ejecutan el 40% de la inversión pública y los gobiernos regionales el 21%, mientras que el gobierno central ejecuta el 39% (promedio 2011-14).

El SNIP requiere pasar por una reforma de segunda generación para acelerar el crecimiento económico y disminuir la inequidad.

¿Cuáles son los Retos del SNIP para que sea un instrumento que apoye el crecimiento económico y disminuya la inequidad en el territorio?

1. Existe una atomización de los proyectos de inversión de Gobiernos Regionales y Locales, la cual puede ser provocada por la normativa que especifica que las Unidades Formuladoras de los Gobiernos Regionales y Locales solamente pueden formular proyectos enmarcados en las competencias de su nivel del gobierno, verificando que la localización geográfica de los proyectos corresponda a su circunscripción territorial, pero permitiendo que incluso esto pueda ser no considerado si se tratare de un PIP de alcance intermunicipal o de influencia interregional ¹.
2. Ausencia de reglas y/o criterios estratégicos a nivel nacional y subnacional que permitan mejorar la planificación, priorización y eficiencia de proyectos de inversión y de asignación de los recursos destinados a la inversión pública.²
3. El tiempo que se toma para la evaluación de proyectos puede estar desajustada con la realidad sectorial – ejemplo carreteras: el tiempo para terminar el proceso de evaluación es tal que las condiciones económicas y hasta geológicas pueden haber cambiado al finalizar el mismo. La Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha introducido cambios en los procesos del SNIP para acelerar los tiempos de revisión y aprobación de proyectos a nivel descentralizado.
4. El sistema frena la innovación, se buscan proyectos simples y quizás sub-óptimos.
5. El sistema puede ser, en ocasiones, inflexible. Proyectos que tienen prioridad política han saltado el SNIP mediante decretos de emergencia, como resultado de dicha inflexibilidad.
6. Capital humano en las Unidades Formuladoras (UF) y Oficinas de Programación e Inversión (OPI) con capacidades heterogéneas, implica que es común que una vez terminado el estudio definitivo e iniciada la ejecución del proyecto, los costos se elevan por encima de los valores registrados en el contrato firmado, ni la OPI ni la DGPI pueden detener la ejecución de los proyectos³.

¹ Artículo 9 de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01

² Se podría utilizar un enfoque de brechas en sectores sociales, así como explorar el concepto de ventaja comparativa de cada región para focalizar inversión.

³ La entidad que si tiene facultades para intervenir ante cambios en los presupuestos de las obras en relación a los valores en los contratos firmados es la Contraloría General de la República (CGR). La CGR tiene que autorizar –opinión previa- de todo

7. Las metodologías para realizar evaluaciones ex post existen y están publicadas en la página web del MEF y la normativa del SNIP establece que deben realizarse evaluaciones ex post, sin embargo esta no es una práctica recurrente⁴ lo que limita el aprendizaje de lecciones y la mejora permanente de la gestión de la inversión pública.
8. Baja capacidad de los Gobiernos Subnacionales de cumplir con condiciones fiscales para acceder al mercado financiero para operaciones de mediano y largo plazo, o para ser un socio creíble y viable de APPs. Esta dificultad limita el avance potencial de obras de infraestructura prioritarias en las Regiones, debido a que por la magnitud de la inversión requerida y a la limitación de recursos de inversiones corrientes, es necesario financiarlas con operaciones de deuda pública de mediano y largo plazo.

¿Cuáles son las medidas macro institucionales para mejorar la eficiencia y eficacia del SNIP?

1. Priorizar dentro del banco de proyectos ya aprobados, aquellos grandes proyectos que apoyen a aumentar el crecimiento económico (carreteras, agua y saneamiento, agro-exportación) y proyectos que disminuyan la inequidad (educación y salud).
2. Fortalecer dentro del MEF: i) la capacidad de articular entes regionales, locales y sectoriales; y ii) capacidad de formular, registrar y presentar al SNIP proyectos o programas de inversión multisectoriales
3. Fortalecer dentro de los gobiernos regionales la capacidad de:
 - a. Coordinar proyectos priorizados a través de dos criterios: 1) cerrar brechas de desarrollo y 2) cerrar brechas sociales.
 - b. Fortalecer la gestión financiera y fiscal a nivel de gobiernos locales urbanos y gobiernos regionales, a fin de poder gestionar presupuestos e inversiones multianuales que aseguren la sostenibilidad de las inversiones.

¿Cuáles son las medidas micro-institucionales para agilizar el SNIP como instrumento de gestión de la inversión pública?

