

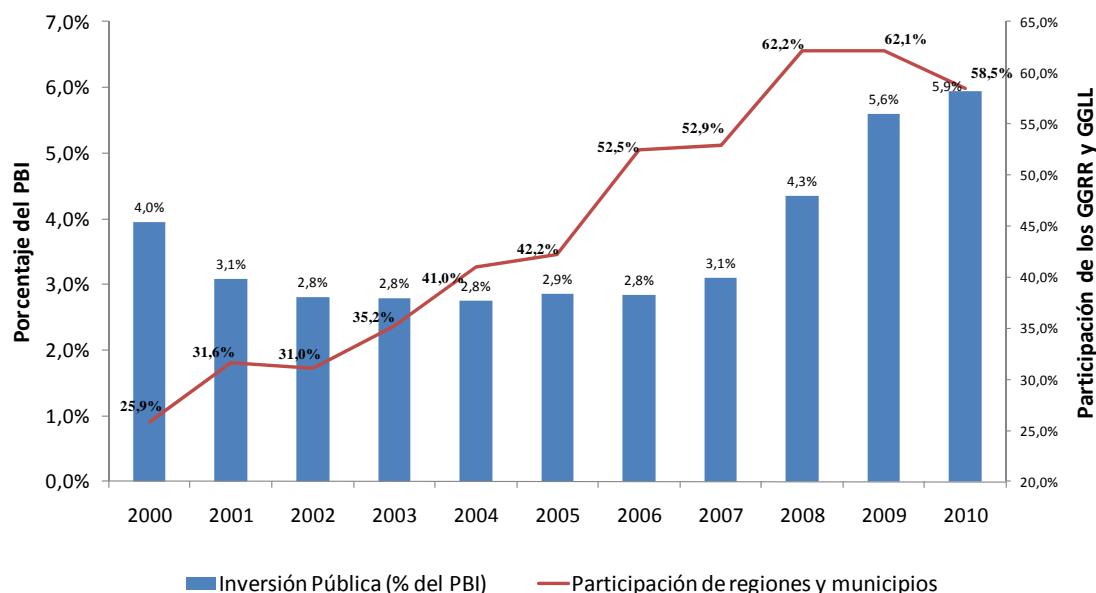
EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA A NIVEL SUBNACIONAL¹

1. En este informe se reseña la evolución reciente de la inversión pública realizada a nivel subnacional (por los gobiernos regionales y locales), se identifican ciertos problemas de asignación de recursos en estos niveles de gobierno y se proponen alternativas para mejorar el uso de los recursos públicos.

Antecedentes

2. Hasta la Reforma Constitucional del año 2002² la estructura del Estado peruano se basó en dos niveles de gobierno³: el gobierno central que ejecutaba funciones a nivel nacional y las municipalidades o gobiernos locales. A partir de dicha reforma se crea en el Perú un nivel de gobierno intermedio formado por los Gobiernos Regionales los que se asentaron sobre la base de los departamentos.
3. En los últimos años se ha observado un fuerte aumento en la inversión pública, producto tanto de los mayores recursos disponibles para el fisco (asociados al mayor crecimiento económico y mejores términos de intercambio), como al cambio en las reglas fiscales; con el cual a partir del 2006 se excluyeron a los gastos de capital del límite de crecimiento del gasto público. Así la inversión del Sector Público no Financiero (SPNF) pasó de un nivel de 2,8 por ciento del PBI observado entre 2002 y 2006, a 5,9 por ciento del PBI en 2010 y, de acuerdo a las previsiones del Marco Multianual 2011-2013, se mantendría por encima del 6 por ciento del PBI en los próximos años.

Inversión Pública del SPNF y participación de los gobiernos subnacionales: 2000-2010



