

¿Quién hace la ley hace la trampa? : una mirada a los mecanismos del SNIP en el Perú

Hans Bürkli Bürkli
Hburkli@pucp.pe

Introducción.

El siguiente artículo es una apuesta por leer al Estado peruano desde el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP en adelante). Este es el sistema el por cual el Estado ejecuta su presupuesto en sus diferentes instancias, nacionales, regionales o locales; por lo tanto, es sobre la base de estos mecanismos que se plantean los términos en los cuales se construyen las relaciones entre el Estado y las poblaciones beneficiarias de los Proyectos de inversión Pública (PIP en adelante).

Mi objetivo aquí es tratar de conciliar la parte más “técnica” de la labor sociológica, dedicada al análisis, evaluación, mapeo y monitoreo de proyectos a diferentes niveles, con la mirada más “teórica” en algo que no sea un punto de medio, sino un punto de Partida. Este es el marco para invitar a la sociología releer estos mecanismos, como procesos y sistemas complejos que sostienen los proyectos, de inversión pública, los programas sociales, intervenciones, etc. que tradicionalmente nos hemos dedicado a “evaluar”.

No queremos decir que no se haga un recuento histórico o se consideren los antecedentes de los proyectos, sino que la lectura que proponemos es entender cómo los mecanismos del Estado configuran el escenario, donde se desenvuelven dichos actores sociales. En concreto nos preguntamos ¿Cómo las reglas de juego iniciales puestas por el Estado configuran el escenario político actual en el que se piensan y se ejecutan los proyectos?

Al desarrollar los proyectos de inversión pública, se tienen que efectuar distintos estudios durante la pre-inversión, ello tiene una implicancia fundamental: que el funcionamiento actual del SNIP crea entrampamientos en cuanto a la duración y a los alcances de los proyectos, creando un escenario que debemos entender como parte del contexto actual en el que desenvuelven las relaciones entre comunidades, empresas y Estado.

Ordenaremos nuestra reflexión en las siguientes tres partes: en la primera estudiaremos qué es el SNIP y cómo se originó; en una segunda parte analizamos la lógica de su funcionamiento y como se construye la arena donde los proyectos compiten; y finalmente nos preguntaremos por el funcionamiento del SNIP y el escenario social que se construye en torno a este.

1- Hecha la regla: El Sistema de inversión Pública y los Proyectos de inversión Pública en el Perú

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF en adelante) el SNIP es el sistema administrativo del Estado que certifica la calidad de los PIP en función a un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas. El principal objetivo del SNIP es lograr que los recursos públicos destinados a la inversión tengan un mayor impacto sobre el desarrollo económico y social del país¹.

El origen del SNIP se remonta a la desactivación del Sistema Nacional de Planificación, cuando se disolvió el Instituto Nacional de Planificación en 1992 las funciones originales del Sistema Nacional de Planificación pasaron al MEF. Con la desactivación de este instituto, también se desactivó el Sistema Nacional de Planificación, dejándolo sin la estructura normativa e institucional necesaria para operar los mecanismos de programación y calificación de la inversión pública” (Guiesecke, 2002).

En 1995 se creó la Ley de Presupuesto del Sector Público y con ella la Oficina de Inversiones del MEF, que se encarga del cumplimiento de las funciones que cumplía el Instituto Nacional de Planificación. Es con la creación de la Oficina de Inversiones y con los recursos del Programa de Mejoramiento del Mecanismo de Inversión Pública del BID que se inicia un trabajo en conjunto con los sectores institucionales del gobierno que concentraban la inversión del presupuesto general para elaborar un diagnóstico general de los mecanismos de evaluación y programación de la inversión.

Con ello se puso en marcha un sistema único que brinde las herramientas y mecanismos técnicos necesarios para la evaluación de los PIPs. Así fue que recién en el año 2000 se aprobó y entró en vigencia la Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (LEY 27293) y con ella al SNIP como un sistema especializado para los PIPs. El MEF define los PIPs como : “intervenciones limitadas en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes servicios de una Entidad”².

