

LIMA

SNIP para todos

Guía amigable para navegar en la burocracia de proyectos

Miguel Prialé Ugás

05/06/2010

Esta es una guía amigable para navegar en la burocracia de uno de los sistemas administrativos del Estado peruano más complejos como es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). El documento está dirigido a los que hacen los estudios de pre inversión (formuladores) y plantea cómo enfrentar las típicas situaciones del proceso de formulación y evaluación de proyectos. Para ello, esta guía propone criterios y elementos para entender la lógica del SNIP en la gestión pública, a fin de lograr con éxito la viabilidad de los proyectos.

Contenido

Presentación.....	3
1. Conocer la técnica, sí. Entender al evaluador, mejor.	4
2. La racionalidad pública y el SNIP: el servicio público.....	6
3. Los Proyectos que califican y pueden calificar en el SNIP...y los que no	9
4. Los contenidos del estudio de pre inversión: ¿dónde poner especial atención?	17
5. La Unidad Formuladora y otras burocracias.	21
6. Los cambios en el expediente y las verificaciones de viabilidad ¿Qué hacer?	24
7. La relación con la OPI: nunca dejarla para el final.	26
Comentarios finales.....	28

Presentación

A fines de los años 90s, se discutía en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la urgente necesidad de contar con una herramienta para mejorar la calidad del gasto. Los informes y estudios de evaluación disponibles mostraban resultados preocupantes: 30 centavos de cada Sol que se invertía en el Perú se perdía por deficiencias en la gestión de proyectos. Ello incluía los “elefantes blancos” (sobredimensionamiento), los “proyectos mármol” (sobrecostos), los proyectos que no duran (cero sostenibilidad) y también los malos manejos de recursos (corrupción). En este contexto se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Hoy el SNIP tiene casi 5000 profesionales distribuidos en los tres niveles gobierno. Todos los sectores, los gobiernos regionales, las empresas públicas, y casi la mitad de los 1800 municipios están incorporados al Sistema, habiéndose aprobado más de 80,000 proyectos desde su creación en el año 2000. Debemos decir además, que el SNIP peruano es considerado hoy uno de los más completos y avanzados en la región latinoamericana, comparables a Colombia y Chile, países con burocracias muy competentes. Este resultado ha sido producto del trabajo de muchos profesionales de primer nivel. Primero en el Ministerio de Economía y Finanzas, luego en los Sectores y Ministerios, y ahora en las Regiones y los Municipios provinciales y distritales.

Cuando empecé a escribir este documento, pensé que lo más útil sería compartir aquellos temas que siempre están en las discusiones pero pocas veces en los textos. Escogí entonces escribir, no sobre metodologías de formulación de proyectos, sino sobre la racionalidad del SNIP; es decir, en los criterios que explican la forma de pensar y decidir en los funcionarios públicos. Esta es entonces, una guía amigable para navegar en la burocracia que, aunque rígida y llena de procedimientos, tiene una razón de ser y si uno la conoce bien, puede perfectamente tener resultados positivos.

Miguel Prialé Ugás.

El autor es economista con estudios de post grado en economía aplicada y administración pública. A inicios del año 1999 ingresa al MEF como parte del equipo de consultores que trabajaron la construcción e implementación del SNIP, cuya Ley fue aprobada en el año 2000. Entre el 2001 y el 2003, fue Director de la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) del Ministerio de Agricultura. En el año 2004 regresa al MEF como sectorista agrario de la Dirección General de Programación Multianual, ente rector del SNIP. A fines del 2006 asume el cargo de Director General, siendo jefe del Sistema hasta julio del 2008. Actualmente, Miguel Prialé es socio director de CDE Consultores SAC, como especialista en reforma del Estado y políticas públicas, programación estratégica y gestión de proyectos.

1. Conocer la técnica, sí. Entender al evaluador, mejor.

La aprobación de proyectos en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) puede significar enormes y desgastantes discusiones entre los que hacen el proyecto (formulador) y quienes lo aprueban (evaluador). Sea por aspectos de forma, presentación y sustentación de la información, o sea por problemas de comunicación en la sustentación del estudio, las observaciones del SNIP pueden frustrar al mejor profesional de proyectos. Si Ud es un formulador, es muy probable que haya tenido largas y poco constructivas discusiones con el SNIP. Pero no se preocupe, eso le sucede a todos los que empiezan a conocer el Sistema y sobretodo la burocracia estatal. Es cuando se conoce la racionalidad del funcionario público y especialmente del evaluador de proyectos, en que empezamos a avanzar a paso firme, sin prisa pero sin pausa, que es la primera recomendación que debemos hacer cuando trabajamos con el SNIP.

Como toda relación profesional en una organización gigante como es el Estado, el conocimiento técnico no es suficiente. Es un error muy común entre los formuladores (ingenieros, economistas, educadores, médicos, etc) pensar que una solución debe ser aceptada porque la ciencia y la experiencia así lo han demostrado. Esto es una visión incompleta. No caiga en esa trampa, por más años que ud tenga haciendo proyectos. En primer lugar, porque siempre tenemos que explicar y sustentar lo que queremos hacer cuando existe presupuesto público de por medio. En segundo lugar, porque existen otros elementos asociados a la cultura organizacional y a la dinámica institucional que debemos incorporar en la preparación del proyecto; estos elementos explican la toma de decisiones, la ejecución de acciones, y la aprobación de los informes y expedientes, incluidos los estudios de pre inversión del SNIP. Es necesario por lo tanto, conocer estos factores institucionales para saber navegar en las estructuras de una compleja corporación como es el sector público. Ello implica entender el sentido de sus procedimientos, sus reglas y conocer la racionalidad de sus equipos, los funcionarios públicos.

El SNIP es como cualquier sistema de control de calidad en el Estado. Por ejemplo, los registros sanitarios de los alimentos que comemos otorgados por el Ministerio de Salud; el certificado de Defensa Civil para la seguridad de locales; el certificado del SENASA para la importación de alimentos, etc. Existe sin embargo, una diferencia sustancial en la evaluación del SNIP. La preparación de proyectos involucra directamente usuarios y operadores. No es un producto al que se le pone un sello con un número solamente, sino que incluye personas con opiniones, demandas, expectativas y conocimientos. Manejar la técnica de proyectos es indispensable, porque el SNIP es básicamente una herramienta técnica. Lo que debe ud recordar es que esa técnica incluye no solo el manejo de la metodología de preparación sino de la racionalidad de los procesos y sus operadores.

Si Usted es miembro de una Unidad Formuladora en una Entidad Pública, o es un consultor especializado en proyectos, este documento puede brindarle algunos elementos útiles para lograr su aprobación. Esta guía busca desarrollar pautas para obtener la viabilidad de Proyectos de inversión pública (PIP) pero incidiendo en los aspectos institucionales y organizacionales, los cuales

pueden ser tan o más importantes que los aspectos técnicos de la preparación de proyectos de inversión.

Esta no es por lo tanto, una guía de orientación normativa o de evaluación social de proyectos, ni un manual del análisis costo beneficio de la inversión pública. Estas herramientas por cierto, ya han sido bastante bien desarrolladas en las guías generales de orientación del MEF o varios libros de las universidades¹. Por supuesto, debemos conocer muy bien estas herramientas, pero su conocimiento no es siempre suficiente para evitar las observaciones y lograr la viabilidad de un PIP. Existen otras variables propias de un sistema administrativo como el SNIP y que pueden presentarse en algunas de las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la racionalidad del SNIP y de los evaluadores de las Oficinas de Programación de Inversiones (OPI)?
- ¿Qué significa exactamente la descentralización del SNIP?
- ¿Cuáles son los proyectos de inversión pública (PIP) que califican en el SNIP? ¿cuáles son los que no califican? Y por último, ¿cuáles son los PIPs que podrían calificar y bajo qué condiciones?
- ¿Debemos desarrollar todos los contenidos mínimos al detalle o es que debemos incidir con mayor atención en algunos?
- ¿Cómo juega la prioridad política en la preparación de proyectos? ¿Es suficiente para asegurar la aprobación de un PIP?
- ¿Por qué el SNIP exige autorizaciones y permisos en la pre inversión? ¿cuál es la mejor manera de relacionarse con otras oficinas?
- ¿Cuáles son las condiciones aceptadas por el SNIP cuando hay cambios en el expediente?
- ¿Qué hacer cuando ya existe un expediente técnico y nos piden hacer la pre inversión?
- ¿cuándo y cómo presentar el estudio a la OPI?

Estas y otras interrogantes se plantean en los capítulos siguientes del documento. Algunos con respuestas concretas y la mayoría con criterios para responderlas de acuerdo al contexto donde se presenten. Esto último es importante porque la evaluación de proyectos no es un examen con respuestas prefijadas, depende mucho del tipo de proyectos, de las condiciones en que se desarrolla y ciertamente del evaluador. Existe entonces, y es normal, un nivel de discrecionalidad en la evaluación del SNIP que debemos entender. Dicha discrecionalidad debe ser entendida positivamente, dada las enormes diferencias en la realidad social y en el campo. Ello no debe ser motivo de temor o desconfianza respecto a la rigurosidad técnica de la evaluación, sino más bien ser conscientes que, al igual que un jurado calificador, los criterios de evaluación se aplican según la problemática a resolver y también de la solvencia en la que el formulador presenta el estudio formal y no formalmente.

¹ Ver www.mef.gob.pe/dgpm y “Evaluación Social de Proyectos” de Ernesto Fontaine (Universidad Católica de Chile) o Arlette Beltrán (Universidad del Pacífico)

2. La racionalidad pública y el SNIP: el servicio público.

“La lógica privada es la lógica del cliente, donde el que paga más, recibe más; el que paga menos, recibe menos; y el que no paga, simplemente no recibe nada. Los servicios públicos no funcionan con esa racionalidad.”