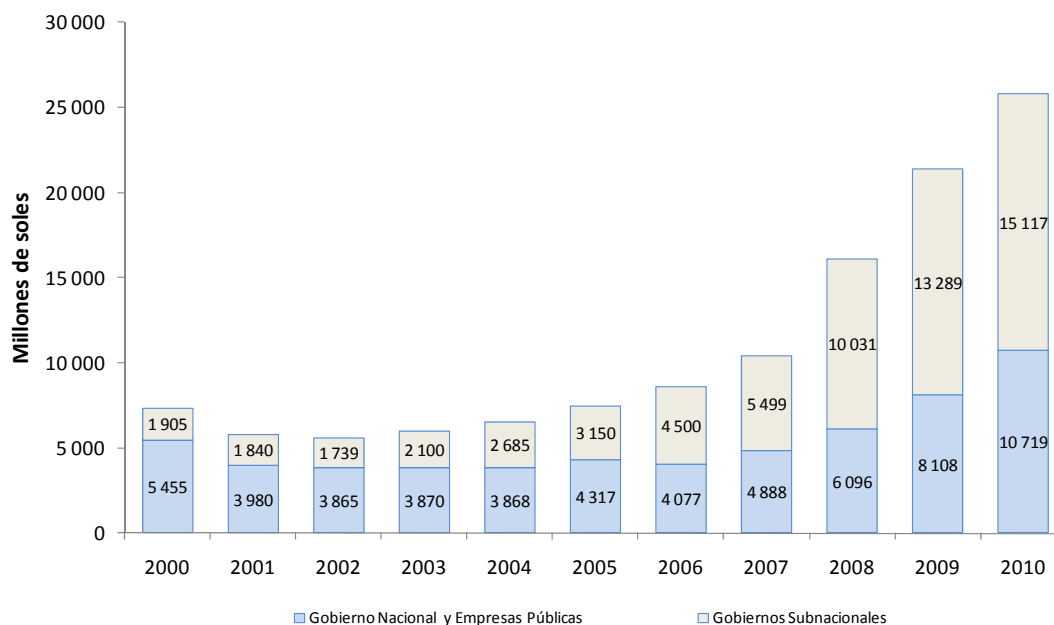
1 Participaron en este informe Guillermo Ferreyros y Eduardo Moreno.

2 Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV, sobre Descentralización – Ley 27680.

3 En los años ochenta se intentó un proceso de regionalización basado en macro regiones diseñadas desde el gobierno nacional. Este proceso fue revertido en los años noventa, eliminándose las macro regiones y estableciéndose los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

4. Asimismo, la participación de los gobiernos subnacionales en el total de la inversión pública ha aumentado significativamente, pasando de 26 por ciento en el año 2000⁴ hasta 58,5 por ciento en el año 2010.

Inversión Pública del SPNF: 2000-2010



5. Este crecimiento es mucho mayor en términos nominales si se tiene en cuenta que entre el 2000 y el 2010 la inversión pública creció 251 por ciento pasando de S/. 7 360 millones a S/. 25 836 millones. Asimismo, la inversión de los gobiernos subnacionales pasó de S/. 1 905 millones a S/. 15 117 millones, es decir se octuplicó. Incluso, si comparamos con el 2006 la inversión subnacional se triplicó, elevándose en 3,34 veces la de gobiernos regionales y 3,37 veces la de los gobiernos locales.

⁴ Entre 2000 y 2002 la información de regiones corresponde a la ejecución de los CTAR obtenida del SIAF.

NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 20 – 29 de Abril de 2011

Inversión Pública 2009-2010

(Millones de S/.)

Sectores	2 009	2 010
Total	19 851	24 206
Gobierno Nacional	6 562	9 089
Transporte	3 308	5 131
Educación	684	1 018
Energía y Minas	351	548
Salud	372	394
Vivienda y Saneamiento	204	195
Otros	1 643	1 801
Gobiernos Regionales	4 076	4 988
Ancash	285	529
Piura	201	329
Loreto	113	315
Arequipa	302	286
Cusco	304	281
Otros	2 872	3 248
Gobiernos Locales	9 213	10 129
Lima	1 436	1 494
Ancash	1 013	1 082
Cusco	991	1 076
Arequipa	457	611
La Libertad	442	595
Otros	4 874	5 271

Fuente: SIAF

6. Este fenómeno refleja la mayor disponibilidad de recursos en manos de las regiones y municipios, lo que se debe tanto al funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales que existe en el país, como a las transferencias discrecionales que realiza el gobierno nacional con recursos ordinarios.

Los gobiernos regionales (GGRR) y locales (GGLL) participan de la recaudación de impuestos a través del canon, Fondo de Compensación Municipal (2 puntos porcentuales de la tasa corresponden al Impuesto de Promoción Municipal), impuestos al Rodaje y a las Embarcaciones de Recreio, participaciones en la recaudación aduanera, regalías mineras, entre otros. En conjunto, estas participaciones han aumentado de alrededor de 1 por ciento del PBI en 2004 a 2,3 por ciento en 2010, con un pico de 3,1 por ciento del PBI en 2007.



NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 20 – 29 de Abril de 2011

TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

(Millones de soles)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. <u>Participación en Recaudación</u> ^{1/}	<u>2 703</u>	<u>4 469</u>	<u>6 134</u>	<u>10 401</u>	<u>10 564</u>	<u>9 144</u>	<u>9 942</u>
(% PBI)	1,1	1,7	2,0	3,1	2,8	2,4	2,3
Canon	699	1 870	2 987	6 653	6 240	5 250	5 328
FONCOMUN	1 793	2 031	2 388	2 807	3 263	3 015	3 284
Rentas de Aduanas	180	215	239	271	326	267	335
Regalía Minera	0	200	367	479	472	322	579
Casinos, tragamonedas y otros	31	44	44	75	114	112	124
Fondo de Desarrollo Camisea	0	108	108	116	148	180	293
II. <u>Resto de transferencias</u> ^{2/}	<u>8 053</u>	<u>8 313</u>	<u>8 764</u>	<u>9 838</u>	<u>10 794</u>	<u>14 088</u>	<u>15 156</u>
(% PBI)	3,4	3,2	2,9	2,9	2,9	3,7	3,5
<u>TOTAL</u>	<u>10 756</u>	<u>12 782</u>	<u>14 898</u>	<u>20 239</u>	<u>21 358</u>	<u>23 232</u>	<u>25 098</u>
(% PBI)	4,5	4,9	4,9	6,0	5,8	6,1	5,8

^{1/} Se registran presupuestalmente como recursos determinados.

^{2/} Se financian principalmente con Recursos Ordinarios.

Fuente: SIAF

7. Además los gobiernos subnacionales reciben transferencias con recursos ordinarios del Tesoro Público, los que se destinan a financiar programas a nivel local como el Vaso de Leche así como las funciones que los gobiernos regionales han asumido en el marco del proceso de descentralización. Estas transferencias han aumentado a un menor ritmo que las asociadas a la recaudación, pasando de 3,4 por ciento del PBI en 2004 a 2,9 por ciento del PBI en el 2008. En 2009 aumentaron debido a las transferencias extraordinarias otorgadas a los municipios como apoyo ante la reducción del FONCOMUN y en el 2010 debido a las transferencias del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y del Programa de Modernización Municipal.

Así, los recursos totales transferidos a los gobiernos subnacionales han aumentado de 4,5 por ciento del PBI en 2004 a 5,8 por ciento en 2010, lo que representa el 37 por ciento de la recaudación fiscal.

El Sistema Nacional de Inversión Pública

8. En el Perú, el sistema administrativo encargado de la evaluación y seguimiento de la inversión es el Sistema Nacional de Inversión Pública⁵ (SNIP), creado en junio del año 2000. Inicialmente este sistema atendió solo los proyectos de entidades del nivel nacional y regional y, a partir del 2002, el SNIP incorpora a los Gobiernos Locales.

A fines de dicho año se reglamentó la desconcentración del sistema, permitiendo al MEF a partir de 2003 delegar la facultad para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos a los órganos de los distintos niveles de gobierno. Así, a partir de setiembre de 2003, las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) de cada sector quedaron facultadas para aprobar la declaratoria de viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública financiados con fuentes distintas al crédito

⁵ Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N° 27293), publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de junio de 2000.

NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 20 – 29 de Abril de 2011

externo y que no requieran aval del Estado. Estas facultades correspondían a los proyectos cuyo monto de inversión no superen de S/. 3 millones, S/. 2 millones y S/. 750 mil para las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; respectivamente.

Posteriormente, a partir de abril de 2004 estos límites se elevan para las entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales a S/. 6 millones y a S/. 8 millones si los proyectos se destinan a los sectores Energía o Transporte. En el caso de los gobiernos locales este límite se elevó a S/. 3 millones si los proyectos se financiaban con la cooperación técnica no reembolsable y sin límites si se financiaban con otras fuentes.

VALOR LÍMITE DEL PROYECTO DE INVERSIÓN PARA DELEGAR DECLARATORIA DE VIABILIDAD

A OFICINAS DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES ^{1/}

	Setiembre 2003	Abril 2004	2007
Gobierno nacional	S/. 3 millones	S/. 8 millones en Energía y transporte S/. 6 millones otros sectores	Sin límite
Gobierno Regional	S/. 2 millones	S/. 6 millones en energía y transporte S/. 4 millones otros sectores	Sin límite
Gobierno Locales	S/. 0,75 millones	S/. 3 millones si se financia con coope- ración técnica no reembolsable. Sin límite en otras fuentes.	Sin límite
Fuente:	Distintas a crédito externo o que no requiera aval del Estado	Similar	Similar

1/ A partir de marzo del 2005 se permitió que los gobiernos locales pudieran delegar a empresas de saneamiento de proyectos menores a S/. 3 millones.

Fuente: SPIJ.

