

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**La Programación multianual de la inversión pública en el Perú. Discusión
de los aspectos de Diseño y Metodológicos**

**INFORME PROFESIONAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ECONOMÍA**

AUTOR

Carlos Roberto Giesecke Sara Lafosse

ASESOR

José Abraham Tavera Colugna

Junio, 2019

Resumen

Este trabajo se propone demostrar que la programación multianual de inversión pública es un instrumento con enorme potencial para mejorar la eficiencia del gasto público en inversiones. Su correcta aplicación está vinculada a una adecuada interconexión con los otros Sistemas Administrativos Transversales del Estado (SATs), y de un horizonte suficiente para poder actuar de manera previsor y ser efectivos en la identificación de los proyectos de inversión, así como en su formulación, evaluación, ejecución y puesta en funcionamiento.

Si bien se entiende que la tarea es compleja, el informe demuestra que es posible llevar adelante una programación de inversiones de mejor calidad y cobertura para la eficiencia y logros de desarrollo económico y social. Las técnicas sugeridas son sencillas, pero no por ello carentes de fortaleza en el ejercicio de previsión, identificación de prioridades y propuestas de asignación y ejecución del presupuesto asignado.

Los instrumentos son aplicables a todos los sectores y niveles de gobierno, y sus complejidades técnicas se encuentran al alcance de cualquier profesional.

El Perú es el único país que maneja un instrumento específico para la programación de inversiones. En otros países esta programación se hace dentro de su proceso de planeamiento, tema que recibe otro tratamiento en este país. En ese sentido, se utiliza el planeamiento como una fuente de consolidación de prioridades, pero no alcanza el objetivo de programar inversiones.

Este hecho que parece el producto de una carencia, ha sido propiciador de una oportunidad. La programación de proyectos demanda vinculaciones con presupuesto que habrían sido casi imposibles sólo con planeamiento, pero al estar en el Ministerio de Economía y Finanzas, la programación tiene enorme espacio de coordinación para lograr un presupuesto de inversiones ajustado a la visión multianual de la cartera de proyectos. En el informe se señalan espacios para mejorar la metodología actualmente aplicada, lo cual supone una contribución para continuar la mejora de la utilización de este instrumento.

Palabras Claves.

Sistema nacional de inversiones, inversión pública, programación multianual, sistema administrativo, eficiencia de programa de inversiones.



ÍNDICE

Capítulo 1.	ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIONES PÚBLICAS, EL PRESUPUESTO Y A LA EFICIENCIA. EL ROL DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL EN LA INVERSIÓN PÚBLICA .	1
1.1	PMI como instrumento, como parte central de un sistema administrativo.....	4
1.2	Los Sistemas Administrativos Transversales del Estado en el Perú	5
Capítulo 2.	HISTORIA DE LA PROGRAMACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	16
Capítulo 3.	REVISIÓN DE LA LITERATURA ECONÓMICA RELATIVA AL MARCO TEÓRICO Y EMPÍRICO DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL, PRÁCTICAS INTERNACIONALES.....	21
3.1	La programación de inversiones en México.	21
3.2	La programación de inversiones en Colombia.....	22
3.3	La programación de inversiones en Chile.....	23
3.4	Identificación de buenas prácticas a nivel internacional relacionadas con la programación multianual. Análisis de sostenibilidad y aplicabilidad al Perú.	23
3.5	Programa presupuestal y articulación con la inversión pública....	27
3.6	Vinculación entre el gobierno nacional/federal y las regiones/estados. Algunas observaciones	28
Capítulo 4.	ESTADO SITUACIONAL DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL PRESUPUESTAL Y SU VINCULACIÓN CON LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.....	30
4.1	Últimas normas de Presupuesto Público y de Programación Multianual de Inversiones, alineamiento de los dos procesos.	34
Capítulo 5.	ASPECTOS METODOLÓGICOS. VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL ENFOQUE SELECCIONADO.	37
5.1	Identificación y análisis de los enfoques metodológicos más utilizados para la Programación Multianual de Inversiones.	37
5.2	Ventaja y limitaciones del enfoque seleccionado.....	37
5.3	Conceptos y contenidos de las brechas.	38
5.4	Conducta de la Demanda.....	42
5.5	Conducta de la oferta	43
5.6	Programación Multianual de Inversión Pública (PMIP)	45
5.7	El modelo 0, estático, de Programación Multianual de Inversión Pública: Prioridades	46

5.8	La iteración anual de la programación sectorial seguiría las siguientes pautas:	48
5.9	Programación y resultados esperados para los Gobiernos Regionales.....	53
5.10	Programación y resultados esperados para los sectores.	56
5.11	La programación de proyectos.	57
5.12	Observaciones sobre procedimiento de programación.....	60
5.13	Conjunto de definiciones y principios.	61
5.14	Relevancia de Programación Multianual de Inversión Pública para el cumplimiento de los acuerdos internacionales.....	66
5.15	Identificación de buenas prácticas a nivel internacional relacionadas con la programación multianual. Análisis de sostenibilidad y aplicabilidad al Perú.	69
Capítulo 6.	ASPECTOS DE DISEÑO QUE VINCULAN AL SISTEMA DE INVERSIONES A OTROS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS, A LOS SISTEMAS FUNCIONALES, Y FUNCIONARIOS CLAVES DENTRO Y FUERA DEL PROPIO SISTEMA DE INVERSIONES..	73
6.1	Identificación de los sistemas administrativos claves para la implementación de la Programación Multianual de Inversión Pública.	73
6.2	Los sistemas funcionales claves para la implementación de la Programación Multianual de Inversión Pública.	77
6.3	Los actores del aparato público claves para la implementación de la Programación Multianual de Inversión Pública y los actores del aparato público claves para la implementación de la Programación Multianual de Inversión Pública.	79
6.4	Vinculación que debe mejorar de manera particularmente urgente: la etapa de ejecución del Programación Multianual de Inversiones.	82
CONCLUSIONES		85
BIBLIOGRAFÍA		88
ANEXOS		91
7.1	Anexo 1. Secuencia de iterativa de la programación.	91
7.2	Anexo 2. Matriz de gasto en proyectos de inversión pública	93
7.3	Anexo 3. Diagrama distribución del presupuesto de inversiones	94
7.4	Anexo 4. Articulación programación inversiones y presupuesto. .	96
7.5	Anexo 5. Articulación de planes, programación y formulación de proyectos.	99
7.6	Anexo 6. Sobre la Vinculación de la Programación con Presupuesto Público	100
7.7	Anexo 7. Observaciones finales y flujograma	104

7.8	Anexo 8. Manual. Extracto del Manual General de Programación Multianual de Inversiones. Modelo básico con criterios para la programación.	106
7.9	Anexo 9. Seguimiento. Propuesta de Evaluación de la Programación Multianual de Inversiones.	113



ÍNDICES DE TABLAS

Tabla 1. Sistemas Administrativos, propósito y Ente Rector.....	14
Tabla 2. Proporcionalidad de inversiones en el presupuesto.....	15
Tabla 3 Artículos de directiva de programación, fechas y procesos de PMI	34
Tabla 4. Ejemplos Sectoriales de la brechas que podría emplearse.	38
Tabla 5. Prioridades del Grupo prioritario A de Tipología de Proyectos	47
Tabla 6. Prioridades del Grupo prioritario B de Tipología de Proyectos	47
Tabla 7. Prioridades del Grupo prioritario C de Tipología de Proyectos	48
Tabla 8. Prioridades del Grupo prioritario D de Tipología de Proyectos	48
Tabla 9. Municipios y Regiones. Propuesta de vinculación entre Brecha y Mínimo Proporción de Presupuesto a asignarse. Prioridades Grupo A.....	54
Tabla 10. Municipios y Regiones. Propuesta de vinculación entre Brecha y Mínimo Proporción de Presupuesto a asignarse. Prioridades	55
Tabla 11. Articulación entre Planeamiento, Programación y Proyectos.....	99
Tabla 12. Secuenciación de PMI. Orientación al operativo	106
Tabla 13. Seguimiento de la PMI	114

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Esquematiza el procedimiento: Inversiones y Presupuesto.....	1
Diagrama 2. Vinculación entre diferentes niveles de objetivos.	83
Diagrama 3. Flujo conceptual de la Programación Multianual de Inversiones ..	91
Diagrama 4. Ejemplo teórico de cartera de proyectos.	93
Diagrama 5. Modelo de Distribución de Presupuesto de Inversiones	94
Diagrama 6. Forma tabular de la iteración anual del PMI.....	100
Diagrama 7. Iteración de la PMI	104
Diagrama 8. Plantilla para llenar la PMI.	111

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se presenta un informe profesional donde se vuelcan años de experiencia profesional en el tema de inversión pública en Perú. Se presentará y desarrollará el principio que impulsa al sistema de inversión popularizado como INVIERTE.PE, que formalmente se denomina Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, (SNPMGI).

El presente informe profesional desarrolla un análisis del modelo de Programación Multianual de Inversiones (PMI) aplicado como método central en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. El concepto del cual se parte es que, si bien no es difícil entender las ventajas de planificar los proyectos en el mediano plazo, llevar adelante la programación es difícil y se dificulta aún más por una actitud de evitar los conceptos complejos.

En el informe se explica la naturaleza del sistema de inversiones, y cómo las inversiones están íntima vinculadas a los propósitos de desarrollo y las prioridades sociales y económicas del país. Las inversiones pueden ser óptimamente programadas si se seleccionan las metas adecuadas para que dicha programación sea significativa.

Una Programación Multianual de Inversiones (PMI) de proyectos no se puede efectuar de manera sensata con únicamente tres años de horizonte temporal, y tampoco se puede programar sobre la base de productos sino sobre la base de servicios públicos que dicha programación aporta. En ese sentido, una mejor programación multianual de inversiones, tiene como subproducto adicional una visión de entregas de acceso a servicios adicionales, que contribuye a una atención territorial integral.

En el documento mostramos una variedad de beneficios y de riesgos al realizar la Programación Multianual de Inversiones. También estamos seguros, los gobiernos subnacionales pueden realizar esta programación, usando métodos más modestos, pero manejando los mismos conceptos. Por ejemplo, un municipio distrital modesto siempre puede hacer el ejercicio de mirar su futuro a 5 años y tomar decisiones de valor para alcanzar una meta de bienestar

superior del que se encuentran. También se nota que los proyectos tienen que tener una meta de servicios clara, no dos o tres metas sin prioridades. Un proyecto complejo, hará uso de un indicador complejo, esto se da particularmente en proyectos urbanos. Al final se hace un análisis de los avances logrados, y se recomiendan enmiendas, a nuestro juicio urgentes, para avanzar en mejorar la calidad del instrumento de programación de inversiones.

En la gestión pública, el Sistema de Inversiones es uno de los 12 Sistemas Administrativos Transversales (SATs), los mismos que están orientados a la gestión de los recursos públicos, en todo orden de objetivos y propósitos. Al respecto es fundamental definir Así se explican los 12 sistemas administrativos vigentes, brevemente, y eventualmente se explica los conectores el tipo de conexión/articulación que cada sistema administrativo tiene con el de Inversiones. Es necesario resaltar, y esta es una omisión que lleva a la mayor parte y a los mayores errores de gestión pública, que la adecuada operación de cada sistema administrativo depende del buen funcionamiento de los otros sistemas. Es, por lo tanto, importante para medir los riesgos de gestión de un sistema administrativo, conocer los riesgos provenientes de estos otros sistemas. Otro ejemplo común en el área de inversiones es la asignación de presupuesto a entidades o estamentos dentro de una entidad sin que ésta tenga las capacidades operativas. La capacitación, se comprenderá, no es gratuita, y requiere ser creada e implantada donde se necesita. Esto sugiere una cierta progresividad en la implementación del PMI.

Una propuesta de interés en este trabajo es el orden en que se propone se produzca una programación multianual. Tradicionalmente se establece el nivel actual de la variable objetivo, en nuestro caso alguna brecha social, aunque ya veremos que no sólo. Establecida la situación presente, se postula una meta al final del período de programación. Lo que sigue es “rellenar” los años intermedios con valores que no tienen, por lo común, ningún sustento. No se sabe si ese valor intermedio se alcanzará con los techos de inversión vigentes, o con las capacidades de formular y aprobar proyectos vigentes, o con la capacidad de ejecución también vigente. Puestas únicamente como valores de

intervalo entre el inicio y el final de la programación, su presencia únicamente crea confusión. Lo que se propone en este trabajo es comenzar efectivamente con una brecha objetivo, que se ha determinado como de primera prioridad. Luego se calcula un escenario de recursos económicos para la ejecución de proyectos, año a año. Es dentro de este escenario de recursos públicos que se propone se desarrollen las propuestas de proyectos, y se ejecuten los mismos. Determinada la fecha de culminación, se determina la fecha de inicio de servicios, y esa es la fecha en que podemos afirmar que entrará a disposición de la población una mayor capacidad de oferta de servicios. Luego se resta al valor del año anterior, y ahora tenemos un valor de brecha totalmente justificado.

En este trabajo se presentan métodos de cálculo de demanda, algunas variables pertinentes, así como métodos de cálculo de oferta. En la estimación de demanda se sugiere poner atención al crecimiento poblacional, cambio tecnológico, cambio en el ingreso medio de la población, y particularmente al cambio poblacional producto de emigración e inmigración de la población en un determinado lugar donde se está midiendo la demanda a mediano plazo. Es complejo, pero es mejor darle una mirada y que nos tome por total sorpresa a las autoridades locales o regionales.

También se propone mirar de cerca la oferta, y ver los factores que la afectan. Dos valores poco vinculados por el hecho de pertenecer a gastos corrientes, son los gastos de mantenimiento, y los gastos de operación. Una adecuada vigilancia de estos dos valores permite medir el impacto en la oferta global de un determinado servicio. Si el mantenimiento es subestándar, esto es por debajo del valor mínimo de sostenimiento del servicio, lo que ocurrirá es que el servicio sufrirá interrupciones, y eventualmente se detendrá, quien sabe entre 1 y 3 años después dejará de funcionar el equipo. Por otro lado, si falla el gasto de operación, el servicio se afecta y se puede reducir inmediatamente, o llega incluso a detenerse totalmente. Al sistema de inversiones le interesa sobremanera ver que las mayores capacidades creadas para dar servicio se mantienen en funcionamiento óptimo, tan pronto como se pueda.

Otro aspecto que merece mención es el hecho que las priorizaciones de los gobiernos subnacionales tienen que tener total vinculación a prioridades, y que de estas prioridades las dictadas por el gobierno nacional (Perú es un país unitario – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) deben ser atendidas preferentemente, en la medida en que se revele como una brecha importante en dicho espacio territorial. Por ejemplo, acceso al agua segura puede ser una prioridad nacional, y aquellos municipios y regiones que tienen una cobertura inferior al 20% debieran dedicar proporciones importantes de su presupuesto de inversiones para subsanar dicha brecha. Pero si el municipio fuera uno de Lima, en el cual el agua segura llega al 97% de la población, se puede pensar que no tiene sentido que se asignen, una proporciones muy grandes de su presupuesto, aunque es bueno que vean qué pasa con ese 3%, hipotético.

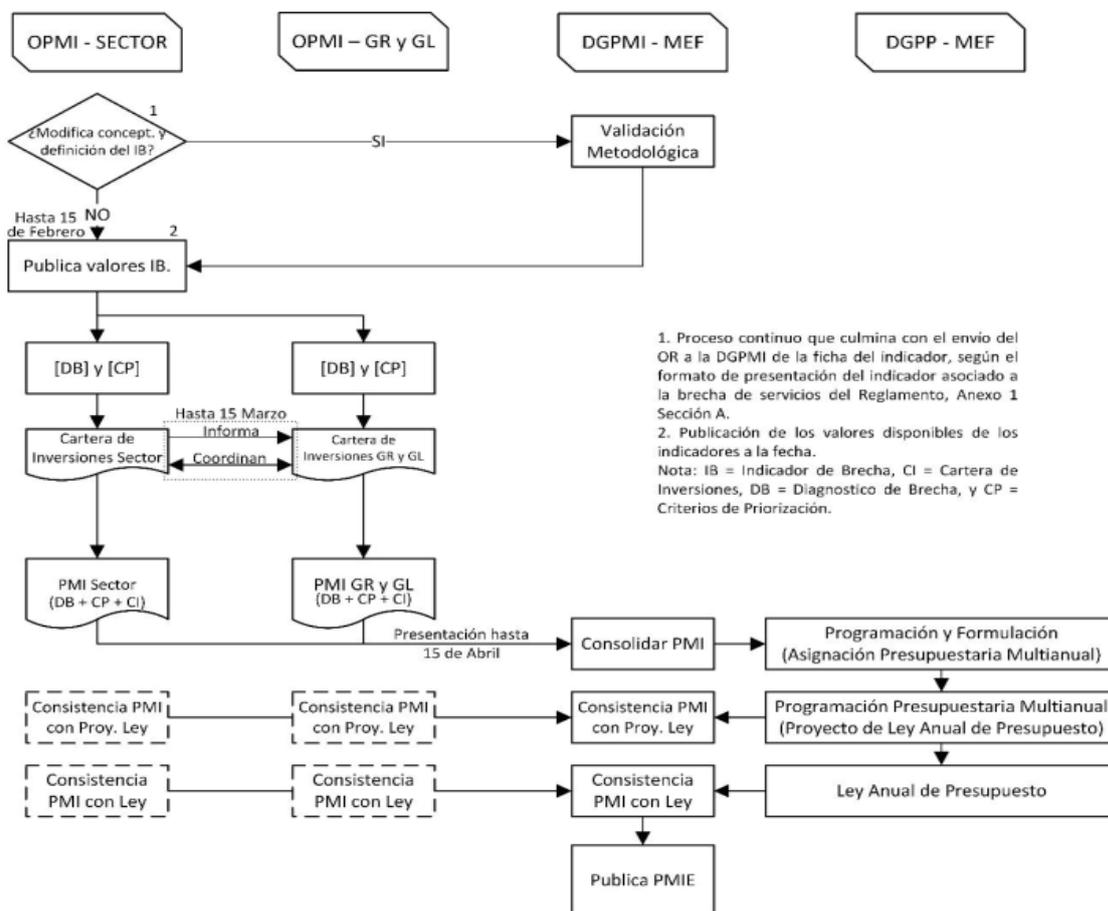
Finalmente, pero no por ello menos relevante, entre los anexos se muestran los conceptos discutidos mediante un diagrama con orientación didáctica. Este diagrama viene acompañado con un modelo numérico en Excel, que no ha sido incluido en el presente trabajo por cuestiones de espacio. Lo destacable es que la complejidad puede ser trabajada resolviendo cada paso, y lograr con ello un uso potente de la herramienta.

Capítulo 1.

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIONES PÚBLICAS, EL PRESUPUESTO Y A LA EFICIENCIA. EL ROL DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL EN LA INVERSIÓN PÚBLICA

La Programación Multianual de Inversiones (PMI) está diseñada para un ejercicio de programación multianual de proyectos, pero que se actualiza cada año. El Diagrama de flujos y procesos más completo se encuentra en la “Directiva para la Programación Multianual que regula y articula la fase de Programación Multianual del Sistema Nacional De Programación Multianual y Gestión de Inversiones y la fase de Programación del Sistema Nacional de Presupuesto” (RM 035-2018-MEF/15).

Diagrama 1. Esquematiza el procedimiento: Inversiones y Presupuesto



Fuente: RM 035-2018-EF/15 numeral 7.8

Explicación de la simbología del Diagrama:

Siglas o acrónimo	Significado
OPMI – Sector	Oficina de Programación Multianual de Inversiones. Esta oficina puede ser sectorial, regional o municipal. Por eso es necesario colocar OPMI-Sector para referirse a las OPMI que operan en los ministerios.
OPMI – GR y GL	Oficina de Programación Multianual de Inversiones del gobierno regional o del gobierno local.
DGPMI – MEF	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, es el nombre por el que se pensó en cambiar la DGIP, la Dirección General de Inversión Pública. Esa norma salió con el nuevo nombre, pero el nuevo nombre aún no se ha normado. Sólo hay una de estas oficinas, la palabra MEF es por efecto visual. El MEF tiene dos columnas, el resto de instituciones tienen también dos columnas.
DGPP – MEF.	Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.
IB	Indicadores Básicos de brechas. Definido por cada sector, GR o GL.
OR	Órgano Resolutivo. La más alta instancia del sector, GR, o GL. Usualmente Ministros, Gobernadores y Alcaldes. Pero, en el nivel nacional hay más sectores que ministerios, y ahí aparecen otros cargos en el puesto de OR.
CI	Cartera de Inversiones, que incluye tanto a las inversiones en curso como a las nuevas propuestas.
DB	Diagnóstico de Brechas. La medición de la demanda actual, la oferta actual y la deducción de

	la demanda insatisfecha. Es clave comenzar con una medición lo más próxima de las brechas existentes.
CP	Criterios de Priorización. No alcanzará nunca el dinero, y otros recursos para todas las necesidades que se identifican. Tener prioridades, y las motivaciones de las mismas, proveen una orientación de concentración de gasto en un propósito útil a la población.

Hay tres preguntas que son de interés en estos procesos de programación: primero, ¿Cuándo hay cambio de PMI? En otras palabras, ¿cuándo aparece el nuevo PMI? Se observa que la aparición de PMI puede ser interpretado dentro de este diagrama en más de una fecha. Se podría argumentar que esto ocurre el 15 de abril cuando se presenta a consolidación de la DGIP todos los PMI sectoriales y subnacionales.

Pero, como recién por esa fecha se asignan los techos presupuestales, se puede argumentar que no es un producto terminado, sino intermedio. La nueva versión con los techos presupuestales multianuales con revisión de consistencia estaría lista para el proyecto de ley de presupuesto, esto ocurre normalmente a finales de julio de cada año. Ésta podría ser la fecha, y es la que se recomienda en este trabajo. Un PMI sufrirá variantes grandes y pequeñas por muchas razones, la principal siendo la disponibilidad presupuestal. El diseño de una PMI debe ser tal que absorba automáticamente recursos adicionales y acomode sus gastos cuando los recursos son disminuidos.

Simultáneamente a la aprobación del nuevo PMI, en julio de cada año, se está haciendo seguimiento del PMI del año anterior comprobando el alcance de metas planteadas en el primer año.

La segunda pregunta que se debe hacer al diagrama es ¿Dónde se sitúa la tarea de actualización anual de medición de brecha? Quién lo hace. Cada sector, y cada gobierno subnacional, tiene la responsabilidad de actualizar la información de las brechas que son materia de su interés. Existen formas eficientes e ineficientes de lograr esta captura de información, por su cuenta, o

con el apoyo de instituciones especializadas. Desde el punto de vista de este diagrama, esta información es un dato externo.

1.1 PMI como instrumento, como parte central de un sistema administrativo.

La PMI es un instrumento central al nuevo Sistema Nacional de Programación de Inversiones y Gestión de Inversiones- popularizado con la referencia Invierte.pe (aprobado por el Decreto Legislativo 1252). Este es un sistema administrativo del estado, y antes se llamó Sistema Nacional de Inversión Pública. Es, legalmente hablando, el mismo Sistema Administrativo de Inversión Pública, donde es notorio el cambio de énfasis, de la formulación y evaluación hacia la programación multianual. Veamos un poco qué es un sistema administrativo del estado en Perú.

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158) se establece la definición legal:

“Artículo 46°.- Sistemas Administrativos Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. ...”

Los Sistemas Administrativos juegan un papel central en la gestión del Estado y complementan de forma transversal las funciones territoriales de los sectores y de las autoridades de alcance territorial, sea éste regional o municipal. Hay sistemas administrativos que vigilarán mediante procesos y reglas de conducta los recursos del estado. Este objetivo no se puede lograr sólo con una visión sectorial y casi todas las entidades públicas, incluyendo los órganos constitucionalmente autónomos, se ven en la necesidad de ajustarse a normas y procesos de los sistemas administrativos a los que están sujetos.

Debido a su orientación a procesos y resultados, y a su aplicación en casi todas, las esferas del accionar estatal, los sistemas administrativos se presentan como espacios donde la modernización del estado se produce, aun cuando los sectores y gobiernos subnacionales. La homogeneidad internacional alcanzada en muchos de estos sistemas permite una comparación entre estados, la cual sirve como una medida de contraste entre sistemas más efectivos y eficientes y los que menos desarrollo tienen.

Tenemos así la cualidad del resguardo de los recursos del estado, modernización administrativa, y transversalidad como cualidades de los sistemas administrativos. Ahora haremos un recuento de los mismos en Perú.

1.2 Los Sistemas Administrativos Transversales del Estado en el Perú

Es importante identificar adecuadamente estos los sistemas administrativos del estado para comprender el alcance del sistema administrativo de Inversión Pública, su rol particular y su vinculación con otros sistemas administrativos. A continuación, presentaremos cada sistema administrativo del estado y las vinculaciones con inversiones serán visibles al lector. Hemos diferido hacer una vinculación específica esta relación hasta el Capítulo 6.

1.2.1 Gestión de Recursos Humanos

Es un sistema administrativo de fortalecimiento del servicio civil. Las normas de derechos laborales, obligaciones y privilegios de los trabajadores, así como obligaciones del empleador son normas legales a cargo del Ministerio de Trabajo. Pero tratándose del Estado hay temas específicos que demandan una atención particular como es la calificación del gestor administrativo, la formación del personal, la especificación de los puestos de trabajo, los perfiles de los profesionales. Estos y otros detalles del empleo profesional, técnico y auxiliar donde se resuelve temas como el de seguridad, niveles salariales y otros del sector público demandan la atención de un sistema administrativo.

La cabeza de este sistema administrativo es SERVIR, la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Esta entidad es un Pliego que se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Según su ley de creación y su norma de reglamento de organización y funciones, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene un papel importante en la normatividad de los derechos de los trabajadores.¹

1.2.2 Sistema Nacional de Abastecimiento.

Según el artículo 1 del [Decreto Legislativo](#) del Sistema Nacional de Abastecimiento (Decreto Legislativo 1439), el objetivo de dicho sistema es “asegurando que las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público se ejecuten de manera eficiente y eficaz, promoviendo una gestión interoperativa,

¹ Ministerio de Justicia y Servir (2016).

articulada e integrada, bajo el enfoque de la gestión por resultados.” El Decreto Legislativo es bastante reciente, en septiembre de 2018, y todavía no se aprobado su reglamento. Deroga la anterior ley que normaba este sistema administrativo² publicada en 1978.

El ámbito de actividades que cubre es toda compra realizada por estado ya sea para gasto corriente o de capital, ya sea comprado a proveedores privados o públicos. Los principios fundamentales de eficiencia, eficacia, transparencia. El ámbito donde se aplica esta norma cubre prácticamente al 100% de las entidades estatales, financieras y no financieras, así como a las constitucionalmente autónomas.

El órgano rector es Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas. MEF. Son mencionados también el Organismo Supervisor de Compras Estatales y la Central de Compras del Estado.

1.2.3 Sistemas Integrantes de la Administración Financiera del Estado – Sistemas AFE.

El sistema AFE está normado por la ley marco de la Administración Financiera del Sector Público (Ley 28112). Esta norma y los Sistemas Administrativos que la conforman deben ajustarse a las “las medidas de política económica establecidas, en concordancia con la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal³ y el Marco Macroeconómico Multianual”, según el artículo Tercero del Título Preliminar. La autoridad central de los sistemas conformantes de la AFE es el Viceministerio de Hacienda del MEF, artículo 5 (Ley 28112). Para lograr la coordinación entre los diferentes Sistemas Administrativos que conforman el AFE, se ha creado en el artículo 8 un comité de coordinación donde bajo la dirección del viceministro de Hacienda se reúnen los jefes de los entes rectores de los Sistemas Administrativos que lo conforman.

Los Sistemas Administrativos que conforman la AFE son:

- a. Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- b. Sistema Nacional de Tesorería.
- c. Sistema Nacional de Endeudamiento.