La cita con la que empieza este capítulo no tiene ningún autor conocido. Es utilizada en las Escuelas de Administración Pública, para recordar a los futuros funcionarios su vocación de servicio y su objetivo principal que es velar por el interés general. El SNIP fue construido sobre la base de estas clásicas visiones de la burocracia, siendo su objetivo principal el buen uso de los recursos públicos (calidad de gasto), asegurando que un proyecto de inversión tenga resultados positivos para la sociedad; por eso se dice que lo importante es la rentabilidad social, y no la rentabilidad económica privada.

¿Qué significa exactamente la racionalidad pública? En términos simplificados, es la forma de pensar, comunicar, decidir y actuar de los funcionarios públicos. Estos funcionarios forman parte del cuerpo estatal conocido como *servicio civil* y que son defensores directos del interés público. Su racionalidad está asociada fuertemente a los procesos y procedimientos formales, y si bien muchos ponen especial atención a los resultados², que es siempre lo deseable, es muy difícil que actúen o decidan fuera de lo que sus normas lo permiten. Persiste en las burocracias públicas, no solo del Perú sino en el mundo, mucha rigidez y un excesivo sesgo hacia el procedimiento antes que a los resultados. El funcionario del SNIP no escapa a estas características, aunque ello no niega la existencia de numerosos funcionarios proactivos e innovadores.

Un concepto clave que debemos recordar es *el servicio público*. Este es un concepto tan antiguo como la existencia de los Estados y está asociado a sus funciones. Todos nosotros necesitamos de servicios públicos, y hemos sido beneficiados o afectados cuando los hemos demandado. Al solicitar una partida de nacimiento o un permiso de construcción en la municipalidad, en la atención en un hospital, en una denuncia en la comisaría, al pagar el peaje en una carretera, en un juicio civil, al pedir una licencia de conducir o un pasaporte, al recibir apoyo del PRONAA o del Vaso de Leche, al utilizar agua potable, etc. Esos son servicios públicos con ventanilla directa al ciudadano, al usuario, al contribuyente o al beneficiario, como quiera llamarse. Pero también existen servicios públicos intermedios (o de soporte), que son aquellos vinculados a los sistemas administrativos de las Entidades Públicas y que permiten que los servicios públicos del Estado funcionen. Allí encontramos las oficinas de logística, tesorería, presupuesto, control y auditoría, patrimonio y por supuesto, inversiones donde está el SNIP. Estos sistemas, recordémoslo, son claves porque son los que permiten gastar los recursos públicos.

² Esta es la lógica de la gestión y presupuesto por resultados, puesta en marcha en varios países en la década de los 90s como parte de sus reformas de Estado. En el Perú se viene implementando desde el año 2007 aproximadamente.

El servicio público opera en el marco de la función pública, que es definida por la autoridad, establecida en las leyes y normas de las Entidades del Estado. En ellas se expresan las competencias y responsabilidades de la provisión o financiamiento de los servicios, sea en la escala nacional o subnacional (regional y local). Es muy difícil (casi imposible) que un funcionario SNIP apruebe un proyecto que no sea competente explícitamente en ley orgánica o norma equivalente. Lamentablemente, existen aun vacíos en las normas del Estado respecto a la claridad de las competencias (Ley de Gobiernos Regionales, Ley de Municipalidades y recientemente, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, además de los propios reglamentos de los Ministerios). Ello se observa por ejemplo, en relación a la promoción productiva, manejo territorial, etc. Ello ha provocado que muchas iniciativas de proyectos SNIP no se hayan podido aún implementar (ver capítulo 3).

Desde un punto de vista económico³, el servicio público en estricto no es una exclusividad del Estado. De hecho, el servicio público no es igual al servicio provisto por una Entidad Pública. La diferencia es relevante pues muchos creen que el SNIP solo acepta proyectos operados (provistos) por el Estado. Esto es inexacto. Si fuera así, no habría proyectos de riego financiados por el Estado pero operados y provistos por juntas y comisiones de regantes (entidad 100% privada). El Estado puede financiar inversión para mejorar servicios provistos por el sector privado, siempre que sus funciones lo permitan, como es el caso de riego. De otro lado, existen servicios de interés público como la educación, la salud o la investigación que son compartidos con el sector privado. En los últimos años además, el Estado ha buscado que los servicios asociados a la infraestructura pública como aeropuertos, puertos, carreteras, centrales hidroeléctricas, represas para el agro, sean ejecutados con inversión privada⁴. Ello no quita por supuesto que, cuando exista cofinanciamiento del Estado, el SNIP haga la evaluación correspondiente.

El problema con los servicios públicos es que, como suelen ser cuasi-monopolios (solo el Estado los provee) tiene pocos incentivos para ser más económicamente eficientes, la transparencia es limitada, su objetivo práctico es confuso y sus decisiones son lentas. Las administraciones públicas sin embargo, han logrado avanzar con buenas prácticas de gestión para enfrentar estas limitaciones. La Gestión y el Presupuestos por Resultados es un enfoque ha ayudado en este esfuerzo, y de hecho, ya se está poco a poco implementando en el Perú. Fuera de ello, existen entidades públicas que han logrado construir burocracia altamente calificada y donde los servicios públicos son de alta calidad⁵.

En la racionalidad de la burocracia pública es usual más bien la lógica del usuario, del beneficiario o del administrado, y no la lógica del cliente. En este enfoque, el acceso a bienes y servicios no está asociado necesariamente a cuanto puede pagar, sino a los beneficios sociales propios de un servicio público. La filosofía del interés público está fuertemente vinculada al derecho de las personas para acceder a servicios básicos, como base del rol igualitario y de justicia distributiva del Estado expresado en la Constitución. Por ello, los proyectos de agua potable tienen como

³ Son los conceptos de bienes públicos y externalidades de la teoría de economía pública.

⁴ Son los casos conocidos como APPs (Asociaciones Público Privadas)

⁵ Ver casos exitosos en www.cad.org.pe

resultado bajar los índices de enfermedades diarreicas agudas; los proyectos de carreteras, la reducción de los tiempos y la seguridad para ir de un lugar a otro (transitabilidad); en los proyectos de electrificación rural, los tiempos de energía de las familias; las defensas ribereñas, la protección de población o de áreas productivas, etc. Ello no quita al SNIP sin embargo, como veremos más adelante, de un riguroso análisis de sostenibilidad para garantizar el éxito de un proyecto.

Una de las grandes críticas a la burocracia es su excesiva lentitud. No obstante, debemos recordar que la burocracia no es un fenómeno del Estado y sus administraciones públicas, sino específicamente de las grandes organizaciones. Mientras más grande una organización, más complejos los procesos, los procedimientos y las reglas entre los trabajadores, dado que las relaciones entre ellos se vuelve mucho más difícil. Es fácil coordinar con un equipo de tres personas, pero otra cosa es con 3,000. El Estado como las grandes corporaciones, es lento no por ser público sino por su tamaño. No crea Ud que un Banco, una empresa de teléfonos o una transnacional minera, es más rápido en tomar decisiones que el Estado. Imagine un buque de cientos de toneladas. Ciertamente, puede llevar mucho más mercadería, y si tiene buena turbinas, a buena velocidad, pero es muy difícil de moverlo de dirección cuando ya está en marcha. Así es el Estado, un buque muy grande y con un timón muy duro. Por eso es importante saber cuándo embarcarse y adónde ir como lo es la pre inversión de proyectos.

Según la última evaluación hecha por la Agencia SERVIR, se ha estimado que existen unos 5000 funcionarios que trabajan en el SNIP⁶. Ello es equivalente a las más grandes empresas en el Perú. Estamos hablando de una corporación de dimensiones significativas. Si bien el Sistema fue descentralizado en el año 2007⁷, lo cierto es que muchas decisiones en la aprobación de los proyectos están bajo la supervisión del ente rector nacional, la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM). De hecho, esta Dirección no solo es responsable de los procedimientos metodológicos (guías y manuales) y del marco normativo, sino también administra el Banco de Proyectos donde se registran todos los proyectos SNIP del país. Esta herramienta ciertamente, tiene una capacidad de monitoreo muy potente que permite supervisar el desempeño formal de los operadores del SNIP. Estos datos son importantes pues muchas veces existirán consultas directas con el MEF, sea por aspectos técnicos de metodología, de registro o de procedimiento normativo.

⁶ Después de varias décadas, el Estado está haciendo una evaluación de conocimientos sobre su personal. Han empezado con el SNIP y en el mes de mayo del 2010 han presentado los primeros resultados, los cuales además de interesantes son sumamente útiles para mejorar las acciones de capacitación y formación continua de los funcionarios públicos.

⁷ La medida más importante fue descentralizar a los ministerios, gobiernos regionales, municipios, etc la facultad de declarar ellos mismos la viabilidad de sus proyectos. Antes, era una facultad del MEF, que aunque había delegado por montos, mantuvo ese poder hasta el año 2006.

3. Los Proyectos que califican y pueden calificar en el SNIP...y los que no

“...La rentabilidad a las inversiones en capital humano es sustancialmente mayor que las inversiones en capital físico. (...) el capital no tiene que manifestarse en una cosa tangible, y cosas que hasta hace poco se consideraban consumo, son en efecto gastos que permiten elevar la productividad de un país”

Ernesto FONTAINE “Evaluación social de proyectos”

El objetivo del SNIP para asegurar la calidad del gasto, incluye una batalla permanente contra aquellos que solo entienden la inversión pública como ladrillo y cemento, como algo tangible que todos podamos ver y tocar. Si hay algo que se ha buscado introducir en el SNIP es el enfoque más económico del capital y que, como cita Ernesto Fontaine⁸, va mucho más allá del capital físico. Mejorar los servicios públicos con cemento (capital físico) no solo es un enfoque incompleto sino también ineficiente.