Finalmente, desde enero de 2007, el SNIP fue descentralizado para que los Proyectos de Inversión Pública (PROYECTO) sean evaluados y declarados viables por las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) de cada sector, gobierno regional y gobierno local, según su competencia y sin límite de monto. Solamente los proyectos de inversión financiados con endeudamiento externo o que requieran avales del Estado son evaluados directamente por la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) órgano rector del SNIP que pertenece al MEF.

9. El objetivo del SNIP es asegurar que los proyectos que realicen las entidades públicas sean de calidad y que tengan coherencia con la política del sector o del nivel de gobierno correspondiente.

Cabe señalar que no se consideran Proyectos de Inversión Pública (PROYECTO) las intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento, ni aquella reposición de activos que: (i) se realice en el marco de las inversiones programadas de un proyecto declarado viable; (ii) esté asociada a la operatividad de las instalaciones físicas para el funcionamiento de la entidad; o (iii) no implique ampliación de capacidad para la provisión de servicios.

10. La cobertura actual del SNIP abarca a todo el sector público no financiero, con excepción de Petroperú y Essalud⁶ que están exoneradas por ley. Los gobiernos

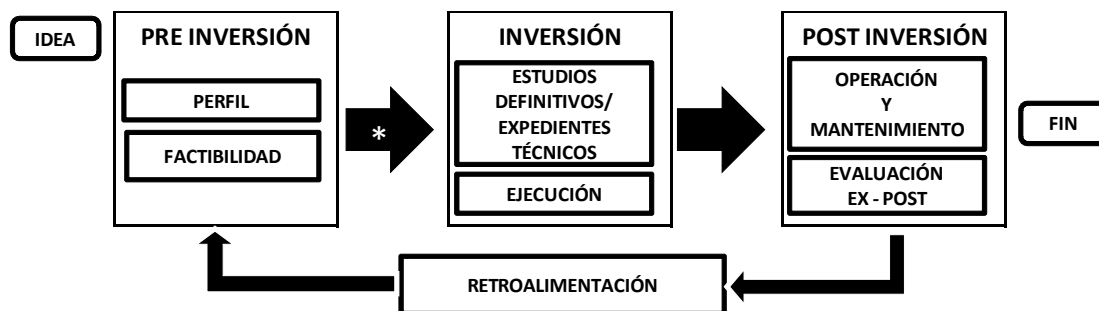
6 PETROPERÚ, con la Ley de Fortalecimiento y Modernización de Petroperú, aprobada en el año 2006, se liberó del control del FONAFE y del SNIP. Igualmente, por Ley N° 28006, EsSalud fue liberado

NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 20 – 29 de Abril de 2011

regionales son parte del SNIP desde su creación mientras que la incorporación de los gobiernos locales ha sido progresiva desde el 2002.

11. Para lograr su objetivo, el SNIP fomenta que las entidades que ejecutan la inversión sigan el Ciclo del Proyecto que cubre las fases de pre inversión, inversión y post inversión.



(*) La declaración de viabilidad la realiza la Oficina de Programación de Inversiones y es un requisito para pasar de la fase de preinversión a la fase de inversión

Fuente: MEF

12. En la fase de pre inversión se evalúa la conveniencia de realizar un proyecto mediante estudios que sustenten la rentabilidad social, sostenibilidad y concordancia de este con los lineamientos de política establecida por las autoridades correspondientes. Estos criterios sustentan la declaración de viabilidad, requisito indispensable para su ejecución.

Los estudios requeridos son el Perfil y el estudio de factibilidad, lo que depende del monto de la inversión analizada.

Monto de Inversión		Estudios Requeridos
Hasta S/. 1 200 000		Perfil Simplificado
Mayor a S/. 1 200 000		Perfil
Hasta S/. 10 000 000		
Mayor a S/. 10 000 000		Factibilidad

Fuente: MEF

La Unidad Formuladora (UF) es la responsable de formular los estudios de pre inversión del proyecto y puede estar a cargo de cualquier oficina o entidad del sector público. Los estudios se elaboran sobre la base de contenidos mínimos aprobados por la normatividad vigente del SNIP, y las proyecciones macroeconómicas utilizadas deben ser consistentes con las del Marco Macroeconómico Multianual vigente en ese momento. Luego de que se elabora cada estudio, se registra una ficha resumen del proyecto en el Banco de Proyectos.

La evaluación del proyecto y la declaratoria de viabilidad está a cargo de la Oficina de Programación e Inversiones la cual debe considerar el análisis de los aspectos legales, técnicos, metodológicos y parámetros utilizados en los estudios. La aprobación de estudios de pre inversión tendrá una vigencia máxima

de todo sistema administrativo financiero del Estado creado o por crearse.