² Decreto Ley número 22056 de 1977, de aplicación desde enero de 1978

³ Decreto Legislativo 1276. Esta nota es del autor.

d. Sistema Nacional de Contabilidad.

El primer objetivo manifestado en la Ley es la gestión integral y eficiente de los procesos vinculados a “captación y utilización de los fondos públicos”, artículo 1.

El alcance de la ley está enumerado en el artículo 2:

“... los organismos y entidades representativos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como el Ministerio Público, los conformantes del Sistema Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, las Universidades Públicas, así como las correspondientes entidades descentralizadas. También están comprendidos los Gobiernos Regionales a través de sus organismos representativos, los Gobiernos Locales y sus respectivas entidades descentralizadas. Igualmente se sujetan a la presente Ley, las personas jurídicas de derecho público con patrimonio propio que ejercen funciones reguladoras, supervisoras y las administradoras de fondos y de tributos y toda otra persona jurídica donde el Estado posea la mayoría de su patrimonio o capital social o que administre fondos o bienes públicos. En el contexto de la presente Ley entiéndase con la denominación genérica de entidades y organismos a todos aquellos mencionados en los párrafos precedentes.”

No hay exclusiones, como podrían ser entidades financieras, o el Banco Central de Reserva del Perú. Al ser el alcance aplicable para el SFE, este alcance también es de aplicación para cada uno de los sistemas que conforman el SFE, los cuatro sistemas administrativos listados tendrían el mismo alcance.

1.2.3.1 Sistema Nacional de Presupuesto Público

Este sistema se encarga de normar y dirigir el “proceso presupuestario de todas las entidades del Sector Público en todas sus fases...” (Ley 28411). El ámbito de aplicación son todas “las entidades y organismos del Sector Público que administran fondos públicos,” lo cual implica que sus normas cubren a todo el sector público no financiero, incluye a todos los órganos constitucionalmente autónomos.

Este Sistema está integrado por la Dirección General del Presupuesto Público, el cual es el ente rector y es dependiente del Viceministerio de Hacienda. Opera a través de los Pliegos de las instituciones de los 3 niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local) con sus Unidades Ejecutoras que, en la

definición presupuestal, son las que presentan y luego ejecutan el presupuesto asignado.

1.2.3.2 Sistema Nacional de Tesorería

Creado por la Ley del Sistema Nacional de Tesorería (Decreto Legislativo 1441), en dicha ley le da a dicho sistema la función de estructurar el financiamiento del presupuesto público, administrar los fondos. También se crea la Caja Única del Tesoro (CUT), donde se fungen todos los fondos del estado. El ente rector es la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del MEF.

En el artículo 3 del ámbito de aplicación menciona en el numeral 2 al Sector Público Financiero, empresas públicas financieras de los tres niveles de gobierno. Lo interesante es que no menciona al BCRP ni para incluirlo ni para excluirlo.

1.2.3.3 Sistema Nacional de Endeudamiento

Las menciones legales están extraídas del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento (Decreto Supremo 130-2017-EF). Según el artículo 1, el objetivo es que el Sistema Administrativo logre que la “concertación de operaciones de endeudamiento y de administración de deuda pública se sujeten a los principios de eficiencia, prudencia, responsabilidad fiscal, transparencia y credibilidad, capacidad de pago y centralización normativa y descentralización operativa”. El mismo concepto se aplica para los avales otorgados por el gobierno nacional.

El ámbito de aplicación está en el artículo 2.1 y menciona que es aquel que señala la ley del SFE. Es de interés señalar que en el artículo 2.2 se excluye el Banco Central de Reserva del Perú, y cita el artículo 84 de la Constitución del Perú. Nos da la impresión que también debió mencionar el artículo siguiente, el cual reza: “Artículo 85°.- El Banco puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales. ...” (Constitución Política del Perú, 2016, p.92)

El órgano rector del Sistema Nacional de Endeudamiento es la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público.

1.2.3.4 Sistema Nacional de Contabilidad.

La norma legal que rige este sistema es el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad (Decreto Legislativos 1438). El objetivo de este sistema es normar y preparar los instrumentos, y procedimientos, para “mediante los cuales se ejecuta y evalúa el registro contable de los hechos económicos, financieros y patrimoniales del sector público, en armonía con la normativa contable internacional vigente”, artículo 4.

El ámbito de aplicación es el estipulado por el SFE, tal como señala el artículo 3. Sin embargo, tanto el objetivo como el ámbito de aplicación quedan complementados y precisados con ligera variante por el artículo 4.2: “regular la elaboración de los estados financieros de las entidades públicas, sin excepción, así como su integración y consolidación en la Cuenta General de la República, por niveles de gobierno, empresas públicas y la seguridad social.” El contraste está en la necesidad de redundar en el ámbito, donde parece incluir toda entidad pública, sin mención de excepciones. Es bueno subrayar la visión patrimonial de las cuentas y la Cuenta General de la República.

El artículo 5.1 indica a la Dirección General de Contabilidad del MEF como el órgano rector de este sistema. Existen otro organismo de importancia, es el Consejo Normativo de Contabilidad. Su objetivo central, numeral 1 artículo 6.2, es “Estudiar, analizar y opinar sobre las propuestas de normas relativas a la contabilidad de la actividad pública y privada.” Este consejo está presidido por el Director General de la Dirección General de Contabilidad. Al tener incidencia en el sector privado, estas funciones son particulares a este ente rector de un sistema administrativo de la AFE. El Consejo tiene participación de varias instituciones estatales y de alguna privada que ahora no repetiremos aquí.

1.2.4 Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – SNPMGI, también conocido como INVIERTE.PE.

Este sistema fue creado mediante el Decreto Legislativo 1452 que crea el sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones y deroga la ley n° 27293, ley del sistema nacional de inversión pública” y como su nombre lo dice, también derogó el Sistema Nacional de Inversión Pública al que sustituye. Hasta el momento se tienen registrados, según información del MEF, en las siguientes oportunidades:

- a. Decreto Legislativo 1341, publicado en enero 2017.
- b. Ley 30680, publicado en noviembre 2017.
- c. Decreto Legislativo 1432, publicado en setiembre 2018.

Los primeros dos son ajustes puntuales, pero el tercero es una extensiva revisión en cuanto a procedimientos. Los principios, objetivos y rectoría permanecen inalterados desde la emisión del Decreto Legislativo 1252.

Según el artículo 1 el objetivo de este sistema es *“orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.”* El ámbito de aplicación es *“Sector Público No Financiero a que se refiere la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal.”* La ley citada, la 30099 ha sido derogada por el Decreto Legislativo 1276, publicado en diciembre de 2016, y en el numeral 1 del artículo 3 define el sector público no financiero como *“... está compuesto por las entidades públicas del Gobierno General y las empresas públicas no financieras.”* Interesa saber que Gobierno General incluye los tres niveles de gobierno según el numeral 2 de dicho artículo:

“conjunto de entidades públicas del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Para efectos de la presente norma, el Gobierno Nacional equivale a la definición establecida en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público; adicionalmente, se incluye al Seguro Social de Salud (EsSalud), las Sociedades de Beneficencia, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, y el Fondo Nacional de Ahorro Público.”

Otra observación es que incluye instituciones que no se incluían en el Sistema Nacional de Inversión Pública, siendo dos casos notables Petroperú y EsSalud.

En el artículo 5.2 se define como ente rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones. Un detalle a mencionarse es que dicha Dirección General no se ha

creado hasta abril de 2019, y que el nombre del ente rector es Dirección General de Inversión Pública.⁴

1.2.5 Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

El Decreto Legislativo 1088. crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Este Decreto Legislativo también derogó la Ley N° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), con excepción de las Disposiciones Complementarias: SEGUNDA, TERCERA, CUARTA, QUINTA, SEXTA Y SEPTIMA.

Esta descripción está basada en el mencionado DLeg 1088. Dicha ley desarrolla el sistema y además crea el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN. En la descripción de la finalidad en el artículo 2, donde el Sistema tiene por finalidad “es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.”. En el numeral 2.2 define el alcance de CEPLAN: “-CEPLAN-, como organismo de derecho público cuya finalidad es constituirse como el órgano rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Sus competencias son de alcance nacional y constituye un pliego presupuestario.”

El CEPLAN deberá realizar el esfuerzo de planificación de forma concertada entre los tres niveles de gobierno.

1.2.6 Sistema de defensa jurídica del Estado

Según el Decreto Legislativo 1068, publicado en junio de 2008, en el artículo 1 se establece la finalidad. “... fortalecer, unificar y modernizar la defensa jurídica del Estado en el ámbito local, regional, nacional, supranacional e internacional, en sede judicial, militar, arbitral, Tribunal Constitucional, órganos administrativos e instancias de similar naturaleza, arbitrajes y conciliaciones ...”

El ente rector es el Ministerio de Justicia y está representado por el Consejo de Defensa Jurídica del Estado. El MINJUS da la normativa, y el Consejo es el ente colegiado que dirige y supervisa el Sistema. El ministro o quien designe, dirige dicho Consejo, constituyéndose en el funcionario de mayor

⁴ Ver <https://www.mef.gob.pe/es/directorio-dgip>.

nivel jerárquico del sistema. Los procuradores son los que actúan dentro de este sistema, y ellos están presentes a nivel nacional, para cada organismo estatal.

1.2.7 Sistema Nacional de Control.

Según el artículo 82 de la Constitución Política del Perú: *“La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.”*

En su Ley Orgánica, ley 27785 de julio del 2002 modificada en marzo 2018 mediante ley 30742, desarrolla estos conceptos. Por ejemplo en lo referente a la acción de Control Gubernamental, en el artículo 6 señala: *“El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.”*

La Contraloría General de la República es la cabeza del Sistema Nacional de Control, el cual según la constitución y su ley orgánica es un ente autónomo, cuyo jefe es nombrado por siete años, seleccionado por el presidente de la república y ratificado por el Congreso de la república. La contraloría no depende de ninguna otra entidad.

Otro punto de interés es el ámbito de aplicación de la norma. En los artículos 3 y 4 queda claro que el interés está donde se manejan o se comprometen fondos presupuestales, fondos públicos. Así, respecto a las entidades sujetas al sistema de control, no se encuentran entidades financieras, aunque si a todo el resto de entidades públicas, e incluso privadas hasta donde se haya comprometido recursos públicos.

1.2.8 Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Este sistema tiene una ley marco, número 27658 de enero de 2002, con una modificatoria a través del Decreto Legislativo 1446 de setiembre de 2018, y

un Reglamento, aprobado mediante DS-123-18-PCM publicado en diciembre 2018. La finalidad de este sistema es lograr eficiencia en la gestión pública con un conjunto importante de características como son participación ciudadana, transparencia, entre otros listados en el artículo 4. En el artículo 5 se listan las acciones que corresponden de las cuales mencionaré: una mejor entrega de servicio al ciudadano, evaluación de gestión por resultados, eficiencia en el uso de recursos del estado evitando duplicidades, entre otros.

Este sistema es dirigido en forma coordinada entre el Poder Ejecutivo (a través de la Dirección General de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros) y el Poder Legislativo a través de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado, artículo 1.2 de la Ley Marco.

El ámbito de aplicación es “todas las dependencias de la Administración Pública a nivel nacional”, según artículo 3.

1.2.9 Sistema Nacional de Bienes Estatales

Este sistema tiene ley, 29151 de diciembre de 2007 con sus modificatorias, un reglamento, DS 007-2008-VIVIENDA, y directivas, todas las cuales se encuentran en el Compendio Normativo de la página web de la Superintendencia Nacional de Bienes, actualizado y publicado en octubre de 2017.

La finalidad de este sistema es “una eficiente gestión del portafolio mobiliario e inmobiliario del Estado”, según el artículo 6 de la ley. Este artículo establece un segundo objetivo: “Ordenar, integrar y simplificar los procedimientos de adquisición, administración, disposición, registro y supervisión de los bienes estatales”. El segundo objetivo mencionado es como un desarrollo del primer objetivo, El ente rector de este sistema es la Superintendencia de Bienes Nacionales, Pliego adscrito al Ministerio de Vivienda.

Están comprendidos en el ámbito de la ley todas las entidades estatales menos las empresas públicas de derecho privado, artículo 8 de la ley.

1.2.10 Presentamos un cuadro resumen de los Sistemas Administrativos Transversales del Estado, con una breve descripción y su rectoría.

Esta es una tabla de sinopsis y de repaso de lo descrito respecto a los Sistemas Administrativos Transversales del Estado peruano.

Tabla 1. Sistemas Administrativos, propósito y Ente Rector

Sistema Administrativo	Propósito	Ente Rector
1. Gestión de Recursos Humanos	Fortalecimiento del servicio civil.	SERVIR, Autoridad Nacional del Servicio Civil, PCM.
2. Abastecimiento	Asegurar la unidad, racionalidad, eficiencia y eficacia de los procesos de Abastecimiento de bienes y servicios.	Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas. MEF.
3. Presupuesto Público	Programación, ejecución y evaluación presupuestaria	DGPP, Dirección General de Presupuesto Público, MEF.
4. Tesorería	Administración de los fondos públicos, cualquiera que sea la fuente de financiamiento y uso de los mismos.	DGETP, Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, MEF.
5. Endeudamiento Público	Administración del endeudamiento a plazos mayores de un año del Sector Público;	DGETP, Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, MEF.
6. Contabilidad	Registro contable de los hechos económicos, financieros y patrimoniales del sector público, en armonía con la normativa contable internacional.	DGCP, Dirección General de Contabilidad Pública, MEF.
7. Inversión Pública	Calidad en el uso de recursos destinados a gastos de inversión.	DGIP, Dirección General de Inversión Pública, MEF.
8. Planeamiento Estratégico	Coordinar proceso de planeamiento estratégico nacional	CEPLAN, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, PCM.
9. Defensa Judicial del Estado	Fortalecer, unificar y modernizar la defensa jurídica del Estado en el ámbito local, regional, nacional, supranacional e internacional.	Ministerio de Justicia.
10. Control	Control gubernamental, para prevenir y verificar, ... la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado.	CGR, Contraloría General de la República.

11.Modernización de la Gestión Pública	Proceso continuo de mejora con el fin de que las acciones del Estado respondan a las necesidades y expectativas de la ciudadanía	SGP, Secretaría de Gestión Pública, PCM, en coordinación con la comisión de modernización del Congreso de la República
12.Bienes Estatales	Saneamiento y mejor gestión de la propiedad estatal.	SBN, Superintendencia de Bienes Nacionales. Ministerio de Vivienda.

Fuente: Elaboración propia, a partir de diferentes normas legales citadas en el texto.

Al tener los Sistemas Administrativos que velar por los recursos del estado, no debe sorprender que sea el MEF cabeza de varios sistemas administrativos.

El SAT de Inversión Pública está especializado en los gastos destinados a la inversión. Los montos destinados a inversión son una proporción minoritaria de los recursos totales presupuestales anuales (ver Tabla 2), pero es a su vez, importante. es donde la mayor discrecionalidad del gasto es posible, y por ello, es prudente dictar guías, normas, orientaciones técnicas para que ese dinero sea bien empleado.

Tabla 2. Proporcionalidad de inversiones en el presupuesto.
Participación de Inversiones en el Total de Presupuesto
(Millones de Soles)

Año	PIA			PIM			DEVENGADO		
	TOTAL	Inversiones	% Inv/Tot	TOTAL	Inversiones	% Inv/Tot	TOTAL	Inversiones	% Inv/Tot
2015	130,621	23,894	18%	152,889	39,069	26%	135,189	30,482	23%
2016	138,491	24,519	18%	158,282	39,842	25%	144,537	26,956	19%
2017	142,472	24,057	17%	176,301	42,261	24%	150,011	28,313	19%
2018	157,159	26,599	17%	187,501	49,334	26%	159,539	32,309	20%
2019	168,074	30,678	18%	183,272	45,015	25%	56,125	10,621	19%

Fuente: SIAF Amigable. Elaboración Propia.

Capítulo 2.

HISTORIA DE LA PROGRAMACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La PMI como instrumento tiene la cualidad de ser parte planeamiento y parte ejecutor. En todo ejercicio de planeamiento conlleva una visión más allá del año, existe el riesgo de desconexión con el ejercicio de programación presupuestal. Por un lado, el plan empieza a asumir que los fondos estarán para que su meta se cumpla, mientras por otro, el especialista en presupuesto entiende que hay una visión que no concuerda con las restricciones presupuestales que él enfrenta. En estas circunstancias lo que ocurre es que al momento de asignar los fondos públicos presupuestales no se cuenta con una herramienta que ayude a la asignación de presupuestos con una adecuada visión de mediano y largo plazo. Dada esta limitación, los instrumentos de eficiencia en la programación presupuestal son emitir directivas de prioridad intersectorial del gobierno, algo muy declarativo, también dar directivas para la priorización del gasto en cada sector, y aumentar o reducir los techos presupuestales sectoriales, dentro de ciertos límites, con lo cual se lograba reorientar los fondos públicos.

Con el PMI se tiene un instrumento para el gasto de inversiones que propone enlazar los objetivos de planeamiento con las asignaciones presupuestales. Se proponen asignaciones presupuestales para cada proyecto, para cada propósito de inversión, para cada servicio dentro de los límites temporales de su ejercicio.

Desde el momento en que se propuso hacer planeamiento en el Perú, cuando se creó el Instituto Nacional de Planificación en 1962⁵, la programación de proyectos estaba implícita. Los planes quinquenales de desarrollo tenían su capítulo de inversiones, aunque muchas veces no se discriminaba señalando el año de inicio de inversiones ni mucho menos el año en que debieran estar brindando servicio a la población. Estas limitaciones se excusaban en parte por el nivel agregado de grandes orientaciones. Todo esto produjo una

⁵ Mediante decreto ley 14220, octubre de 1962, cuando era presidente el general Ricardo Pérez Godoy.

programación multianual de proyectos muy difusa, poco clara para el programador presupuestal.

En el Perú la programación multianual es un ejercicio de calidad del gasto de inversiones que intenta lograr productividad al gasto de inversiones. Que la inversión sea beneficiosa para el crecimiento macroeconómico, no sólo como demanda al momento de invertir, sino como productor de servicios de utilidad económica y social. La inversión pública es un vehículo clave para lograr metas de inclusión social, desarrollo económico, lograr equilibrio económico territorial, alcanzar un futuro resiliente en términos económicos y ambientales. En el análisis de la inversión pública presentado en un reporte del Fondo Monetario Internacional⁶, el cual se basa en una muestra de 25 países clasificados en economía avanzada, mercado emergente, y países de menor desarrollo.

El reporte encuentra que, si bien la proporción de inversión pública ha crecido en los últimos años, particularmente entre los países emergentes y de los de menor desarrollo, no han generado el impacto económico o social deseado. El gasto en inversiones no es la única variable para lograr este resultado. En el estudio mencionado hallaron que es en aquellos países que han reforzado las instituciones vinculadas a la gestión de la inversión pública las que han mostrado resultados positivos de la inversión pública al mostrar impactos positivos en el crecimiento económico y el bienestar social. Al final sus recomendaciones varían según se trate de economías avanzadas, mercados emergentes o de países con menor grado de desarrollo. A escala nacional en el Perú también hemos presenciado un proceso similar de tener una inversión pública sin el impacto económico esperado, sin el servicio social necesario durante las décadas del 70 y 80 por ejemplo.⁷

En Perú, en el año 2000, se constituyó el Sistema Administrativo de Inversión Pública. En él se postuló un modelo de gestión de inversión pública que privilegiaba el cuidado de los estudios de preinversión, y luego que la

⁶ Staff Report, Making Public Investment More Efficient. Washington DC: International Monetary Fund, 2015.

⁷ Estas décadas no son particulares a este respecto, es sólo que no es necesario hacer un trazado histórico más largo para mostrar que el Perú tuvo un ejercicio de inversiones ineficiente.

ejecución se ciñera a estos estudios para así, al final, que se obtenga un incremento de servicios públicos de calidad, y sostenibles. El SNIP tenía la visión de PMI en el centro de su postulado, pero lamentablemente no se atendió adecuadamente a su desarrollo. Esta carencia de desarrollo hizo que en la práctica no se desarrollara modelo adecuado de programación de inversiones.

El SNIP era por lo tanto un mecanismo que se basaba en el adecuado funcionamiento de otros sistemas administrativos:

- a. Presupuesto Público. Asignaría dinero en la cantidad justa para la ejecución del proyecto. Tomando en cuenta los avances del proyecto y el costo actualizado del mismo, y un reporte claro de avance anual esperado, se podía esperar una programación presupuestal aceptable. Además, también se esperaba que la asignación presupuestal total no excediera el costo total actualizado del proyecto.

Lo que ocurrió fue que la programación presupuestal muchas veces fue hecha sin los criterios mencionados, y se sobre asignaba presupuesto.

- b. Se suponía que se asignarían los presupuestos de operación y mantenimiento adecuados. Desde que se formula un proyecto se conoce, gracias a los estudios de preinversión, de que habrá gastos de operación y mantenimiento adicionales. Esta previsión no se manifestó en ningún punto del sistema de formulación presupuestal, salvo algunas excepciones.
- c. Se esperaban compras limpias y competitivas. De esta manera se lograría carreteras de costo adecuado, hospitales, colegios, sistemas de saneamiento, de tratamiento de aguas residuales, de disposición de residuos sólidos, distribución eléctrica. En fin, los procesos de compras no hicieron bien su trabajo, y se tergiversaron todos los objetivos del proyecto y los criterios de costo adecuado.

- d. Se esperaba una supervisión adecuada de obras y de los bienes adquiridos. Con los estudios que los respaldaban, era de suponer que habría calidad en la supervisión de las obras, y de los bienes adquiridos. Esto no ocurrió.
- e. Los ministerios, a través del PESEM (Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales) debieran aportar lineamientos sólidos para el desarrollo de su servicio en el Perú. Además, se esperaba que el SINAPLAN estuviera funcionando y cumpliendo un papel coordinador-impulsor de la visión de mediano y largo plazo.

Los PESEM no evolucionaron y el SINAPLAN no se encuentra en capacidad realizar un seguimiento necesario para orientar hacia esta importante tarea.

- f. Se supuso que Regiones y Municipios serían más capaces o que encontraríamos fórmulas para llevar capacidades a las mismas. Se encontró una fórmula de hacer esto, se enviaron equipos de expertos a 18 regiones. Lo hizo la propia Dirección General de Inversión Pública del MEF. La gestión de proyectos regional mejoró, pero lamentablemente el proyecto fue eventualmente discontinuado por el MEF.

¿Qué aporta la programación multianual de proyectos en este contexto?

Primero; traduce todas las metas del plan de desarrollo en metas de servicios, hasta donde sea posible.

Luego, proyecta el presupuesto de inversiones al mediano plazo. En inversiones esto son 5 años, no hay plazo más corto que sea coherente con los objetivos de la programación multianual.

Utiliza las prioridades del plan para establecer una prelación en el uso de los recursos de inversión pública.

Con la previsión de los fondos disponibles de inversión pública y con la identificación de las brechas de mayor prioridad, se postulan proyectos nuevos que ayuden a reducir la brecha correspondiente.

La variable clave de la programación multianual es la brecha de servicios, y las fechas a tomar en cuenta son aquellas en las que se inician a proveer los servicios ampliados, mejorados o creados mediante las inversiones.

Otro concepto clave es que no existe medio servicios, mala calidad, del servicio. Si esto es el caso, debe ser considerado como que no hay servicio, y que es por lo tanto parte de la brecha.

Programación Multianual es un mecanismo para concentrar la acción de inversiones en temas de prioridad, para comprometer el accionar del estado con los servicios con la construcción. Con este mecanismo se espera lograr finalmente impacto medible del esfuerzo de inversión pública. No se abandonan conceptos de calidad de proyectos, sino que se agrega el de prioridad del servicio.



Capítulo 3.

REVISIÓN DE LA LITERATURA ECONÓMICA RELATIVA AL MARCO TEÓRICO Y EMPÍRICO DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL, PRÁCTICAS INTERNACIONALES.

Se ha buscado ejemplos de aquellos países con cierta afinidad en el ejercicio de evaluación de proyectos y de visión de instrumentos macroeconómicos. Era pertinente revisar los casos de Chile, Colombia y México que además coincidía que con Perú forman la Alianza del Pacífico. Se debe subrayar que entre estos cuatro países se comparte muchos criterios en el tema de formulación de proyectos, conceptos de evaluación, y vinculación con programación presupuestal. En conclusión, los cuatro países comparten experiencias similares en cuanto a la implementación de sistemas de inversión pública dedicados a la formulación y evaluación de proyectos previa a la asignación presupuestal. Estos países comparten una visión económica liberales de comercio internacional, el tratamiento equitativo a la inversión extranjera en cada país entre otros puntos clave de la política económica. Estos cuatro comparten también criterios claves de gestión gubernamental, esto se evidencia por el hecho de que dos de ellos sean miembros de la OECD (México y Chile) y que los otros dos hayan iniciado proceso de adaptación en la gestión pública para lograr el ingreso a esta organización.

La revisión será breve en cada caso, una comparación puede ser muy compleja y extensa. Aquí iremos directamente a la utilización del instrumento, y la manera en que lo hacen. Lo que se busca ilustrar es que la idea atiende a un dilema general, no es un tema sólo de Perú.

3.1 La programación de inversiones en México.

Baso el análisis de México en el artículo de Días, M et al⁸ publicado en 2011. El proceso presupuestario descrito menciona algunos temas que son muy importantes. Véase la figura 1 de la página 151 muestra claramente lo que indico.

⁸ Días Flores, Manuel; et al (2011). El Proceso Presupuestario en México...

- a. Existe un sistema de planeamiento que de alguna manera orienta los propósitos de la gestión pública.
- b. Las metas identificadas son el objetivo de la programación presupuestal, tanto para el año en curso como en corto plazo.
- c. La programación de inversiones de mediano plazo está implícita dentro del ejercicio de planeamiento, y el de presupuestación. No existe como actividad independiente principal, sino un ejercicio no destacado dentro de los esquemas de presupuestación.

Adicionalmente debo mencionar que el término programación está utilizado estrictamente bajo el concepto de programación presupuestal. Se programa el presupuesto orientado a “cumplir objetivos y metas”. En este esfuerzo no hay distinción entre gastos corrientes o gastos de inversión, lo cual da la impresión de trabajar de manera integral con los recursos públicos, pero omite el análisis que diferencia cada tipo de gasto y su tratamiento especial.

3.2 La programación de inversiones en Colombia

Para el caso de Colombia utilizamos el documento de la DNP presentado en Lima el 2015⁹. En particular en las páginas 17, 18 y 36 realicé los siguientes hallazgos

- a. La proyección macroeconómica es de 4 años, y por lo tanto su sistema de planeamiento también lo es.
- b. El planeamiento es revisado anualmente.
- c. El ciclo del proyecto es largo antes de iniciar su ejecución.
- d. No emplean un instrumento específico de programación de inversiones.

Además, están las otras cualidades mencionadas para el caso mexicano, por la cual la programación es como parte del esfuerzo de planeamiento y de ahí salen los objetivos de las inversiones. Cómo planifican todo el gasto, estos objetivos se aplican tanto para inversiones como para gasto corriente.

⁹ Dirección Nacional de Planeamiento (2010). Planeación y la programación...

3.3 La programación de inversiones en Chile

Para el caso de Chile he empleado los documentos del MDS sobre el ciclo de proyectos¹⁰ particularmente páginas 9, 21 y 22; la presentación de Lara de CEPAL¹¹ particularmente páginas 2 y 3; y el glosario del Sistema Nacional de Inversiones de Chile¹², particularmente en las definiciones de programación y analista. Los temas particulares que se pueden destacar son:

- a. En Chile tampoco se utiliza como tal la herramienta de programación de inversiones.
- b. Nuevamente el término programación está orientado a la formulación presupuestal.
- c. Los analistas de planificación reciben la propuesta de inversión y verifican su validez, no son proponentes.
- d. La idea surge de acuerdo de partes interesadas, donde no incide un programa de inversiones.