Para corregir el sesgo inversión igual capital físico, el SNIP ha utilizado una definición lo suficientemente general, pero al mismo tiempo precisa de Proyecto de Inversión Pública (PIP), la cual ha sustentado su implementación y puesta en marcha en sus casi 10 años de funcionamiento: *“Una intervención limitada en el tiempo que utiliza recursos públicos para crear, mejorar o modernizar la capacidad para proveer un bien o un servicio (art 2 del Reglamento)”*. Detrás de esta definición, existen conceptos de economía y gestión pública que son importantes entender. Por ejemplo, el concepto de recurso público y de servicio.

Durante la existencia del SNIP, se ha logrado construir un conjunto de PIPs que son reconocidos como tales. Es decir, no existen dudas respecto a su concepto de inversión, al uso de recursos públicos, ni la competencia legal de la Entidad, ni los contenidos que deben incluir los estudios de pre inversión. Existe un lenguaje técnico común (guías metodológicas) entre los formuladores y los evaluadores que están disponibles en la web del SNIP⁹.

Estas inversiones se pueden observar en el Banco de Proyectos del SNIP, donde las intervenciones que más se han formulado se encuentran en 6 sectores: transportes, saneamiento, energía, agricultura (riego), educación y salud. En cada uno de ellos, el patrón de la tipología de proyectos es similar y fuertemente concentrados en infraestructura. Es también en estos sectores donde la mayor parte del presupuesto en inversión pública se encuentra en ejecución.

⁸ Ernesto Fontaine, al igual que Arnold Harberger, ambos de la escuela de Harvard, son los que han influenciado más en el SNIP del Perú. Es muy recomendable leer sus textos sobre evaluación social de proyectos.

⁹ Ver <http://www.mef.gob.pe/DGPM/instrumentos.php>

No obstante el avance en la formulación de estos proyectos, no dejan de existir aspectos –fuera de los contenidos mismos que veremos en el siguiente capítulo- que siguen generando discusión y que vale la pena mencionarlos. Veamos primero esos casos en cada uno de estos sectores. Luego haremos una revisión de las líneas rojas y los PIPs que tienen dificultades de ser aceptados por el SNIP.

Transporte

El sector transportes es, de lejos, el que más proyectos ha formulado en el SNIP, los cuales se han concentrado en: mejoramiento y rehabilitación de infraestructura vial, que en el Perú es de cerca de 80,000 km en total (incluidos caminos vecinales). Es bueno mencionar asimismo que nuestra red vial nacional y departamental están ya prácticamente definidas, y son alrededor de 42,000 kilómetros. Es difícil encontrar proyectos de nuevas carreteras, salvo algún acceso para un atractivo turístico o para hacer una obra de escala mayor como una explotación minera o una hidroeléctrica. En el nivel local sí existe nueva infraestructura, especialmente para los caminos de herradura aunque ello representa un porcentaje menor en términos de presupuesto. En términos del SNIP, la OPI Transportes y sus Unidades Ejecutoras cuentan con equipos competentes y asignan una importante cantidad de recursos a la pre inversión¹⁰.

En este tipo de proyectos, las discusiones más fuertes han venido por los cambios presupuestales por incremento de costos y por autorizaciones ambientales o arqueológicas en el trazo de la obra, lo cual es común en los proyectos de infraestructura. Regresaremos sobre este punto en los capítulos siguientes. Para efectos de calificación como PIP, debemos recomendar poner atención a los caminos o carreteras que beneficien a un privado en particular. Ello puede ser materia de observación, y se han visto algunos casos en zonas rurales y de acceso a playas.

Un elemento importante son los casos de municipios con importantes recursos que desean intervenir en carreteras departamentales o nacionales, es decir, fuera de su competencia legal exclusiva. Ello es posible siempre que exista un convenio específico con el Ministerio de Transportes y un mecanismo transparente de transferencia de recursos. La situación inversa es menos complicada, es decir cuando una región quiere intervenir en proyectos de caminos rurales, dado que están se pueden implementar bajo el principio de “el que puede más puede menos”. Ello sin embargo puede ser fuente de desorden y descoordinación por lo que siempre es recomendable una buena comunicación en las instancias de gobierno.

Saneamiento

El sector saneamiento le sigue en importancia a transportes. Además de los clásicos problemas de los proyectos de infraestructura, la calificación de PIP no ha sido un problema central en su aprobación. Los PIPs de saneamiento aceptados por el SNIP incluyen las obras de construcción,

¹⁰ Como en muchos sectores, en los últimos años, los equipos técnicos del Sector Transportes ha sido afectados por las turbulencias de los cambios y presiones políticas.

mejoramiento y rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado y últimamente (lo que es una muy buena noticia), proyectos de tratamiento de aguas servidas.

Existe sin embargo, algunos aspectos que siguen siendo materia de discusión sobre la calificación de PIP de saneamiento. Vale la pena mencionar dos situaciones.

La primera son las intervenciones dentro de las casas (intradomiciliarias), las que en estricto se consideran inversiones privadas como parte del compromiso de las familias. En las zonas urbanas, las empresas han promocionado la ejecución de la infraestructura domiciliaria a la par de la ejecución de las redes de agua y alcantarillado, Dicha infraestructura intradomiciliaria ha sido financiada por las familias sea vía ahorros o vía préstamos del mercado de microcréditos formal o informal (ferreterías). En las zonas rurales el Estado y las ONG's instalan letrinas de uso familiar o multifamiliar, ya que las soluciones no pueden ser colectivas sino individuales dado que no es técnicamente factible la instalación de alcantarillado, pero éstas son aceptadas como PIPs en tanto tiene efectos sociales directos positivos en los objetivos sanitarios de las familias. Además, éstas deben hacer aportes en el financiamiento aunque no necesariamente en efectivo sino en materiales y mano de obra.

La segunda, por el lado de las competencias, es que se ha observado una fuerte descoordinación entre las obras del municipio y las autorizadas por la empresa prestadora de servicios de saneamiento (EPS). Lo mejor siempre es que la empresa de agua sea fortalecida y sea ésta la que ejecute las obras. Si por diferentes razones el municipio tiene la capacidad de ejecución, es necesario respetar estrictamente la autorización técnica de la empresa, y a supervisión de la ejecución de la obra, ya que es la que conoce la capacidad de la infraestructura y la disponibilidad hídrica, y será la encargada de la operación y mantenimiento de la misma. Las OPIs del SNIP por lo tanto, siempre tenderán a pedir la opinión de la EPS como parte de sus requisitos para aprobar el proyecto. El caso de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), que es muy común en las zonas rurales, es un poco más complicado. No es claro su naturaleza pública en tanto es una asociación de usuarios privados, similar a las juntas de riego, pero con un marco normativo menos preciso. Igual, las JASS reciben apoyo de los municipios con PIPs y se encargan de su operación y mantenimiento.

Energía

En el sector energía existe una discusión respecto al rol del Estado en la generación de energía, así como en la exploración de petróleo o gas. En el caso de energía hidráulica, existen esfuerzos en los proyectos especiales en el nivel regional (ex INADE), en algunos municipios con recursos de canon, pero especialmente en las empresas de generación de electricidad de propiedad del Estado, que son las que desarrollan los proyectos más importantes. En el caso de los proyectos de los gobiernos municipales o regionales, por la escala de los proyectos, las OPI por lo general se apoyan en la opinión sectorial del Ministerio de Energía y Minas o del mismo Ministerio de Economía y Finanzas.

La inversión pública en energía actualmente se viene concentrando en PIP de electrificación rural que permitan ampliar el acceso a energía a las poblaciones de los ámbitos rurales, las cuales se han calculado en cerca de 5 millones de habitantes. Al igual que en el sector saneamiento, la falta de coordinación en el planeamiento y ejecución de los proyectos por parte de los niveles subnacionales, empresas eléctricas de distribución y el Ministerio de Energía y Minas, es causa de duplicación de esfuerzos e ineficacias en los proyectos ejecutados. Si bien la ampliación de frontera eléctrica es competencia de las regiones y municipios, es cierto también que se ganaría mayor eficiencia incorporando las funciones y las capacidades especializadas de las empresas eléctricas. Estas por cierto, como en el sector saneamiento, siempre tendrán la responsabilidad técnica de aprobar la viabilidad técnica de las obras que se ejecuten en el ámbito de su concesión. Así, todo proyecto de electrificación rural por extensión de redes debe contar con la factibilidad de suministro otorgada por la empresa de distribución eléctrica que corresponda, como requisito previo necesario para obtener viabilidad.

Respecto hasta donde llega la inversión pública, los PIPs de distribución no consideran intervenciones intradomiciliarias que, al igual que saneamiento, son consideradas inversiones que deben ser asumidos por los usuarios. Sin embargo, en poblaciones en extrema pobreza y reducida oferta de servicios, esta característica podría ser un freno importante para el aprovechamiento de la facilidad que da disponer de electricidad. Este tema, así como la actualización del cálculo de los beneficios sociales de la electrificación rural y la medición de los impactos de estos proyectos, deberían estar en la agenda urgente del sector para mejorar sus instrumentos ampliación de frontera eléctrica.

Agricultura y riego

En el sector agricultura, la mayoría de los PIPs han estado concentrados en infraestructura mayor y menor de riego, tanto de la estructura de almacenamiento, captación, conducción y distribución. En esta tipología no han existido mayores complicaciones, salvo el hecho típico que no sea una obra que beneficie a unos pocos privados. El SNIP siempre velará que sea de interés colectivo.