NOTAS DE ESTUDIOS DEL BCRP

No. 20 – 29 de Abril de 2011

de 3 años, a partir de la aprobación de viabilidad, luego de este plazo se tendrá que evaluar nuevamente.

Contenidos Mínimos de Estudios Requeridos

	Perfil	Factibilidad
Diagnóstico	Condiciones y causas de situación existente de los servicios públicos. Identificar beneficiarios y zonas afectadas. Objetivos del Proyecto, identificando problemas (peligros) y soluciones. Adicionalmente, se debe de contar con información secundaria sobre la probabilidad de ocurrencia de los peligros.	Se debe de contar con información primaria sobre la probabilidad de ocurrencia de los peligros identificados.
Evaluación Social	Análisis de los costos y beneficios (efectividad) de las diferentes alternativas del proyecto (incluyen situación sin proyecto, pero optimizada).	Detallar la evaluación social por menorizando los costos y calculando los beneficios sobre la base de estimaciones de oferta y demanda más detalladas.
Análisis de Sensibilidad	Identificar factores de riesgo y analizar su impacto sobre los costos, beneficios y los resultados del proyecto. Definir rangos de variaciones de factores de riesgo que el proyecto puede enfrentar sin afectar su rentabilidad social.	Análisis de riesgo con las nuevas estimaciones.
Impacto ambiental	Evaluación preliminar sobre impacto ambiental según los términos del Ministerio del Ambiente.	Incorporar estudios de impacto ambiental aprobados por el ente respectivo del sector y reflejar los costos de las medidas de mitigación de dicho impacto.
Financiamiento		Definir las fuentes de financiamiento, así como el impacto en las tarifas del bien o servicio producido.
Línea de Base		Indicadores relevantes para evaluación expost del proyecto.
Implementación		Programa de actividades para el logro de las metas del proyecto, secuencia, ruta crítica, duración, responsables y recursos necesarios.

Fuente: MEF

13. Cuando el proyecto es declarado viable, está habilitado para ingresar a la fase de inversión que está a cargo de la Unidad Ejecutora (UE) de la entidad. Esta fase comprende:

- *La elaboración del estudio definitivo, expediente técnico u otro documento equivalente*, debe ceñirse a los parámetros bajo los cuales fue otorgada la declaración de viabilidad; tales como objetivos del proyecto, monto de la inversión (presupuesto), localización geográfica y/o ámbito de influencia, alternativas de solución, metas físicas asociadas a la capacidad de producción del servicio, especificaciones técnicas y programa de conservación y reposición de equipos, requerimientos estimados de personal para la operación y mantenimiento, cronograma de ejecución de obras y fórmulas de reajuste de precios, y modalidad de ejecución del proyecto.
- *La ejecución del proyecto*, que implica la implementación de las actividades programadas y la obra física, la licitación de los bienes, servicios u obras a adquirir e implementar; el seguimiento y control de los contratos, así como la revisión periódica de los avances del proyecto ejecutado. El seguimiento y monitoreo de los proyectos está a cargo de la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) que declaró la viabilidad del proyecto, y tiene como finalidad verificar que los avances de la ejecución de los proyectos sean coherentes y consistentes con las condiciones y parámetros de la declaratoria de viabilidad. Asimismo, la Unidad Ejecutora (UE)⁷ es la responsable del cierre y transferencia del proyecto.

Durante la fase de inversión, un proyecto puede ser objeto de modificaciones sustanciales que pueden afectar la viabilidad del mismo. Así, para proyectos con montos de inversión superiores a S/. 6 millones, si los costos aumentan en más

7 Estructura organizacional para fines presupuestales: Sector/Pliego/Unidad Ejecutora. La UE es la instancia orgánica con capacidad para desarrollar funciones administrativas y contables, y es la responsable de informar sobre el avance y/o cumplimiento de las metas. La normatividad sobre SNIP le asigna específicamente sus funciones en las fases del ciclo de proyecto.

de 20 por ciento respecto al valor de pre inversión, la OPI debe de verificar la viabilidad del proyecto a través de un Informe Técnico de Verificación de Viabilidad y enviar dicho informe a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público para que registre las conclusiones y recomendaciones en el Banco de Proyectos.