Es con el SNIP que se crea las políticas para optimizar la inversión pública, mientras que diferentes entidades Públicas (municipalidades, gobiernos regionales, locales etc.) elaboran y ejecutan los PIPs. Estos proyectos deben proponer alternativas de solución a los problemas, que deberán ser evaluados para luego ser corregidas y comentados por las

¹ Tomado de la Página Oficial de Ministerio de Economía y Finanzas.

http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=306&Itemid=100883

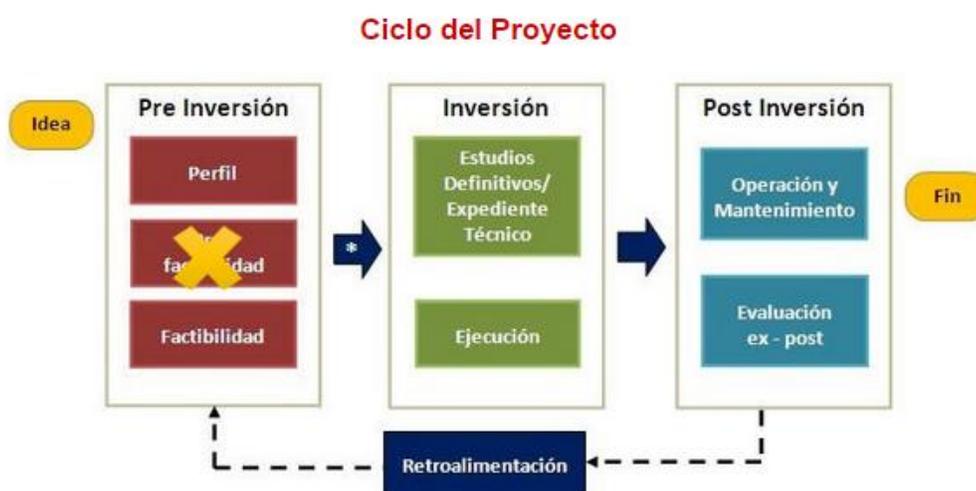
² Tomado del Glosario de Inversión Pública de la Página del Ministerio de Economía y Finanzas.

http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_glossary&task=list&glossid=5&letter=P&lang=en

Oficinas de Programación e Inversiones (OPI). El SNIP no prioriza entre los proyectos que declara viables solo realiza una evaluación técnica independiente de cada uno³.

Desde el 2007, a la par de los procesos de descentralización, también se descentraliza el SNIP. Con ello, los Sectores del Gobierno Nacional, las Regiones y los municipios ganaron a facultad de declarar la viabilidad de sus proyectos, de este modo, ellos se convierten en los principales responsables en el control de la calidad de sus inversiones⁴.

Como dijimos, el propósito del SNIP es optimizar el proceso de inversión pública, antes del SNIP los proyectos pasaban únicamente por la elaboración del expediente técnico, lo que lleva a proyectos no rentable ni sostenibles al sobredimensionamiento de la inversión y a la desviación de los objetivos entre otros problemas que finalmente se traducen en usos ineficiente de los recursos públicos. Se pensó en el SNIP como el mecanismo que hiciera la inversión más eficiente en función del cumplimiento del ciclo del proyecto, este modelo se ordena en tres fases: pre-inversión, inversión y post inversión⁵.



6

Una de las principales herramienta del SNIP es el análisis de Pre-inversión, que permite una evaluación técnica, económica, financiera y de sostenibilidad de los PIP antes de su ejecución. Lo que se busca es evaluar si realmente conviene realizar un proyecto en particular, de manera que sea socialmente rentable, sostenible y concordante con los

³ Tomado de la Página Oficial de Ministerio de Economía y Finanzas https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publica/capacitaci/2010/Tema6_Presentacion_SNIP_2010.pdf

⁴ Tomado de la Página Oficial de Ministerio de Economía y Finanzas http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1252%3Aavances-del-nuevo-sistema-nacional-de-inversion-publica-descentralizado&catid=100%3Anotas-de-prensa-y-comunicados&Itemid=100148&lang=es

⁵ Véase la directiva general del SNIP **Directiva N° 001-2011-EF/68.01**

⁶ Tomado de la página del ministerio de economía y finanzas https://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=876&Itemid=100884&lang=es

lineamientos de la política. Esta fase comprende la elaboración del Perfil de riesgos del proyecto, además de los estudios de Pre factibilidad y Factibilidad del proyecto⁷.

La siguiente es la fase de Inversión, una vez el proyecto ha sido aprobado en la fase de preinversión, y ha sido declarado viable por la OPI correspondiente, se encuentra habilitado para ingresar a la fase de Inversión, donde se elabora los estudios del expediente técnico del proyecto, la planificación de la ejecución, el presupuesto, las metas físicas proyectadas, las especificaciones técnicas etc. En la fase de inversión se inicia la ejecución del proyecto, el desarrollo de la obra física y la implementación de las actividades programadas.