Los proyectos que sí han generado fuerte polémica para ser calificados por el SNIP, son las intervenciones de riego tecnificado, especialmente de las obras y equipos dentro de la parcela. El Sistema es reacio a aceptar proyectos de riego tecnificado que incluyan equipos de uso 100% privado, pues son considerados inversión privada. Sin embargo, ello no quiere decir que los PIPs de riego sean necesariamente rechazados, de ninguna manera. La recomendación es que estos proyectos incluyan todas las obras y equipos necesarios a nivel colectivo (que incluye sistemas y equipos bastante costosos en algunos casos) y trabajar con los usuarios el financiamiento de los equipos en parcela. El proyecto puede perfectamente incluir equipos en parcela para proyectos piloto demostrativos para un número menor de hectáreas, el cual puede incluir el financiamiento por ejemplo las mangueras (goteo) o los hidrantes (aspersión). Actualmente sin embargo, el Ministerio de Agricultura está preparando un programa de riego tecnificado con el Programa Subsectorial de Irrigación, que incluye costa y sierra. Es una oportunidad para precisar las metodologías de formulación de este tipo de proyectos.

Un avance importante en los PIPs aceptados por el SNIP han sido las estructuras de protección y defensa ribereñas. La actual guía metodológica ha permitido avanzar en la formulación de estos proyectos, incluyendo el análisis de riesgo ante peligros naturales, el que por cierto ha sido extendido a toda la metodología del SNIP.

En el caso de proyectos de reforestación, dado que no existe una herramienta oficial metodológica, persisten muchas dudas conceptuales entre los formuladores y evaluadores del SNIP. Existe por ejemplo, diferentes enfoques sobre si el objetivo principal de un proyecto de reforestación es la explotación comercial o si es la protección contra la erosión de tierras o el ecosistema. El segundo caso tiene mayor aceptación en el SNIP, pero aun no hay lineamientos específicos ni guías metodológicas. Sin embargo, se recomienda a los formuladores sustentar en esta línea los proyectos y presentar los beneficios ambientales de los mismos. Otro elemento complicado en estos proyectos está referido a intervenciones en propiedad privada. En estos casos, es técnicamente posible sustentar las intervenciones de reforestación presentándola con objetivos hacia la protección de peligros inminentes como huaycos, deslizamientos, etc y que pueden afectar un servicio público como la transitabilidad de una carretera, la seguridad de un puente o un centro poblado.

Los proyectos productivos son también fuente de observaciones recurrentes en el SNIP. De acuerdo a las directivas¹¹, sólo se permiten intervenciones pilotos y de escala demostrativa, lo que para los formuladores representa una seria restricción. Lo más recomendable es plantear estos proyectos bajo el esquema de innovación tecnológica, y con la menor cantidad posible de equipamientos costosos. Ello implicaría una propuesta con alto contenido en conocimiento (asistencia técnica) pero siempre presentando el carácter piloto y de innovación. Insistir ahora en que el SNIP acepte proyectos de apoyo productivo masivo puede ser un camino muy tortuoso, lo que no niega que las entidades públicas discutan a mayor profundidad con el MEF lineamientos menos estrictos o mecanismos presupuestales alternativos.

Educación

En educación, lamentablemente, los PIPs se han concentrado en la remodelación y construcción de infraestructura educativa. Decimos ello porque estas intervenciones no son necesariamente la mejor manera de mejorar el servicio de calidad educativa, que es lo más importante. Sin embargo, por diferentes razones, más políticas y sociales, las prioridades de inversión en educación se han priorizado en el ladrillo y el cemento. No negamos la necesidad de estos proyectos, los que por cierto son técnicamente necesarios cuando se muestra claramente los riesgos de seguridad de una escuela en pésimo estado o los riesgos sanitarios del aula y los baños.

En los proyectos de infraestructura educativa, no existen cuestionamientos del SNIP, aunque sí se han observado casos cuando el municipio ha querido intervenir en escuelas privadas, por lo general administradas por alguna institución religiosa. Ello puede ser materia de observación de

¹¹ Ver pautas para la formulación de proyectos para mejorar la competitividad de cadenas productivas en: http://www.mef.gob.pe/DGPM/docs/instrumentos_metod/agricultura/PautasparaPIPproductivofinal.pdf

los evaluadores OPI, y que podría levantarse en caso existiera algún tipo de convenio entre el Estado y dicha institución privada, como un convenio de cesión en uso para casos de equipamientos o mobiliario en zonas rurales. Lo mejor es consultar con la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) respectiva.

Algunas intervenciones que pueden ser calificadas como PIP son aquellas conocidas de calidad educativa, donde por lo general incluyen actividades de capacitación al maestro, mejoras en las técnicas pedagógicas, manejo del aula, monitoreo, etc. Actualmente no existen guías metodológicas específicas, aunque la guía de educación del SNIP ya hace mención a estos elementos. Asimismo, el Ministerio de Educación (MINEDU) ha empezado a apoyar fuertemente programas para mejorar la calidad educativa en los niveles primarios. Sin embargo, a nivel de la inversión pública, los operadores del SNIP en las OPIs aun tienen dudas respecto a la pertinencia de estas intervenciones como PIP. Lo más recomendable es plantearlo en una escala moderada y trabajar con el MINEDU y el MEF en una guía metodológica especializada.

Salud y nutrición

En el sector salud, las inversiones del SNIP también se han concentrado en el mejoramiento, remodelación y construcción de establecimientos de salud, desde postas médicas, centros de salud hasta hospitales del nivel III, incluyendo su equipamiento e infraestructura. También se han incorporado en el sector salud a los PIPs de tratamiento de residuos sólidos, de reciente aprobación en las guías metodológicas del MEF.

Un caso aparte, merece las intervenciones vinculadas a programas de nutrición, donde el ente rector ha publicado un documento borrador en su página web que abre la posibilidad para formular proyectos. De hecho, en el FONIPREL, que es un Fondo de Inversión para regiones y municipios administrado por el MEF, se aceptan proyectos de inversión que tengan como objetivo la lucha contra la desnutrición. Así, si bien aun no existe una guía metodológica, todo indica que sí es posible aceptar PIP de nutrición, pero focalizado en el mejoramiento de los equipos de salud para el control de los niños y las madres, el acceso a servicios de agua potable y las capacitaciones puntuales para las prácticas de higiene y alimentarias. El MEF ha publicado en el portal de la Dirección General de Programación Multianual un documento en consulta sobre este tipo de proyectos¹²

Reposición

Las reposiciones son intervenciones que el SNIP ha aceptado como inversión, pero que no requieren viabilidad para su ejecución, es decir, no necesitan hacer estudios de pre inversión. Lo que debemos recordar es que la reposición está pensada para intervenciones, principalmente equipos, reparaciones menores o mantenimientos periódicos de activos como una maquinaria, sistemas de cómputo, ascensores, mobiliarios, etc. El concepto de “reposición” de un puente, un

¹² Ver Inversión Pública para enfrentar la desnutrición crónica Infantil- Pautas Generales en http://www.mef.gob.pe/DGPM/instrumentos_nuevo.php

colegio nuevo, un pull de maquinarias, no es posible para el SNIP, quien siempre solicitará en esos casos un estudio de pre inversión clásico.

Sí es importante mencionar que muchas Proyectos pueden postergarse con inversiones de reposición. Tomemos en cuenta ello al plantear un PIP puesto que la OPI pone especial situación a la denominada situación optimizada y que evita gastos mayores. La situación optimizada es justamente aquellas intervenciones menores que solucionan un problema, y no requieren de inversiones de gran escala. Es el caso de los mantenimientos periódicos de carreteras o de canales de riego, que evitan rehabilitaciones costosas.

Las “líneas rojas” del SNIP

Además de los sectores mencionados, existen un número muy importante de proyectos que reciben observaciones de fondo por parte del SNIP. En esta parte vamos a revisar esos conceptos que los evaluadores utilizan y que explican en buena parte las resistencias del SNIP en algunas intervenciones que buscan calificar como inversión pública.

En la definición de PIP, existen 2 elementos claves que son condiciones necesarias para que un funcionario del SNIP lo acepte como tal: 1) su carácter de inversión y 2) su carácter público. Ello se expresa en el siguiente cuadro, el cual es dividido por el eje público/privado y el eje gasto/inversión. El cuadrante B donde se encuentran el ámbito del Sistema.

Ámbito de participación del SNIP

		Competencia	
		Público	Privado
Tipo de gasto	Gasto corriente	Cuadrante A Por ej. Operación y mantenimiento	Cuadrante C
	Inversión	Cuadrante B Ámbito del SNIP	Cuadrante D Inversión privada

Elaboración propia.

La primera condición se puede observar en la línea divisoria horizontal entre gasto corriente e inversión. Un PIP debe demostrar que es inversión para acceder los recursos presupuestales públicos (gasto de capital). Ello significa que no debe contener componentes o actividades que puedan ser entendidos como gasto corriente, que no es otra cosa que acciones con vocación permanente como los sueldos y salarios del servicio público. Casos de este tipo se observan a menudo, por ejemplo, los proyectos de seguridad ciudadana municipal. Algunos proyectos han tratado de incluir el sueldo de los serenos dado que no existen recursos disponibles para pagarles,

por lo menos hasta que se haya desarrollado la cultura de pago en los vecinos. Ello no es aceptado por el SNIP, y aunque puede parecer injusto, lo cierto es que no es posible mejorar o crear un servicio sin asegurar el financiamiento de su operación en el tiempo. Para el SNIP, es como echar periódico a la hoguera, se consume rápidamente, el fuego se apaga, y el proyecto termina siendo una frustración.

Si existe una línea sensible en el SNIP, es la inclusión de sueldos y salarios o cualquier gasto que se le parezca, en el mejoramiento de la provisión de servicios. Por ello, las acciones que buscan incluir personal de apoyo en extensión agraria o de apoyo en servicios de nutrición, pueden generar muchas observaciones en el evaluador. Sí, en cambio, es posible incluir personal de supervisión y seguimiento como auditoría, en proporciones razonables al costo del Proyecto. Otros componentes sensibles en el SNIP son PIPs con actividades culturales, comerciales y turísticas como campeonatos deportivos, ferias artesanales, entre otros. Estas actividades pudiendo ser parte de las funciones municipales, se entienden más en presupuestos de gasto corriente.