En Chile existe una propuesta que se aproxima más al concepto de programación¹³ está en su propuesta de Planificación en la página 567. Se visualiza ahí a la programación como un proceso de ejecución, de enlace entre la planificación y el presupuesto.

3.4 Identificación de buenas prácticas a nivel internacional relacionadas con la programación multianual. Análisis de sostenibilidad y aplicabilidad al Perú.

El Perú es un país que no se encuentra en capacidad de brindar servicios públicos universalmente con los estándares de países de mayores ingresos. El nivel de ingreso de los ciudadanos y el presupuesto del Perú no son suficientes para lograr este objetivo. En realidad, en todas partes del mundo el dinero es una restricción para lograr metas de servicios públicos ideales. Considerando los

¹⁰ Ministerio de Desarrollo Social (2017). Ciclo de vida...

¹¹ Lara, L., et al. (sin fecha). Proceso de Formulación

¹² Sistema Nacional de Inversiones (2017); Glosario.

¹³ Tomasic, V. (e) (2009); Un Mejor Estado...

niveles de pobreza del Perú, es particularmente necesario hacer un esfuerzo por lograr la eficiencia en el uso de los recursos públicos para brindar estos servicios.

Una utilización ineficiente de recursos se reflejará en uno o varios de las situaciones listadas:

- a. Insuficiente asignación operativa. Servicios insuficientes, al no alcanzar los niveles de calidad especificados en las normas legales, o ser insuficiente para la población objetivo para la que fue diseñado del proyecto.
- b. Existencia de inversiones redundantes. Capacidades instaladas excesivamente grandes relativo al servicio ofrecido, o relativo a la población objetivo.
- c. Excesivo costo relativo unitarios del servicio. Esto es, comparado con el promedio del costo unitario del servicio ofrecido por el propio sector en otras unidades de servicio.

Puede haber otras medidas de ineficiente, pero éstas son definitivamente críticas y servirán para proponer unas reglas de medición del sobre costo. Ahora desarrollaremos con un poco de detalle la identificación de soluciones subóptimas y avanzaremos propuestas de solución.

A continuación, se presentarán las buenas prácticas que sustentarán cualquier propuesta de programación multianual de proyectos de inversión pública.

El planeamiento debe producir un plan como sustento de prioridades y justificación de las asignaciones presupuestales. CEPLAN está trabajando para producir justamente informaciones sobre brechas y coordinar las prioridades nacionales, entre ellas y con las subnacionales. Esto aporta insumos centrales a la programación de proyectos de inversión pública.

- Es cierto que la formulación presupuestal pueda ser de tres años y debe ser coherente en este plazo y en los valores del plan macroeconómico multianual (en el Perú se trata del Marco Macroeconómico Multianual). Esto ayuda a darle estabilidad a las cuentas fiscales, y por lo tanto a la economía en su conjunto.
- No obstante, lo anteriormente dicho, existen planes cuyas visiones superan los tres años, particularmente si hablamos de planes

estratégicos. La lección que se obtiene es que la programación de proyectos exige sus propios plazos técnicos y estos superan fácilmente el horizonte de tres años. Debe buscarse la forma de que se pueda trabajar con un horizonte de 5 años, el cual sería un horizonte más adecuado, y concordar los primeros tres años con presupuesto público.

- El programa de inversiones es un operador del plan. Existen otros instrumentos, pero el programa de inversiones lo es para entregar una propuesta aproximada para que presupuesto público termine de ajustarla a los techos reales y no únicamente los estimados.
- Los programas cuando son mencionados no aparecen en ningún momento como generadores de ideas de proyectos, ni los programas de inversiones se ven como procesos operativos de planes a nivel local o regional. Perú puede cambiar esto.
- Las ideas de proyecto siguen generándose un poco ajenas al propósito del plan y se usa el mecanismo de revisión final de coherencia para establecer si el proyecto debe ser financiado. Esto me parece dispendioso, ineficiente. Perú puede proponer por lo tanto que el programa, que surge del plan, sea quien proponga las ideas de proyectos. Cada proyecto que se prepare arrancará con una preaprobación dentro del programa y por lo tanto del plan.
- Revisión anual de avance y ajuste de metas es una práctica extendida, y este es ciertamente el camino que se propone seguir
- Programación de inversiones estructurada alrededor de las prioridades del plan. Este concepto está implícito en otros países, aunque no cuenten con el instrumento programa de inversiones propiamente.
- Transparencia es un concepto extendido. Los cuestionamientos se modulan en tanto se produce acceso total a la información pública. Mejor aún si se produce alguna participación a nivel parlamentario, o ciudadano. Estos aspectos son importantes y propongo que la programación sea un instrumento muy transparente, y permita ser un fórum para oír opiniones sobre los proyectos dentro del programa.

En Perú hemos hecho un intento de programación multianual de proyectos de inversión pública entre los años 2008 y 2010 que vale la pena mencionar. El resultado no fue una herramienta de programación adecuada. También hemos tenido la experiencia de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales a partir del año 2000 pero lamentablemente tuvo leve impacto en la organización de presupuesto y estructuración de cartera pública de inversiones. Finalmente, los nuevos esfuerzos de CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) en los últimos meses está dirigiéndose a un esquema de planificación orientado a hacer de la planificación una herramienta relevante en el ejercicio de gobierno. Así tenemos entre las principales mejoras las siguientes:

- Se mejorará el acceso a la información para estructurar indicadores relevantes y oportunos. En este sistema se miden las brechas, así como indicadores de gestión.
- Planes que entregarán prioridades entre los servicios públicos, lo cual será útil para estructurar asignaciones presupuestales, particularmente las de inversiones.
- Una visión de mediano plazo, comenzando en una visión de tres años, pero con herramientas de previsión de problemas y necesidades.
- Información y gestión totalmente transparente y de acceso público.

Dentro del esquema de la vinculación entre el plan y el programa es clave el aporte de prioridades que aporta el planeamiento. Actualmente las prioridades están dictadas por las brechas de acceso a los servicios básicos. Sin embargo, en otros países están trabajando en otro tipo de objetivos, tales como *“oportunidades de desarrollo o mejora y qué problemas se ha detectado”*. Este concepto ha aparecido en Perú cuando se reciben propuestas de gobiernos subnacionales por proyectos productivo, por puesta en valor de monumentos, por capacitaciones. Esta línea de objetivos debiera desarrollarse en forma paralela al de brechas y necesidades básicas, es una visión más completa de las opciones que tiene Perú y ciertamente beneficiaría mucho a la población ver crecer sus capacidades y sus oportunidades.

3.5 Programa presupuestal y articulación con la inversión pública

La definición de programa presupuestal ofrecida por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF (DGPP) es “Unidad de programación de las acciones del Estado que se realizan en cumplimiento de las funciones encomendadas a favor de la sociedad. Se justifica por la necesidad de lograr un resultado para una población objetivo, en concordancia con los objetivos estratégicos de la política de Estado formulados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), pudiendo involucrar a entidades de diferentes sectores y niveles de gobierno.”

A partir de esta definición se puede concluir ciertos aspectos del marco conceptual del programa presupuestal:

- La definición del término programación está acorde con la más utilizada internacionalmente del mismo, es decir, se refiere a asignar recursos presupuestarios.
- Los programas presupuestales hablan de atender la necesidad de la población objetivo. Para ello la asignación de recursos de la que es integral, es decir, incluye gastos corrientes como de inversión.
- Se establece una concordancia con los objetivos estratégicos de la política de estado formulado por el CEPLAN.
- La involucración de entidades de diferentes sectores es una mirada positiva, poco empleada, para atender proyectos que tienen aspectos normalmente asignados a diferentes sectores. Aquí existen dos posibles interpretaciones: Estamos hablando que varias entidades pueden hacer exactamente el mismo tipo de proyectos, o estamos hablando de que diferentes funciones se fusionan en un solo proyecto.

Conviene abundar con ejemplos respecto de la última observación: Ejemplo del primer caso sería agua potable, intervienen municipios, el gobierno nacional y bajo convenio, gobiernos regionales. Segundo caso un ejemplo sería un proyecto de recuperación urbana donde intervienen el sector electricidad, sector saneamiento, sector vivienda, sector transportes (si hubiera una avenida de tal categoría).

Veamos cómo se articula con el sistema vigente de inversión pública. Comenzaré por analizar el caso de los proyectos de inversión cuyo propósito sea

ayudar a cerrar las brechas de acceso a los servicios públicos. En este caso el objetivo es que dicho servicio sea accesible para la población objetivo, que la oferta sea suficiente. Esto significa capacidad de la oferta, así como operación efectiva de la oferta de servicios. En Programa Presupuestal se puede registrar también la brecha, identificando la cantidad de población sin acceso a un determinado servicio. Lo normal es que en el presupuesto no existan los recursos suficientes como para dar una operación óptima (gasto operativo, gasto de mantenimiento) e inversiones suficientes para lograr satisfacer este servicio en un solo año fiscal, tal vez ni en 3. Se viene tratando de reducir la falta de acceso al servicio de electricidad doméstica desde hace décadas, y ya falta menos, pero sigue falta. Lo mismo podríamos decir del sistema de agua potable, y otros servicios. Por lo tanto, con el Programa Presupuestal como el Presupuesto por Resultados concentran la atención en el dinero a ser asignado e intentan asegurar un destino discernible y justificable para dichos fondos.

En conclusión, las metas de los programas presupuestales, y del presupuesto por resultados, al finado son metas presupuestales, y por lo tanto metas de gasto. Totalmente indispensables para lograr eficiencia en el gasto presupuestal, pero este proceso necesita de un espacio previo de análisis que esté orientado a las necesidades de la población.

3.6 Vinculación entre el gobierno nacional/federal y las regiones/estados.

Algunas observaciones

El gobierno nacional o federal, según de qué país se trate, tiene que resolver el lograr políticas nacionales en las que contribuyan los gobiernos territoriales mayores (regiones, estados, autonomías y otras denominaciones), respetando las autonomías de gobierno de las mismas, según sus propias leyes nacionales. En Australia, por ejemplo, grandes proyectos de infraestructura destinada geográficamente a beneficiar un determinado estado, espera que dicho estado contribuya de manera mayoritaria con el presupuesto de dicha obra. En Japón es conocida la disputa entre gobiernos locales y el gobierno nacional cuando éste último dispone la ejecución de inversiones públicas dejando prácticamente sin ningún sobrante para desarrollar inversiones de iniciativa local. La crítica se hace más dura cuando localmente se consideran dichos proyectos como de pésima calidad.

En el estado mexicano el estado federal plantea sus proyectos nacionales con una mirada integradora, y dictamina normas para la mejor ejecución de la inversión pública en los estados. El presupuesto y los proyectos son financiados según un conjunto de programas federales, dentro de los cuales caben los proyectos. Tiene algunas características de la PMI de Perú, básicamente por el establecimiento de prioridades. Por otro lado, la proyección de proyectos es de 6 años, con lo cual logran la ventaja de programar de manera preventiva, con visión de por lo mediano plazo.

Chile y Colombia son igualmente unitarios que Perú, pero con diferencias. En Chile no se ha organizado una descentralización de fondos, inversiones y responsabilidades como Perú, y en Colombia hay más autonomía y responsabilidades de decisión de inversiones que en Perú. El uso del programa de inversiones, como ya se mencionó, no está claro y no parece tener utilidad para ellos. Da la impresión de que pierden una valiosa oportunidad de resolver de manera adecuada dilemas de cruce de prioridades nacionales y subnacionales, y de resolver de manera especializada las vinculaciones de las diferentes fases del proyecto, elemento que es visible en el PMI de Perú.

Capítulo 4.

ESTADO SITUACIONAL DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL PRESUPUESTAL Y SU VINCULACIÓN CON LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.

Comenzaremos por tomar las definiciones de Presupuesto Público sobre el tema. Comencemos por una vista general utilizando la ley 28411, artículo 85.1 donde establece que el Presupuesto Multianual de Inversión Pública es un marco de referencia.¹⁴ Todo el literal citado está copiado en la nota al pie, excepto el final que es importante resaltar en el texto:

“El objetivo de la PMIP es asegurar un escenario previsible de financiamiento, por un período de tres (3) años, para el logro de los resultados establecidos en los Instrumentos de Planificación Nacional. Constituye un Anexo del Marco Macroeconómico Multianual.”

Como se ve, estamos velando por la adecuada programación de los recursos presupuestales y su efectiva, y adecuada utilización. Con estos objetivos, es lógico pensar que 3 años es el mediano plazo, y se entiende que es adecuado.

Pero aparte de los temas contables de programación dentro de los techos financieros, la programación multianual tiene objetivos vinculados a valor del gasto. Para examinar con más detalle los objetivos del Presupuesto Multianual de Inversión Pública. Para ello debemos utilizar otro documento: “Guía – Formulación del Presupuesto Multianual del Gasto Público (2013-2016)”. Tiene fecha para la Programación presupuestal del trienio 2013 al 2016 lo cual debe ser aclarado. Primero, el trienio propiamente sería el de 2014 a 2016, y 2013 es el año de formulación, sería algo así como el año cero, o base. En segundo lugar,

¹⁴ “El Presupuesto Multianual de la Inversión Pública constituye un marco referencial elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, con la participación de las entidades públicas, para un período de tres (3) años fiscales consecutivos. Dicho marco toma como base la información del proyecto de presupuesto anual del sector público, en función a los topes establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual, la Programación Multianual de la Inversión Pública (PMIP) y la Asignación Presupuestaria Total para Proyectos de Inversión. ... ”

no hay en la página web de Presupuesto Público otra guía o manual que hable específicamente sobre el tema Presupuesto Multianual de Inversión Pública.

¿Qué aporta la perspectiva presupuestal anual? Copiaré un párrafo de dicha guía para poder comprender que se espera que aporte la Presupuesto Multianual de Inversión Pública:

“La perspectiva multianual del presupuesto público permitirá establecer los límites de gasto globales, así como el de las grandes políticas, concordante con la situación económica y fiscal y los objetivos de gobierno, materializado a través de los programas presupuestales. Asimismo, permitirá conocer la incidencia de la programación presupuestal de la inversión pública con su correspondiente gasto en operación y mantenimiento, en los presupuestos de los siguientes años fiscales.” (Dirección General de Presupuesto Público, 2012, Guía-Formulación..., p. 2)

La primera sección habla de establecer límites de gasto, como visibilizar las limitaciones fiscales que pudieran actuar sobre los objetivos de gobierno. Se habla de los programas presupuestales pues es el vehículo presupuestal para orientar el gasto. Finalmente aporta la noción que este es el instrumento para mostrar la correspondencia del gasto de operación y mantenimiento que demandan los proyectos una vez concluidos. Adelantaré que este objetivo es un poco difícil de conseguir sin una mirada de más años ya que en tres años los proyectos de inversión pública no entrarían en operación por mucho tiempo, si algo.

Para terminar de entender la programación presupuestal, debemos analizar los Objetivos y los Beneficios del Presupuesto Multianual, tal como los describe la citada guía (DGPP, 2012, Guía) en la página 3.

Objetivos para los que la Presupuesto Multianual (PrM) ayudará:

- a) Realizar estimaciones de ingresos y gastos para periodos mayores a un año.
- b) Gestionar por resultados.
- c) Asignar mejor los recursos en el marco de las prioridades nacionales y sectoriales.
- d) Orientar las políticas públicas.

e) Programar de conformidad con las metas del Marco Macroeconómico Multianual (Dirección General de Presupuesto Público, 2012, Guía-Formulación... p. 3)

Los literales a y e están vinculados al equilibrio fiscal. Los literales b, c, y d están vinculados al concepto de calidad del gasto.

Continuaremos el análisis transcribiendo los beneficios de la PrM según el mismo documento, página3:

Articular los recursos financieros con las metas de la política de gobiernos.

Permitir el seguimiento y cumplimiento de las metas de los programas presupuestales y proyectos de maduración multianual.

Orientar la asignación de recursos hacia resultados.

Permitir planificar dentro de una perspectiva de mediano plazo.

Permitir que los gastos programados se encuentren financiados, impidiendo la presencia de desequilibrios en las cuentas fiscales.

Orientar los gastos desde una perspectiva de crecimiento económico.

Orientar los recursos a proyectos de inversión según las prioridades y necesidades de formación de capital e infraestructura.

Aportar predictibilidad a la gestión de los recursos públicos.

Vincular la programación de inversión pública con sus respectivos requerimientos financieros destinados a la operación y mantenimiento.

Igual que con los objetivos, encontramos dos objetivos mezclados en esta lista. Por un lado, tenemos los vinculados a propósitos de control fiscal y presupuestal: 2, 5, 8 y 9. Estos beneficios son el seguimiento presupuestal, planificar el financiamiento de los gastos, hacer predecible el gasto, medir impacto de proyectos en gasto corriente.

Por el otro lado encontramos propósitos de orientar el gasto hacia objetivos de calidad: 1, 3, 4, 6 y 7. Se puede ver que los beneficios abarcan una amplia gama de propósitos: políticas de gobierno, resultados, planificar, orientar gasto. según crecimiento económico, orientar gasto según prioridades. Se

menciona en el punto 4 que permite planificar desde una perspectiva de mediano plazo.

¿Cómo funcionaría la Programación Multianual de Proyectos en este contexto? ¿Qué aportaría?

La Programación Multianual de Inversiones es un mecanismo que hace operativo el plan en el extremo de la identificación de proyectos de inversión necesarios para apoyar el cierre de brechas de acceso de servicios. La PMI identifica con la antelación necesaria los momentos de inicio de formulación de proyectos.

La programación aporta espacios únicos para resolver algunos temas que no son posibles en el espacio presupuestal.

- a. Programación Multianual de Inversión Pública usa como técnica de proyección un plazo de análisis de inversiones de 5 años, que va acompañado con un plazo de análisis de servicios de hasta 8 años. Este período es considerado el corto plazo en proyectos de inversión.
- d. Debido a su plazo, la PMI aporta particular atención a la sostenibilidad de los proyectos, y de los servicios que se supone han ampliado.
- e. Identificación de nuevos proyectos de inversión pública. Estos proyectos son identificados en la PMI de una manera completa a nivel de idea: costos, beneficiarios, diseño preliminar, costos operativos esperados.
- f. La PMI vigila y sustenta los gastos operativos orientados directamente a los gastos operativos de los servicios públicos.
- g. PMI entrega una lista de proyectos actualizados en cuanto a su marcha física con fechas actualizadas de entrega e inicio de operaciones.
- h. PMI ayuda a ordenar la actividad de preinversión orientándola a los objetivos.
- i. Los objetivos de cierre de brechas pueden ser complementados con objetivos nacionales de sostenibilidad ambiental, o de oportunidades de desarrollo y sus impedimentos.
- j. PMI puede introducir metas ambientales, según las prioridades del gobierno, y estimar el peso de las inversiones necesarias para alcanzar dichas metas.

- k. Ayuda a formular el presupuesto al proponer métodos de medición de plazos de preparación de proyectos que permiten una mejor estimación de su fecha de inicio de ejecución.
- l. Aporta particular atención al proceso de inicio de servicios público.

Con una PMI los gobiernos regionales y los gobiernos locales tendrán un mecanismo transparente de orientación, una fórmula para hacer claros estos objetivos al gobierno nacional y simultáneamente un mecanismo para que los aportes financieros se hagan con objetivos específicos.

4.1 Últimas normas de Presupuesto Público y de Programación Multianual de Inversiones, alineamiento de los dos procesos.

Examinemos por un momento las fechas que utiliza la directiva de programación multianual de inversiones:

Artículos de directiva de programación, fechas y procesos de PMI

Tabla 3 Artículos de directiva de programación, fechas y procesos de PMI

Preparación Programación Multianual de Inversiones

Fecha	Artículo	Procesos
07-ene	5.1.a	OPMI prepara concepto y medición de brecha del sector. Lo comunica a GRs y GLs antes de esta fecha
15-ene	5.1.e	OR comunica: <u>indicadores de brecha, medida de la brecha</u> y Criterios de priorización. GRs y GLs comunican sus criterios de priorización-
31-ene	5.2.l	OPMI GRs y GLs envían propuesta de cartera de inversiones
15-feb	5.2.l	OPMI sectorial emite opinión.
01-mar	5.4.	OPMI GRs y GLs informan al sector su PMI.
15-mar	5.4.	OPMI sectorial emiten orientaciones, verifica esté en el marco de política cuidan que hayan duplicacionesl.
30-mar	4.2.b	OR presenta a DGPMI el PMI, antes de esta fecha
sin fecha		
>30/4;<7/5	5.6.	DGPMI prepara el PMIE.
31-dic		Desde mayo hasta esta fecha se han actualizado la medición de las brechas.

Fuente: Directiva de Formulación de programa multianual de inversiones. Elaboración propia.

Una fecha nueva que introduce el DS 248-2017-EF es el 31 de enero, fecha última en la que el MEF deberá emitir una Directiva Anual que articule tanto la fase de programación presupuestal y la fase de Programación Multianual de Inversiones.

La programación multianual de inversiones se nutre de

- información de brechas
- Información de avance de proyectos
- Información de prioridades
- Información de techos presupuestales

Hay más detalles, pero éstos bastan para señalar que falta concordar, y eso lo hará la futura directiva conjunta, como programar sin techos vigentes, después de todo, el MMM sale recién en abril. Así tendremos un PMI actualizado con techos de inversiones del año uno desconocidas.

Las técnicas de programación permiten avanzar con cartera de proyectos y supuestos sobre los techos presupuestales. A menos que se tengo mejor información se debe comenzar usando como techo el dato del año cero, para todo el período de programación. Se supone valores constantes del dinero.

El comentario final es que DGPP no tiene ningún cruce crítico con la programación multianual. Esta afirmación se basa en algunas observaciones. En primer lugar, veamos los insumos necesarios para la programación presupuestal, particularmente para la programación presupuestal de inversiones. DGPP necesita que los sectores entreguen una cartera anual, y su demanda de recursos continuada para hasta 3 años. El sistema de inversiones con su PMI, aporta justamente esta información, y por lo tanto el trabajo de programación presupuestal de los recursos destinados a inversiones estaría concluido el primer día. No sólo que no hay cruce, habría sinergias, complementariedad.

Otro punto a evaluar está en la terminología, y propósitos. Si bien el término programación multianual ha sido fuente de malentendidos, y todavía lo es, lo que se programa y por lo tanto los propósitos, son diferentes. DGPP busca una vinculación de presupuesto con productos, los que presumen darán bienestar a la población. A la dirección de PMI esa información es útil, pero su objetivo es programar la cobertura de un acceso a servicio. Es una mirada diferente y no conlleva incompatibilidad o cruce con el propósito de presupuesto. Antes bien, la información de productos de presupuesto puedes ser complementaria a la evaluación de avance de la PMI.

Finalmente, respecto de los plazos, éstos han sido afinados y no existe discordia. DGPP es quien determina las fechas claves, y en torno a ellas la

Dirección General de Inversión Pública (DGIP) no ha tenido problema en ajustar el ciclo de PMI.



Capítulo 5.

ASPECTOS METODOLÓGICOS. VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL ENFOQUE SELECCIONADO.

5.1 Identificación y análisis de los enfoques metodológicos más utilizados para la Programación Multianual de Inversiones.

El esfuerzo de identificación y análisis de los enfoques metodológicos más utilizados para la Programación Multianual de Inversiones fue desarrollado en la sección 4.1 con lo cual se puede considerar cumplido el objetivo de esta sección. En un inicio nos resultó a todos, incluido el autor, los técnicos del MEF y de la cooperación alemana, que así debiera ser. En verdad tienen instrumentos parecidos, pero no independientes. Sería materia de otro análisis resolver algunas preguntas que se pueden hacer sobre si es preferible que la programación sea parte del plan o no.

5.2 Ventaja y limitaciones del enfoque seleccionado.

El enfoque seleccionado plantea algunas ventajas, muchas de las más importantes ya fueron mencionadas en la sección 4.2.B y no viene al caso repetirlos aquí. Dichas cualidades son propias de cualquier instrumento que desarrolle una Programación Multianual de Inversiones. Ahora destacaré algunas ventajas de una PMI separada del plan y de la programación presupuestal.

- a. La PMI propuesta es independiente y permite rápidos ajustes operativo, frecuentes y oportunos, ajustado a la visión del gasto multianual. Estos cambios como son.
 - Cambio en los costos operativos, costos de inversión.
 - Cambio en la fecha de conclusión.
 - Cambio en las proyecciones de población.
- b. La PMI propuesta integra enlaces fuertes con los planes locales y sectoriales. Las metas planteadas son la expresión de los objetivos del plan. En otras palabras, puede estar tan cerca de los planes como haga falta, y tan cerca de presupuesto como se necesite.

Posibles problemas o limitaciones del enfoque seleccionado sería la descoordinación entre la Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) y el

CEPLAN, entre la DGPP y la DGPMI. Si la coordinación se mantiene, este es el ingrediente más importante para la sostenibilidad de la propuesta.

5.3 Conceptos y contenidos de las brechas.

5.3.1 La Brecha como guía: propósitos y resultados

La propuesta de programación aquí presentada es un modelo que ordena procesos para lograr un resultado de asignación adecuada de recursos. ¿En qué consiste este orden? ¿Por qué se llama adecuada a la asignación resultante de los recursos públicos para de inversión? Este modelo procura convertir las prioridades de los tres niveles de gobierno en orientaciones en la asignación de recursos. Esta prioridad se manifiesta en un documento de planificación o en uno de políticas, o en un discurso sobre los objetivos del gobierno. El modelo trabaja con cualquier medio de priorización. Luego utiliza la herramienta de identificación de necesidades públicas, que es un principio fundamental en el accionar público. Esta identificación se ha venido a llamar “brecha” que significa la distancia que hay entre un servicio público adecuado al 100% de la población y la situación actual. En términos muy simples se puede decir a manera de ejemplo y de forma conceptual:

Tabla 4. Ejemplos Sectoriales de la brechas que podría emplearse.

Sector	Descripción de la brecha
Salud	% ciudadanos, y cantidad de ciudadanos) sin acceso adecuado (menos de dos horas), al servicio de salud (posta adecuadamente implementada y operativa).
Agua y Saneamiento	% y cantidad de población sin acceso a agua segura, sistemas de desagüe y tratamiento de aguas residuales.
Transportes	% y cantidad de Kilómetros (y % y cantidad de ciudadanos que sufren este daño) de carreteras en mal estado en una red de carreteras, sea ésta nacional, regional o local. Este daño puede ser valorizado por el monto del daño económico que ocasiona.

Educación	<p style="text-align: center;">% y cantidad de alumnos que logran aprobar los exámenes de suficiencia de aprendizaje, tanto PISA como nacionales.</p> <p style="text-align: center;">% y cantidad de colegios (y % y cantidad de alumnos que sufren las consecuencias) de colegios con mala infraestructura, mal equipamiento, profesores que aprueban las evaluaciones.</p>
-----------	--

Fuente: Elaboración propia.

No es completo ni representa necesariamente los valores que se usarán, pero ilustra el concepto que se está buscando con el concepto de la brecha.

Hay brechas más críticas que otras y por lo tanto éstas se consideran prioritarias. Las prioridades vienen de los tres niveles de gobierno, pero es importante anotar la obligación que tienen los gobiernos subnacionales de concordar con los planes, que por ahora podemos llamar prioridades, del Gobierno Nacional.

5.3.2 Cambio climático y otras brechas.

Existen otras clases brechas que deben ser consideradas para cubrir algunas necesidades importantes. Hay dos criterios que deben tomarse en cuenta: Sostenibilidad y crecimiento económico. Estos conceptos están ligados, pero no directamente, con las brechas de accesos a los servicios públicos que he formulado. En verdad, debemos mirar que las brechas son objetivos, metas. Como tales, nuestras metas pueden tener características particulares como lo sería el crecimiento económico, la competitividad, el incremento de la productividad. También debemos tener una economía sostenible y preparada para afrontar situaciones críticas, lo que se denomina, resiliencia.