La última fase es la Post inversión que se inicia una vez terminada la ejecución del proyecto. Aquí se asegura la operación, el mantenimiento y una mejora en la capacidad prestadora de bienes o servicios generados por el PIP. Ahora bien el modelo inicial del SNIP fue pensado para irse mejorando y ajustando en su desarrollo, sin embargo una vez puesto en marcha el SNIP también aparecieron diferentes tipos de entrapamientos, que configuran el escenario actual de la inversión pública.

2- Hecha la trampa: El funcionamiento del SNIP

Tomemos como punto de partida que el objetivo del SNIP es hacer más eficientes la inversión pública en base a la evaluación de los proyectos en la fase de pre-inversión. Lo que se busca con ello es evaluar la viabilidad del proyecto antes de su ejecución, es decir que exista una racionalización de la Inversión. Si bien el Estado se ocupa de los proyectos que no resultan rentables para el privado, estos proyectos deben resultar “rentables” en términos del “*beneficio social*” que generan⁸.

La idea de racionalizar la distribución de recursos cobra sentido en el contexto en el cual el SNIP fue pensando originalmente, cuando la economía del país empezaba a levantarse después de la crisis y aún no había empezado el boom de las industrias extractivas. En ese contexto insertar un sistema como el SNIP cuando hay escases de recurso y es necesario utilizarlos de la manera más eficiente posible. Sin embargo, cuando se dispone de una gran cantidad de capital que puede ser invertido, lo que se necesita es un mecanismo más ágil y capaz de ejecutar de manera eficiente los recursos de los que dispone.

De aquí la importancia de la pre-inversión en los PIP's, como el punto en el que se decide la ejecución (o no) de los proyectos. Sin embargo, como hemos visto, evaluar es un proceso que implica elaborar los estudios de perfil, factibilidad y los estudios técnicos. Cada uno de

⁷ El SNIP no asigna recursos para la ejecución de los PIPs, que un proyecto sea viable no implica que cuente con recursos para su ejecución

⁸ El concepto de beneficio Social aquí se refiere a las mejoras de la calidad de vida de la población beneficiaria que se espera que el genere el proyecto.

estos estudios tiene un mayor nivel de complejidad y especificidad técnica que el anterior, y así mismo lo hacen los costos de cada tipo de estudio. La lógica es que el SNIP pueda descartar malos proyectos antes de que se incrementen los costos de los estudios y particularmente antes de que se ejecute el proyecto. Sin embargo el paso por todos estos procesos puede demorar entre 1 a 3 años para iniciar la ejecución de los mismos.

Frente a ello el Estado ha tenido interés en agilizar el SNIP. En el 2011 se eliminó el estudio de pre-factibilidad recargando los contenidos del perfil e incrementado tanto el costo como el tiempo que demora el estudio. Ello no solo rompe con la idea anterior sobre las etapas de evaluación del proyecto, sino se evidencia que en la práctica el SNIP no se le entiende, ni funciona, como mecanismo de evaluación, sino como un trámite administrativo necesario para la ejecución presupuestal. Esta concepción tácita del SNIP como trámite y no como mecanismo de evaluación genera una serie de problemas no solo en su funcionamiento, sino en la formulación y aprobación de los PIPs.

Lo que ocurre finalmente es que los proyectos son medios para la ejecución de ideas, que no necesariamente apuntan a la solución de los problemas de la población que se quiere beneficiar. Para ilustrar esto, imaginemos que el gobierno local X quiere elaborar un PIP para construir un hospital en una comunidad cualquiera. Cuando lo que se busca es la aprobación del SNIP, en la formulación solo se consideran dos alternativas que solo se diferencian en cuanto a los materiales del techo, del piso o de algún otro detalle de la infraestructura.

Finalmente en la práctica se trata de una sola alternativa, de un solo tipo de solución. Esto marca la tendencia de los proyectos de tener alternativas únicas, de hecho existe un incentivo de los gobiernos para que no existan alternativas múltiples y se ejecutó la alternativa original del proyecto que se encuentra vinculada al interés políticos particulares. Un problema que se deriva de aquí es que el pago de los especialistas que formulan el proyecto muchas veces se condiciona la viabilidad del mismo proyecto. Así se termina forzando a los formuladores a que se apruebe un proyecto específico en vez de evaluarlos.

Otro tipo de problemas son los que se desarrollan por el tipo de proyectos que se buscan ejecutar a través del SNIP, la mayoría de los proyectos se centran en la ejecución, implementación y ampliación de infraestructura o de mejoras tecnológicas pensadas para atender a una determinada población beneficiaria. En el siguiente cuadro se pueden ver los tipos de proyectos que se ejecutan según la guía de cada sector⁹.