14. La fase de post inversión comprende la operación y mantenimiento del proyecto ejecutado, así como la evaluación ex post. Se inicia cuando se ha cerrado la ejecución del proyecto y éste ha sido transferido a la entidad responsable de su operación y mantenimiento. En esta fase, y durante toda la vida útil del proyecto, se generan los beneficios del proyecto.
- *Operación y mantenimiento:* En esta etapa se debe asegurar que el proyecto produzca una mejora en la capacidad prestadora de bienes y servicios públicos de una entidad de acuerdo a las condiciones previstas en el estudio que sustentó su declaración de viabilidad. El órgano resolutorio del sector, región o municipio deberá velar por que el proyecto cuente con mantenimiento adecuado de acuerdo a los estándares especificados.
 - *Evaluación ex post:* Este es un proceso que permite investigar en qué medida las metas alcanzadas por el proyecto se han traducido en los resultados esperados en relación a lo previsto en la fase de pre inversión. Las experiencias sobre el éxito o fracaso de la inversión pública servirán como lecciones aprendidas para el diseño de futuros proyectos.

La Unidad Ejecutora (UE), en coordinación con la OPI que declaró la viabilidad del proyecto, son los responsables de la evaluación ex post de los proyectos que ejecuten. Si el proyecto se aprobó a nivel de perfil, la evaluación puede realizarse por una agencia independiente o un órgano distinto de la UE que pertenezca al propio Sector, Gobierno Regional o Local sobre una muestra representativa de los proyectos cuya ejecución haya finalizado; mientras que todos los proyectos aprobados con estudios de factibilidad se evaluarán con agencias independientes. El estudio de evaluación ex post se considerará terminado cuando se cuente con la conformidad por parte de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público respecto de la evaluación efectuada.

Calidad de la inversión subnacional

15. En el caso de la inversión subnacional, deficiencias en la calidad de la inversión pueden presentarse en cualquiera de las fases del ciclo de vida de los proyectos. Por ello es necesario evaluar indicadores de la calidad con la que se ejecuta este gasto.
16. Un indicio sobre la calidad de la inversión está relacionado con la calidad de los estudios de pre inversión realizados antes de la ejecución. De acuerdo a un estudio encargado por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF⁸, la capacidad de los gobiernos subnacionales para formular y evaluar proyectos de inversión pública es limitada, lo que se refleja en un bajo nivel de cumplimiento de los procedimientos y estudios de preinversión que la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública prescribe para declarar la viabilidad de un proyecto.

⁸ Estudio denominado “Evaluación de las viabilidades otorgadas durante el año 2007 en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por las Oficinas de Programación e Inversiones de los Sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales” encargado al Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

En ese estudio se construyeron dos índices para medir la calidad del proceso de pre inversión realizada por los gobiernos subnacionales en el año 2007. El primero es un Índice de Cumplimiento Global Formal (ICGF) que mide el grado en el cual el gobierno subnacional cumple con producir la Declaración de Viabilidad, el Informe Técnico y el Estudio de Pre Inversión dentro de los plazos y con los contenidos mínimos establecidos por la ley. Este índice varía entre 0 y 100 dependiendo del grado de cumplimiento de la entidad.

El otro índice es denominado Índice de Cumplimiento Global de Calidad (ICGC) y se construye sobre la base del contenido del Estudio de Pre Inversión. El índice toma criterios básicos para evaluar la calidad del contenido del estudio de pre inversión: que el objetivo del proyecto esté bien definido, que la brecha de demanda de servicios públicos que el proyecto busca cerrar esté bien dimensionada, que los beneficios y costos del proyecto estén razonablemente estimados, entre otros. Este indicador fluctúa entre 0 y 100 de acuerdo a la calidad de los estudios.

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PRE INVERSION A NIVEL SUBNACIONAL

	CUMPLIMIENTO FORMAL		CALIDAD DE ESTUDIOS	
	Regiones	Gob. Locales	Regiones	Gob. Locales
AMAZONAS	75,4	33,5	45,8	36,1
ANCASH	75,8	30,1	39,2	50,5
APURIMAC	5,2	0,0	47,2	42,6
AREQUIPA	74,6	42,3	56,3	42,8
AYACUCHO	85,5	44,2	42,2	30,0
CAJAMARCA	81,2	76,6	63,1	44,1
CALLAO	n.d	39,3	n.d	54,3
CUSCO	36,1	31,4	68,3	48,5
HUANCAVELICA	87,5	47,4	41,3	34,9
HUANUCO	81,0	56,4	49,9	30,6
ICA	92,0	0,0	65,4	13,6
JUNIN	86,9	52,3	67,2	43,1
LA LIBERTAD	86,8	55,4	57,1	33,4
LAMBAYEQUE	32,2	50,4	42,9	16,4
LIMA	45,0	15,3	51,2	35,4
LORETO	88,8	71,9	48,8	24,8
MADRE DE DIOS	n.d	0,0	n.d	15,8
MOQUEGUA	12,2	2,3	76,2	52,2
PASCO	80,8	50,0	42,2	34,8
PIURA	73,8	76,4	66,0	58,1
PUNO	0,0	29,6	26,4	14,1
SAN MARTIN	79,3	70,9	38,9	49,6
TACNA	0,0	32,1	47,1	44,8
TUMBES	83,7	51,1	17,7	34,1
UCAYALI	75,7	40,7	55,4	16,7
PROMEDIO	62,6	40,0	50,3	36,1