1. Establecer conexión entre la selección de proyectos y el ciclo presupuestario, y la contabilización apropiada de los costos recurrentes asociados con la inversión.
2. Simplificar los procesos en la etapa de pre-inversión y ejecución. Por ejemplo, evaluar la oportunidad de discriminar pasos actuales por tamaño de proyecto y generar una tipología de priorización de proyectos que afecten directamente la productividad y la equidad.
3. Evaluar la necesidad de incluir para proyectos mayores de S. 10 millones, metodologías que incluyan el análisis de eficiencia actual (costo-beneficio), pero también: análisis de costo-efectividad (para promover desarrollo regional – ejemplo Chile), análisis multicriterio (para promover proyectos con objetivos de equidad – ejemplo Bolivia), análisis de factibilidad política, etc.
4. Mejorar la calidad del talento humano, incluyendo la selección y contratación del nuevo personal de la Dirección General de Inversión Pública y las Oficinas de Programación e Inversión con nuevos perfiles y procedimientos de evaluación de desempeño.

aumento de presupuesto por encima de 15%. Esta regla financiera, no garantiza que el monto aumentado sea el apropiado para finalizar una obra con calidad.

⁴ El énfasis actual está en medir el nivel de ejecución presupuestaria y no en la calidad de la inversión y su impacto en el desarrollo económico y calidad de vida de las personas y comunidades.

5. Reingeniería y redimensionamiento de las Oficinas de Programación de Inversiones a nivel regional. Es importante mudarse de la atomización organizativa a la descentralización efectiva, o sea, en vez de tener aproximadamente 1,200 OPIs en el territorio, es más recomendable agrupar OPIs por regiones a fin de poder generar proyectos de inversión con visión territorial que contemple la multisectorialidad como un todo y no como es actualmente que la multisectorialidad es concebida como la aglomeración de pequeñas obras diseñadas desde el nivel sectorial-central en un territorio común, lo cual diluye los beneficios de tener oficinas en el territorio que recojan información de los planes de desarrollo regional y municipal.
6. Evaluar los aplicativos informáticos que soportan la gestión de la inversión pública, tales como Banco de Proyectos, SIAF, SEACE.
7. Transparencia y rendición de cuentas del proceso de inversión completo.
8. A fin de agilizar el mecanismo de Obras por Impuesto, se debe de desarrollar un sistema de acreditación participar en operaciones financieras con sector privado a Municipalidades tipo A y B. El fortalecimiento fiscal subnacional debe ser una condición previa para introducir en la normativa de la Ley 29230, que establece el mecanismo de Obras por Impuestos⁵, el concepto del ADELANTO SOCIAL.
9. Sobre la base del marco de inversión territorial para Perú, Pro-Inversión⁶ podría ser integrado en este proceso. Algunos temas importantes que tienen que analizarse antes de descentralizar sus funciones son los siguientes:
 - La coordinación de SNIP modernizado con Pro-Inversión.
 - Las condiciones fiscales para que los gobiernos subnacionales puedan participar en APP o puedan acceder al mercado de capital privado para financiar infraestructura.
 - El establecimiento de un vínculo institucional y operativo para que Pro-Inversión establezca parámetros de transparencia y reporte al sector público y a la ciudadanía.

2. Descentralización

Propuesta. La propuesta de Plan de gobierno busca: a) definir los roles de cada nivel de gobierno mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE); b) establecer el mecanismo de obra por impuestos, el concepto del Adelanto Social y c) descentralizar Pro-Inversión.

Comentario.

Retos de la Descentralización fiscal en Perú

⁵ La Ley de Obras por Impuestos permite a una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financiar y ejecutar proyectos públicos elegidos por los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades Públicas para luego, con cargo a su impuesto a la renta de 3era categoría, recuperar el monto total de la inversión. A su vez, los Gobiernos Regionales, Gobierno Locales y Universidades Públicas pagan el financiamiento sin intereses a cuenta de sus recursos de canon, sobrecanón, regalías, rentas de aduana y participaciones, hasta diez años después de culminada la obra.

⁶ Pro-inversión, es un organismo público executor, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Pro-inversión promueve la incorporación de inversión privada en servicios públicos y obras públicas de infraestructura (APP).

a) La jerarquía y asignación de autoridades y responsabilidades no es clara. La falta de claridad de responsabilidades debilita la especialización y la complementariedad de cada nivel de gobierno. Asimismo, la falta de claridad implica que diferentes niveles de gobierno preparan y ejecutan inversiones similares, lo cual limita la complementariedad de la inversión territorial.