La línea divisoria entre inversión y gasto corriente no es fácil definir. El SNIP tuvo que precisar explícitamente en sus normas y guías que la operación y mantenimiento no calificaba como inversión, pero aun así no ha sido suficiente. Quizás el último gran avance estuvo asociado a la definición de reposición (art 3 de la Directiva General) que, siendo un gasto de capital desde el punto de vista presupuestal, no califica como PIP y por lo tanto no requiere viabilidad del SNIP. La reposición fue pensada especialmente para los casos de la operatividad de entidades públicas, como por ejemplo la compra de equipamiento en centros de salud, mobiliario, equipos de cómputo y reparaciones de ascensores, mantenimientos periódicos de activos, etc. En este punto, el SNIP ha logrado facilitar muchas adquisiciones que sin ser gasto corriente, tampoco eran intervenciones que califiquen como PIP, por lo que no requieren necesariamente de un estudio de pre inversión.

Pero existen otras intervenciones más polémicas, como es el caso de los programas sociales, por ejemplo, alfabetización, vacunación, alimentación, considerados históricamente por el MEF como gasto corriente. La polémica se incrementó especialmente en aquellas regiones y municipios beneficiados con canon y que buscaban implementar estos programas como PIP. El SNIP ha reiterado su posición de no considerar estas intervenciones como PIP, básicamente por razones conceptuales. Independientemente de la discusión técnica, que es muy necesaria, lo cierto es que actualmente no es viable formular este tipo de intervenciones en el SNIP.

La segunda condición de un PIP se muestra en la línea divisoria entre la competencia del sector público y la competencia del sector privado. Esta separación es mucho más compleja que la primera pues está asociada a lo que se considera que es el rol del Estado. Si bien el Perú tiene leyes donde define el rol subsidiario del Estado (interviene, si o solo si es absolutamente necesario y el sector privado no tiene interés), lo cierto es que en el mundo real, aun existe confusión e imprecisión, especialmente respecto a la función específica del Estado en su rol de lucha contra la pobreza y promoción económica.

En esta discusión, es posible encontrar iniciativas de proyectos públicos ligados a actividades empresariales, como plantas procesadoras de leche, hoteles municipales, ferias artesanales, compra de reproductores, etc. Aquí lo importante es recordar que el SNIP tiene una “línea roja” para aceptar actividades empresariales en el Estado, basados en el régimen económico subsidiario establecido en la Constitución y que prohíbe expresamente intervenir en actividades empresariales. Las únicas excepciones son las Empresas Proveedoras de Saneamiento (EPS) y las empresas de generación eléctrica. Eventualmente, algunos camales aun en manos municipales, pero en realidad esto debería ser prontamente regularizado para pasarlo al sector privado como se hizo hace algunas décadas con los hoteles, teatros y/o salas de cine de uso comercial.

Una mención aparte son los proyectos productivos, donde el SNIP sí ha aceptado PIP pero bajo ciertas condiciones. Deben ser en escala piloto, tienen que tener carácter innovador y no deben ser competencia del sector privado. Aun cuando la Directiva existente para proyectos productivos es lo suficientemente precisa¹³, es cierto que persisten aun muchos problemas para su cumplimiento. Queda entonces pendiente una discusión abierta entre los operadores del SNIP para mejorar las herramientas técnicas de formulación y evaluación.

En la división entre lo público y lo privado, se ha observado discusiones sobre lo que significa bien o servicio público. De hecho, la Directiva del SNIP precisa a definición del Reglamento y acota que los bienes y servicios deben ser provistos por una Entidad Pública. La precisión en la norma es reiterativa puesto que si el Proyecto es financiado con recursos públicos, necesariamente deben ser provistos por una Entidad Pública. Sin embargo, algunos operadores han entendido que el Proyecto debe mejorar la capacidad de provisión de una Entidad Pública y por lo tanto no puede intervenir en propiedad privada. Así, se ha llegado a encontrar casos donde se ha rechazado PIP de reforestación y defensas contra huaycos porque estaban en propiedad de la comunidad. Ello de ninguna manera es así. Lo que busca mejorar un PIP es la capacidad de provisión del servicio, en este caso de protección contra peligros naturales, lo cual es perfectamente factible en el SNIP.

4. Los contenidos del estudio de pre inversión: ¿dónde poner especial atención?

Un estudio SNIP debe reflejar un análisis completo del servicio a mejorar, aun cuando la sustentación parezca obvia o repetitiva.

La primera y más importante recomendación es tomar en cuenta el protocolo de evaluación del SNIP¹⁴. En él se encuentran las preguntas que todo evaluador OPI debe hacer y que todo formulador debe conocer y responder en los estudios de pre inversión. Si bien el protocolo no es una herramienta rígida (pueden haber más preguntas o incluso menos), es sumamente útil para

¹³ Ver, http://www.mef.gob.pe/DGPM/docs/instrumentos_metod/produccion/RD_005_08_anexo.pdf

¹⁴ Ver Protocolo de Evaluación en <http://www.mef.gob.pe/DGPM/instrumentos.php>

uniformizar criterios generales, especialmente en los estudios a nivel de perfil. Los estudios de pre factibilidad o factibilidad tienen un tratamiento especial según la tipología del proyecto.

Asumiendo entonces que el formulador ha respondido las preguntas del protocolo, puede ser útil revisar la racionalidad que está detrás de cada capítulo en los contenidos mínimos que exige el SNIP. Si bien siempre habrá una explicación técnica-teórica, lo cierto es que también hay “sentidos comunes” en las preguntas que plantea el SNIP.

En primer lugar, en relación a los aspectos generales del estudio, recuerde Ud que un evaluador de OPI, por más experimentado y competente que sea, tiene que evaluar un número gigante de documentos y estudios, lo que le hace imposible conocer y “sentir” la problemática que se busca solucionar en un proyecto. No dude Ud entonces, incluir siempre en el documento toda la la información que revele el problema, y ello incluye cuadros y gráficos con estadísticas confiables, imágenes, mapas, entre otros. El gran aporte del SNIP es poner por escrito la sustentación técnica de la pre inversión.

El nombre del proyecto tiene que ser claro. Evite títulos con más de dos líneas. Un nombre muy largo predispone negativamente a un evaluador, igual que un profesor cuando lee el nombre de una tesis de 50 palabras. Si el nombre incluye el ámbito de intervención de varias localidades, no ponga cada localidad en el título sino en el desarrollo del documento. Su nombre es su identidad, y por lo tanto lo que le permite a usted ser reconocido por el evaluador SNIP frente a otros proyectos.

No subestime la participación de los beneficiarios, especialmente en los proyectos del nivel local donde la presión social y política es importante en la ejecución del gasto. Incluya y promueva la participación en el diseño todas las veces que sea necesaria y muéstrelo al evaluador SNIP. Asimismo, es muy importante que consiga información lo más completa posible de sus beneficiarios. Si puede hacer encuestas de muestreo rápidas mejor. La información primaria es fuertemente valorada por las OPIs.

En segundo lugar, respecto a la identificación. Identifique con mucha claridad el servicio público que se busca mejorar o crear con el PIP. Describa con precisión el problema y sus causas. Las OPIs suelen poner especial atención a la coherencia del análisis causa efecto. La mejor recomendación es ver los casos de proyectos ya aprobados. Tómese el tiempo en investigar y conseguir los proyectos viables, contrastándolo con la realidad que ud ha encontrado. El análisis causal es muy probablemente el mismo, lo que cambia es la sustentación de la causa crítica dadas la cuantificación que ud presente. Por ejemplo, en la reconstrucción de un colegio es probable que el problema de seguridad y riesgo de seguridad sea el mismo; igual si debemos rehabilitar una bocatoma para asegurar la disponibilidad hídrica. Lo que cambia es la escala y magnitud del problema, dadas las especificaciones en la oferta y en la cantidad de afectados (demanda). Evite sofisticaciones en el marco lógico o en el árbol de problemas, especialmente si no tiene como cuantificarlos.

Muchos han criticado el excesivo sesgo cuantitativo del SNIP. Eso puede ser un sesgo de la economía y la ingeniería, disciplinas directamente vinculadas a la gestión de proyectos. Lo cierto es que para el evaluador SNIP lo que no se puede medir, no se conoce; y lo que no se conoce, no existe. Ciertamente, la cuantificación no tiene por qué estar asociada a un indicador monetario. De ninguna manera. El indicador puede perfectamente ser metas cualitativas, pero que siempre puedan medirse. Por ejemplo, número de niños con enfermedades diarreicas, número de partos institucionales, número de alumnos que pasan la pruebas lógico matemática, etc.

Un error muy común que se puede evitar es cuando el formulador asume que la alternativa de solución es obvia, y concentre su atención en los aspectos de diseño y presupuesto. Esto es lógico para el formulador que por lo general está directamente vinculado a la problemática y ha hecho el trabajo de campo correspondiente. Es probable además que el formulador haya ya hecho su propio análisis de alternativas y llegó rápidamente a proponer la mejor solución. Sin embargo, no lo ha puesto por escrito y no permite al evaluador entender las consideraciones que tomó para llegar a la propuesta final. Ponga siempre en el estudio todo el detalle de su análisis de alternativas. Si bien algunos evaluadores SNIP pueden entender rápidamente la solución, la mayoría sin embargo requiere una sustentación y una explicación detallada, aun cuando la solución sea “obvia”.

En tercer lugar, en relación a los capítulos de tamaño, localización y tecnología (formulación), el aspecto crítico es el análisis de oferta y demanda. Identifique con precisión los ofertantes del servicio, tanto públicos como privados, especialmente cuando existe un gran número de operadores como es el caso de los proyectos de asistencia técnica. Para el caso de oferta, busque siempre apoyarse en las mejores estadísticas disponibles. Si no existen, utilice experiencias similares y con información general, construya su propia estimación. Las entrevistas a profundidad a algunos operadores son útiles. No deje ese aspecto con información muy general.