⁹ Cada sector tiene una guía Especifica para los tipos de proyectos que promueve, al respecto véase http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1079&Itemid=100887&lang=es

| Sector | Tipología General Producto |
|--------------------|---|
| Educación | Construcción, Ampliación y/o Mejoramiento de la oferta de servicios educativos (infraestructura y equipamiento) |
| Salud | Construcción, Ampliación y/o Mejoramiento de la oferta de servicios d salud (infraestructura y equipamiento) |
| Agua y saneamiento | Ampliación y/o mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado |
| Energía | Instalación de electrificación urbana y rural |
| Transportes | Construcción, Rehabilitación y/o Mejoramiento de vías |
| Agricultura | Ampliación, instalación y/o mejoramiento de sistemas de riego / canales |

Fuente: *Balance de la inversión pública: avances y desafíos para consolidar la competitividad y el bienestar de la población* (2010).

Ello nos permite ilustrar el tipo de proyectos que se están impulsando con el SNIP. Lo problemático es que la ejecución de estos proyectos gira en función de la alternativa y no del problema al cual buscara responder, la alternativa de solución no va las causas del problema solo a sus dimensiones más materiales (Infraestructura, acceso, tecnología etc.).

La misma idea evaluación se desprende de la mirada más económica de los proyectos de inversión privados. El principal indicador de rentabilidad de los proyectos es el VAN (Valor Actual Neto), que se calcula en base a la proyección del flujo de caja que tendrá el proyecto durante su periodo de vida. Sin embargo, para poder calcular el “éxito” de los proyectos es necesario cuantificar los beneficios sociales, no materias o intangibles, en lenguaje económico. Solo así es posible calcular los beneficios que genera un PIP. Esta es una forma de mercantilización, que no solo excluye todo aquello que no pueda traducirse en este lenguaje económico, sino que al funcionar como parte de un protocolo, es la forma como el Estado puede entender y negociar los beneficios para la población¹⁰.

De la misma manera que se puede calcular cuánto le cuesta al Estado cada donación de sangre en los hospitales públicos, es posible calcular en términos económicos los beneficios que generan un hospital, un colegio, un campo deportivo o un programa social. Si de lo que estamos hablando finalmente es del mecanismo estatal por el cual se aprueba qué proyectos se ejecutan o no, la evaluación de los mismos está sujeta esta mercantilización de los beneficios sociales que potencialmente puede terminar funcionando como un sesgo hacia proyectos que generan beneficios más tangibles, pero que no necesariamente generan las mejores soluciones a los problemas de las poblaciones.

¹⁰ Ciertos beneficios como los referidos a salud y cultura, no son fáciles de cuantificar y por lo tanto escapan a los balances y evaluaciones de este tipo.

Antes que proponer una reformulación o un afinamiento de estos mecanismos, lo que nos interesa es más bien identificar estas problemáticas porque las reformulaciones que ha tenido el SNIP, los intentos por agilizar el SNIP o para “sacarle la vuelta” van en contra de los mismos mecanismos de evaluación a diferentes niveles. Lo que queda preguntarnos ahora es ¿Cuál es el escenario que se crea más allá del funcionamiento del mismo SNIP?

3- ¿La trampa para quién? Hecha la trampa: Modificaciones y el funcionamiento actual del SNIP

Hasta aquí lo que he intentado hacer es reconstruir un marco para entender las lógicas detrás de un mecanismo específico del Estado. Lo que me interesa con esto es poder dibujar la ventana desde donde la sociología pueda asomarse a entender los Mecanismos del Estado y en particular los PIPs como formas en la que este se dirige a la sociedad. En sus consecuencias la trampa es real para quienes deberían ser beneficiarios de las intervenciones del Estado. No solo se trata de las distancias burocráticas que generan los procesos administrativos frente a las necesidades reales sobre las que las inversiones fueron pensadas. Por el contrario se trata de enmarcar las lógicas en las que operan los mecanismos estatales, porque estas lógicas entran en conflicto según los diferentes actores, sus posiciones e intereses.