Cuadro 3
Funciones de Distintos Niveles de Gobierno

Funciones	Nivel de Gobierno		
	Nacional	Regional	Local
Deuda pública	X		
Defensa Civil	X	X	
Relaciones exteriores	X		
Seguridad	X		X
Salud	X	X	X
Educación	X	X	X
Agua Potable y Saneamiento	X		X
Programas sociales	X		X
Uso del Suelo, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano		X	X
Limpieza Pública			X
Carreteras	X		
Tránsito, Viabilidad y Transporte		X	X
Comunicaciones	X	X	
Cultura, Deportes y Recreación		X	X

Fuente: Elaboración propias a partir de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Ley de Bases de la Descentralización.

b) Poco esfuerzo tributario subnacional

El diseño de la descentralización fiscal es altamente “centralizado”. En 2014, la recaudación propia del gobierno central fue de 93%. Los gobiernos regionales son dependientes de transferencias intergubernamentales en alrededor del 80%. En los gobiernos locales (Municipios provinciales y Distritales) existe mayor dependencia de transferencias en los municipios rurales, y en el caso de los municipios urbanos, los más urbanizados en áreas metropolitanas tienden a tener mayor autonomía financiera, mientras que municipios urbanos en el interior del país han desarrollado dependencia del canon minero.

Ingresos Tributarios por Nivel de Gobierno
(Millones de S/. y %)

Nivel de Gobierno	2014	%
Ingresos Tributarios del Gobierno Central	95,395	93%
Ingresos Propios de los Gobiernos Regionales	911	1%
Ingresos Propios de los Gobiernos Locales	6,114	6%
Total	102,420	100%

Fuente: SUNAT, DGCP - MEF

Elaboración Propia

c) El acceso de los Gobiernos Subnacionales al mercado financiero para operaciones de mediano y largo plazo se encuentra limitado en el Perú, principalmente debido a la ausencia de mecanismos disponibles de adquirir endeudamiento público para ser amortizado/garantizado con recursos disponibles en vigencias futuras, especialmente provenientes del Canon, Regalías, Renta Aduana y demás Recursos Determinados de Inversión administrados y transferidos regularmente por el MEF a su favor. Esta dificultad limita el avance potencial de obras de infraestructura prioritarias en las Regiones, debido a que por la magnitud de la inversión requerida y a la limitación de recursos de inversiones corrientes, es necesario financiarlas con operaciones de deuda pública de mediano y largo plazo.

Recomendaciones para que Gobiernos Subnacionales sean socios creíbles y fuertes dentro de una estrategia de inversión pública que aumente el crecimiento económico y disminuya la inequidad.

1. Fortalecer gestión financiera y de inversiones, así como los mecanismos de transparencia sobre el uso de los fondos públicos hacia MEF, Contraloría General de República y ciudadanía.
2. Fortalecer coordinación de Gobiernos Regionales con MEF y Ministerios sectoriales a fin de que la generación de proyectos de inversión tengan visión regional e incentive la participación de gobiernos locales con gobierno regional respectivo en la generación, planificación y ejecución de proyectos priorizados para aumentar productividad (viales, agua y saneamiento) y que mejoren la equidad (salud y educación).
3. Aumentar la recaudación del impuesto predial y el cobro de arbitrios y tasas de servicio en municipalidades tipo A y B. Para ello es clave: 1) construir catastros municipales con vocación fiscal. La inexistencia de un catastro debilita la administración tributaria y el financiamiento de los servicios en algunos casos (BID, 2016); 2) modificar la valuación de los predios y las tasas en municipalidades urbanas tipo A y B a fin de que los aranceles y tasas reflejen el valor del suelo generado por la inversión pública.
4. Dado que es importante que los gobiernos subnacionales sean socios creíbles del sector privado, es clave desarrollar un sistema de acreditación de gobiernos subnacionales que permita medir las calificaciones necesarias para ser socios del sector privado en la generación de infraestructura. Este sistema debe de ser basado en criterios de sostenibilidad fiscal. La obtención de esta acreditación permitiría el acceso a utilizar la modalidad de asociaciones público privadas (APP) y proyectos con Pro-Inversión. Los indicadores de sostenibilidad deben de ser públicos a fin de que el sector privado pueda medir la gobernanza y la capacidad de hacer compromisos creíbles con los gobiernos subnacionales.
5. Pilotear con una muestra de municipalidades urbanas tipo A, financiamientos comerciales de mediano y largo plazo para activar proyectos de infraestructura. En este programa se evaluarían operaciones de endeudamiento público con la banca comercial, emisiones de bonos, para financiar proyectos de infraestructura vial regional y de saneamiento urbano.