En los aspectos de localización, priorice sus acciones para asegurar la disponibilidad del terreno. El saneamiento físico legal es una de las principales fuentes de paralización o retraso en la ejecución de proyectos. Muchos formuladores consideran que esto se resuelve a nivel de expediente técnico. De hecho, el SNIP no lo precisa en sus contenidos mínimos ni en su protocolo de evaluación. Sin embargo, es altamente recomendable resolver este tema desde la pre inversión. Evita no solo costosas reformulaciones posteriores, sino que muestra al evaluador SNIP una solida sustentación desde el inicio para la ubicación (o trazo) del proyecto. A ello, debemos agregar los recientes esfuerzos del SNIP por incluir el análisis de riesgos en la pre inversión¹⁵. Todos o casi todos los evaluadores OPI han recibido capacitaciones intensivas sobre este tema, por lo que tienen especial interés en incorporarlos en su evaluación diaria. Cualquier formulador que haga esfuerzos por hacer un buen análisis de riesgos tendrá más posibilidades de conseguir la viabilidad.

¹⁵ Ver http://www.mef.gob.pe/DGPM/docs/instrumentos_metod/PautasRiesgos.pdf

En cuanto a la demanda, trate siempre de apoyarse con algún nivel de información primaria, a pesar que no lo soliciten. No es necesario hacer encuestas a los usuarios muy costosas, mas aun cuando el presupuesto para hacer el estudio no lo permite, pero sí es posible hacer algunas entrevistas piloto. Para el SNIP, es muy importante conocer lo que piensa y demanda el usuario. Coordine de ser posible con la OPI el contenido de las preguntas del cuestionario a aplicar. De otro lado, en relación a la estimación misma, es cierto que algunos casos es muy difícil desarrollar estudios clásicos de demanda, porque la identificación del usuario no es clara. Por ejemplo, PIPs de sistemas de vigilancia de áreas naturales protegidas o protección ambiental, sistemas de defensas contra puentes, bocatomas, etc. En esos casos, use métodos indirectos de evaluación y que son aceptados por el SNIP¹⁶, pero no deje de realizar el estudio de demanda.

La formulación y sustentación del costo del proyecto tiene que ser detallada al máximo. El SNIP difícilmente acepta proyectos con metas y actividades demasiados agregadas, aun siendo perfiles menores. Si bien no es necesario llegar a los metrados y los precios unitarios de un expediente técnico (para el caso de obras), sí es importante hacer el máximo esfuerzo por mostrar metas con unidades de medición más precisas. Ello evita un alto riesgo, que para el evaluador SNIP es clave, de tener luego subestimaciones presupuestales que luego se revelan y requieren una verificación de viabilidad (veremos esto en detalle en el punto 5). No olvide incluir presupuesto para evaluaciones y auditorías, eso es aceptable en el SNIP.

En cuarto lugar, sobre las estimaciones de rentabilidad económica. Utilice siempre escenarios conservadores y hágalos saber al evaluador. El SNIP siempre valora la prudencia en las estimaciones, y aun cuando los indicadores económicos de rentabilidad Tasa Interna de Retorno (TIR) y Valor Actual Neto (VAN) no sean los mejores, el hecho que sean positivos pero realistas es mucho más creíble. Algunos formuladores pecan de optimistas y presentan resultados excesivamente altos, pero con muy poco sustento, por ejemplo, sobre estiman los rendimientos agrícolas, el crecimiento del tráfico de autos, el número de atenciones, etc. Dicho “maquillaje” es un esfuerzo estéril, especialmente cuando tiene ud un evaluador riguroso, al contrario, lo predispone negativamente.

Finalmente, en quinto lugar, en relación a la sostenibilidad y el arreglo institucional. Asegure un buen análisis de costos para la operación y mantenimiento. Sustente con claridad cómo se asegura la provisión del servicio luego de concluir el proyecto. Esto es muy sensible en el SNIP pues recordemos que un elemento central en la calidad del gasto es que los proyectos duren, que sean sostenibles. El evaluador del SNIP tiene por formación una sensibilidad especial en garantizar las condiciones para que un proyecto brinde sus beneficios a lo largo de toda su vida útil. En muchos PIPs, están condiciones se expresan en la disposición a pagar de los usuarios y en las tarifas de los servicios como por ejemplo, agua potable y alcantarillado, electrificación rural, riego, etc. En otros casos, la operación y mantenimiento está vinculada al presupuesto de la Entidad Pública (posta médica, colegios, etc). En ese caso, solicite la información necesaria, muéstrela y susténtela en el estudio, especialmente si se requiere incrementos presupuestales. Algunas OPIs son exigentes y

¹⁶ Ver metodologías de evaluación hedónica o evaluación contingente, por ejemplo.

piden, como requisito de viabilidad, acuerdos específicos del consejo municipal o quien corresponda, comprometiéndose a incrementar el presupuesto corriente para asegurar la operación del servicio. Ello no es parte de los contenidos mínimos del SNIP, pero es facultad del evaluador solicitar toda la información o documentación que considere necesario. Lo mejor es ponerse de acuerdo con la OPI sobre este punto desde el inicio.

Sobre los arreglos institucionales, es muy importante mencionar las fortalezas de la Unidad Ejecutora u órgano encargado de llevar adelante el proyecto. Si bien la administración directa es una modalidad que no es recomendable generalizar, es muy difícil exigir concursos públicos en municipios rurales o de muy difícil acceso, donde los contratistas no llegan o cobran muchísimo frente a los escasos presupuestos disponibles. Tome en cuenta que en casos de obras de mediana o gran escala, no es evidente las ventajas de la administración directa, por lo que es muy posible que el evaluador OPI haga preguntas al respecto. No basta con argumentar que la obra por contrata es mucho más costosa, es necesaria, eventualmente sustentar que la Unidad Ejecutora tiene las capacidades logísticas y de equipamiento para hacerlo igual o mejor. Lo más recomendable es dejar la administración directa a lo estrictamente necesario y en escala menor.

5. La Unidad Formuladora y otras burocracias.

La pre inversión no es solo elaborar estudios y trabajo de campo. Requiere dedicación y paciencia en las necesarias relaciones entre los formuladores y otras oficinas de la administración pública.

La Unidad Formuladora no siempre es Unidad Ejecutora

La Unidad Formuladora (UF) es la responsable de la preparación del proyecto. Es por lo tanto, el órgano del SNIP que elabora y propone el PIP y debe tener los equipos técnicos que conocen la problemática. Por lo general, las Unidades Ejecutoras especializadas de la gestión y puesta en marcha de proyectos de inversión también son UF. Ello se ve con claridad en el nivel nacional con entidades como Provías Nacional en el MTC, Agrorural y SENASA en el MINAG, Agua para Todos en Vivienda, y órganos de línea como la Dirección General de Electrificación Rural de Energía y Minas, La Dirección de Educación Básica Regular de Educación que también son ejecutores; las empresas públicas como Electroperú y Sedapal; los hospitales y las universidades, o en el nivel regional los Proyectos Especiales como Chavimochic en La Libertad, Chira Piura, Huallaga Central en San Martín, AUTODEMA en Arequipa, Plan Meriss en Cusco, entre otros.

Sin embargo, la UF no tiene por qué ser una Unidad Ejecutora. De hecho, el primero es un concepto del SNIP y el segundo es un concepto del Sistema de Presupuesto, los cuales tienen sus propios criterios y lenguajes para clasificar las funciones de los órganos del Estado. En el caso del SNIP, una UF puede ser una Dirección General o una Gerencia particular, con funciones lo suficientemente claras para cumplir sus competencias en materia de proyectos pero que no

necesariamente es Unidad Ejecutora. Esto es importante conocer para los efectos de la preparación de un PIP.

En primer lugar, en los casos en que la UF no sea quien ejecute administrativa y presupuestalmente el proyecto de inversión, es muy importante sustentar en el estudio SNIP la relación entre la UF y la Unidad Ejecutora. Por lo general, ello se observa cuando la ejecución corresponde a la Oficina o a la Gerencia de Administración del Ministerio, el gobierno regional o el Municipio, y no a una Unidad Ejecutora especializada en proyectos. Lo mejor es lo segundo (UF=Unidad Ejecutora), pero no siempre existen las condiciones técnicas, institucionales y políticas.

En segundo lugar, el acceso a información. Toda la documentación del PIP tiene que venir de la UF, especialmente en aspectos cuantitativos y de diseño de intervención. Recuerde que el estudio SNIP debe ser suscrito por la UF. Los aspectos vinculados al análisis de demanda y oferta puede ser apoyado más en los usuarios, pero todo el resto, diagnóstico, costeo, formulación y evaluación, debe construirse en base a los propios equipos de la UF y a su información disponible.

En tercer lugar, en los casos de “terciarización” del estudio, tenga siempre una relación permanente y fluida con los equipos de la Unidad Formuladora. Los consultores externos no deben cometer el error, que habiendo recibido el encargo de una oficina de alta dirección o política, de trabajar por su cuenta la preparación del estudio. Eso puede ser fuente de enormes retrasos cuando el PIP debe ser revisado por la UF y formalmente enviado a la OPI del SNIP.

Las autorizaciones y permisos

Según información recogida el año 2009 a los gobiernos regionales, las principales fuentes de retraso en la aprobación y ejecución de proyectos, no estaban en las evaluaciones del SNIP, sino en los problemas para obtener las autorizaciones y permisos, las licencias municipales de construcción y la disponibilidad de los terrenos (saneamiento físico legal). Algunos piensan que estos son factores se deben resolver en la fase de inversión. No necesariamente es así. Pueden trabajarse desde la pre inversión y pueden de hecho contribuir bastante a agilizar la gestión de PIPs.