El riesgo de mayor tamaño que afronta la economía peruana son los fenómenos naturales atmosféricos, terrestres y marinos. Dentro de esta variedad se encuentra el cambio climático el cual impondrá cambios extremos en el comportamiento del ciclo del agua. Modelos matemáticos complejos han indicado el posible fenómeno del acortamiento de los períodos de lluvia, aunque no de su caudal. El resultado será mayores volúmenes de agua, en un período más corto, y meses secos anuales más largos.

Perú debe prepararse contra posibles daños de las mayores avenidas, y tiempo seco más largo. Perú también ha manifestado que dará su aporte al propósito de reducción de emisión de carbono como parte del esfuerzo internacional de detener el impacto que la emisión de carbono ha tenido en la temperatura promedio de la tierra.

Planteando brechas de emisión de carbono

La brecha de la emisión de carbono se ha desarrollado en el punto 6 con algún detalle. Vale la pena subrayar que éste aporte de los proyectos de inversión pública, sumando la fase de ejecución con la de operación, es importante. En lo que se refiere al manejo de bosques tropicales, el impacto es muy grande, al igual como lo sería el sector transporte, el sector minero y el energético. La propuesta es que no se debe descuidar ninguna actividad del estado si queremos crear una conciencia transversal de su importancia.

Planteando metas de prevención

Las recientes lluvias han demostrado lo que unos grados de temperatura pueden significar en el caudal de los ríos en el Perú. También demostró que el país no está preparado para este tipo de desastres, que son justamente los que se espera incrementen en décadas venideras. Cauces limpios, defensas emplazadas, población bien ubicada, métodos de desviación de caudales. Éstas son tareas que se dejan en manos de los gobiernos subnacionales. Creo que un aporte más claro del gobierno nacional podría liderar esta tarea. Como primer paso será necesario contar con un inventario de acciones de prevención pendiente. Segundo se estipula tales inversiones como un objetivo, o lo que podríamos llamar brecha de prevención.

El período seco es relevante además del hecho que complica la vida de quienes dependen de esta caudal para sobrevivir, por el hecho que los damnificados son la población más vulnerable, la del área rural en la sierra. La meta es lograr un manejo incremental a un nivel muy superior del que se tiene actualmente. Esto significa reservorios, hasta lograr acumular algunos miles de millones de metros cúbicos. Acompañado con sistemas de riego de alta tecnología. Sin una visión de este tipo, no habrá soluciones de resiliencia posibles. Nuevamente se debe trazar una lista de activos necesarios y luego plantear las brechas de resiliencia.

5.3.3 Balance de Brecha.

El modelo que se seguirá para orientar la programación será el de priorización de cierre de brechas y creación de oportunidades. Cuando se trata de dar acceso a servicios sociales, se cierran brechas de acceso, cuando se trata de dar acceso a servicios de infraestructura económica, además de dar acceso al servicio social, se abren oportunidades de desarrollo. Aquí conviene explicar bien el concepto de infraestructura empleado. Toda inversión pública está orientada a proveer servicios a la población. Sin embargo, para algunos no es muy claro el concepto de servicio cuando se habla de carreteras, electricidad, troncales de telecomunicaciones, y por lo tanto se les llama infraestructura a secas. Esta limitación se supera si se entiende que dicha infraestructura además del beneficio social también permite el desarrollo de la actividad económica privada. Por ejemplo, La carretera da servicio de permitir el transporte, y así. La confusión se acrecienta pues infraestructura también se usa en algunos aspectos de proyectos identificados como sociales.

Es el acceso de los diferentes servicios lo que motiva y la prioridad que se le dé a los mismos el que prioriza los fondos.

La brecha medida en un determinado año, y en un determinado ámbito territorial, es producto de la siguiente ecuación que llamaremos Balance de Brecha:

$$BTF_t = DTFP_t - CTF_t$$

Donde:

BTF_t = Brecha de acceso en el Territorio T al servicio Funcional F en el año t

$DTFP_t$ = Demanda Total en el territorio T por el servicio funcional F generado por la Población total P en el año t. Esta demanda se mide siempre de forma potencial.

CTF_t = Capacidad Territorial total del servicio Funcional F en el año t

T = Territorio de análisis. Esta unidad puede ser lo que sea práctico y útil para el análisis de brechas. Pueden ser los distritos del Perú, los distritos de una provincia, las zonas rurales y las zonas urbanas de cada departamento, cada circunscripción de comisarías, cada departamento, cada espacio de Gobierno Regional.

Este es un concepto que no es novedoso y no excluye la utilización de mediciones ya vigentes por ejemplo en los programas presupuestales. Aquí lo estamos estructurando para acoplarlo luego al mecanismo de priorización y visión de mediano plazo y selección de proyectos.

Si el resultado de la diferencia es positivo, tenemos demanda sin acceso al servicio, es decir una brecha en la atención del servicio.

Si el resultado de la diferencia fuera negativo, tenemos que no existe brecha y que lo que hay es un exceso de capacidad de oferta de servicios.

Tener un resultado negativo es una situación razonable siempre y cuando el valor absoluto no sea demasiado grande en relación a la Demanda y su posible evolución en los siguientes años. Por ejemplo, si la demanda tuviera una tasa de crecimiento estimada de 5%, entonces una capacidad superior en 62.9% a la demanda duraría 10 años, y un exceso de 27.6% alcanzaría hasta el año 5.

5.4 Conducta de la Demanda

La demanda evoluciona por muchas razones, las principales se pueden ver en la siguiente ecuación:

$$DTFP_t = f(PT_{t-1}, \delta, \beta_t)$$

Donde:

$DTFP_t$ = Demanda Territorial Funcional que resulta de la población P en el año t. Esta demanda puede ser medida en cantidad de gente que requiere el servicio, u otra medida que sea consistente con la medida de brecha y capacidades. La población es un dato que influye el resultado y es a donde va orientado el servicio, aunque no sea siempre la unidad de medida de esta variable.

PT_t = Población Territorial total del año t

δ = Crecimiento de la población Territorial en al años del análisis. Es el crecimiento vegetativo más inmigración menos emigración. Se deben considerar las tendencias de los últimos 5 años.

β_t = Vinculación entre ciertos valores como los niveles de ingreso y aspectos culturales y el volumen de demanda del servicio funcional F en cada año t. Para una misma población la demanda per cápita puede ser diferente en diferentes Territorios.

Este último término vincula la población total con sub conjunto de la misma. Por ejemplo, si la demanda proviene de niños entre 0 y 5 años, o si proviene de madres gestantes, éstos son sub grupos de la población territorial global. El valor β_t es una constante que representa también cambios de hábito por grupo territorial que pueden provenir de su cultura, su nivel de ingreso, u otros factores. No es importante ahora desarrollar estos factores.

5.5 Conducta de la oferta

$$CTF_t = CTF_{t-1} + CTFN_{t-1} - CTFP_{t-1} + CTFR_{t-1} - \Delta CTFM_{t-1} - CTFO_t$$

Donde:

CTF_t = Capacidad Territorial de dar servicios Funcional F en el año t. Capacidad instalada de dar servicio adecuado a una determinada cantidad de gente. Si se usan otras unidades, éstas deberán concordar con las unidades de medición de la Brecha y de Demanda. Todos los términos deben expresarse en las mismas unidades.

CTF_{t-1} = Capacidad Territorial de dar servicios Funcionales F en el año anterior t-1. Es la capacidad instalada del año anterior.

$CTFN_{t-1}$ = Capacidad Territorial de dar servicios Funcionales F habilitados Nuevos en el año anterior, t-1. Es la nueva capacidad instalada producto de las inversiones en servicios públicos normalmente como resultado de inversión pública pero también se suman cualquier aportación de inversionistas privados dirigidos a cerrar dicha brecha.

$CTFP_{t-1}$ = Capacidad Territorial de dar servicios Funcionales F Perdidos por proceso de desgaste ya sea de maquinaria, equipo o infraestructura. Esto normalmente se produce producto de la depreciación en todo orden de bienes de capital, pero debemos subrayar que también incluiría acciones accidentales o falta de repuestos. Cualquier pérdida de capacidad de dar servicio.

$CTFR_{t-1} + CTFM_{t-1}$ = La suma de Capacidades Territoriales de dar servicio Funcional F que se han recuperado o mantenido debido a inversiones de Reposición o por acciones de Mantenimiento durante el año anterior, período t-1. Éstos dos valores se producen en parte como inversiones (Reposición y algo de mantenimiento) y en parte como gasto corriente (Mantenimiento). Económicamente al incidir en la capacidad del bien de

capital podrían ser calificados como gastos de inversión, pero en la práctica no es así en Perú.

$\Delta CTFM_{t-1}$ = Cambio en la Capacidad Territorial de servicios Funcional F debido a pérdida por gasto de mantenimiento cuando este fue inadecuado en el año t-1. Recuperar esta capacidad puede requerir una inversión adicional o también un gasto adicional en mantenimiento el año t. Se usa el término inadecuado pues no siempre es únicamente el dinero que falta, puede ser también inadecuado por fallas de capacidad técnico a o de gestión.

$CTFO_t$ = Capacidad Territorial de dar servicio Funcional F vinculado al gasto Operativo en el año t. Si el gasto Operativo es el adecuado para lograr los insumos, personal, servicios públicos entonces su incidencia es cero. Si, es más, es posible que su incidencia siga siendo cero, y se esté produciendo un desperdicio de recursos. Si es menos que el monto ideal, entonces la capacidad de dar servicios se resiente, su incidencia es negativa. Si los gastos operativos no proveen con el personal e insumos suficientes, podemos restar su aporte del total de Capacidad medida. Este es un gasto corriente.

El impacto que tienen los gastos corrientes y los gastos de capital orientados al mantenimiento, cuando éstos ocurran, en la capacidad de dar servicio del activo es importante. La diferenciación es más clara cuando hablamos de diferenciar gastos operativos y gastos de mantenimiento. Operativos son los gastos en que se incurre en el proceso de dar servicio. Medicinas en los hospitales, la garita de peaje en la carretera, las tizas y los libros en educación, el cloro en el agua potable, y así. El gasto de mantenimiento está orientado al equipo, las edificaciones y el equipamiento para eliminar o mitigar los efectos del desgaste y la obsolescencia, y así sostener la capacidad máxima de servicio de los activos.

El monto de los recursos operativos está vinculado al nivel de servicios que se estaría brindando en un determinado momento, aunque no sería una proporcionalidad exacta ya que existen costos operativos fijos. Cuando la demanda esté a tope, se espera que el servicio esté a tope y recién en ese momento el costo operativo coincidiría con el tope de la capacidad de servicio.

5.6 Programación Multianual de Inversión Pública (PMIP)

Está claro que la programación multianual de inversiones se concentra en la variable $CTFN_{t-1}$ para lograr cerrar la brecha BTF_t , no solo a nivel de un territorio, sino de la nación. El reto es complejo, la solución debe ser sencilla y operativa, la información es escasa. Es por ello que debemos plantear principios operativos para cualquier programación de inversiones que nos permita ir construyendo versiones más sofisticadas de programación. Los principios de nuestra Programación Multianual de Inversión Pública son:

- a) Prioridades. Dentro de la programación multianual el Gobierno Nacional define prioridades de servicios funcionales cuyas brechas se deben atender con preferencia. De tal forma se tienen un mecanismo que garanticen fondos de inversión para dichas prioridades y se seleccionan proyectos orientados a este propósito.
- b) Ideas de proyectos, previsión. Los análisis de brechas en el futuro basados en la progresión estimada de la demanda y de la oferta generan la necesidad de nuevos proyectos que se postulan a nivel de ideas. Con este instrumento se puede estimar el año en que se cerrarían brechas, así como el avance parcial que se estaría logrando con los esfuerzos vigentes. Adicionalmente, de esta manera se establece la génesis de los nuevos proyectos. No se preparan proyectos cuyas ideas no se hayan programado.

Una idea de proyecto se basa en tecnología vigente, costos actuales y estimación del balance de brecha para el año en que entraría en operación el proyecto. La idea de proyecto aporta la siguiente información:

- I. Tamaño del proyecto, el incremento de cobertura o el incremento de calidad para un determinado número de beneficiarios.
- II. Costo total del proyecto en soles del año 0, se trabaja con soles constantes.
- III. Plazo y perfil financiero de la ejecución. Mínimamente gasto semestral, idealmente gasto mensual.
- IV. Costos operativos, mantenimiento y reposición estimados en los términos vigentes en el año 0. Sin embargo, lo que no se usará el año cero son los costos referenciales. Estos pueden variar debido a condiciones que variarán a medida que avance la cobertura de

las brechas. Cualquier estimación de nuevos costos unitarios debe ir acompañado de una sustentación.

- V. Propuesta institucional de ejecución y de operación. Esta propuesta debe plantear cantidad y calidad de personal para brindar el servicio en las condiciones estipuladas en sus normas. A la vez se examinará brevemente si actualmente las entidades propuestas tienen las capacidades para cumplir con estas obligaciones.
- c) Retroalimentación y eficiencia. Conociendo los resultados del punto 2, se puede introducir cambios en las propuestas tales como mejoras de los proyectos de inversión, mejoras en los sistemas de servicios públicos en el mediano plazo.
- d) Impactos de gastos operativos. Se puede ver el impacto en el cierre de brecha en fallas de asignación de recursos para mantenimiento y reposición de los activos, así como las fallas de asignación adecuada en los recursos operativos.
- e) Techos presupuestales. El techo presupuestal es una proyección del techo vigente, con algún crecimiento real si así lo admitiese el Marco Macroeconómico Multianual. Sirve para medir si en algún caso estamos programando una excesiva cantidad de gasto financiero en algún año específico de la programación. Tiene sentido programar hasta un 20% más que el techo como una medida en contra de retiradas de proyectos, o menores ejecuciones, pero este porcentaje se ajustará con la experiencia y la mejora de la gestión pública.

5.7 El modelo 0, estático, de Programación Multianual de Inversión Pública: Prioridades

El modelo 0 será el primer modelo PMIP, aquel donde los datos ideales no están aún disponibles, donde se parte de la información existente en el formato disponible. Está claro que aún con estas limitaciones se puede lograr una programación que mejore la asignación de recursos de inversión público tanto a nivel nacional como en el nivel de los gobiernos regionales.

5.7.1 Los criterios para priorizar

Las prioridades nacionales son el primer criterio de asignación presupuestal. Como ya se ha mencionado antes, y se desarrollará un poco más en los siguientes entregables, se espera que estas prioridades evolucionen hacia una formalidad cada vez mayor, lo cual será un papel prioritariamente asignado a la coordinación de CEPLAN.

5.7.2 Las prioridades nacionales vigentes.

Actualmente el gobierno ha manifestado su interés en promover un grupo de servicios hacia la población y por lo tanto podemos reconocer que tenemos prioridades nacionales. Es importante reconocer el listado de prioridades nacionales como primer paso para alcanzar la asignación presupuestal. Los grupos de servicios listados a continuación señalan aquellos proyectos que están total o mayoritariamente orientados a brindar servicios que finalmente brindan los proyectos según el clasificador. Cuando en adelante me refiera a proyectos del grupo A, por ejemplo, diciendo proyectos dentro del grupo A y que posibilitan brindar servicios que ayudan a cerrar la brecha correspondiente.

5.7.3 El cumplimiento de normas transversales en la formulación y ejecución de proyectos.

La programación será cada vez más de proyectos desarrollados con proyectos cuyos criterios de formulación cumplen con las leyes. Por lo tanto, no es necesario incidir en temas ambientales, arqueológicos o sociales que ya están en las leyes generales y sectoriales. Cada proyecto debe cumplir con la ley, y cada servicio debe brindarse bajo las normas de calidad ya legisladas.

5.7.4 Las prioridades nacionales y el orden de importancia relativa entre los diferentes servicios públicos:

Tabla 5. Prioridades del Grupo prioritario A de Tipología de Proyectos

A1. Saneamiento Básico según el clasificador funcional programático: Grupo Funcional 0088: Saneamiento urbano Grupo Funcional 0089: Saneamiento rural
A2. Educación Básica según el clasificador funcional programático: DIVISIÓN 047: Educación básica
A3. Salud se refiere, según el clasificador funcional programático: Grupo Funcional 0096: Atención médica básica
A4. Seguridad Ciudadana se refiere a: Grupo Funcional 0031: Seguridad vecinal y comunal

Tabla 6. Prioridades del Grupo prioritario B de Tipología de Proyectos

B1. Transportes. DIVISIÓN FUNCIONAL 033: Transporte terrestre
--

B2. Electricidad. DIVISIÓN FUNCIONAL 028: Energía Eléctrica
B3. Telecomunicaciones Grupo Funcional 0078: Servicios de telecomunicaciones
B4. Riego DIVISIÓN FUNCIONAL 025: Riego

Fuente: Clasificador Funcional Programático. Elaboración propia.

Tabla 7. Prioridades del Grupo prioritario C de Tipología de Proyectos

Residuos sólidos	Ciencia y tecnología
Vialidad urbana	Comercio interno
Vialidad rural	Cultura
Institutos de Educación Superior	Servicios gubernamentales
Turismo	Equipamiento mecánico
Pesca	Ambiente - Ecosistemas
Industria	Prevención frente a desastres
Agricultura	

Fuente: Elaboración propia, El listado no tiene anotada aún la clasificación a la que corresponden.

Tabla 8. Prioridades del Grupo prioritario D de Tipología de Proyectos

El resto del clasificador no mencionado arriba.

Fuente: Elaboración propia.

Al final siempre habrá espacios discrecionales para que el gobierno subnacional aplique sus criterios de asignación de recursos. Lo que no puede variar es que exista una medida del objetivo que se quiere lograr, y que el proyecto seleccionado tenga el propósito de alcanzar dicha meta.

Todos los objetivos tienen que tener una justificación, una razón para justificar la asignación de fondos públicos, una medida de su aporte al bienestar social, una razón para la intervención del estado.

5.8 La iteración anual de la programación sectorial seguiría las siguientes pautas:

La programación anual sigue los siguientes pasos, los cuales se encuentran en el diagrama al final del documento.

a) Definición de prioridades

- b) Definición de brechas
- c) Asignación porcentual presupuestal según clase de servicio a donde va dirigido la inversión.
- d) Identificación de proyectos de arrastre.
- e) Identificación de proyectos nuevos, desarrollo de ideas.
- f) Preinversión de nuevos proyectos.
- g) Balance de Brechas:
 - i) . Verificación de niveles operativos.
 - ii) . verificación de gastos operativos
 - iii) . verificación de gastos de mantenimiento, capital y corriente.
 - iv) . verificación de incremento de capacidades
- h) Medición de brechas en campo
- i) Definir nuevas prioridades y reinicia la iteración.

La manera precisa en que se incluirán estos hitos dentro del proceso de programación será particular y diferente para los ministerios, para los gobiernos regionales y para los gobiernos regionales. Este análisis no contempla éstos últimos, pero para ellos será necesario un esfuerzo de adaptación según el tamaño de las necesidades y del presupuesto de inversiones: los mayores, los intermedios y los menores. Veamos ahora una descripción del proceso de priorización

5.8.1 Las Brechas: medición e indicadores

Dos formas de medición de carencia son importantes aquí: medición de población total con carencia de acceso, es decir, cuanta población no accede al servicio; y medición de rezago relativo, es decir, qué territorios tienen un mayor porcentaje de población carente. En el modelo cero comenzaremos considerando únicamente carencia relativa, y dándole a cada brecha funcional territorial la misma prioridad, por lo que un determinado porcentaje de brecha de un sector pesa lo mismo que el mismo porcentaje en otro sector al momento de definir asignación, dentro de un mismo tipo de proyecto. Es decir, brechas dentro del grupo A pesan lo mismo, igual que con las brechas dentro de los otros grupos de servicios.

La pregunta pendiente es cómo se miden estas brechas. Ya hemos hablado de cantidad y de población sin acceso y de proporción sin acceso. Ambos valores se refieren a brecha de cobertura. Existe otra medida importante, se trata de la brecha de calidad. La brecha de calidad se refiere a aquellos que acceden al servicio, pero éste se presta en condiciones inferiores

a las que establece la norma legal que establece las normas técnicas y de otra índole. Esto se verá mejor con ejemplos sectoriales:

5.8.1.1 Agua potable y saneamiento.

Este sector presenta los siguientes indicadores de cobertura: Quienes no tienen acceso al agua segura, quienes no tienen acceso al sistema de disposición de excretas de forma segura, quienes no tienen Planta de Tratamiento de Aguas Residuales. Éste último es un indicador aplicable a nivel poblado y no a nivel individual, aunque la población se puede contabilizar.

En términos de calidad son comunes los siguientes indicadores: si el agua tiene servicio 24 horas, si las aguas tienen suficiente cloro residual, si el agua viene con la presión adecuada. Por el lado del desagüe podemos preguntar si efectivamente dispone del agua residual, y sobre las PTAR, si está funcionando. Finalmente, uno se puede preguntar si la población que logra acceso al agua segura tiene a su vez conocimiento de los beneficios de un buen uso del mismo, pero esa pregunta está fuera de nuestro alcance al presente.

También en este año 0, están fuera de nuestro alcance conocer la calidad de los servicios. Se espera mejorar sustancialmente este punto en la siguiente iteración de programación. Por el momento sólo tenemos información sobre acceso al agua, y al desagüe. La conducta de estas dos variables es diferenciada, siendo el caso que la brecha por desagüe es mucho mayor. Ello implica que muchos proyectos estarán concentrados en un aspecto del servicio, a pesar de que el análisis según las normas debe ser integral, la solución no cargará el mismo peso en ambos indicadores.

El indicador de calidad es sumamente importante. A pesar de tratarse del mismo sector, en realidad tenemos casi tres objetivos diferenciados: agua, desagüe y calidad. La prioridad debe ser establecida por el Gobierno Nacional, por el sector correspondiente. Debe definir cuál de estos objetivos va primero, o si van juntos. Lo curioso es que podemos resultar con un proyecto que aporte tanto al Agua potable, como al desagüe como a la calidad. No es muy complejo plantear alcúotas para cada sub tema. Se puede llegar a fórmulas adecuadas.

5.8.1.2 Educación básica

La información disponible en este sector es de dos tipos:

- a. Rendimiento medido de los alumnos, en primaria como en secundaria. [Rezago de un año]
- b. Condiciones en las que se encuentra la infraestructura escolar. [rezago de 3 años]

Cuando se ha propuesto utilizar el rendimiento de los alumnos como indicador, se plantea la siguiente duda: ¿Es éste un indicador de resultado o de producto? ¿qué exactamente no está diciendo este indicador?

Respecto de la primera duda: se dice que es una medida de resultado porque se plantea que el resultado del colegio es el niño aprenda la materia que se le enseña. Al plantear este indicador yo entiendo que el objetivo es que el niño crezca intelectualmente desarrollado, pueda seguir carreras complejas ya sean estas técnicas o profesionales, y eventualmente un porcentaje pequeño entre a la academia (profesor universitario, investigador, y otros). Con la visión en este resultado, yo comprendo que el hecho que niño sepa la materia y pueda razonar a nivel de colegio crea la expectativa que todo lo demás se derivará. Es por lo tanto un resultado que mide si el producto, la enseñanza, se ha entregado correctamente.

Con la medición de resultados de rendimiento podemos establecer falla general del sistema o éxito general del sistema, pero no es posible con sólo este dato comprender cuál es falencia, o la llave del éxito en un caso particular. Se presume muchas cosas y por lo tanto será importante cruzar esta información con el rendimiento de los profesores, la calidad de los materiales de estudio, estado de salud de los estudiantes, calidad de infraestructura, materiales de enseñanza, distancia desde la casa a colegio.

El indicador de infraestructura es uno que está disponible, o que lo estará pronto en marzo de 2017. Hay alguna información que permite tener información a grandes rasgos. Este indicador es importante pues en algunos casos la carencia es de tal nivel que prácticamente pone en riesgo la vida de los estudiantes.

Estos indicadores se mejorarán, pero, así como están ayudan a entender dónde es mejor invertir, y con qué urgencia. Sin embargo, debido a enorme rezago, hasta esta información corre el riesgo de no ser muy útil

5.8.1.3 Salud

El indicador de salud más importante es el de esperanza de vida al nacer. Existen otros, pero este es el que, de alguna manera, pesa todos los incidentes de salud y los resume de una forma clara de comprender. Es un dato que se podría calcular por niveles territoriales inferior al nacional.

El Ministerio de Salud tiene un modelo de servicios a nivel nacional, que cubre los diferentes niveles de atención desde la posta médica hasta el hospital especializado nacional. Actualmente se podría establecer una comparación entre el modelo y la realidad de los servicios que se están prestando. Esta sería una medida de brecha que estará disponible esperamos que pronto.

Cómo este es una medida de la oferta, no representa realmente la brecha de atención, sólo la infiere. Por lo tanto, será necesario complementar con una medida de acceso para medir la brecha de atención de salud. Basta tal vez comenzar por preguntar en la encuesta nacional si han ido a la posta, si alguna vez han querido ir y no hayan podido, si han ido y no los han atendido. No creo que esta medición de demanda esté disponible en el año 0, y utilizaremos alguna medida de condición de infraestructura hospitalaria.

5.8.1.4 Seguridad Ciudadana

Existen dos clases de encuesta. Una que habla de sensación de inseguridad, y otra que habla de victimización. Se pregunta si fue víctima, o alguien que conozca fue víctima el último año. Está claro que la segunda es la que puede orientar mejor el gasto, pero no es fácil comprender exactamente en qué se debe invertir. Un problema adicional es que aquí no hay una medida clara de la meta. ¿Debe ser cero victimizaciones? Es un tema de los especialistas.

Se debe mejorar el servicio policial, la información y el recojo de información. En este sector, mientras tanto, lo único que queda es esperar a que salgan con una propuesta nacional donde se cuente con el apoyo de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

A. Transportes

Este sector sólo hablamos de carreteras. El MTC tiene información, o la puede conseguir rápidamente (en menos de dos meses), sobre el estado de las carreteras nacionales. La idea es medir dónde se produce la interrupción de

servicio, y el daño que causa el que no esté operativa. La medición del daño sería tanto a nivel de estado físico de la carretera como a nivel de sobre saturación de tráfico en la misma.

Esta información se podría recolectar anualmente, y medir el avance del cierre de brecha. También se puede extender la misma medida de calidad a las carreteras regionales.

El informe del estado de la carretera indicaría en dónde los vehículos están perdiendo el tiempo o dando mayor castigo a los vehículos. También indicaría el tamaño del valor económico afectado y por lo tanto se podría priorizar con este instrumento los lugares de intervención priorizados.

5.8.2 Fuentes reales para medición de brechas.

Se han hecho coordinaciones con el INEI y con cada sector para definir espacios de responsabilidad. Aparentemente, es posible conseguir información con rezago de un año, pero tomará tiempo estructurar bien adecuadamente este objetivo.

5.9 Programación y resultados esperados para los Gobiernos Regionales.

Con esta propuesta de programación se busca crear un espacio para que gobierno nacional aporte un propósito de importancia nacional en el proceso de definir prioridades regionales de inversión pública. A las prioridades nacionales la llamaremos “primera prioridad”. Estos serían aquellas que corresponden al grupo A listado más arriba.

Los pasos a seguir son en principio los mismos del diagrama general, pero en este caso se vio conveniente desarrollar con mayor detalle algunos conceptos:

Paso 1. Certificación de asignación presupuestal

suficiente para los gastos operativos y los gastos de mantenimiento corrientes que hubiere. La programación no programa gastos corrientes, pero puede y debe pedir que esta asignación sea suficiente ya que de lo contrario destruiría ciertas capacidades de dar servicio.

Paso 2. Estudios.

Se debe ir construyendo la medida de asignación eficiente de gastos corrientes. Para ello es necesario que se realicen una serie de estudios que llenarán la brecha de conocimiento en la cual se hace

gestión. Son muy importantes, pero se realizarán en paralelo a la primera programación y serán importantes para la primera iteración.