Fuente: DGPM-MEF

En general los resultados muestran que el grado de cumplimiento formal es bajo (63 por ciento en promedio para las regiones y 40 por ciento para los gobiernos

locales), así como la calidad de los estudios, la cual tiene un indicador promedio de 50 por ciento para las regiones y de 36 por ciento para las municipalidades.

Cabe señalar que este trabajo se realizó sobre los estudios de proyectos declarados viables en el año 2007, año en el cual la función de declarar la viabilidad de los proyectos de inversión fue transferida de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público a las oficinas de programación de inversiones de los gobiernos regionales y locales, con el fin de acelerar la ejecución del gasto a nivel subnacional.

17. Otro indicio sobre la calidad de la inversión es provisto por la relación entre las carencias de la población y el tipo de intervención que realizan los gobiernos subnacionales.

Al respecto, un reciente trabajo de la Universidad del Pacífico⁹ encuentra que la asociación entre el gasto en inversión subnacional y las brechas de necesidades de la población es débil. En el caso de varias regiones hay evidencia de una asociación negativa entre la participación en el gasto de inversión de las regiones y la magnitud de la brecha de inversión (medida como porcentaje de la población con carencias). Esto indicaría una baja eficacia del accionar estatal, en la medida que los recursos no se estarían destinando a los sectores en los que existen mayores carencias.

18. Otro aspecto de la calidad de la inversión es la capacidad de controlar la fase de ejecución. Esto implica no solo realizar adecuadamente la selección de contratistas bajo las normas de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, sino la capacidad de contar previamente con un buen expediente técnico que permita supervisar las obras y evitar incrementos en los costos que reducen el beneficio neto social de los proyectos.

Al respecto, cabe indicar que de acuerdo a información de la Contraloría General de la República la causa más frecuente para solicitar ampliaciones en el costo de las obras públicas realizadas por contrata son deficiencias en el expediente técnico las que se traducen en obras adicionales y ampliación de plazos y mayores costos de supervisión.

19. De otro lado, la calidad de las decisiones de inversión que se toman a todo nivel del aparato estatal reflejan el nivel de desarrollo institucional y de acumulación de capacidades de las entidades que las toman.

En el caso de los gobiernos subnacionales las debilidades institucionales podrían permitir un manejo político de sus recursos humanos lo que limitaría la acumulación de experiencia en la formulación y la evaluación de los proyectos de inversión.

Esto se traduce en una tasa alta de rotación del personal técnico. Se estima que la duración promedio del personal ligado a los proyectos de inversión en las regiones es de alrededor de 1,5 años, mientras que en el caso de los gobiernos locales es de 9 meses.

9 Von Hesse (2010) " *El Boom de la Inversión Pública en el Perú: ¿Existe la Maldición de los Recursos Naturales?*" Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima 2010.

Aunque las acciones de capacitación del personal involucrado en la inversión subnacional han aumentado en los últimos años, la alta rotación limita el impacto de esta medida.

20. Estas limitaciones en el proceso de diseño e implementación de la inversión subnacional se traduce en la existencia de ciertos proyectos claramente poco rentables, sobredimensionados o no sostenibles que se ejecutan al nivel subnacional.