En el caso de las autorizaciones, las principales son las arqueológicas y las ambientales. Las primeras (el CIRA) son emitidos por el INC. En el caso de las ambientales existen dos entidades competentes, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio del Ambiente. Es muy recomendable en casos de PIPs de infraestructura asesorarse muy bien cuando la intervención es en áreas naturales protegidas, parques, reservas, entre otros, o en sus zonas de amortiguamiento. El SNIP no tiene normado explícitamente las autorizaciones, pero sí la necesidad de contar con un estudio de impacto ambiental. Por ello, es cierto que el funcionario de la OPI, por lo general, solicita la respectiva autorización como requisito de viabilidad. Ello como decimos, es especialmente sensible en zonas ambientalmente y culturalmente protegidas, y cuando el PIP tiene una escala y tamaño importante.

Los permisos municipales están vinculados a la autorización para la construcción de obras. Normalmente son solicitados en la fase del expediente técnico, pero no está demás coordinar con la OPI sobre este aspecto. En algunos casos donde existen posibles conflictos sociales o con privados afectados por la ejecución de la obra, asegurar las condiciones para la localización del proyecto.

El saneamiento físico legal es otra fuente de retrasos en la ejecución de proyectos, específicamente de infraestructura. Muchos estudios de pre inversión omiten este trámite y lo postergan para la formulación del expediente técnico, lo cual es fuente de muchos problemas. Cuando los estudios no trabajan bien la localización y disponibilidad del terreno es casi seguro que ello se reflejará negativamente cuando se empieza la ejecución física. En algunos casos, es la población beneficiaria, la comunidad en las zonas rurales, la que se resiste a la ejecución, muchas veces por no haber sido consultados. En otros casos, la fuente es por problemas con privados que no están de acuerdo en vender su terreno aun cuando reciban un justiprecio. En cualquiera de los casos, por razones técnicas de diseño (localización), es muy importante que esto se trabaje desde la pre inversión.

La opinión técnica de terceros

Difícilmente un PIP de agua potable o de energía puede ejecutarse sin la opinión técnica favorable de la empresa de agua o de energía, según sea el caso. Estos determinan la disponibilidad del recurso y es un requisito fundamental de la viabilidad del proyecto. Es fundamental entonces que este aspecto sea trabajado desde el inicio del estudio. No dude en hacer todas las coordinaciones necesarias para obtener al final el visto bueno correspondiente. El caso es similar en obras de riego, donde la autoridad de agua debe emitir su informe de disponibilidad hídrica. Estas opiniones son importantes para el SNIP porque afectan el número de beneficiarios. Muchos proyectos han tenido que reformularse en sus metas cuando han recibido la confirmación formal de cuánta agua o energía está disponible.

El caso es similar en otros sectores. Las intervenciones en educación no solo deben contar con la aprobación institucional del Director del colegio, y de los padres de familia para darle sustento social, sino también existe la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) que depende ahora del Gobierno Regional. Las OPIs del SNIP suelen solicitar opinión técnica para asegurar la consistencia con las políticas educativas. Asegúrese de este punto coordinando reuniones con la Unidad Formuladora y el sector educación respectivo. Igualmente, en el sector salud, donde la Dirección Regional de Salud (DIRESA) puede ser requerida para emitir opinión técnica. Su intervención es requerida también en PIPS vinculados a la calidad ambiental del agua y su consumo humano. Coordine con la OPI del SNIP las veces que sea necesario en este aspecto.

Estas relaciones entre el SNIP y otras entidades del Estado pueden tomar mucho más tiempo del estimado. Muchos consideran que son trámites burocráticos con escaso aporte a la formulación de los proyectos. Esta apreciación es incorrecta. Aun cuando en los responsables de estos trámites, existan personas poco colaboradoras, también es cierto que existen muchos funcionarios

públicos que hacen muy bien su trabajo. Es inaceptable por ejemplo, hacer proyectos de agua potable con estudios mal hechos de la calidad del agua; proyectos de riego con la mitad de agua de lo programado; colegios o centros de salud sin personal disponible; carreteras que atraviesan y dañan un área ambientalmente hipersensible. Estos casos parecen absurdos pero existen en el Perú. El SNIP busca evitarlos, aun cuando eso tenga algunos costos “burocráticos” los que ciertamente no tienen por qué demorar. Por ello, es necesario tomarlos en cuenta desde el inicio de la pre inversión.

En este trabajo de coordinación con las otras instancias, la formalidad es muy importante. Es decir, las comunicaciones por escrito y las solicitudes oficiales para obtener la opinión técnica. Estas deben en la medida de lo posible provenir del responsable directo de la Unidad Formuladora, y en los casos que se considere oportuno, de la más alta autoridad. Pero lo que es tan o más importante, es la coordinación no formal. Solicite reuniones, comuníquese por teléfono, haga visitas directas a los responsables. En algunos casos ello puede ser complicado por las distancias y accesos pero si el permiso o la autorización son necesarios, invierta tiempo en ello. Explique al responsable las bondades del proyecto y escuche atentamente su opinión en caso expresa comentarios. Observe qué aspectos sensibles son importantes. En muchos casos, la opinión será puro trámite, pero no deja de ser necesario el esfuerzo. Es como tomar un seguro de viajes, por si acaso.

6. Los cambios en el expediente y las verificaciones de viabilidad ¿Qué hacer?

La pre inversión puede, de ser necesario, incluir ingeniería de detalle que evite futuros cambios sustanciales en el proyecto.

Uno de los esfuerzos más importante que se han hecho a nivel de la gestión del gasto, es la integración de los sistemas de presupuesto e inversiones. Para ello, desde el año 2008, se han integrado la codificación del SNIP con la de Presupuesto, lo que ha permitido un seguimiento mucho más efectivo y preciso en la ejecución de los proyectos. Por eso ahora, es posible identificar desde los sistemas de información en el MEF cuando un proyecto ha sobrepasado su monto de inversión aprobado. De hecho, ahora existe la capacidad para alertar cuando se registra o se aprueba, o se ejecuta un proyecto de inversión con indicadores que llaman la atención. Ello permite de hecho, que el MEF identifique muy rápidamente proyectos que han tenido importantes modificaciones, lo que es motivo de comunicaciones a los responsables muy rápidamente.

La verificación de viabilidad es una de las herramientas del SNIP para supervisar posibles cambios en la fase de ejecución. Es decir, la función del SNIP no acaba cuando da la viabilidad, puede y debe opinar cuando ya en la fase de inversión y ejecución existen cambios. De ahí que, cuando en

el expediente técnico, se revelan cambios de costos, o de metas u otros, el SNIP procede a evaluar y dar una opinión técnica sobre el proyecto.

Según las normas del SNIP, si los cambios en costos son menores a 10%, no es necesaria la verificación de viabilidad. Se asume que son cambios menores o no sustanciales, y que la Unidad Ejecutora es responsable de dar su visto bueno. Pero si los costos se incrementan entre 10 y 30%, o se han producido *cambios sustanciales*, entonces es necesaria la verificación del SNIP. Por supuesto, si el cambio es mayor a 30%, no procede la verificación y se regresa a la pre inversión, por lo que es necesario volver a formular un estudio.

La primera recomendación que debemos hacer a los formuladores SNIP, es evitar en la medida de la posible la verificación de viabilidad. Si bien siempre pueden haber situaciones no previstas o extraordinarias que modifiquen el diseño del proyecto, también es cierto que la mayoría de verificaciones se deben a una mala pre inversión. Es un error hacer estudios de ingeniería por “agua tibia” pensando que en el expediente técnico se hará el estudio en serio. La mecánica de suelos debe hacerse por ejemplo, lo suficientemente completo para determinar la adecuada localización de la obra y una razonable estimación de costos. Es inaceptable que en el expediente técnico se revele un suelo rocoso que la pre inversión no vio. Si existieron dudas, la pre inversión puede perfectamente incluir ingeniería de detalle, y que por cierto ya no sería necesaria en el expediente técnico. En resumen, haga e invierta lo necesario en la pre inversión.

Ciertamente, y por eso el SNIP regula posibles cambios luego de la viabilidad, existen situaciones no previstas que pueden merecer una atención especial y no debe significar volver a hacer los estudios de pre inversión. Eso es lo que el SNIP llama modificaciones sustanciales.

Por el lado de costos, las modificaciones sustanciales puede deberse a incrementos de precios en el mercado local producto de algún situación excepcional. Estos casos se vieron mucho en el 2008 cuando hubo fuertes alzas en el cemento y el fierro. Otro factor puede deberse a la ocurrencia de un desastre que bloqueó una carretera por varias semanas o incluso meses, obligando a incurrir en mayores costos. Finalmente, aunque menos común, se ha observado casos de subestimación de costos imposibles de conocer en la pre inversión, especialmente en localidades de acceso geográfico muy difícil, como en la sierra altoandina o en la selva rural. Estas situaciones u otras similares, son perfectamente atendibles por el SNIP, las cuales debidamente sustentadas, no deben ser problemas de una verificación de viabilidad con resultados positivos.

Existen otros cambios sustanciales y que no están asociados a costos. Por ejemplo, cuando un proyecto de agua potable mantiene el mismo presupuesto pero disminuye sensiblemente el número de conexiones y por lo tanto, de beneficiarios. Se han observado este tipo de casos, y es razonable que merezcan una revisión del SNIP pues ello puede cuestionar la bondad del proyecto. La misma situación procede cuando se elimina o se reduce drásticamente un componente, por ejemplo, cuando no se incluyen las defensas para proteger la planta de agua por considerarse muy costosas y muy difíciles de ejecutar. Este tipo de decisiones no pueden tomarse sin una opinión técnica del evaluador y no solo de la Unidad ejecutora. Otros factores sustanciales pueden referirse a los arreglos institucionales, incluso aquellos que garantizan la sostenibilidad del

proyecto. Por ejemplo, cuando se cambia de unidad ejecutora o de entidad encargada a la administración.