Los estudios deben estar orientados a aportar una estimación de:

- a. Costos de reposición.
 - b. Costos de mantenimiento, señalando aquellos que corresponden a gastos corrientes y aquellos que correspondan a gastos de inversión.
 - c. Actualización de Brechas. Este debe ser un ejercicio complementario al que realice el Gobierno Nacional.
- Paso 3. Primera reserva presupuestal. Estas asignaciones serán más precisas con los resultados de los estudios del paso 2.
- a. Reserva de reposición, mínimo 2%.
 - b. Reserva de mantenimiento (inversión), mínimo 2%
 - c. Reserva para estudios de proyectos, brechas, capacitación, promoción Oxl, promoción APP.
 - d. Reservas para estudios de mantenimiento, reposición y gastos de operación óptimas, mínimo 2%
- Paso 4. Se inicia el SEGUNDO PASO: asignaciones presupuestales hacia propósitos prioritarios:

Grupo A. Cada servicio funcional de este grupo tiene la primera prioridad por tratarse de Prioridades Nacionales. Se aplicará a cada uno de los componentes de este grupo la siguiente tabla de asignaciones mínimas según el tamaño de la brecha:

Tabla 9. Municipios y Regiones. Propuesta de vinculación entre Brecha y Mínimo Proporción de Presupuesto a asignarse. Prioridades Grupo A

Brecha	Mínimo
>=	20.0%
>=20%	15.0%
>=10%	10.0%
>=5%	5.0%
<5%	0.0%

Fuente: Elaboración propia.

Lo que propongo con esta tabla es establecer una línea de carencia inaceptable, y de ahí en más todos los casos se sitúan como extremos. La línea que estoy aplicando es 40%. Es decir, cualquier sector con 40%

o más de carencia será considerado un sector en condición crítica máxima. En tales condiciones y si se trata de un objetivo del Grupo A, se espera que se le asigne, por un tema de prioridad nacional, un mínimo de 20% de presupuesto de inversiones, tanto en el año 1, como en los siguientes 4 años del período de programación. Si la brecha es menor, la exigencia de asignación mínima de presupuesto baja según muestra la tabla.

Es posible asignar más que el mínimo, y esta es una decisión enteramente de responsabilidad del Gobierno Regional. Es más, siempre y cuando se trate de brechas inaceptables, dicho objetivo puede recibir hasta el cien por ciento del presupuesto disponible. Lo que no se puede hacer es trasladar recursos de servicios en peores condiciones a sectores con servicios en condiciones mejores.

Grupo B. Si el Gobierno Regional ha asignado el 80% de su presupuesto en el Grupo A, entonces no podrá asignar nada al grupo A.

- Si el Gobierno Regional puede asignar recursos hacia otros sectores luego de cumplir con los mínimos del Grupo A, entonces puede pasar al grupo B. Al ser de menor importancia, la tabla de asignación mínima para este grupo es como sigue:

Tabla 10. Municipios y Regiones. Propuesta de vinculación entre Brecha y Mínimo Proporción de Presupuesto a asignarse. Prioridades

Grupo B	
Brecha	Mínimo
>= 40%	10.0%
>=20%, <40%	7.5%
>=10%, <20%	5.0%
>=5%, <10%	2.5%
<5%	0.0%

Fuente: Elaboración propia.

- En caso sobrase presupuesto luego de asignar los mínimos de los grupos A y B, se podrá asignar al grupo C. Dicho grupo no acarrea mínimos nacionales. Sin embargo, como política de inversiones se espera que no menos del 80% del total presupuestado esté asignado a los sectores dentro de los grupos A, B y C.

Paso 5. Finalmente, selección de proyectos.

Se seleccionarán los proyectos según las reglas de asignación de proyectos descrita en la sección 8.

Paso 6. Luego del primer año corresponde iterar nuevamente el proceso, pero actualizando toda la información.

Aparentemente esta programación podría resultar en asignaciones del 80% del presupuesto de inversiones del Gobierno Regional, lo cual puede resultar un poco molesto para el GR. Sin embargo, ello sólo ocurriría en los casos en que el Gobierno Regional en cuestión tenga una situación muy extrema en estos servicios.

La coordinación GN y los GRs es muy importante, particularmente en casos como seguridad ciudadana en el que la iniciativa está mucho más en manos del sector, en este caso el MININTER. Su intervención está supeditada y su desarrollo corresponde a un diseño superior de la programación multianual de inversión pública.

5.10 Programación y resultados esperados para los sectores.

Los sectores deben comenzar asignando su presupuesto entre los diferentes subsectores que manejan. Esto es una decisión de gobierno nacional. La propuesta que se pone a consideración necesita una propuesta específica por cada sector para que tenga finalmente sentido, pero los principios no van a variar.

Asumamos que ya tenemos objetivos de cierta clase de servicios. El sector luego tiene una cantidad de presupuesto destinado a proyectos que ejecutarán beneficiando ciertas regiones, y además una cantidad de presupuesto destinado a transferencias para las regiones. Manejaremos ambos conceptos indistintamente, en una sola bolsa, ya que lo que buscamos es asignación prioritaria.

En este caso ya no se trata de competencia por los recursos por parte de diferentes sectores, sino por parte de diferentes regiones. Aquí la guía fundamental es la brecha. Usamos las dos definiciones anteriores, la brecha nacional absoluta (población), y la relativa (rezago por región). Si vamos por el concepto de distribuir nacionalmente, ahí donde haya brecha se asigna para algún proyecto, el resultado será pobre en todos lados. Si asignamos concentrados en los lugares donde haya mayor concentración de población sin servicio, avanzaremos más, pero dejaremos al final población en extrema carencia. El método sugerido es combinar una proporción de población que masivamente carece, y una proporción de presupuesto para la población que tiene porcentajes de carencia enormes. Y la primera prioridad bajo este método la tendría aquella zona de extrema porcentaje sin acceso junto con volúmenes muy altos de población.

Por ejemplo: para agua potable, la región con mayor población sin servicio es Lima urbana, y existen tres territorios que tienen alta población y enorme carencia, entre ella está Puno Rural.

5.11 La programación de proyectos.

La explicación en esta sección está referida al cuadro del Anexo 2. En este cuadro se explica cómo se manejarían los proyectos específicos de la programación, los techos y la brecha. En este ejemplo estamos tratando únicamente de una brecha, deberá haber tantos de estos cuadros como brechas, gobiernos regionales, municipios y sectores estén a cargo de una inversión pública. Si bien las prioridades son pocas y específicas, eso no significa que cada sector, cada subsector, cada tema municipal o regional, también tendrán espacio para ejecución. En esos casos, hay que subrayar, operarán con el apoyo de la OPI y deberán comenzar por justificar la necesidad pública, hacer una medición de la brecha que se quiere cerrar, y proponer por lo tanto proyectos para ejecución que cumplan con atender esta brecha.

Continuando con el cuadro, vemos en los títulos de filas el nombre de un proyecto, donde se encuentra 8 proyectos de arrastre y 9 proyectos nuevos. En las columnas en encabezamiento es de años. Los años tienen tres bloques. Año 0 y anteriores, previo al período de programación, Años 1 al año 5 que corresponde al período de programación financiera de proyectos, años 6 al 8,

que son los años donde se va mide el avance de las brechas posterior al cierre de la programación.

Cada proyecto tiene por lo menos una contribución a la capacidad de dar servicio, conocido como capacidad nueva. Esta capacidad está disponible para efectos de la programación, al año siguiente en que se terminó el proyecto. Algunos proyectos de arrastre y todos los nuevos tienen un período de inversión, y todos los proyectos nuevos, ninguno de los de arrastre, tienen gastos en estudio de preparación de proyectos.

Como la programación es iterativa anualmente, se deberá evaluar el avance del cierre de brechas, revisar el cumplimiento del plan de mantenimiento y operación, y reprogramar el siguiente año.

Ecuaciones de restricciones de recursos y balances elementales para la sostenibilidad de la propuesta de la Programación Multianual de Inversiones. Estas ecuaciones son aplicables a una misma unidad presupuestal, una entidad que puede trasvasar fondos entre los proyectos y gastos de inversiones.

Ecuación de restricción presupuestal:

$$TPI^t \geq \sum_{i=1}^{i=n} PI_i^t + \sum_{j=1}^{j=m} IOARR_j^t + \sum_{k=1}^{k=nn} EPI_k^t + \sum_{l=1}^{l=mm} OGI_l^t$$

Donde los términos significan

TPI^t = Techo Presupuestal de Inversiones para el año fiscal t, para una determinada unidad ejecutora presupuestal, que recibió esa asignación.

PI_i^t = Proyectos de inversión i, que necesita presupuesto en el año t. Hay un total de n proyectos de inversión pública. Todos estos proyectos están orientados a la ampliación del mismo servicio para un determinado espacio territorial.

$IOARR_j^t$ = Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación número j, en el período presupuestal t. Mismas observaciones que las anteriores. No son proyectos, pero si se reconocen como gasto de inversión y aportan al cierre de brecha al defender o ampliar la capacidad de servicio determinada.

EPI_k^t = Estudios de preinversión k en el año t, existen nn cantidad de estudios en los que se gastara ese año. No es proyecto, no se programa, que

quiere decir que no tiene ficha de proyecto, pero si consume recursos presupuestales destinados a la inversión, y en algún lado debe ser contabilizado.

OGI_t^t = Otros Gastos de Inversión I, en el presupuesto del año t. Un ejemplo de este tipo de gasto sería mantenimiento que involucra obras, como en el caso de carreteras, que es un tanto impredecible en qué cuenta de irá anotado el gasto. A veces va como gasto corriente, y en otra va en inversiones. A juicio nuestro debiera siempre ir como gasto de inversiones, y tendríamos así IOARRM Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación y Mantenimiento. Es un tema que se ha discutido bastante dentro del MEF.

Esta ecuación es una desigualdad que debe cumplirse, no se puede gastar más recursos de los disponibles, aunque puede gastarse menos. Cuando se hace el presupuesto, el 100% de la asignación presupuestal está repartida entre proyectos y otros gastos de inversión.

$$GO^t = \sum_{i=1}^{i=n} GOAE_i^t + \sum_{j=1}^{j=m} GOAN_j^t$$

$$GM^t = \sum_{i=1}^{i=n} GMAE_i^t + \sum_{j=1}^{j=m} GMAN_j^t$$

Los símbolos empleados en estas dos ecuaciones significan:

GO^t = Gastos Operativos totales del año presupuestal t debe ser igual a los gastos operativos necesarios para atender los servicios ofrecidos por todos los activos.

$GOAE_i^t$ = Gastos Operativos del Activo Existente i en el año t, pero que era existente pues fue concluido el año anterior (esta información no se muestra en la fórmula).

$GOAN_j^t$ = Gastos Operativos del Activo Nuevos j en el año t, pero que entró en operación este año (esta información no se muestra en la fórmula).

La última fórmula es relativa a gasto en mantenimiento es idéntica a la de gastos operativos, excepto que el tipo de gasto es en mantenimiento y no en operativo.

Las ecuaciones segunda y tercera subrayan la necesidad de contar con información, y consecuentemente con asignación presupuestal para los gastos operativos y los gastos de mantenimiento de todos los activos empleados en la provisión de servicios, incluidos aquellos que se incorporaron recientemente. Una adecuada provisión de fondos en estos gastos corrientes puede determinar que el dinero invertido en la inversión para ampliar la capacidad de prestación de servicio sea, o no, productiva.

Como una anotación final, es bueno recordar que influyen en estos patrones de brechas, su ampliación o disminución, así como en el costo de provisión de los servicios, las innovaciones y los cambios de hábitos de consumos de la población beneficiaria. Por ahora, estas consideraciones serán consideradas exógenas al modelo de Programación Multianual de Inversiones.

5.12 Observaciones sobre procedimiento de programación.

Con los procedimientos sectoriales y regionales, además de la priorización del Gobierno Nacional tendríamos una programación de año 0 suficientemente adecuada.

Habríamos logrado dar énfasis en la asignación de recursos hacia los propósitos centrales del Gobierno Nacional.

Tendríamos un avance concentrado en varios puntos neurálgicos.

Los procesos son claros para todos los que lo usen. Todas las regiones podrían estar usándolo completamente para programar el presupuesto del año 2018

Problemas urgentes:

Seguridad ciudadana.

Si bien los Gobiernos Regionales pueden intervenir en Seguridad Ciudadana no podrán hacerlo sin un convenio claro con MININTER y con los municipios. Aquí el GR funciona más como una fuente de cofinanciamiento. Este es un escenario que tiene poca capacidad resolutive de parte del GR, y por lo tanto sería ideal que el propio MININTER desarrolle una política de convenios para involucrar a los Gobiernos Regionales con una visión de mediano plazo.

Medición de brechas.

He presentado de qué depende el resultado de un balance de brechas. Lo que hace falta es medir la brecha cada año. Con esta información mediremos

finalmente el impacto de las inversiones, cuidado de mantenimiento, asignación para operación.

La medición no sólo debe medir cuánta población se encuentra aún sin accesos a los servicios funcionales, sino también sería muy útil tener una medición anual de las capacidades reales de los servicios. Responder así a preguntas como: ¿Está la carretera viable? ¿Están los médicos en la posta? ¿Va el profesor al colegio?

Caso de municipios menores.

Falta desarrollar este caso. Se trata de situaciones donde una buena programación es extremadamente útil pero también debe ser particularmente sencilla.

Cambios estructurales

Se debe llamar la atención de un par de cambios importantes para lograr el proceso de programación.

Los sectores deben unificar su concepto de asignación de transferencias. Deben abandonar la transferencia anual, con exigencias de ejecución de muy corto plazo. Esas transferencias debieran ser las menos y restringidas a casos especiales. Las transferencias a regiones deben ser estructurada de tal manera que pueda ser entregada para proyectos que recién inician estudios, o que van a ir recién a licitación. Cada una de estas transferencias debiera generar compromiso firme de transferencias complementarias para los siguientes años hasta la terminación del proyecto.

Los sectores podrían disponer de un modelo de coparticipación en inversiones con los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales que les permita agregar muchos proyectos que ahora van dispersos, lograr una contratación importante, lograr soluciones de operación y mantenimiento fuertes, incluso midiendo los posibles subsidios para poblaciones extremadamente pobres rurales para el consumo de ciertos servicios básicos.

5.13 Conjunto de definiciones y principios.

Principios

- Transparencia

Sistemas de información abiertos, acceso público a estudios, metas y plazos. Procesos claros, objetivos y comprobables. Las prioridades desde el

nivel de gobierno central, sectorial hasta el regional o local serán conocidas, así como los motivos que las sustentan.

- Eficiencia

Eficiencia en la utilización de fondos para la inversión pública, eficiencia en la gestión de los fondos para la gestión pública. Eficiencia en el proceso de preinversión, eficiencia en la medición de resultados, medición de avance de las inversiones, eficiencia en la operación de y gestión de los servicios públicos, así como de los activos que la sustentan. La eficiencia se alcanza cuando no es posible lograr más con el recurso disponible, o cuando no se puede hacer lo mismo con menos cantidad de recursos.

Marco operativo

- Techo presupuestal multianual

Es el valor máximo de recursos que se espera se asignen a una determinada entidad ejecutora a lo largo del horizonte de programación. Es un valor esperado estimado de manera pesimista para no inducir a error de sobre optimismo en las posibilidades del estado de ejecutar proyectos en el mediano plazo. En el PMI se presumirá que los presupuestos de los años 1 hasta el fin del horizonte serán iguales en valores constantes, y que el valor del techo presupuestal el año 1 es igual al del año 0. Si 2017 es el año cero, entonces el techo esperado de inversiones en el año 2018 será igual al del año 2017, en valores constantes. Se espera un ajuste por inflación y ningún ajuste por crecimiento vegetativo.

Podrá haber errores de subestimación, pero es mejor tener un prospecto ajustado y luego poder acelerarlo.

- Bolsas por objetivo

El modelo propuesto busca traducir las prioridades en asignaciones presupuestales acorde. Es decir, si hay una alta prioridad para un tipo de servicios, los proyectos destinados a lograr esos incrementos de servicio deberán recibir una ración preferencial de recursos presupuestales, aún sin comprobar si existen los proyectos para absorber esos recursos. Una vez asignado un determinado porcentaje del presupuesto total, éste es repartido entre los proyectos disponibles en la bolsa por objetivo. La bolsa es la misma cada año, medido en términos porcentuales, en la proyección multianual. Por

ejemplo, si al saneamiento rural se le asigna el 10% del presupuesto del Gobierno Regional, entonces ese se repite, en términos porcentuales en todo el período.

- Año cero

Es el año en que se concluye la versión de PMI que se entregará a la DGPP para la elaboración de presupuesto. Esto termina en el mes de marzo, y por lo tanto se puede decir que el “año fiscal” para el cambio de base va desde abril a marzo de cada año.

- Horizonte de la PMI (versión técnica, versión formal)

Horizonte PMI técnico: es el número de años para realizar una previsión útil en la gestión de proyectos. El modelo presentado supone un período de 5 años para proyectos y de hasta 8 años para proyección de metas.

Horizonte PMI formal: tres años para proyectos y tres años para evolución de brechas. Esta versión es fácil y directamente extraíble de la versión técnica.

No es mucho más oneroso ni en tiempo ni en recursos financieros el realizar el PMI con el horizonte técnico. La información de base es la misma, los proyectos en ejecución es la misma y la proyección estática de la PMI es igual. Lo que varía es que se identifican mayor cantidad de ideas de proyectos lo cual permitirá desarrollar una cartera suficiente para el crecimiento de la demanda por servicios.

Por otro lado, si es costoso no realizar la versión técnica. No sería posible determinar los nuevos estudios que podrían iniciarse en los años 2 o 3. No sería posible visualizar proyectos de gran escala que resulten ser más eficientes y de menor costo agregado que soluciones construidas en base a información parcial, con proyectos pequeños.

Herramientas de análisis

- Idea de proyecto

Propuesta de inversión hecha para suplir una carencia de capacidad de oferta de servicio, en el horizonte del PMI (horizonte de brechas), siempre y cuando quepa en el techo presupuestal, en la bolsa presupuestal asignada.

La idea de proyecto se dimensiona en base a los beneficiarios posibles, definidos por cantidad y localidad, suponiendo que otras cualidades están también atendidas (si se trata de madres, ancianos, niños, y así). La idea

propone el servicio que se debe entregar, calidad del mismo, y estima los costos de inversión y los costos de operación y mantenimiento. Utiliza en principio técnicas vigentes, pero puede plantear alguna innovación con un buen sustento. La idea de proyecto también establece fecha de inicio de operaciones, fecha de término del período de inversión, plazo de ejecución, fecha de inicio, plazo de contratación, plazo de estudios definitivos, plazo de contratación de estudio definitivo, plazo de estudio de preinversión, plazo de contratación de estudio de preinversión y, por lo tanto, finalmente, fecha de inicio del estudio de preinversión.

- PMI versión estática

Es la versión del PMI donde se han actualizado la información de brechas u otras metas de mediano plazo, y también se han actualizado la información de los proyectos en ejecución. La medición de niveles de servicios permite medir el avance realizado desde el año anterior, y la actualización de los proyectos en ejecución permite conocer nuevas fechas de término, y también nuevos costos, tanto de inversión como de operación y mantenimiento. Con esto se puede proyectar en qué medida se avanzaría al cierre de brecha si no se agregase proyecto alguno en el mediano plazo. Es una visión estática pues no provee ningún proyecto nuevo a consideración.

La versión estática debe estar lista idealmente a más tardar el 31 de diciembre de cada año, y la podemos denominar pre-PMI.

Es posible encontrar situaciones en las cuales el proyecto en ejecución no ha avanzado gran cosa y ya enfrentó enormes problemas. Aquí y en cualquier momento que surjan situaciones similares se debe pensar si continuar es realmente más eficiente que detener el proyecto. c

- PMI versión final (dinámica)

Esta versión está basada en la versión estática a la cual se le agregan proyectos donde haya espacio presupuestal proyectado, orientado a reducir la brecha.

Ciclo de inversiones

- Preinversión

Estudio sobre el proyecto propuesto en la idea de proyecto dentro del PMI. Este estudio deberá revisar las alternativas tecnológicas, confirmar el tamaño de

los beneficiarios, y todas las otras variables establecidas en la idea. El estudio de preinversión reduce la incertidumbre general del proyecto. Cuando es muy alta la incertidumbre, es muy riesgoso ejecutar el proyecto y por lo tanto resultará en pérdida. Pasado cierto nivel de incertidumbre, es posible ejecutar el proyecto con suficiente seguridad de haber sido razonablemente eficientes.

La preparación del estudio de preinversión es la formulación del proyecto, pero considerando que el estudio se basó en una propuesta a nivel de idea se puede decir que ha evaluado una idea y por lo tanto también es un ejercicio de evaluación de un proyecto de inversión. Así se han integrado los dos conceptos en un solo documento. El proceso mediante el cual se apruebe el estudio de preinversión que queda la propuesta lista para recibir fondos presupuestales es un tema administrativo de la Unidad Formuladora (UF).

- **Parámetros de evaluación**

La tasa de descuento está determinada por la DGPMI del MEF. Otros parámetros de evaluación son desarrollados por los sectores, pero reciben una revisión final del MEF.

- **Formulación**

Ver definición de Preinversión.

- **Evaluación**

Ver definición de Preinversión.

- **Ejecución**

Cuando el proyecto ha iniciado gastos para la selección de postores para la provisión de bienes, consultorías o servicios dirigidos a la ejecución del proyecto. Dura hasta el momento en que se ha entregado físicamente el último elemento contratado para el proyecto. También se puede dar por concluida una ejecución que ha sido paralizada una cantidad de tiempo, sugiero un trimestre, pero no puede ser mayor a un semestre.

- **Funcionamiento**

Es cuando el proyecto concluido está siendo usado para brindar los servicios para los que fue diseñado.

5.14 Relevancia de Programación Multianual de Inversión Pública para el cumplimiento de los acuerdos internacionales.

La programación de proyectos es parte de la estructura de planeamiento, aquella por medio de la cual se traduce en una visión de corto y mediano plazo de la expansión y mejora de los servicios públicos. Idealmente la programación de proyectos públicos se basará en objetivos identificados por los planes de inversión de largo plazo. Cuando en casos como el Perú no se ha construido aún planes que sean relevantes para la programación, donde aún no tenemos el documento de gestión que estipule claramente las prioridades consensuadas en los diferentes niveles de gobierno y en las diferentes unidades de gobierno, se debe actuar sobre las prioridades manifiestas de las autoridades políticas a cargo del gobierno, sea este nacional o subnacional.

Sea que se actúe sobre la base de un plan de largo plazo (gestionado por CEPLAN) o mediante instrumentos de gobierno como declaraciones públicas de los gobernantes, la programación de inversiones será el mismo instrumento de implementación de estas prioridades de corto y mediano plazo. Así por ejemplo un propósito de mediano plazo al ser priorizado por el gobierno se puede convertir en un objetivo dentro de la programación. Usando la terminología que se desarrolla en este documento, se convierte en una brecha y se programa alcanzar el cierre de la misma.

Existen dos aspectos naturales donde la PMIP es relevante.

Cuando el gobierno logra identificar como una necesidad nacional el cumplir con dichos acuerdos, que es un bien público importante, que el no alcanzarlo es un indicador de falla en el desarrollo social y económico. Por ejemplo, el acuerdo de limitar y reducir las emisiones de carbono puede ser reforzado con proyectos de forestación, mejores sistemas de control a la explotación de bosques. Igual en todo orden de acuerdos.

Muchos proyectos al ejecutarse deben atenerse a las normas de conducta y principios operativos internacionales deberá adaptar las normas de los servicios públicos en el Perú. La programación no aceptará, por diseño, proyectos que no contemplen esta adaptación.

El MINAM tiene una dirección general encargada de ver temas de cambio climático, la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos

Hídricos. Las decisiones sobre acciones relativas a cambio climático cubren tanto el espacio del sector público como el sector privado. El Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con instrumentos únicos para ayudar a lograr el cumplimiento de acuerdos internacionales sean estos ambientales, de competitividad, OECD, bilaterales. Es por lo tanto conveniente que se contemple que, dentro de las comisiones de cumplimiento de los acuerdos multisectoriales, el liderazgo sea compartido entre el Ministerio del Ambiente y Ministerio de Economía y Finanzas.

Un caso en concreto de suma importancia es el de preservación de los bosques naturales. En el Perú existen áreas naturales no protegidas, limitado control de la explotación indiscriminada de madera. Los controles requieren inversión, dinero operativo, y una redefinición de objetivos y tecnología de explotación, además de convenios adecuados con la población en selva. Esto no está ocurriendo, y para evitar la sensación de intromisión en asuntos ajenos, los ministerios de Agricultura, Ambiente y Economía (y cualquier otro según el tema) deben trabajar bajo una sola visión de política repartiéndose las responsabilidades. Está demostrado que no hay otra forma.

Una propuesta de programación multianual de proyectos de inversión pública depende de que otros sistemas estén operativos para que sea efectiva.

El Sistema de Planeamiento debe producir un plan como sustento de prioridades y justificación de las asignaciones presupuestales. CEPLAN está trabajando para producir justamente informaciones sobre brechas y coordinar las prioridades nacionales, entre ellas y con las subnacionales. Esto aporta insumos centrales a la programación de proyectos de inversión pública.

El Sistema de Presupuesto Público. La formulación presupuestal es de tres años y debe ser coherente con las estimaciones de recursos planteados en el plan macroeconómico multianual, es decir, del Marco Macroeconómico Multianual. Esta vinculación ayuda a darle estabilidad a las cuentas fiscales, y por lo tanto a la economía en su conjunto.

Discordancia de inversiones con un plazo de tres años. No obstante, lo anteriormente dicho, existen planes cuyas visiones superan los tres años, particularmente si hablamos de planes estratégicos. La lección que se obtiene es que la programación de proyectos exige sus propios plazos técnicos y estos

superan fácilmente el horizonte de tres años. Debe buscarse la forma de que se pueda trabajar con un horizonte de 5 años, el cual sería un horizonte más adecuado, y concordar los primeros tres años con presupuesto público.

El programa multianual de inversiones (el PMI), es un mecanismo de implementación del plan. El PMI entrega una cartera de inversiones públicas con sus mecanismos de ajuste, luego presupuesto público termine de ajustarla a los techos reales y permite la ejecución de la cartera propuesta. Los programas cuando son mencionados no aparecen en ningún momento como generadores de ideas de proyectos, ni los programas de inversiones se ven como procesos operativos de planes a nivel local o regional. Perú puede cambiar esto.

Las ideas de proyecto siguen generándose un poco ajenas al propósito del plan y se usa el mecanismo de revisión final de coherencia para establecer si el proyecto debe ser financiado. Esto me parece dispendioso, ineficiente. Perú puede proponer por lo tanto que el programa, que surge del plan, sea quien proponga las ideas de proyectos. Cada proyecto que se prepare arrancará con una preaprobación dentro del programa y por lo tanto del plan.

Revisión anual de avance y ajuste de metas es una práctica extendida, y este es ciertamente el camino que se propone seguir

Programación de inversiones estructurada alrededor de las prioridades del plan. Este concepto está implícito en otros países, aunque no cuenten con el instrumento programa de inversiones propiamente.

Transparencia es un concepto extendido. Los cuestionamientos se modulan en tanto se produce acceso total a la información pública. Mejor aún si se produce alguna participación a nivel parlamentario, o ciudadano. Estos aspectos son importantes y propongo que la programación sea un instrumento muy transparente, y permita ser un fórum para oír opiniones sobre los proyectos dentro del programa.

En Perú hemos hecho un intento de programación multianual de proyectos de inversión pública entre los años 2008 y 2010 que vale la pena mencionar. El resultado no fue una herramienta de programación adecuada. También hemos tenido la experiencia de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales a partir del año 2000 pero lamentablemente tuvo leve impacto en la organización de presupuesto y estructuración de cartera pública de inversiones.