¿Cuál es el escenario que se configura como resultado de todo lo que hemos mencionado? Por poner un ejemplo, si un alcalde quisiera desarrollar un PIP, es consciente de que tiene pasar por el SNIP como parte de la normativa para ejecutar su presupuesto. Sin embargo, la población no siempre es consciente que existe un proceso o algún trámite administrativo de por medio cuando se quiere ejecutar un presupuesto. En cambio, las demandas de la población son reales, se cristalizan en la demanda de mejoras tangibles. La demanda es una y es clara: “que haga obras”

Así mismo el alcalde se ve presionado por cumplir sus propuestas ejecutando obras y demanda a los funcionarios que "hagan obras". Estos a su vez intentarían explicarle los requisitos y formas del SNIP, el tiempo que tarda aprobar un expediente, las modificaciones presupuestales del caso y que sea aprobado por el Consejo municipal, etc. Frente a ello el alcalde tiene dos alternativas: seguir los mecanismos del SNIP o contratar funcionarios que le permitan ejecutar obras sorteando los trámites del SNIP de forma rápida. Este último camino es el que lleva a contratar formuladores que reproducen expedientes anteriores en locaciones distintas, lo que les otorga la viabilidad rápidamente para comenzar con la ejecución de las obras y generar la imagen de eficiencia.

El resultado final terminan siendo obras que han sorteado la lógica del SNIP; así, lo que encontramos en el peor de los casos son proyectos que han aprobado la construcción de un estadio municipal con capacidad para 5 veces la población total de la localidad o la construcción de los monumentos a la biodiversidad, al cuy, al puma, la maca, etc. El otro escenario tampoco es muy alentador, los procesos del SNIP implica una serie de pasos burocráticos y estudios específicos que pueden demorar años en concluirse.

Es aquí cuando el horizonte de la investigación sociológica debe abrirse y empezar a generar preguntas sobre las relaciones sociales que se configuran en estos contextos y sobre el sentido que estos proyectos cobran tanto para los actores involucrados, es decir para los beneficiarios, como para el mismo Estado que los piensa. Visto así elementos como el VAN, un concepto ajeno a la sociología, cobra basta importancia cuando descubrimos que funciona como la medida de los beneficios sociales que puede generar un proyecto, y por lo tanto una mercantilización de la realidad, necesaria no solo para el funcionamiento del Estado, pero que también marca el lenguaje en el cual el Estado entiende a la sociedad. La pregunta que desprende de aquí es ¿en qué medida las negociaciones de los PIPs en los que intervienen Estado, empresas y comunidad, se discuten o se piensan en estos términos?

Finalmente, lo que hemos al proponer un marco dentro del cual entender los PIPs. Esta entrada implica una mirada vertical de arriba hacia abajo: si bien los efectos pueden variar según variables internas a los proyectos, los mecanismos dentro de los cuales estos se han gestionado son una constante. En este sentido las ciencias sociales no pueden solo ocuparse de la evaluación de los programas sociales en una lógica “Ex post” evaluando los beneficios y los efectos de los proyectos, ni únicamente del marco legal en el cual se gestionan estos procesos, cuando las explicaciones de fondo de las limitaciones, éxitos o fracasos de los proyectos se encuentran a lo largo de todo el proceso en el cual se ha generado.

Bibliografía

Guiesecke.

2002 Sistemas nacionales de Inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas

Universidad Del Pacífico

2010 Balance de la inversión pública: avances y desafíos para consolidar la competitividad y el bienestar de la población.

Ministerio de Economía y Finanzas.

2008 Pautas para la formulación de proyectos de inversión pública orientados a mejorar la competitividad de cadenas productivas - Anexo n°8

http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/RD_005_08_anexo.pdf

Milton von Hesse

2011 El boom de la inversión pública en el Perú: ¿existe la maldición de los recursos naturales? Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/730D7D71C95B61AD0525782C0076571C/\\$FILE/InversionPublica-PolicyBrief.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/730D7D71C95B61AD0525782C0076571C/$FILE/InversionPublica-PolicyBrief.pdf)

Baca Epifanio & Juan Narváez

2009 Gasto público y Canon en el Perú. Análisis y recomendaciones para el mejor aprovechamiento de las rentas del Gas de Camisea.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/587B13F804A8519505257C23006D37BF/\\$FILE/gasto_publico_canon_Peru.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/587B13F804A8519505257C23006D37BF/$FILE/gasto_publico_canon_Peru.pdf)

Raymundo Arnao Rondán

2011 La eficiencia en la gestión pública: el caso de la gestión de inversión pública local en el Perú". Universidad Católica Sedes Sapientiae

<http://www.cidir.edu.pe/pdf/eficiencia-gestion-publica-el-caso-de-la-gestion-de-inversion-en-el-peru.pdf>