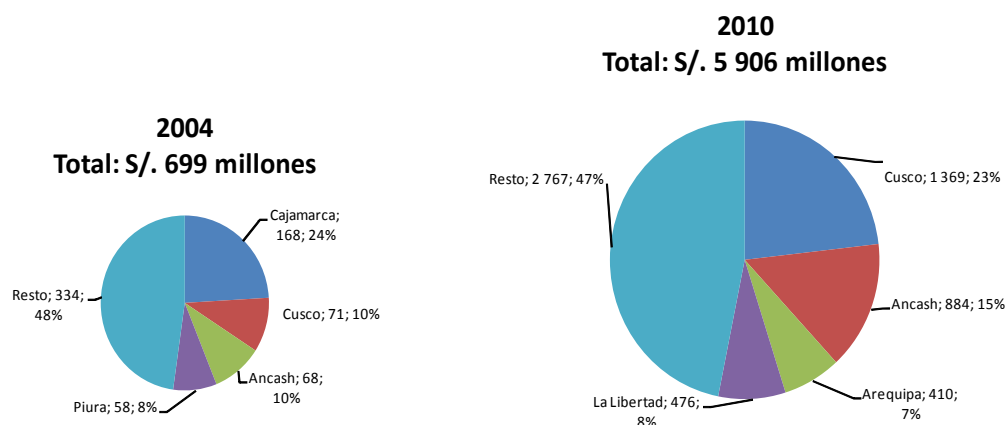
Alternativas

21. Con el fin de mejorar la calidad de la toma de decisiones a nivel regional y local se podrían tomar medidas para:

- **Ampliar las actividades de capacitación de personal en las labores de formulación y evaluación de los proyectos de inversión.**

Se debe considerar asignar más recursos a la capacitación de personal encargado de evaluar y formular proyectos. Ello mitigaría el impacto adverso de la alta rotación de personal técnico al nivel subnacional.

- **Fortalecer el seguimiento de la post inversión.** Identificar los beneficios (o pérdidas) obtenidos por los proyectos de inversión permitirá reorientar el gasto hacia proyectos más rentables y facilitará el replicar experiencias exitosas. Asimismo, entidades que generen proyectos deficientes deberían perder la facultad de declarar la viabilidad de sus proyectos, la que retornaría al MEF.
- **Promover la estandarización de proyectos**, a fin de que proyectos similares reciban los mismos parámetros de evaluación de modo que se homogenice la calidad de los proyectos viables.
- **Promover esquemas de cofinanciamiento de inversión pública de los gobiernos locales con el gobierno nacional y regional.** Muchas veces el presupuesto de inversión de un gobierno local es muy bajo como para emprender una obra de saneamiento y por tanto se destina a otros proyectos menos rentables.
- **Establecer prioridades de inversión de gobiernos subnacionales.** Elaborar una ley marco en la que se establezca que los gobiernos subnacionales invertirán para cubrir las necesidades básicas insatisfechas priorizando saneamiento, salud, electrificación rural y caminos. De no estar cubiertas estas necesidades no se podrá invertir en proyectos distintos.
- **Modificar las reglas de los gobiernos subnacionales respecto de los fondos para el canon y regalías.** Introducir una regla que considere el ahorro de los recursos del canon derivados de precios de productos mineros cuando estos se encuentren por encima de su nivel tendencial. Ello permitirá que se establezca el flujo de recursos que anualmente se transfieren a los gobiernos regionales y locales, lo que facilitaría la programación de sus inversiones.



- **Aumentar la independencia de los funcionarios encargados de evaluar y otorgar la viabilidad a los proyectos de inversión pública.** En la actualidad tanto la unidad formuladora así como la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) que declara la viabilidad dependen de la autoridad de cada entidad/gobierno. Una forma de introducir mayor independencia es que el nombramiento y remoción del jefe de la OPI de los gobiernos regionales y locales requiera de opinión de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM).

El objetivo de esta medida es elevar la calidad de la preinversión a nivel subnacional, haciendo que el personal técnico que evalúa los proyectos no se encuentre expuesto a la presión política del titular del pliego para declarar la viabilidad de los mismos. Este esquema sería similar al que regía recientemente para el Sistema Nacional de Control (Contraloría).

Una medida alternativa sería dotar de mayores recursos a la DGPM para que incremente el número de revisiones de oficio de los proyectos declarados viables por los gobiernos subnacionales, con la potestad de revocar dicha viabilidad. Sin embargo ello tiende a duplicar el esfuerzo en la evaluación de proyectos.

En el caso de Chile la evaluación ex-ante es centralizada en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), cuya función principal es *“la revisión de las iniciativas de inversión postuladas por las instituciones a financiamiento con recursos públicos, la preparación y actualización de metodologías específicas de evaluación de proyectos, el cálculo de los precios sociales que se imputarán a los proyectos, y un sistema de actualización permanente del inventario de proyectos.”*

- **Fortalecimiento de la carrera pública para dotar a las entidades de personal estable de mayor calificación.** La reforma del servicio civil es necesaria para que el Estado, en todos sus niveles, sea capaz de captar y retener personal calificado para ejecutar con eficacia sus funciones.

Departamento de Política Fiscal
Subgerencia de Política Económica
Gerencia de Política Monetaria
Gerencia Central de Estudios Económicos
19 de abril de 2011