Finalmente, los nuevos esfuerzos de CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) en los últimos meses está dirigiéndose a un esquema de planificación orientado a hacer de la planificación una herramienta relevante en el ejercicio de gobierno. Así tenemos entre las principales mejoras las siguientes:

- Se mejorará el acceso a la información para estructurar indicadores relevantes y oportunos. En este sistema se miden las brechas, así como indicadores de gestión.
- Planes que entregarán prioridades entre los servicios públicos, lo cual será útil para estructurar asignaciones presupuestales, particularmente las de inversiones.
- Una visión de mediano plazo, comenzando en una visión de tres años, pero con herramientas de previsión de problemas y necesidades.
- Información y gestión totalmente transparente y de acceso público.

Dentro del esquema de la vinculación entre el plan y el programa es clave el aporte de prioridades que aporta el planeamiento. Actualmente las prioridades están dictadas por las brechas de acceso a los servicios básicos. Sin embargo, en otros países están trabajando en otro tipo de objetivos, tales como *“oportunidades de desarrollo o mejora y qué problemas se ha detectado”*. Este concepto ha aparecido en Perú cuando se reciben propuestas de gobiernos subnacionales por proyectos productivo, por puesta en valor de monumentos, por capacitaciones. Esta línea de objetivos debiera desarrollarse en forma paralela al de brechas y necesidades básicas, es una visión más completa de las opciones que tiene Perú y ciertamente beneficiaría mucho a la población ver crecer sus capacidades y sus oportunidades.

5.15 Identificación de buenas prácticas a nivel internacional relacionadas con la programación multianual. Análisis de sostenibilidad y aplicabilidad al Perú.

Voy a presentar las buenas prácticas que sustentarán cualquier propuesta de programación multianual de proyectos de inversión pública.

- El planeamiento debe producir un plan como sustento de prioridades y justificación de las asignaciones presupuestales. CEPLAN está

trabajando para producir justamente informaciones sobre brechas y coordinar las prioridades nacionales, entre ellas y con las subnacionales. Esto aporta insumos centrales a la programación de proyectos de inversión pública.

- Es cierto que la formulación presupuestal pueda ser de tres años y debe ser coherente en este plazo y en los valores del plan macroeconómico multianual (en el Perú se trata del Marco Macroeconómico Multianual). Esto ayuda a darle estabilidad a las cuentas fiscales, y por lo tanto a la economía en su conjunto.
- No obstante, lo anteriormente dicho, existen planes cuyas visiones superan los tres años, particularmente si hablamos de planes estratégicos. La lección que se obtiene es que la programación de proyectos exige sus propios plazos técnicos y estos superan fácilmente el horizonte de tres años. Debe buscarse la forma de que se pueda trabajar con un horizonte de 5 años, el cual sería un horizonte más adecuado, y concordar los primeros tres años con presupuesto público.
- El programa de inversiones es uno operador del plan. Existen otros instrumentos, pero el programa de inversiones lo es para entregar una propuesta aproximada para que presupuesto público termine de ajustarla a los techos reales y no únicamente los estimados.
- Los programas cuando son mencionados no aparecen en ningún momento como generadores de ideas de proyectos, ni los programas de inversiones se ven como procesos operativos de planes a nivel local o regional. Perú puede cambiar esto.
- Las ideas de proyecto siguen generándose un poco ajenas al propósito del plan y se usa el mecanismo de revisión final de coherencia para establecer si el proyecto debe ser financiado. Esto me parece dispendioso, ineficiente. Perú puede proponer por lo tanto que el programa, que surge del plan, sea quien proponga las ideas de proyectos. Cada proyecto que se prepare arrancará con una preaprobación dentro del programa y por lo tanto del plan.
- Revisión anual de avance y ajuste de metas es una práctica extendida, y este es ciertamente el camino que se propone seguir

- Programación de inversiones estructurada alrededor de las prioridades del plan. Este concepto está implícito en otros países, aunque no cuenten con el instrumento programa de inversiones propiamente.
- Transparencia es un concepto extendido. Los cuestionamientos se modulan en tanto se produce acceso total a la información pública. Mejor aún si se produce alguna participación a nivel parlamentario, o ciudadano. Estos aspectos son importantes y propongo que la programación sea un instrumento muy transparente, y permita ser un fórum para oír opiniones sobre los proyectos dentro del programa.

En Perú hemos hecho un intento de programación multianual de proyectos de inversión pública entre los años 2008 y 2010 que vale la pena mencionar. El resultado no fue una herramienta de programación adecuada. También hemos tenido la experiencia de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales a partir del año 2000 pero lamentablemente tuvo leve impacto en la organización de presupuesto y estructuración de cartera pública de inversiones. Finalmente, los nuevos esfuerzos de CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) en los últimos meses está dirigiéndose a un esquema de planificación orientado a hacer de la planificación una herramienta relevante en el ejercicio de gobierno. Así tenemos entre las principales mejoras las siguientes:

- Se mejorará el acceso a la información para estructurar indicadores relevantes y oportunos. En este sistema se miden las brechas, así como indicadores de gestión.
- Planes que entregarán prioridades entre los servicios públicos, lo cual será útil para estructurar asignaciones presupuestales, particularmente las de inversiones.
- Una visión de mediano plazo, comenzando en una visión de tres años, pero con herramientas de previsión de problemas y necesidades.
- Información y gestión totalmente transparente y de acceso público.

Dentro del esquema de la vinculación entre el plan y el programa es clave el aporte de prioridades que aporta el planeamiento. Actualmente las prioridades están dictadas por las brechas de acceso a los servicios básicos. Sin embargo, en otros países están trabajando en otro tipo de objetivos, tales como

“oportunidades de desarrollo o mejora y qué problemas se ha detectado”. Este concepto ha aparecido en Perú cuando se reciben propuestas de gobiernos subnacionales por proyectos productivo, por puesta en valor de monumentos, por capacitaciones. Esta línea de objetivos debiera desarrollarse en forma paralela al de brechas y necesidades básicas, es una visión más completa de las opciones que tiene Perú y ciertamente beneficiaría mucho a la población ver crecer sus capacidades y sus oportunidades.



Capítulo 6.

ASPECTOS DE DISEÑO QUE VINCULAN AL SISTEMA DE INVERSIONES A OTROS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS, A LOS SISTEMAS FUNCIONALES, Y FUNCIONARIOS CLAVES DENTRO Y FUERA DEL PROPIO SISTEMA DE INVERSIONES

6.1 Identificación de los sistemas administrativos claves para la implementación de la Programación Multianual de Inversión Pública.

Los sistemas administrativos pueden tener distinto nivel de inferencia en el PMI, por lo tanto, es preferible enumerarlos y establecer una mirada de qué tan importante y en qué aspecto son claves para el PMI.

6.1.1 Gestión de recursos humanos.

PMI se concepto nuevo en el Perú y será importante contar con gente capacitada en los ministerios y empresas estatales nacionales, también apoyando en la gestión de PMI en los gobiernos regionales y gobiernos municipales. Estas mayores capacidades significarán tener incentivos para ir a trabajar en zonas lejanas y esto se puede lograr en parte con una carrera pública efectiva, contrataciones estables, juego de incentivos adecuados.

Acompañando a estas mayores capacidades también tendrá que revisarse con ayuda del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos una adecuada definición del perfil del puesto, para asumir el puesto de jefe y analista de OPMI – Oficina de Programación Multianual de Inversiones – y de jefe y analista de UF – Unidad Formuladora – en un gobierno local, distrital o provincial, gobierno regional o gobierno nacional, calificado según grado de complejidad y costo del proyecto típico para cada tipo de puesto.

La tremenda debilidad en la definición de estos perfiles fue un factor importante en la caída de la calidad de los proyectos en el SNIP.

6.1.2 Sistema Nacional de Abastecimiento

Abastecimiento en una entidad se encarga o participa de manera protagónica en todas las compras. El INVIERTE.PE prepara proyectos para ser ejecutados para aliviar problemas de acceso a ciertos servicios público. Históricamente tenemos un conjunto de incentivos sesgados en contra de los proyectos de inversión dentro de los sistemas de abastecimientos de la Oficinas

de Administración de los Ministerios y otras Entidades. Abastecimiento también ve la provisión de los insumos de gastos corrientes, reposiciones, mantenimiento como reparaciones, pago de salarios y otras urgencias cotidianas. Al final son estas compras las que la oficina de abastecimiento atenderá primero, postergando los pedidos, urgentes o no, hechos por los operadores de proyectos. Por esta razón se demanda que un proyecto grande tenga su unidad ejecutora, logrando incrementar el costo de administración del proyecto.

Se han dado soluciones intermedias como son la creación de una unidad de ejecución de proyectos, lo que, si bien agrega una unidad ejecutora adicional, lo hace para ejecutar más de un proyecto, y de esta forma la ejecución se hará más acorde con los plazos estimados en el contrato, y con el estudio de preinversión.

Por otro lado, abastecimiento tiene que proveer para que la nueva capacidad de servicio creada cuando el proyecto se haya concluido. Son notables, de mala forma, los casos en que proyectos concluidos tardan en iniciar sus operaciones y los servicios proyectados no se producen. Muchas veces abastecimiento no prevé a tiempo la conexión del agua, la luz, el teléfono, el internet, la guardianía, la limpieza y así, una serie de servicios básicos. Además, está el abastecimiento de insumos operativos, contratación de personal, entre otros.

Clave para la ejecución y para la operación de proyectos.

6.1.3 Presupuesto Público

Una PMI bien hecha provee información sobre los presupuestos anuales que necesita, así como la fecha en que comienza a necesitarlos y para qué propósito. La PMI depende de una adecuada programación presupuestal para que los propósitos de ejecución eficiente se cumplan. Idealmente la PMI provee el presupuesto multianual de su entidad pública, una vez estipulados la programación multianual de los presupuestos, se ajusta la PMI, y el problema de la asignación multianual de presupuesto quedaría resuelto.

Actualmente hay mucha ineficiencia y desconfianza en el MEF lo cual impide una coordinación de este tipo entre ambos sistemas, y lo que resulta es en una duplicación de esfuerzos en la programación presupuestal.

6.1.4 Tesorería

En tanto que Tesorería administra y da estructura a los fondos públicos que irán a presupuesto de inversiones y de operación y mantenimiento, es un sistema clave en la ejecución y operación de los proyectos públicos. Pero esto Tesorería lo hace cumpliendo parámetros del MMM y de asignación presupuestal del Sistema de Presupuesto Público. En otras, palabras, es vital, pero no toma decisiones.

6.1.5 Endeudamiento Público

Clave para ver el financiamiento de proyecto mediante alguna fórmula de endeudamiento, interno o externo, y así ampliar el techo presupuestal para la ejecución de proyectos. La Dirección General de Endeudamiento Público y Tesoro administra también techos de recursos según dicte el MMM. Al establecerse un techo de endeudamiento para proyectos de inversión global para el país, se han visto la necesidad de crear un sistema de asignaciones que en principio es muy parecido primero que pide primero que se atiende. Pero luego viene el debate de las prioridades y se establece la lista definitiva. No sólo es la discusión en cada año la que resuelve estas asignaciones, también se logran mediante acuerdos multianuales de país con Banco Interamericano, Banco Mundial, GIZ, JICA y algún otro. Estos acuerdos obligan a que se dé prioridad a sus proyectos cuando en la programación multianual. Luego les toca ir ajustando según ejecución efectiva de cada proyecto. Esta discusión es muy interesante al ser una instancia donde se da un debate multisectorial de prioridades.

Los gestores de proyectos de inversión deben ser previsores para lo cual la herramienta de la PMI es útil, así podrán hacer la solicitud para el espacio de endeudamiento con antelación, y lograr la reserva.

6.1.6 Contabilidad

Dadas las reglas contables, el Sistema de Contabilidad no juega un papel clave directamente en la gestión de proyectos o de la PMI. Sin embargo, existen motivos para desarrollar un vincular mayor entre estos dos sistemas. El registro patrimonial que lleva adelante el área contable no ha sido aún aprovechado bien por el Sistema de Inversión Pública. El valor patrimonial es usado para muchos temas económicos, uno de ellos siendo el cálculo de valor residual de un

proyecto, otra es el cálculo de costos de mantenimiento, y otra el valor del rendimiento del capital del estado. También se puede mencionar que en el aspecto normativo queda pendiente una revisión del concepto de mantenimiento, si debe ser continuar siendo considerado gasto corriente o se puede considerar como gasto de inversión. Esto tendría un enorme impacto en los gastos de inversión pública.

6.1.7 Inversión pública

PMI constituye el armazón central de Inversión Pública

6.1.8 Planeamiento Estratégico

Clave, de aquí vienen los datos, brechas y otros indicadores, sobre todo, prioridades nacionales. Si comprendemos la importancia de mantener actualizada la información de brechas de acceso a servicios básicos, y de otras metas nacionales, entonces la PMI mantendrá actualizada sus prioridades de gasto y de clase de proyectos. Con esta actualización además se pueden sacar conclusiones sobre la efectividad de las inversiones en ampliación de servicios, permitirá enfatizar acciones de gobierno, y del sector privado, para ayudar a solucionar estas necesidades.

6.1.9 Defensa Judicial del estado

Este sistema administrativo no en los diagramas de procesos de la gestión de inversiones ni de la formulación de PMI. Sin embargo, durante la ejecución es casi una regla que habrá reclamaciones del proveedor que terminan resolviéndose en un arbitraje. Es conocido que rara vez gana el estado estos arbitrajes resultando en sobre costos, y retrasos en la ejecución. Está claro que se deben mejorar varios aspectos para que mejore también la defensa del estado en esta materia. Es un factor importante para mejorar la previsibilidad de los finales de ejecución y por lo tanto de los inicios de servicios.

6.1.10 Control

Clave para la PMI y la gestión de proyectos. Cuando ocurren sobre costos por fallas de gestión o por actos de corrupción, hecho que muchas veces se acompañan, tenemos impactos en la fecha de servicios y en las coberturas de los mismos. Ciertamente, los procesos de inversiones si deben ajustarse mejor para facilitar la acción de control, y viceversa cuando sea necesario. Hay actualmente mucho interés de la Contraloría General de la República para hacer

seguimiento a los proyectos, y el sistema de seguimiento del PMI, y del seguimiento de los proyectos, son sistemas muy importantes para ellos, y coincidentemente para ir mejorando el *inviert.pe*. La vinculación entre ambos sistemas es de primer orden.

6.1.11 Modernización de la Gestión Pública

Este sistema administrativo es importante pues modernización es innovación, y lograr innovar permite alcanzar mayores eficiencias en la provisión de servicios públicos. Un incremento de eficiencia puede impactar en una reducción de tamaño o postergación la necesidad de ampliar la capacidad de provisión de servicios públicos. Si se moderniza el acceso a la consulta médica, es posible que la posta médica de la zona no sea necesaria aún, o que su tamaño sea menor. Ejemplos como este abundan en todos los sectores. Modernización no es una opción para la inversión pública, es una necesidad muy grande.

6.1.12 Bienes Estatales

Es importante en la gestión de proyectos de inversión pública. Bienes estatales está al centro de la orientación de cuándo y cómo dar de baja los bienes, cómo y cuándo alquilar o comprar, como traspasar eficientemente bienes inmuebles entre entidades estatales. En la medida en que las normas para este efecto sean claras y eficientes, los proyectos saldrán fortalecidos.

6.2 Los sistemas funcionales claves para la implementación de la Programación Multianual de Inversión Pública.

Los Sistemas funcionales se describen en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo¹⁵:

Artículo 45.- Sistemas Funcionales

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema.

¹⁵ Ley 29158, promulgada en diciembre de 2007.

Los responsables de operar los sistemas funcionales son los ministerios, estableciendo ellos los sistemas para el cumplimiento de sus funciones. Dichos sistemas pueden ser de entera responsabilidad de un ministerio o puede tener espacios de responsabilidad compartida con otro ministerio. En el reglamento de cada ministerio se establecen los sistemas, con su descripción de

Lista de ministerios en la LOPE:

1. Ministerio de Agricultura
 2. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
 3. Ministerio de Defensa
 4. Ministerio de Economía y Finanzas
 5. Ministerio de Educación
 6. Ministerio de Energía y Minas
 7. Ministerio del Interior
 8. Ministerio de Justicia (4)
 9. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (5)
 10. Ministerio de la Producción
 11. Ministerio de Relaciones Exteriores
 12. Ministerio de Salud
 13. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
 14. Ministerio de Transportes y Comunicaciones
 15. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- Luego se agregaron**
16. Ministerio del Ambiente
 17. Ministerio de Cultura
 18. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

propósito, transparencia y sujeción jerárquica. Véase recuadro para ver la lista de los ministerios, vigentes al momento de la aprobación de la LOPE, y creados posteriormente:

Los sistemas funcionales son claves para el PMI. Los Sistemas Funcionales definen los servicios que el Estado debe brindar a la población. Las inversiones que se inscriben en el PMI representan la visión de desarrollo de estos servicios. El PMI depende en gran medida de las definiciones de servicios que se deben proveer y a partir de ahí se determina la brecha.

Por ejemplo, si un sistema funcional tiene como meta el acceso universal de agua en las viviendas de Perú, y además determina las variables que determinan la calidad adecuada de la provisión de ese servicio, entonces podremos decir que aquellas familias que no tienen acceso al agua potable, y las que lo tienen, pero no tienen potabilidad suficiente, presión suficiente, ni horas de servicio suficientes son viviendas con carencia en el tema de agua potable. Sea porque no tiene el servicio, o porque dicho servicio es insuficiente en calidad, negando así su objetivo. Los sistemas funcionales rigen así los destinos de la salud, la educación y determinan cuando el servicio es suficiente y se puede calcular cuando no lo es.

Los sistemas funcionales son los que finalmente ejercen la PMI, y por lo tanto están al centro de su propósito y al centro de su ejecución, tanto en la parte propositiva como en la parte ejecutiva. Hay, sin embargo, un sistema funcional importante para la vigencia y sostenibilidad del PMI. Ésta es la visión que maneja el MEF acerca del sistema administrativo de inversión pública y la valoración que le otorgue al valor agregado de dicho sistema. En caso que no se comprenda o no se aprecie, o resulte lo contrario, entonces se dará impulso a las posibilidades analíticas y de gestión que ofrece la programación multianual, o de lo contrario se olvidarán y será simplemente un proceso sofisticado de hacer presupuestos trienales.

6.3 Los actores del aparato público claves para la implementación de la Programación Multianual de Inversión Pública y los actores del aparato público claves para la implementación de la Programación Multianual de Inversión Pública.

Los actores centrales son las siguientes.

El Ministro de Economía y Finanzas. Es él quien es la cabeza del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – INVIERTE.PE, y ejerce ese papel a través de la DGIP. El ministro debiera manejar el concepto de un sistema que brinda y orienta al sector público, tanto nacional como subnacional, en la tarea de usar la herramienta de inversión pública para crear soluciones de acceso a los servicios públicos, de combatir la pobreza, de crear las bases del desarrollo sostenible. Ha pasado que históricamente los ministros del MEF no han entendido bien el papel de control de calidad de las inversiones, ni han comprendido por qué es esencial para el mejor aprovechamiento de los recursos de inversión pública en el Perú.

El ministro es así, pieza central en la sustentación de la Programación Multianual de Inversiones.

Dirección General de Presupuesto Público. Las controversias sobre funciones entre esta dirección general y los órganos de planeamiento son de larga data, y preceden a la creación del INVIERTE.PE. Con ella se comparte muchos términos como son: programación multianual (uno de presupuesto, el otro de inversiones); metas, resultados, productos son tres ejemplos más donde presupuesto entiende a los productos de las inversiones como resultados, y

DGIP entiende los servicios incrementales como el resultado. Se están haciendo esfuerzos por unificar criterios, pero a la luz de las directivas de programación conjunta, se puede ver que aún resta camino por caminar. Nuevamente vemos un caso de fallas de diferenciación. Adicionalmente en este caso existe mucha desconfianza en dejar que la propuesta de inversión pública provenga de DGIP que será el llamando a hacerlo en base a la programación multianual. Tiene sentido, ya en Brasil se comprendió que era necesario que su sistema de planeamiento propusiera el presupuesto. El vínculo plan-presupuesto no puede ser dissociado. Invierte.pe hace lo suyo traduciendo las brechas en proyectos multianuales, lo cual es un aporte debido a las técnicas asociadas con la evaluación de la calidad de los proyectos y su vinculación con los objetivos, que deben provenir de los planes.

DGPP es crucial para una buena organización del Programación Multianual de Inversiones. Es importante mejorar los acuerdos de tareas y aportes agregados de cada sistema.

Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal - DGPMDF. El instrumento de programación macroeconómica, el Marco Macroeconómico Multianual – MMM – ofrece entre otros temas, una proyección de ingresos y de egresos fiscales. Es en función de ellos que se estiman los valores de equilibrio para los siguientes tres años para gastos en inversión pública. Ésta es la razón por la cual se orienta la Programación Multianual de Inversiones a únicamente tres años. No sería un pedido excesivo que en este instrumento se plasme un escenario de un par de años más de gasto de inversión pública, en tanto que esto proveería un sustento para 5 años de programación de inversión proyectos públicos. Es una diferencia significativa poder programar hasta el año 5, y no únicamente hasta el año 3. Es cierto que es posible inventar un escenario de 5 años de presupuesto, programar para 5 años de inversiones y luego recortar el tercer año y entregar ese resultado. Resultaría, sin embargo, un aporte para la gestión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones si contara con este escenario de presupuesto de inversiones al año 5 en calidad de escenario tentativo conservador.

DGPMDF podría dar un aporte significativo a la gestión de PMI si se pudiera coordinar una proyección de la variable restricción presupuestal para un total de 5 años.

CEPLAN: aporta información de brecha y metas, y también las prioridades relativas. Éste aporte está a la base del sustento de las brechas, y del diseño de los proyectos orientados a cerrarlas. Por otro lado, CEPLAN debe modernizar las metas de incrementos de capacidades en la medida en que se vayan superando las necesidades básicas en algunas regiones del país.

DG de inversión Privada: aporta posibles rutas de inversión privada para lograr pronto los servicios públicos. La información de servicio público a ser atendida por proyectos APP tiene que ser incluida en la proyección de brechas, y su aporte ser visible. Si no fuera el caso se corre el riesgo de duplicar esfuerzos, o no haber orientado bien las APP.

DG de Inversión privada debe aportar un cuadro trimestral actualizado de posibles fechas de entrada en operación de nuevas capacidades de servicios públicos, para actualizar las brechas y programar mejor la inversión pública realmente necesaria.

SERVIR: sería ideal que participara agresivamente en la capacitación, examen y seguimiento de los profesionales que trabajan en inversiones. Si no se logra una adecuada definición del perfil de puesto de evaluador, de programador del sistema de inversiones, así como del perfil del profesional de los profesionales que ocuparían dichos puestos. La falta de sofisticación vigente en esta materia lleva a una previsible situación de copamiento por personal inadecuado, sin clasificación ni reconocimiento de capacidades. Ha pasado en el pasado que personas de poca experiencia ocupaban puestos en los cuales eran largamente rebasados por los órganos de línea y más aún por las autoridades sectoriales, regionales o locales.

SERVIR puede aportar con una clasificación rigurosa una carrera pública en el área de INVIERTE.PE, lo cual redundaría en una mejora significativa de PMI y de elaboración de proyectos, sea a través de fichas, o de perfiles, de inversión pública.

Los propios sectores con altos montos de inversión: cada uno de ellos estructura sus prioridades y depende de ellos que se tenga un propuesta

coherente y eficiente de solución de acceso a servicios. Los sectores deben comprender, comenzando por el OR, la importancia y racionalidad de su PMI. Así será posible desarrollar propuesta cada vez más sofisticadas de PMI sectorial.

Los gobiernos regionales: Serán los que asignarán según las prioridades nacionales. Si lo hacen tendremos propuestas nacionales coherentes y soluciones más prontas a los servicios declarados de importancia nacional. Un tema, de los muchos que aqueja al nivel territorial, es la debilidad aún de ciertos instrumentos de programación de proyectos múltiples, por otro lado, también presentan aún excesiva concentración de inversiones en zonas más urbanizadas de sus territorios. La distorsión supera cualquier justificación por población. El problema es la ausencia de guías para orientar adecuadamente las inversiones. En caso de los gobiernos locales tenemos una situación similar, con las especificidades de los municipios. Pero en general, estamos refiriéndonos a una situación similar que los gobiernos regionales y las prioridades nacionales.

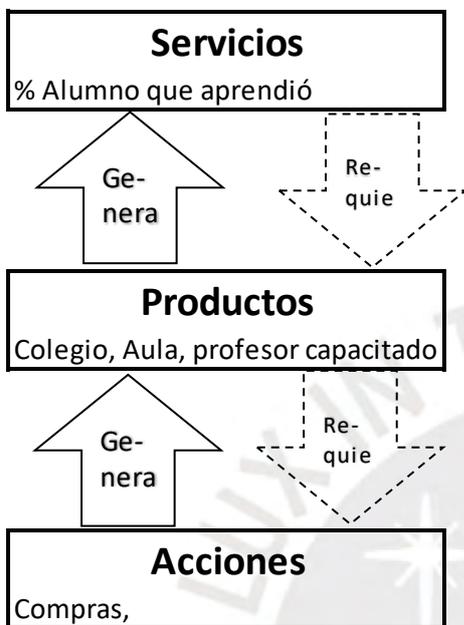
6.4 Vinculación que debe mejorar de manera particularmente urgente: la etapa de ejecución del Programación Multianual de Inversiones.

Se mencionado en este trabajo con bastante insistencia la vinculación entre el programa, el presupuesto, las ideas de proyectos, la antelación que ofrece PMI para preparar proyectos, anticipar necesidades y otras virtudes. Un aspecto no que aún no ha sido mencionado es el de la ejecución del plan. En el Anexo 9. Seguimiento. Propuesta de Evaluación de la Programación Multianual de Inversiones. se precisan algunos elementos que deben tomarse en cuenta a la hora de evaluar los programas de inversión. Estas evaluaciones están estructuradas alrededor de la ejecución oportuna de los proyectos según lo previsto y según reglas de ajuste que las oportunidades presenten, sean éstas positivas o negativas. Es decir, un programa de inversiones tiene que venir con una propuesta de ajuste en caso falte o sobre presupuesto y recursos en un determinado momento.

Además de estos elementos previsores ante el azar, también está el elemento previsor frente la gestión propia de la entidad que ejecutará los proyectos previstos. Asignada la responsabilidad y los recursos, también debe acompañarse de una previsión de capacidades de ejecución. Este medición es

necesaria para llevar adelante un plan de 5 años o un presupuesto anual simple. Para este propósito es bueno presentar un diagrama que integre los diferentes resultados de ejecutar un programa de inversiones.

Diagrama 2. Vinculación entre diferentes niveles de objetivos.



Fuente: Elaboración Propia

Se observa en este simple diagrama la vinculación entre lograr servicios, obtener productos, los cuales están basados en acciones, particularmente compras. Así está claro que un mal proceso de adquisición puede bloquear conseguir un resultado de servicios. Asimismo, un mal diseño de proyecto casi siempre resultará en crear dificultades a las bases de las compras estatales, Una mala supervisión, también lleva a que las compras, entre las que se encuentran las adquisiciones de obras, resulten en frustrar el obtener los servicios y por lo tanto alcanzar las metas de servicios.

En conversaciones y con funcionarios del Ministerio de Salud, y revisando el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) se observa que entre los años 2015 y 2018 (esto podría haber ocurrido antes o después de este período también), las asignaciones presupuestales en el PIA (Presupuesto Institucional de Apertura) del Ministerio de Educación dirigidas a Educación Básica se ejecutaron a un nivel muy bajo. Lo que se concluye es que faltó analizar la unidad ejecutora, o de línea responsable por esta ejecución y

solucionar sus deficiencias ya sea con capacitación, adición de personal, rediseño de procesos o lo que hubiera hecho falte.

Con los fondos del Proyecto de promoción de gestión de inversiones en gobierno regionales y municipios, se logró colocar en más de una docena de gobierno regionales profesionales de buen nivel en dichos gobiernos. El resultado fue muy bueno, y se debiera medir por el superior porcentaje de ejecución y también por la mejor calidad de las inversiones. Nuestra sugerencia es que se insista con esta metodología que finalmente aportaba capacidades de ejecución y oportunidades de desarrollo no vistas antes en los gobiernos regionales.