La verificación de viabilidad en estricto no debería existir si la pre inversión se hace adecuadamente. Las situaciones imponderables podrían manejarse desde las unidades ejecutoras. Sin embargo, se optó por una regulación explícita porque había un uso y abuso de los cambios en los proyectos luego de la viabilidad. Actualmente, muchos casos han salido a relucir ya a nivel de la opinión pública y revelan los enormes problemas que existen cuando no existe un adecuado planeamiento y una buena programación. La improvisación y la creatividad cortoplacista es fuente de estos problemas que afectan la calidad del gasto.

7. La relación con la OPI: nunca dejarla para el final.

Establezca desde el inicio una buena relación con la OPI desde la Unidad Formuladora. Existe un factor común entre los proyectos que han sido declarados viables en plazos razonables: la activa cooperación entre el formulador y el evaluador. Si existe apoyo del nivel político mucho mejor, eso siempre ayuda para un trabajo productivo y fluido. Eso no significa que existan ciertas ventajas para aprobar el proyecto, descarte esa mirada cuando tiene una OPI profesional enfrente. Al contrario, puede tener un efecto contrario, especialmente en reconocidas oficinas del SNIP por su autonomía técnica, empezando por el ente rector en el MEF y muchas OPIs a nivel nacional.

Una actitud proactiva de cooperación siempre es positiva. Proponga todas las reuniones que considere necesaria e involucre al evaluador desde la identificación del proyecto SNIP. Ello es sumamente útil para conocer los puntos en los que el evaluador pone especial interés o los contenidos que les son particularmente importantes desarrollar en detalle. Identifique desde el inicio estos puntos sensibles y trabájelos con mucho cuidado en el estudio. Algunos evaluadores son más cuantitativos y ven con buenos ojos información estadística al detalle sobre, por ejemplo, la caracterización de los usuarios, del territorio o del comportamiento de variables como precios o costos. Otros evaluadores son más analíticos y ponen especial atención al modelo causal (marco lógico) y la coherencia de la intervención. En otro caso, existe evaluadores más cualitativos con mucha atención en la tecnología o modelo de intervención, incluyendo variables institucionales y de participación social de los usuarios. En fin, diferentes perfiles que deben conocerse al inicio.

No cometa el error de confiarse en la formalidad de los contenidos mínimos, por ejemplo, creyendo que la información puede ser secundaria. El evaluador SNIP puede perfectamente solicitar información primaria si lo considera necesario. Por ejemplo, pidiendo un estudio de suelos para asegurar la ubicación de un colegio o una topografía para el trazo de un camino vecinal o un sistema de agua potable. Otro ejemplo, cuando solicita un estudio de demanda con alguna muestra confiable de encuestas de primera fuente. Recuerde siempre que el evaluador tiene la facultad de solicitar la información que considere necesario. Por supuesto, ello no implica pedir información costosa y compleja en un perfil, pero es una facultad que le permite el SNIP para

despejar cualquier duda técnica. Ello es importante saberlo desde el inicio y será siempre recomendable discutir la metodología con el evaluador.

Una buena práctica entre el formulador y la OPI es ponerse de acuerdo en el marco lógico, que no es otra cosa que el análisis del problema a resolver y sus causas. Si ud se pone de acuerdo con la OPI en esto, tiene casi la mitad de la discusión técnica resuelta. La otra mitad es discutir la metodología de oferta y demanda, y del modelo económico de la evaluación costo beneficio. Aun cuando algunas están ya expresadas en las guías del SNIP, igual siempre es útil revisarlas con el evaluador. Ciertamente, si el PIP no tiene guía como los de nutrición, seguridad ciudadana, turismo, etc, este ejercicio es muy necesario. Si el evaluador no está convencido de la metodología, difícilmente Ud podrá alcanzar con rapidez la aprobación del proyecto. Sustente de la forma más completa posible su modelo, apóyese en otras experiencias en la región, luego en el país y si no encuentra, a nivel internacional.

Decíamos al inicio del documento que, al igual que un jurado de tesis, existe siempre un nivel de discrecionalidad por parte del evaluador, el cual tiene la responsabilidad de aprobar un proyecto. Eso siempre será así en tanto la evaluación social de proyectos sea una ciencia social, es decir no exacta como las matemáticas, la física o la ingeniería. Ello no debe sin embargo subestimar la rigurosidad técnica de la evaluación. Todo lo contrario, pues no habiendo una sola solución sino eventualmente varias, la capacidad de análisis y de sustento puede ser mucho más compleja y mayor. A pesar de ello, hay algunos criterios comunes en el perfil del evaluador SNIP, los que pueden resumirse en los siguientes:

1. Un buen diagnóstico y análisis del problema es indispensable. El evaluador está formado con la consigna de lo que no se conoce, no es un problema, y si no hay problema no hay proyecto. Se necesita conocer el problema para luego discutir la solución. El primer paso es convencer al evaluador del problema que busca resolver.
2. Diferencia la necesidad de un problema. El evaluador SNIP aprueba proyectos que resuelven problemas y no una necesidad. Un problema es una situación puntual que afecta negativamente la adecuada provisión de un servicio. Una necesidad puede requerir una intervención pública más compleja e integral como un programa regular.
3. El evaluador SNIP, contra lo que muchos creen, no evalúa al peso. Pensar que un PIP es mejor porque tiene más tomos, es un error garrafal. Le quita seriedad al trabajo, especialmente cuando son anexos y antecedentes que no agregan en nada al proyecto. Eso predispone negativamente al evaluador.
4. Un PIP siempre tiene que ser una intervención coherente y nunca una lista de actividades sin mayor sustento. Evite esos PIPs donde el 80% son talleres de capacitación sin mayor objetivo que “formar y desarrollar capacidades...”.
5. Un buen análisis de oferta y demanda y un modelo económico completo de evaluación es la mejor carta de presentación ante el SNIP. La rentabilidad social sustentada con la mejor calidad técnica es siempre una ventaja. Sea prudente y conservador en los escenarios, el evaluador SNIP valora mejor los resultados obtenidos.

6. El gasto corriente es un nervio muy sensible en el evaluador SNIP. No incluya forzosamente costos y actividades que sean muy polémicos u observables. En todo caso, redúzcalos al máximo. Si bien un PIP puede perfectamente ser intensivo en trabajo (consultorías de asistencia técnica), sustente con solidez el carácter temporal de la inversión.
7. El análisis costo efectividad solo debe ser aplicado en los casos extremos donde sea muy costoso o imposible estimar los beneficios. Ni siquiera los proyectos que se asumen rentables como el agua potable o la nutrición, son calculados con costo efectividad. Al evaluador SNIP le interesa que se agoten todos los esfuerzos para hacer una evaluación costo beneficio, de ahí la importancia de un modelo económico.

Comentarios finales

La preparación y evaluación de un proyecto es una buena práctica que ha introducido el SNIP en la gestión pública. Hoy el Perú tiene una cultura de proyectos y es saludable encontrar en las entidades públicas intensas discusiones, antes de gastar los recursos públicos. Alguna vez, escuché a un político decir que antes las decisiones eran más “fáciles”. Bastaba con definir donde, cómo y con quién se ejecutaba una obra. Hoy, eso ha desaparecido y debemos felicitarnos por este avance. Si hay dos cánceres malignos en el Estado son la corrupción y la informalidad. Cualquier esfuerzo para combatirlos, como el SNIP, debe ser apoyado y fortalecido.

Al mirar en perspectiva lo que se ha avanzado con el Sistema, es importante también una mirada autocrítica, y observar los errores y deficiencias que aun tiene. Una reflexión desde un enfoque agregado, es que se avanzó demasiado rápido en la descentralización en el nivel local. El proceso pudo hacerse más gradual, lo que hubiera evitado muchos costos de aprendizaje y adaptación a municipios muy pobres que aun no estaban preparados. El SNIP tampoco ha podido escapar a los excesos procedimentales de los sistemas administrativos del Estado. Ello incluye lenguajes normativos poco amigables y de difícil comprensión para los operadores. El Sistema también ha sido afectado por la inexistencia de una carrera pública, con las excesivas rotaciones de personal y las presiones políticas. Finalmente, y con mucha pena, también debemos aceptar que la corrupción también se ha hecho presente, aunque en casos focalizados, especialmente en el nivel local, que deben ser combatidos de raíz. Las regiones y los municipios ricos con canon requieren una supervisión muy estricta.

No obstante estos problemas, el SNIP ha logrado tomar medidas para corregirlos y está buscando mejorar permanentemente su desempeño. Se han simplificado las normas y los procedimientos sin afectar la calidad del gasto; se ha mejorado muchísimo el Banco de Proyectos que debe ser una de la base de datos más completa y ordenada de libre acceso en el Perú; se ha intensificado y mejorado el programa de capacitación a nivel nacional, buscando alianzas con instituciones especializadas como las universidades. Todo ello no es una tarea fácil, el desafío es inmenso

tomando en cuenta que el Perú está en sostenido crecimiento económico y la presión social por resolver problemas de muchos años es cada vez mayor.

El SNIP es una herramienta potente no solo en tiempos de escasez. A diferencia de los que muchos creen, es cuando existen recursos disponibles cuando más se necesita una rigurosa evaluación técnica. La historia económica del Perú es, lamentablemente, rica en ejemplos de periodos de abundancia desperdiciados. Basta recordar las épocas “doradas” del guano, el caucho o la harina de pescado. Debemos romper con la pésima costumbre de improvisar y hacer las cosas sin mayor reflexión que el sobre entusiasmo por hacer obras. Es necesario pensar bien antes de gastar, y ese es el SNIP. La oportunidad para cerrar nuestras brechas de infraestructura y de acceso a servicios básicos es ahora. No podemos darnos el lujo de malgastar un Nuevo Sol más.