CONCLUSIONES

En cuanto al cambio de sistemas de inversión pública. La Programación Multianual de Inversiones es parte central del SNPMGI, nuevo modelo de gestión de inversiones públicas que reemplaza al Sistema Nacional de Inversión Pública (el SNIP), donde los proyectos de inversión pública pasan por los mismos procesos con la gran diferencia de énfasis.

En ese sentido, con el nuevo sistema se privilegia el proceso de identificación del mismo. El modelo de brechas sin atender es una fórmula para identificar ideas de proyectos y que luego se formulan y evalúan de manera más simple que en el anterior sistema. El concepto de Programación Multianual de Inversiones estaba también en el anterior sistema, pero le faltó orientación. Así se subraya el hecho que lo que se ha producido es un cambio de énfasis.

Potencialidad no realizada. La Programación Multianual de Inversiones tiene un gran potencial como herramienta para ayudar a la eficiente asignación de recursos orientados a la inversión pública. Ofrece previsión en la preparación de proyectos de calidad, lo que a su vez redundaría en una inversión pública que produciría impactos positivos en el Producto Bruto Interno y en el bienestar de la población. Una buena PMI también facilitaría la asignación de recursos presupuestales al orientar la programación presupuestal anual hacia proyectos que realmente lo requieran y en la cantidad más a la medida. También, una buena PMI facilitaría el inicio de operaciones al evidenciar probable fecha de término del proyecto y por lo tanto señalar cuándo es el momento más adecuado para iniciar acciones preparatorias al inicio de utilización de las nuevas capacidades de dar servicio.

Así las acciones orientadas a activar el servicio se podrían comenzar antes, ya que incluso sólo el proceso de contratar personal toma tiempo y se podría iniciar con tiempo. Una buena programación multianual permite ver con tiempo las asignaciones de gasto corriente, de IOARR o de estudios que se necesitarán y poder gestionarlas. Confrontar las limitaciones de dar servicio con las inversiones harán más visibles las necesidades y los beneficios de la

innovación en los servicios públicos para lograr brindar los mismos con mayor eficiencia y eficacia con ellos.

Orientar a brechas de servicios permite dar sentido a las necesidades de inversión pública. Cuando la prioridad que justifica una inversión pública hace visible el servicio al cual está orientado, su necesidad queda transparentada. Hablar en términos de servicios público, de beneficio público, hace más evidente la utilidad urgente, importante, o mediana que pueda tener una inversión.

Al viceministerio de hacienda y a la dirección de presupuesto les falta claridad sobre el aporte de la dirección de inversiones. A su vez dicha falta de claridad se refleja en los especialistas de inversiones y los usuarios de ambos sistemas. Los términos empleados para describir sus tareas no han ayudado a la distinción. La similitud de términos empleados es reflejo y causante de esta confusión. Programación Multianual de Inversiones es considerada como contenida dentro de la programación multianual presupuestal, a tal punto que se ha determinado que la programación de proyectos también es de tres años. No se entiende el valor agregado de la programación de inversiones.

Otro término que debe ser mencionado en este contexto es el de metas. Metas físicas tiene presupuesto, y metas aparecen también en la programación multianual de inversiones. Incluso se sugiere, en la directiva conjunta de ambos sistemas, que se pueden utilizar las metas de presupuesto por resultados en la programación de inversiones. Las metas de uno no sirven al otro. Presupuesto por toda su preocupación de bienestar, ha recalado fuertemente en metas físicas, en productos. Especialistas de la DGIP también han abrazado este concepto y han limitado así el alcance de la PMI. Si no hay distinción, lo que ocurre es confusión, pérdida de calidad del trabajo, pérdida de oportunidades.

Por el lado de inversiones, los procesos deben ser transparente para todos, operadores y público en general, de tal manera que sus aportes se manifiestan en la proyección de metas, las cuales deben darse siempre en unidades de servicios públicos. De tal manera que es en base a estos objetivos de servicios públicos es que se hace la programación de inversiones, con una visión integral de los factores que afectan el tamaño de la brecha, definido como diferencia entre demanda por el servicio y acceso a servicios, capacidad de la oferta real de tales servicios.

La visión de mediano plazo no es figurativa, sino esencial para hacer de la PMI un instrumento efectivo y que su aporte a la programación presupuestal de inversiones sea clave, que es el punto de partida en cuanto a contenido y objetivos. Sólo sí se derivan los productos y demás elementos de gestión tan necesarios.



BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política del Perú. Lima: Sistema Peruano de Información Jurídica/Ministerio de Justicia, 2016.

Sobre Sistemas Administrativos

Resolución Directoral 006-2016-JUS/DGDOJ. Dirección General de Desarrollo de Ordenamiento Jurídico, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Guía sobre la Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público. Lima: Ministerio de Justicia, 2016 06 08, promulgado.

Decreto Legislativo 1439. Sistema nacional de abastecimiento. 2018 09 16, publicado.

Ley Marco 28112. Ley marco sobre la administración financiera del sector público. 2003 11 28, publicado.

Ley 28411. Ley general del sistema nacional de presupuesto. 2004 12 08 publicado.

Decreto Legislativo 1441. Decreto legislativo del sistema nacional de tesorería. 2018 09 16 publicado.

Decreto Supremo 130-2017-EF. Aprueban texto único ordenado de la ley general del sistema nacional de endeudamiento. 2017 05 08 publicado.

Decreto Legislativo 1438. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad. 2018 09 16 publicado.

Decreto Legislativo 1452. Decreto legislativo que crea el sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones y deroga la ley n° 27293, ley del sistema nacional de inversión pública. 2016 12 01 publicado.

Decreto Legislativo 1432. Decreto legislativo que modifica el decreto legislativo número 1252, decreto legislativo que crea el sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones y deroga la ley número 27293, ley del sistema nacional de inversión pública. 2018 09 16 publicado.

Decreto Supremo 242-2018-EF. aprueban texto único ordenado del decreto legislativo número 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. 2018 10 30 publicado.

Decreto Legislativo 1088. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Ley 28522. Ley del sistema nacional de planeamiento estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). 2005 05 23 promulgado.

Decreto Legislativo 1068. Decreto legislativo del sistema de defensa jurídica del estado. 2008 06 28 publicado.

Ley 27785. Ley orgánica del sistema nacional de control y de la Contraloría General de la República. 2002 07 23 publicado.

Ley 30742. Ley de fortalecimiento de la contraloría general de la república y del sistema nacional de control. 2018 03 28 publicado.

Ley 27658. Ley marco de la modernización de la gestión del estado. 2002 01 17 promulgado.

Ley 29751. Ley general del sistema nacional de bienes estatales. 2007 12 14 publicada.

Otras normas legales.

Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 2007 12 20 publicada.

Decreto Legislativo 1276. Decreto legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal del sector público no financiero. 2016 12 23 publicado.

Resolución Directoral 001-2018-EF/63.01. Directiva general del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. 2019 01 23 publicado.

Resolución Ministerial 036-2018-EF/15. Resolución Ministerial que aprueba la Directiva para la Programación Multianual que regula y articula la fase de Programación Multianual del Sistema Nacional De Programación Multianual y Gestión de Inversiones y la fase de Programación del Sistema Nacional de Presupuesto. 2018 02 06 publicado.

Otro Material Bibliográfico

Díaz Flores, Manuel; González Acolt, Roberto; Oropeza Tagle, Miguel Ángel; El Proceso Presupuestario en México. Revista Universo Contábil, vol. 7, núm. 1, enero-marzo, 2011, pp. 144-158. Blumenau, Brasil: Universidad de Regional de Blumenau.

Dirección General de Presupuesto Público. Guía – Formulación del Presupuesto Multianual del Gasto Público (2013-2016). Lima: Dirección General de Presupuesto Público/Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

Dirección Nacional de Planeamiento. “Planeación y la programación de Inversiones en Colombia”. Taller Internacional “Intercambio de experiencias de sistemas de seguimiento y programación de inversiones: Brasil- Chile, Colombia-Perú”, Lima, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Subdirección de

Proyectos e Información para la Inversión Pública, Departamento Nacional de Planeamiento, 2010.

Lara, L., Valenzuela, X., Orrego, C., Nelis, N. Proceso de Formulación Presupuestaria, experiencia de Chile. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES, sin fecha.

Ministerio de Desarrollo Social. Ciclo de vida de los proyectos. Santiago: División de Evaluación Social de Inversiones, Ministerio de Desarrollo Social, 2017,

Ministerio de Justicia y SERVIR. Guía sobre el sistema administrativo sobre Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público. Lima: Ministerio de Justicia / Servir, 2016.

Sistema Nacional de Inversiones. Glosario. Santiago de Chile: Sistema Nacional de Inversiones-Ministerio de Desarrollo Social, 2017.

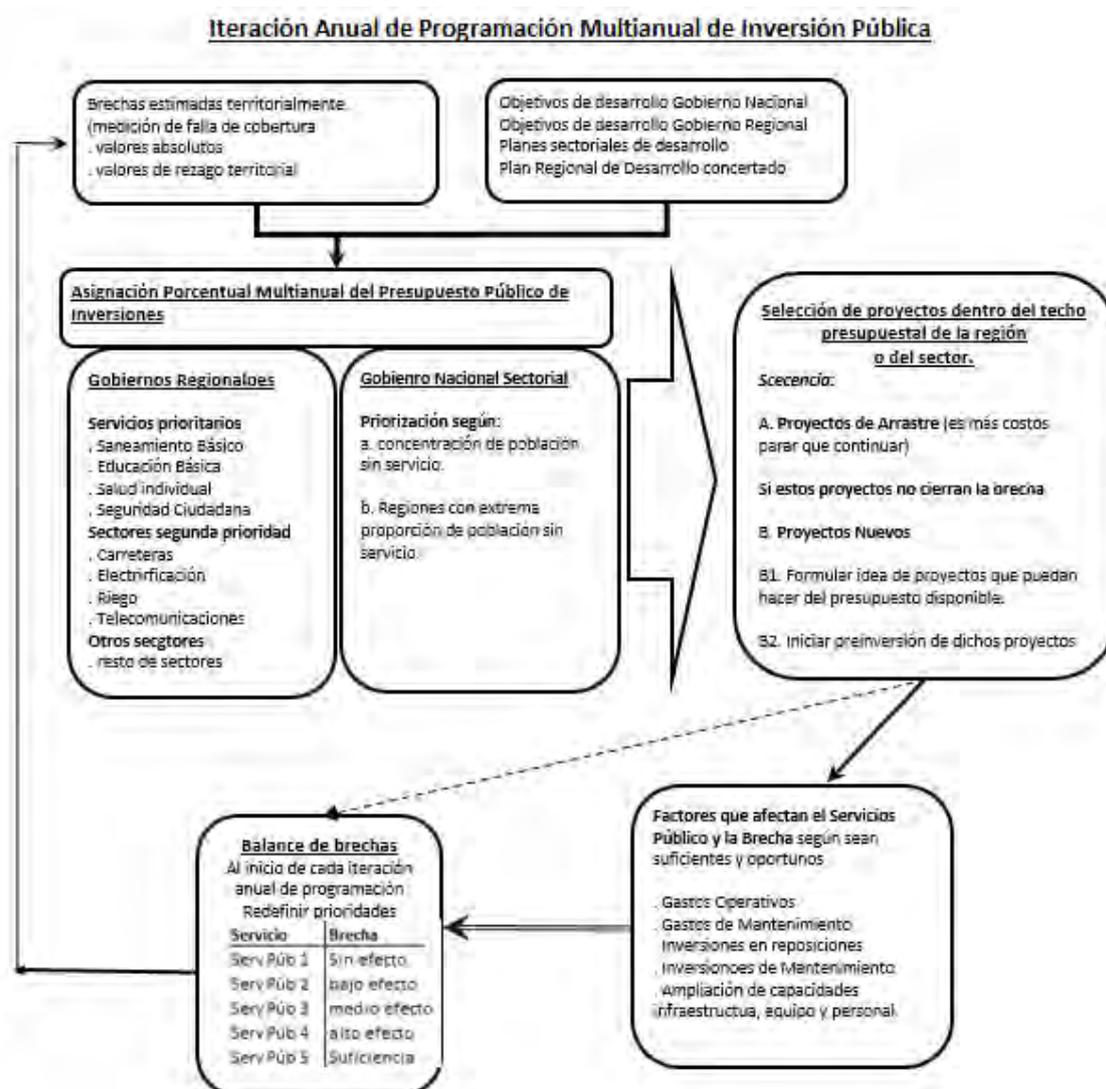
Tomasic, V. (editor). Un Mejor Estado para Chile. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, y el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, 2009.



ANEXOS

7.1 Anexo 1. Secuencia de iterativa de la programación.

Diagrama 3. Flujo conceptual de la Programación Multianual de Inversiones



Fuente: Elaboración propia

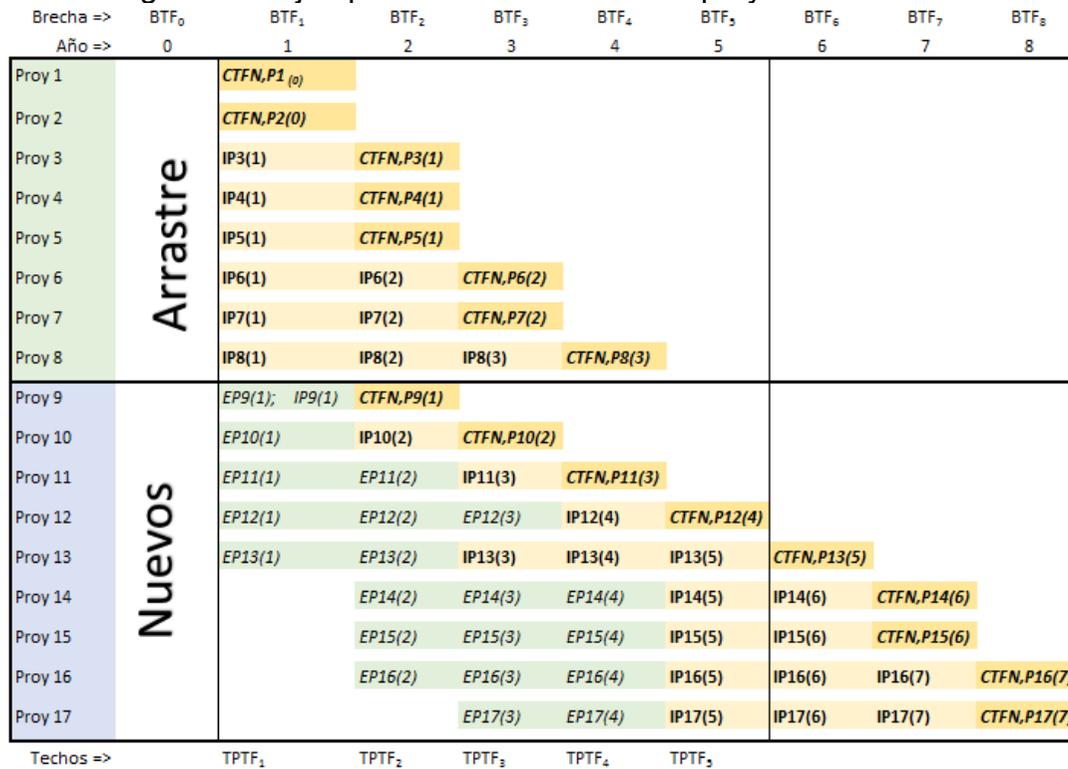
El diagrama conceptual no contiene fechas, más bien se concentra en establecer secuencias en las los objetivos, entre los hitos de una Programación Multianual de Inversiones. Es particularmente importante establecer la medición de brechas de acceso a servicios, y entender de qué manera este objetivo está basado en el logro de otros resultados previamente.

De este modo se ve de qué forma la asignación presupuestal precede a la selección de proyectos de inversión pública, y cómo de ahí se obtienen finalmente el nuevo balance de brechas.



7.2 Anexo 2. Matriz de gasto en proyectos de inversión pública

Diagrama 4. Ejemplo teórico de cartera de proyectos.



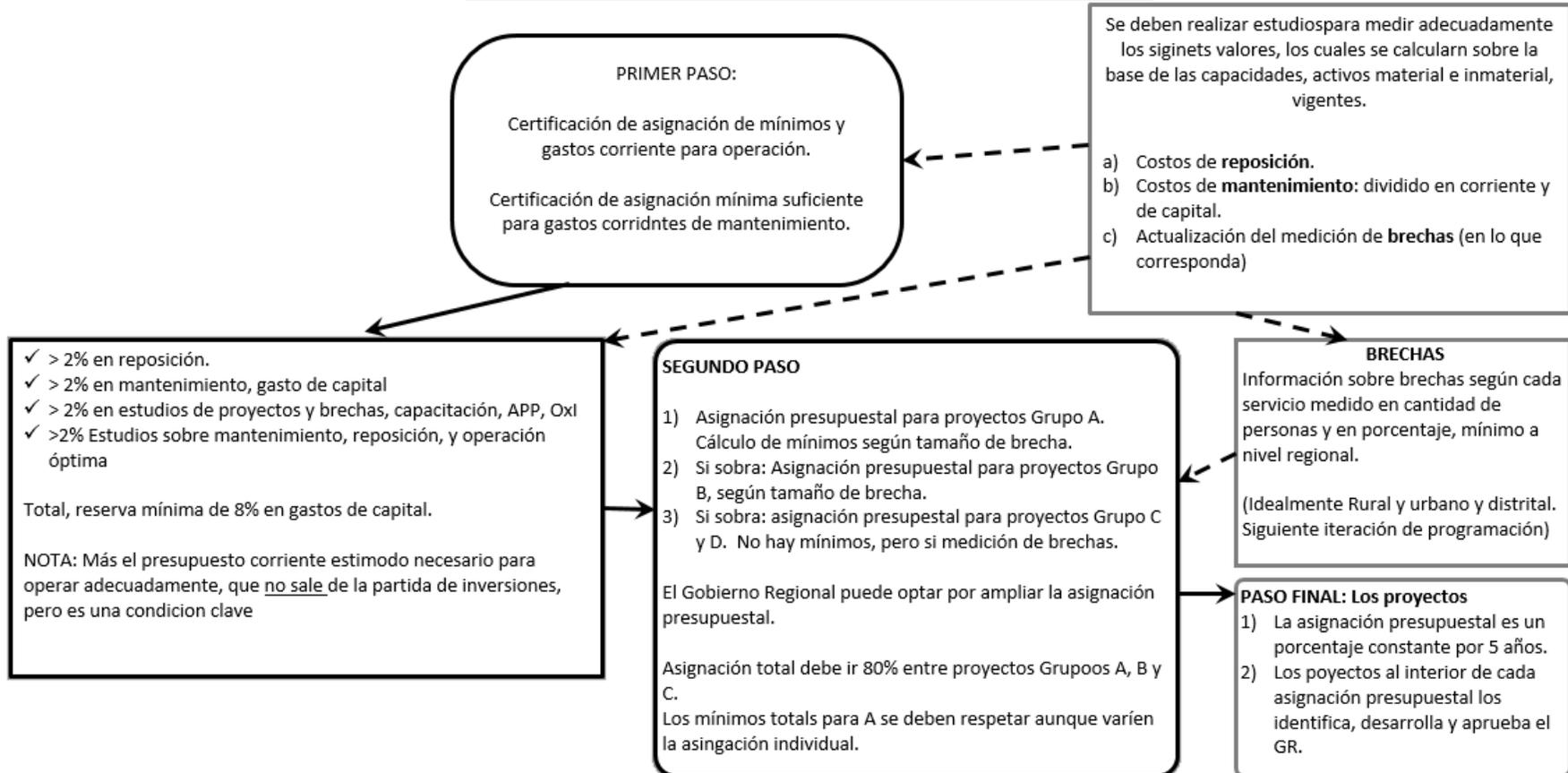
Fuente: Elaboración propia.

Muestra que a pesar de su aparente complejidad, si es posible presentar ordenadamente proyectos de arrastre (PMI estático) y proyectos nuevos (al nivel que se encuentren de su preparación, mucho de ellos ideas de proyecto), con lo cual alcanzamos un PMI dinámico.

7.3 Anexo 3. Diagrama distribución del presupuesto de inversiones

Diagrama 5. Modelo de Distribución de Presupuesto de Inversiones

Distribución presupuesto de Inversiones



Fuente: Elaboración propia.

Este modelo de distribución presupuestal propone el uso de rangos indicativos, dando libertad al operador a que acomode lo mejor posible sus recursos. Pero, este modelo también cuenta con rangos de libertad, más allá de los cuales debiera ser imposible asignar recursos a menos que se gestione una excepción. Las asignaciones propuestas son críticas al buen funcionamiento de las entidades estatales, y el no haber gastado cantidades mínimas suficientes en mantenimiento han resultado en pérdidas millonarias al erario.



7.4 Anexo 4. Articulación programación inversiones y presupuesto.

Representación y definición de articulación de la propuesta de programación multianual de la inversión pública dentro del proceso de planeamiento y presupuesto público. Incluye la aplicación del ciclo de inversiones y sus diferentes etapas. El proceso de planeamiento y la Programación Multianual de Inversiones y las prioridades transversales.

7.4.1 La meta ambiental de emisión de CO₂.

El planeamiento es una estrategia de gestión. Se puede hablar de previsión, orientación a objetivos, pero un ingrediente importante es la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, entre los diferentes ministerios, de los objetivos nacionales. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) comprende bien esta tarea de coordinación, y lleva adelante esfuerzos por orientar hacia los problemas centrales del país. Otra dificultad es hacer del planeamiento una herramienta fundamental en la gestión abandonando posiciones donde planeamiento era un ejercicio ideal pero ajeno a la realidad de la gestión pública.

CEPLAN tiene algunos referentes en base a los cuales orienta las coordinaciones intersectoriales y las intergubernamentales:

- A. Análisis de variables sociales y económicas fundamentales. Situación actual, prognosis de desarrollo, impacto en la calidad de vida de la población. Esta información la elabora directamente CEPLAN, con apoyo de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), los sectores y otras fuentes.
- B. Prioridades del Gobierno Nacional que establecen las orientaciones que deben ser tomadas en cuenta por todos los sectores y gobiernos subnacionales. El gobierno en vigente determina ciertas prioridades fundamentales para orientar la planificación.

Actualmente CEPLAN ha considerado como fundamental la identificación de brechas de servicios públicos como fundamentales para delinear los planes de desarrollo. Las brechas pueden tener sin embargo ciertas diferencias entre ellas:

- A. Brecha de acceso a servicio básico. Hay servicios que se consideran deben ser de acceso universal para atender necesidades básicas, tales como el agua potable y desagüe, la salud, la educación, y que el estado es el proveedor principal, aunque no exclusivo. Así donde exista población con dificultad de acceso a estos servicios el estado está compelido a corregir las fallas de acceso, e intentar en lo posible que el 100% de la población acceda a estos servicios.
- B. Brechas de acceso a servicios económicos. Son necesidades importantes para el funcionamiento social, pero críticos para el funcionamiento económico. Tales son: el transporte (personas y mercancías), las telecomunicaciones, la electricidad, el acceso al agua de riego,
- C. Brechas transversales. Estas brechas y son tan importantes que el gobierno peruano ha identificado la necesidad de cumplirlas para garantizar sostenibilidad económica del país. Estos casos son:
- Medio ambientales.
 - Tecnología, su implementación y desarrollo

La clasificación de social o económica no implica que lo sean a exclusividad. Los temas sociales descritos tienen claros impactos económicos, y a su vez los servicios económicos tienen fuertes impactos sociales.

Es importante resaltar ahora la situación de las brechas transversales. Las brechas sectoriales, sean éstas sociales o económicas, están a cargo de un ministro sectorial a quien se le asigna dichas funciones. Es el gestor normativo y a la vez es el responsable operativo para lo cual utiliza su asignación presupuestal. El logro de estas metas lo puede hacer mediante las ejecuciones directas (contratando proveedores), o mediante transferencias a gobiernos subnacionales, o con participación privada. El caso de Medio Ambiente cuyas brechas con transversales y son de importancia para cada sector y cada unidad de gobierno subnacional, es el ministerio normativo en temas ambientales, pero el gasto y operación para lograr sus metas están compartidas con los sectores, y con los gobiernos subnacionales. No es un gran ejecutor él mismo, sino por intermedio de otra entidad del estado.

En caso del medio ambiente, particularmente en las metas de emisión de carbono, lo que está claro es el volumen de CO₂ que se pueden reducir por año y que ésta sería la brecha transversal de reducción de emisión de carbono, que es una meta específica y medible.

7.4.2 Mecanismos de priorización de la brecha transversal reducción de emisión de CO₂ en la programación multianual

A la hora de decidir impulsar este concepto transversal en la inversión pública se debieran seguir los siguientes pasos:

- A. Valorizar la reducción de emisión de CO₂ a la hora de calcular los beneficios de un proyecto.

Esto ya fue hecho al introducir un precio al carbono recientemente en la formulación de proyectos.

Queda por implementar la comprensión de este concepto ya que no debe ser pasivo, mirando únicamente que beneficio adicional puede haber ocurrido en la ejecución u operación del proyecto. También debe mirarse proactivamente viendo un posible incremento en los costos, pero aumentando el beneficio al optar por variantes en la ejecución u operación del proyecto público que induzcan a un mayor ahorro de emisión de CO₂.

- B. Tener un cálculo estimado para cada tipo de proyecto de los ahorros medios y los ahorros máximos posibles de emisión de carbono. De esta manera sería de fácil aplicación y se introducirían en los estudios de preinversión.
- C. Estructurar brechas específicas de proyectos de inversión pública, y, es más, brechas específicas por tipo de proyecto para que cada sector tome las medidas que corresponden para acelerar la obtención de la meta de emisión esperable.

Finalmente, entre las variables que se introducen en los proyectos para priorizarlos, deberá incluirse el de impacto en emisión de carbono como un criterio puntuable. Esta priorización es aplicable dentro de un tipo de proyectos orientados al mismo servicio y básicamente al mismo lugar geográfico.

7.5 Anexo 5. Articulación de planes, programación y formulación de proyectos.

Tabla 11. Articulación entre Planeamiento, Programación y Proyectos.

Diagrama de articulación entre Planeamiento, Programación y proyectos		
CEPLAN	PMI	Proyecto
<ul style="list-style-type: none"> •Información •Coordinación •Capacitación •Establece prioridades <p>•PLAN marzo</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Usa Información •Capacidades •Brechas •Usa prioridades •Consistencia <p>•PROGRAMA marzo</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Idea •Formulación y aprobación •Agrega al programa •Presupuesto •Ejecución •Evaluación •Lecciones <p>•Actualiza continúa del programa</p>

Dicho de manera breve:

- CEPLAN ordena y captura la información sobre brechas. Ahí tienen que estar las brechas de emisión en proyectos públicos que se quiere cerrar. CEPLAN también provee de las prioridades, las cuales son la expresión del gobierno de turno y de la situación del país, y por lo tanto temas de estado nacional.
- MEF coordina, norma y apoya la formulación de los Programación Multianual de Inversiones. Lo sustancial en este ejercicio es logra identificar los proyectos nuevos que se deben formular: qué servicio, dónde, quienes, cuándo, tecnología ambiental y otras.
- Las Unidades Formuladoras formulan únicamente los proyectos que la programación ha identificado, ajustándose a los criterios normados por MEF.

7.6 Anexo 6. Sobre la Vinculación de la Programación con Presupuesto Público

La Tabla de tiempos.

Usaremos como guía la Tabla con la Iteración anual del PMI. El objetivo de la tabla es vincular las diferentes actividades, algunas secuenciales y otras en paralelo, de tres propósitos: la formulación del PMI, el seguimiento del PMI, y la formulación y ejecución presupuestal. Estas deben estar adecuadamente calzadas para ser oportunas y eficientes en su accionar.

Comencemos por explicar lo significan cada una de los términos utilizados en cuadro:

PMIt

es la Programación Multianual de Inversiones donde t es el año 1 de la misma. De tal forma si t es igual a 18, entonces 2018 es el año 1 de la PMI formulada. Esta versión de la PMI es la versión de base.

Diagrama 6. Forma tabular de la iteración anual del PMI.

<u>Tabla con la Iteración anual del PMI</u>						
Calendario		PMI preparación	PMI Seguimiento		Presupuesto	
Año 17	Trimestre 1	PMI18				Normas18
	Semest 1		MedB17	SegPMI17	Ejec17	Formul18
	Semest 2	pPMI19	MedB17	SegPMI17	Ejec17	Aprob18
Año 18	Trimestre 1	PMI19				Normas19
	Semest 1		MedB18	SegPMI18	Ejec18	Formul19
	Semest 2	pPMI20	MedB18	SegPMI18	Ejec18	Aprob19
Año 19	Trimestre 1	PMI20				Normas20
	Semest 1		MedB19	SegPMI19	Ejec19	Formul20
	Semest 2	pPMI21	MedB19	SegPMI19	Ejec19	Aprob20
Año 20	Trimestre 1	PMI21				Normas21
	Semest 1		MedB20	SegPMI20	Ejec20	Formul21
	Semest 2	pPMI22	MedB20	SegPMI20	Ejec20	Aprob21

Fuente: Elaboración Propia.

Este es un diagrama que pretende ser práctico, y dar simplemente otra mirada al complejo sistema de PMI que se van renovando. Esta situación no está adecuadamente contemplada en las normas de SNPMGI, pero es una situación por todos observada y resuelta de forma práctica. Sin embargo

también se puede argumentar que asumir esta situación puede permitir crear espacios de evaluación de la PMI que no se está aprovechando debidamente, y podríamos estar en una oportunidad perdida, una limitación a futuros desarrollos del PMI.

pPMIt

es una versión preliminar (por eso el prefijo p) de la PMI donde el año t es el año 1 de la misma. Igual que en la variable anterior, si t fuera 19, estaríamos ante una PMI donde el año 1 es 2019. La diferencia entre **pPMIt** y **PMIt** es que la versión preliminar aporta:

- A. actualización de las brechas realizadas en el año de preparación (t-2).
Por ejemplo, en este caso si t es 19, la actualización de brechas corresponde a las medidas durante el año 2017.
- B. Actualiza la fecha de terminación de los proyectos en ejecución, así como la fecha en que entrarán en operación efectiva a la capacidad prevista.

La versión final de PMI, a la que hemos llamado base, contiene adicionalmente los proyectos nuevos que ya se encuentre formulados o a nivel de idea. Esto completaría la visión de largo plazo en la gestión de recursos de inversión público mediante la PMI.

MedBt

es la actualización de la medición en campo de las brechas existentes en el año t. Por ejemplo, si se miden nuevamente las brechas durante el presente año 2017, entonces esta actividad está identificada mediante MedB17. Esta actividad de actualización de brechas está en manos del CEPLAN, INEI y de cada uno de los sectores, según cuál es la brecha que se esté midiendo. El MEF recibe esta información, no la genera.

SegPMIt

es la actividad de seguimiento de la ejecución del PMI durante el año t. Si estuviéramos en el año 2018, estaríamos haciendo seguimiento al avance y logros del PMI. En un momento dado sólo existe un PMI vigente. Puede estar en preparación una nueva versión del PMI, o puede estar haciéndose seguimiento, pero la nueva versión no se vigente, y se le hace seguimiento únicamente a la vigente. Durante el seguimiento es posible que se hagan modificaciones al PMI cuando se produzcan hechos que lo ameriten. Algunos

ejemplos de estas actualizaciones durante el seguimiento podrían ser las siguientes:

- A. Estudios de preinversión concluidos, se actualizan costos, plazos de ejecución y número de beneficiarios. Esto impacta en el uso de recursos y en el cierre de brechas.
- B. Retrasos en la ejecución de proyectos por problemas presupuestarios. El ejemplo de las demandas adicionales no previstas que significa es esfuerzo de rehabilitación de los desastres causados por las lluvias de marzo son un ejemplo. Luego de este evento sería necesario actualizar los PMI de muchos Gobiernos Regionales y de Gobiernos Locales.
- C. Redimensionamiento de proyectos.
- D. Pérdida de capacidades por fallos de mantenimiento, o limitaciones de fondos operativos.

SegPMI17 está con letras más pequeñas y en itálicas para señalar que aún no está implementado un sistema de seguimiento de PMI este año y posiblemente comience a operar a fines del 2017 o inicios del 2018.

Eject

En el espacio presupuestal, se trata de la ejecución presupuestal del año t. Por ejemplo, Ejec17 se refiere a la ejecución del presupuesto del año 2017. Esto ocurre a lo largo de dicho año. Esta ejecución está a cargo de DGPP del MEF, de cada unidad ejecutora de la administración pública, del SIAF.

Normast

Se refiere al proceso de actualización y emisión de normas presupuestarias para la formulación del presupuesto del año t. Estas actividades no necesariamente cesan en el primer trimestre, pero es donde tienden a concentrarse. También hay normas a lo largo del segundo trimestre, luego de la publicación del Marco Macroeconómico Multianual, y durante el resto del año según haga falta.

Formult

Período de Formulación presupuestal del año t. Por ejemplo, Formul18 es la actividad de formulación del presupuesto del año 2018 durante el primer semestre de 2017. Formalmente, el poder ejecutivo entrega el presupuesto para su evaluación y aprobación al congreso de la República el día 30 de agosto, va

por lo tanto más allá del primer semestre. En términos prácticos la propuesta del ejecutivo está lista en antes para poder pasar los procesos de cierre, aprobación del propio ejecutivo.

Aprobt

Es el período dentro del cual se concluye la aprobación de la propuesta del presupuesto del año t. El congreso aprueba la ley de presupuesto y el ejecutivo emite la ley que entrará en vigencia a partir del año t. Aprob20 significa el período de aprobación y promulgación de la ley del presupuesto del año 2020.



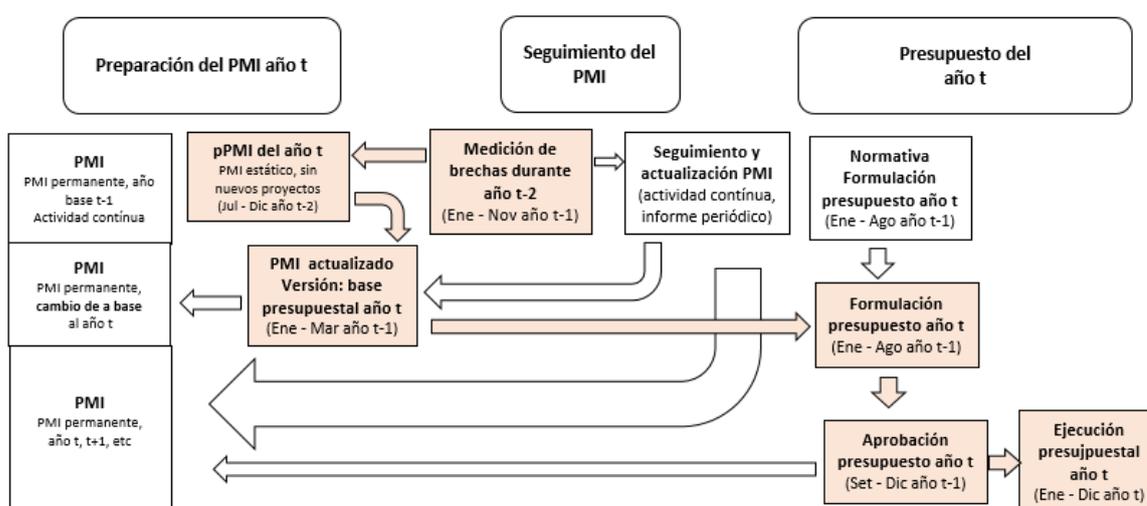
7.7 Anexo 7. Observaciones finales y flujograma

En la tabla el objetivo es que en todo momento sepamos los plazos para cumplir ciertos objetivos. Creo sin embargo es necesario acompañar dicha tabla con un diagrama para observar antecedentes y ciertas vinculaciones del propio instrumento. Véase dicho diagrama al final del manual. En este diagrama me gustaría señalar dos factores importantes. Por un lado, están las figuras sombreadas ligeramente en rojo. Ellas dibujan el trayecto presupuestal. Por otro lado, tenemos la característica de cambio de base del PMI, la versión presupuestal, y su modificación permanente.

Cada institución que note un cambio de envergadura en la marcha de sus proyectos (fecha de finalización, beneficiarios, costos) debe introducir estos cambios y evaluar si es el momento de iniciar acciones respecto del resto de proyecto o proyectos nuevos. El PMI puede tener ser permanente, pero a la vez necesita cambiar de año base y por lo tanto del año 1 todos los años. A mi juicio el momento ideal sería marzo de cada año. Así la nueva base coincidiría con el nuevo ciclo presupuestal que tendría el mismo año de su nuevo trienio. Así la versión presupuestal del PMI es el punto de partida de un nuevo ciclo.

Diagrama 7. Iteración de la PMI

Diagrama de Iteración del Programación Multianual de Inversiones



Fuente: Elaboración propia.

El diagrama que vincula PMI con Presupuesto Público ha sido utilizado también en el manual de programación, puede decirse el que diagrama ya tuvo

una aplicación práctica Si se siguen las flechas sombreadas tendremos el presupuesto y la programación entrelazados.



7.8 Anexo 8. Manual. Extracto del Manual General de Programación Multianual de Inversiones. Modelo básico con criterios para la programación.

El manual se encuentra en un documento aparte. Lo que presentamos en este anexo es una aproximación a resolver y entender algunos extremos prácticos de la PMI. En primer lugar, se debe establecer una orientación hacia la programación, la institución y los objetivos de servicio. Los proyectos se configuran dentro de este marco. Este orden es difícil de lograr, pero es el primer paso. Lo primero es establecer el orden de solución de la PMI.

Tabla 12. Secuenciación de PMI. Orientación al operativo

<u>Objetivos</u>	<u>Actividades</u>
Objetivos Estático	1 Servicio Prioritario 2 Metas finales de las mismas 3 Demanda actual, oferta actual 4 Proyección de Demanda (8 años) 5 Tamaño y tipo de brecha
ESCENARIO	6 PRESUPUESTO MULTIANUAL DE INVERSIIONES 7 ANÁLISIS DE PROYECTOS YA EN EJECUCIÓN 8 PRESUPUESTO MULTIANUAL DE INVERSIONES DISPONIBLE
Brecha Neta Estático	9 Análisis de brecha neta estática
Proyecto Dinámico	10 Propuesta de proyectos nuevos, 11 Cálculo de incremento de oferta estimada 12 Cálculo de nueva oferta (dinámica) 13 Cálculo de nuevas brechas anuales (dinámica)
BALANCEO	14 REAJUSTES PARA USAR EL 100% DEL PRESUPUESTO 15 EXCESO DE PROPUESTA DE PROYECTOS (HASTA 15% DE PRESUPUESTO) 16 EVALUACIÓN OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO 17 IOARR 18 ESTUDIOS DE PREINVERSIÓN

Fuente: Elaboración propia.

Explicación de cada ítem:

1. Servicio Prioritario. Es aquel designado por la entidad como prioritario. Puede cambiar en otro momento. El servicio se define no sólo por él mismo sino por la población que la recibe, y por su ubicación.
2. Metas finales de las mismas. Es un objetivo ideal, pero a la vez razonablemente alcanzable. Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas puede definir, como lo ha hecho antes, que electrificación rural es una meta prioritaria. Pero también puede estimar que llegar al 95% de cobertura se puede considerar como suficiente, ya que 100% es siempre una meta muy difícil de cumplir realmente.
3. Demanda actual, oferta actual. La demanda no es únicamente la medición de usuarios del servicio, muchas veces toca evaluar a aquellos que podrían serlo, si se superan ciertas trabas de acceso. Es una medición que reviste grado de dificultad según de qué servicio se trate. La demanda por el servicio también debe ser caracterizada por la ubicación, y por otros factores de la población, cómo nivel socioeconómico, y cultural. Idealmente esta medida es la más próxima que se pueda, para lo cual puede buscar información disponible, por ejemplo, en el INEI, o información que puede ser generada por la entidad interesada. Pero lo cierto es que sin esta información no es posible hacer una programación de proyectos razonable.
4. Proyección de Demanda (8 años). Usando las estadísticas de crecimiento poblacional se puede asumir una vinculación estrecha entre población y la demanda por el servicio. Se usan otros parámetros, por ejemplo, la inmigración y la emigración, las preferencias por el uso de tal servicio, el impacto del ingreso en el uso del servicio, y otros factores.
5. Tamaño y tipo de brecha. No sólo interesa la cantidad de usuarios sin acceso, sino que clase de deficiencia se trata. Podría ser lejanía, costo, o incluso una falla de acceso de calidad. Reciben un servicio deficiente, y debe ser corregido para que se considere como población servida. El servicio tiene que ser adecuado o no se puede considerar un servicio atendido.

6. Presupuesto multianual de inversiones. Entre las proyecciones del MMM existe una que proyecta la disponibilidad de presupuesto de inversiones públicas. Es un dato agregado que luego la DGPP se encarga de redistribuir entre todas las entidades públicas. Se tienen por lo tanto un escenario de 3 años de presupuesto de inversiones. A ese escenario se le deben agregar un par de años más, con una característica conservadora prudente. Esta se puede lograr proyectando el tercer año del escenario MMM, y copiar el monto igual para los años 4 y 5, creando así un escenario de 5 años en total del presupuesto de inversiones públicas. Si las circunstancias así lo demandasen, este escenario puede ajustarse para arriba o para abajo, tanto en los últimos dos años como en los primeros tres. Según eso se podrán agregar más gastos de inversión o se tendrán que reducir.
7. Análisis de proyectos ya en ejecución. Estos son proyectos de inversión que se vienen ejecutando donde se presume que concluirlos es la solución más eficiente y no hay realmente nada que hacer. Pero, aun así, consumen recursos y están destinados a entregar productos que ampliarán la capacidad de brindar ciertos servicios, todo lo cual debe ser tomado en cuenta en la PMI.
8. Presupuesto Multianual de Inversiones Disponible. Es importante, particularmente en los años iniciales de la PMI, que se determine el monto presupuestal de inversiones disponible. No se debe descuidar los compromisos adquiridos por la institución, los proyectos en proceso deben terminarse. Los recursos así empleados deben descontarse del presupuesto total de inversiones y lograr la información sobre la información disponible para gastos de inversión. Se espera que exista un remanente de tamaño importante al segundo año, y en particular al tercero. Del cuarto y quinto año se espera disponibilidad del total, pero no es una regla. Hay proyectos de cierto tamaño particularmente en Transportes, que pueden durar más de 3 años fácilmente.
9. Análisis de brecha neta estática. Con la terminación de los proyectos en ejecución se proveerá de capacidad de servicios adicional. Esta mayor oferta incidirá en una reducción en la brecha de servicio. El

supuesto es que cuando el proyecto termina, el servicio comenzará inmediatamente, aunque esto no es automático y solo ocurre si existe previsión de parte de la unidad ejecutora que provee el servicio, del sistema funcional al cual pertenece. Se identifica esta corrección de brecha como estática por cuanto se basa en demanda sobre la cual no hemos incidido, únicamente conocido, y también sobre la base de oferta en la cual tampoco ha participado la PMI. Es un resultado que se conoce, pero sobre el cual no se actuó de ninguna manera aún

10. Propuesta de proyectos nuevos. Primera de las actividades Dinámicas. Se debe proponer la ejecución de proyectos que absorban la mayor parte del presupuesto neto disponible según el escenario donde se está trabajando. Los proyectos propuestos tienen varias características que deben ser tomadas en cuenta con detalle. a) Los valores económicos del proyecto deben sumar el valor total del proyecto. b) Se deben colocar el valor financiero a emplear en los años correspondientes. Por ejemplo, si un proyecto comienza el año 2020 en octubre, entonces se debe poner el avance financiero de octubre a diciembre de ese año, lo cual seguramente incluirá el adelanto de obra, o valores financieros similares, de ser el caso. No debe ponerse la valorización del avance físico esperado, ese valor se registra en otra parte, no en la PMI. c) Anotar la fecha de término de inversiones, y la fecha de inicio esperado de operaciones, en que empezará a brindar el servicio adicional esperado. d) Visión de previsión. Para iniciar ejecución el proyecto debe ser preparado, tener una ficha o un perfil adecuado, consistente y útil para la ejecución del proyecto. También debe tener plazos adecuados para la contratación del estudio definitivo y la contratación de la ejecución propia del proyecto. Esta línea de tiempo es un ejercicio central para la PMI.
11. Cálculo de incremento de oferta estimada. Una vez disponible y operativo, en un año determinado, se debe estimar cuál es el incremento de oferta de servicio para ese año, agregarlo a la oferta y estimar la reducción correspondiente de la brecha del servicio.

12. Cálculo de nueva oferta. Esta nueva oferta es ahora dinámica al incluir proyectos nuevos al ser producto de la propuesta de PMI. Cada proyecto que concluye contribuye a incrementar la oferta.
13. Cálculo de nuevas brechas anuales. Correspondiendo al anterior concepto, ahora las brechas se ven afectadas y muestran una reducción como resultado de la mayor oferta. Es ahora una brecha dinámica.
14. Reajuste para usar el 100% del presupuesto. Puede ser que en una primera programación de inversiones muestre desequilibrios presupuestales, por ejemplo, presupuesto sobrante sin utilizar. Podría ser la oportunidad para un gasto especial en IOARR, o para estudios. Tal vez un proyecto pequeño que resuelva un problema.
15. Exceso de propuestas de proyectos (hasta un 15% de presupuesto). Cuando se da la sorpresa de tener una mayor disponibilidad de recursos, viene de sorpresa y se espera ejecución inmediata, lo cual no es posible a menos que se tenga algún proyecto preparado. La propuesta aquí es que para los primeros años se adelante la ejecución de proyectos en años posteriores, luego habrá tiempo para preparar proyectos para los últimos años de la programación. Esta técnica evita dispendiar gastos en proyectos que posiblemente se ejecuten mucho después. Lo que debe estar clara es la prioridad, que proyectos se adelanta, o en caso contrario, qué proyecto se retrasa.
16. Evaluación operaciones y mantenimientos. Es importante concordar con las entidades encargadas si habrá real capacidad para operar y mantener las nuevas capacidades de servicios. Esto se comienza haciendo investigando la conducta histórica de operación y mantenimiento. Es más, se deben buscar formas innovativas de evaluar qué tan adecuado ha sido el gasto de operación y mantenimiento, ya que no sólo un tema de dinero, es también un tema de capacidades humanas. Por ejemplo, se podría hacer la pregunta de colas de beneficiarios, la pregunta de interrupciones en el servicio, horas de parada de operación ya sea de una entidad, o de una máquina, o de una atención en particular.

17. IOARR. Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación son gastos de inversión muy comunes y vitales para garantizar la operación del servicio. Es un recurso a emplear discrecionalmente, pero con mucha diligencia y con el objetivo del servicio cuya capacidad de expande gracias a este gasto.
18. Estudios de preinversión. No reconocido propiamente como proyecto de inversión, pero si como gasto de inversión, estos estudios pueden determinar el impacto de la inversión pública en el crecimiento económico y en bienestar social. Será una relación positiva si los estudios están bien hechos e indiferente si no están bien hechos. Se deben programar con tiempo para que no corran a una sola opción de solución al problema que se plantea resolver.

Ahora presentaremos una plantilla que dibuja los elementos presentados.

Diagrama 8. Plantilla para llenar la PMI.

	Estático	Dinámico			Final PMI		Inercial		
		INVERSIÓN			Final PMI		SIN INVERSIÓN		
		Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7
	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023	Año 2024	Año 2025	Año 2026	Año 2027
Objetivos / Productos									
FIN Servicio: La Demanda									
Servicio Oferta / Capacidad									
Servicio Brecha									
Productos Producto 1 Producto 2 Producto 3 Producto 4									
PRESUPUESTO (escenario)									
INVERSIÓN									
Proyectos Proyecto 1 Proyecto 2 Proyecto 3 Proyecto 4									
No Proyecto IOARR									
No PMI Estudios									
Total Inversiones									
CORRIENTES OPERACIÓN MANTENIMIENTO									
Total Gasto Corriente									

Fuente: Elaboración propia.

Reglas para el llenado:

- Llenar la demanda de servicio actual y proyectada hasta el año 8.
- Poner la oferta de servicio actual
- Calcular la brecha actual y futura, hasta el año 8.
- Calcular el escenario del presupuesto actual y futuro, hasta el año 5.
- Poner proyectos en ejecución y nuevos, todos los que terminarían en el año 1 o posteriores.
- Una vez terminado un proyecto poner en la fecha estimada de operaciones, los productos entregados (metros de construcción, kilómetros, máquinas, capacitados, y así), y también poner la oferta incrementada por la nueva mayor capacidad de servicio.
- Calcular la nueva brecha.
- Poner los IOARR, asociar los incrementos de capacidad de servicio donde corresponda, así como reducción de brechas.
- Poner lo estudios.
- Colocar los gastos corrientes, operación y gastos de mantenimiento. Evaluar credibilidad, carencia, excesos.

Nótese que existen tres agrupaciones de columna, además de la del año 0. Del año 1 al año 3, que es la programación oficial. La que extiende la programación de inversiones al año 5. Una última que extiende el plazo de proyección de demanda y brechas hasta el año 8. Este último tramo está ahí únicamente para impedir que los proyectos que comiencen hasta el año 5 y terminen después tengan donde descargar su aporte capacidad de servicio.

7.9 Anexo 9. Seguimiento. Propuesta de Evaluación de la Programación Multianual de Inversiones.

Es preferible comenzar por la evaluación para según ella establecer qué clase de seguimiento es necesario hacer. Adicionalmente, conviene preguntarnos qué objetivos queremos alcanzar con la programación para luego según eso comprender qué estamos evaluando.

Haremos ahora una propuesta de objetivo y una de medida.

Evaluación de la Programación Multianual de Inversiones.

Tabla de objetivos

- 1** Prever acceso a servicios públicos determinados a cierta población definida por cantidad y ciertas características.
Ejemplo: Parto institucional al 100% para el año 5
Ejemplo: 100% de usuarios de carreteras nacionales sin interrupciones de tráfico por más de un día, para el año 5.
- 2** Identificar los momentos, lugares y propósitos de nuevos proyectos.
Ejemplo: Ampliación de posta X en el lugar Y, para atender 1500 familias adicionales.
Ejemplo: Completar cercos perimétricos en todos los colegios del Cuzco para el año 4.
- 3** Asignación presupuestal adecuada para cada proyecto.
Ejemplo: No se devolvió más del 10% de presuuesta de ningún proyecto. Y no faltó más del 5% de ningún proyecto.
Ejemplo: Las fechas de inicio de ejecución se cumplieron con un error máximo de 2 meses.
- 4** Se ha reducido la cantidad de servicios con insuficiente asignación presupuestal operativa o para mantenimiento.
Ejemplo: Los colegios reciben fondos oportunos para reparaciones.
Ejemplo: El número de postas que cumple con tener su personal profesional y técnico completo ha subido ostensiblemente.

Estos objetivos son del tipo de resultado, de beneficios a la gestión. Seguramente harán falta algunos objetivos de la gestión propiamente del PMI, por ejemplo, cuantos planes se presentaron a tiempo, cuantos cumplieron con los formatos, y así. Ese nivel de objetivos es importante, pero no es el motivo de la PMI.

Con esta tabla es posible diseñar el tipo de seguimiento que hace falta. El cuadro de seguimiento que pongo a continuación resume la idea.

Tabla 13. Seguimiento de la PMI

<u>Seguimiento de Programación Multianual de Inversiones</u>		
Numeración	Elementos a los que se hace seguimiento	Objetivo
1	Brecha: conducta histórica. Medición de componente nuevos proyectos.	1
2	Cantidad de nuevas ideas de proyectos en la programación	2
3	% Proyectos formulados en base a las ideas de proyecto en el programa	2
4	Presupuesto asignado adecuadamente en oportunidad y monto.	3
5	Brecha: Medición de componente mantenimiento y gastos corrientes.	4
6	Plazos: Comparar la fecha de inicio de ejecución real con la estimada.	4
7	Plazos: Comparar la fecha de inicio de operación real con la estimada.	4
8	Datos: Medir el retraso con el que viene la información que mide brechas.	1*

* Está vinculada con medir cierre de brecha, pero es un dato de campo que se adquiere en gran medida de CEPLAN y de los sectores.

Fuente: Elaboración propia

La numeración es para ayudar a referirse al ítem de interés cuando se emplee la tabla. El elemento que se mide está descrito y el objetivo al que va dirigido está en la última columna y los números se refieren al cuadro de Evaluación del Programa.

Par ver cómo operaría sería la siguiente:

1. Brecha, conducta histórica. Medición de componentes de nuevos proyectos.

Se refiere a si el nuevo proyecto entregó la capacidad de servicio, y si está operativo. Con ello se verifica si el proyecto cumplió la promesa de reducir la brecha de acceso a los servicios.

2. Cantidad de nuevas ideas de proyectos en la programación.

Contar cuantos proyectos nuevos fueron identificados en el PMI. También se podrá agregar un par de datos descriptivos como el servicio que desplegará, capacidad total, el costo, y la fecha de primer servicio.

3. Porcentaje de proyectos formulados en base a las ideas de los proyectos en el programa

Es un conteo de proyectos cuyos estudios se iniciaron y la verificación de si tomaron en cuenta alguna idea del PMI. Descripción básica del proyecto.

4. Presupuesto asignado adecuadamente en oportunidad y monto

Esta es una medida de la asignación presupuestal no tanto de si el dinero se entregó. Suponemos que si hay fallas aquí es porque se pidió exagerada cantidad de dinero o si se solicitó demasiado poco. Estos son temas que la programación de inversiones debiera ayudar a resolver.

5. Brecha, medición de componentes de gasto corriente y mantenimiento

La medición es importante para establecer un registro histórico. Luego se vincula con el estipulado cómo técnicamente adecuado y se pueden determinar casos de no alineamiento.

6. Plazos: Comparar la fecha de inicio de ejecución real con la estimada.

La ejecución del proyecto debe iniciar en una fecha lo más predecible ya que esto tiene consecuencias en el costo del proyecto y en la fecha de entrega del servicio. Se espera que una mayor previsibilidad mediante la programación multianual mejore este valor paulatinamente.

7. Plazos: Comparar la fecha de inicio de operación real con la estimada.

Medir esta diferencia de fechas permite estimar la credibilidad de la palabra del técnico cuando hace un estimado de inicio de servicios. La programación incide en visualizar estos valores y si logra una primera aproximación al semestre más cercano, será definitivamente una mejora.

8. Datos: Medir el retraso con el que viene la información que mide brechas.

Los datos los proveen los sectores y el INEI, y CEPLAN los está centralizando. El PMI se sustenta en gran medida en la precisión de estos datos y en la oportunidad de los mismos. De donde quiera que venga la información, PMI deberá preguntar fecha, y evaluar qué tan fidedigna es la misma. Así se llevará control sobre la calidad de las medidas que se adopten.

Finalmente cabe la pregunta sobre quienes deben llevar adelante estos controles. En principio cada OPMI debe recopilar en su institución sobre la base de la información que envían las ejecutoras y formuladoras. El MEF se encargará de consolidar e impulsar análisis sectoriales de los resultados.

El levantamiento de información es una actividad constante todo el año. El punto de alto y recolección de información debiera ser en enero (aporta al análisis del nuevo plan en marzo), una versión pequeña de los valores más saltantes. Luego se deberán contratar terceros para que analicen a profundidad y entreguen un informe en septiembre u octubre (analistas con más tiempo para analizar a fondo algún detalle, si lo hay).

