



SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES: INVIERTE PERÚ

Según las últimas proyecciones sobre el crecimiento de nuestro país, realizadas por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), se espera que en el 2018, el PBI de nuestro país crezca 4.2%, y este crecimiento estaría sustentado principalmente en el crecimiento de la inversión pública en 12.5%, y en la inversión privada en 6.5%.

Es importante mencionar que el crecimiento de la inversión pública se sostiene en una fuerte inversión en la Reconstrucción de nuestro país, y recordemos que estas inversiones deberán enmarcarse en el sistema Invierte Perú.

PROYECCIONES (Variaciones porcentuales reales)

	2017*	2018*
Demanda interna	2,2	4,4
Consumo Privado	2,5	3,3
Consumo Público	2,3	3,6
Inversión Privada	0,6	6,5
Inversión Pública	6,0	12,5
Exportaciones	6,4	3,5
Importaciones	4,7	4,3
Producto Bruto Interno	2,7	4,2

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)
Elaboración CCIA –Estudios Económicos

La creación de Invierte Perú, se da buscando orientar el uso de los recursos públicos hacia una inversión efectiva y hacia la provisión de infraestructura necesaria para el desarrollo del país, por ello, el gobierno eliminó el Sistema Nacional de Inversión Pública, conocido como SNIP, y creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones comúnmente llamado Invierte Perú. Así este último se convirtió en el nuevo sistema administrativo del Estado.

El nuevo sistema pone énfasis en la programación y el planeamiento, por lo cual, la cartera de proyectos e inversiones de la reconstrucción debe ser consistente con los planes de ordenamiento territorial y de zonificación. Esto permitirá la construcción de una cultura de gestión de inversiones, evitando las asignaciones de recursos injustificadas.



¿QUÉ PRETENDE INVIERTE PERÚ?

En el año 2015, la Universidad del Pacífico realizó un estudio para poder identificar las brechas en infraestructura que tiene el Perú, resaltando en ello, que el sector transportes representa el 36% del total de brecha, seguido de Energía y Telecomunicaciones con un 19% y 17% respectivamente.

A mediano plazo (del 2016 al 2020) el país tiene una brecha en infraestructura por 68 815 millones de dólares, y a largo plazo (del 2016 al 2025) la brecha es de 159 551 millones de dólares.

BRECHA DE INFRAESTRUCTURA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO (Millones de dólares)

Sector	Brecha a mediano plazo 2016-2020	Brecha 2021-2025	Brecha a largo plazo 2016-2025	Distribución de la brecha por Sector
Agua y Saneamiento	6.970	5.282	12.252	8%
Telecomunicaciones	12.603	14.432	27.036	17%
Transporte	21.253	36.246	57.499	36%
Energía	11.388	19.387	30.775	19%
Salud	9.472	9.472	18.944	12%
Educación	2.592	1.976	4.568	3%
Hidráulico	4.537	3.940	8.477	5%
TOTAL	68.815	90.735	159.551	100%

Fuente: Universidad del Pacífico y Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional
Elaboración CCIA –Estudios Económicos

Según el Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021, la brecha de infraestructura en sectores estratégicos como Transportes, Vivienda, Educación, Salud, Agricultura e Interior, es por lo menos de 69 mil millones de dólares, lo que equivale al 35% del PBI 2016. Ante ello el Ministerio de Economía y Finanzas señala que la estrategia para cerrar gradualmente este déficit de infraestructura contempla mayores recursos fiscales buscando sostener un ratio de inversión pública sobre PBI de casi 6% hacia el 2021 (incluido el proceso de reconstrucción), pero también contempla mejoras en los sistemas de inversión pública y público privado, promoviendo así, un marco normativo que favorezca las inversiones y permita reducir las brechas.

El Ministerio de Economía y Finanzas señala que Invierte Perú es un sistema que tiene como objetivo lograr un enfoque hacia el cierre de brechas de infraestructura y la provisión de servicios públicos a la población, con eso se lograría mejorar la productividad y mejorar la calidad de vida de la población. Para poder alcanzar sus objetivos, el MEF señala que con Invierte Perú, se quiere generar inversión pública inteligente por medio de los siguientes pilares:



1

Invertir con una clara dirección.

2

Buscar que los proyectos no se retrasen ni cuesten más de lo debido.

3

Garantizar el mantenimiento de lo que se construye.

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración CCIA –Estudios Económicos*

- Invertir con una clara dirección, se deriva de contar con una metodología que permita planificar la selección de proyectos en base a las necesidades de la población, dejando de lado un enfoque de corto plazo.
- Además, se busca que los proyectos no se retrasen, ni cuesten más de lo debido, y para ello, se deben elaborar estudios de pre-inversión adecuados para garantizar el correcto dimensionamiento de los proyectos, así como costos realistas.

Es importante mencionar que para evitar retrasos en la formulación de los proyectos, que antes podía durar hasta dos años; se plantea procesos estandarizados que permitan reducción de tiempos de formulación y evaluación.

- Garantizar el mantenimiento de lo construido, se deriva de promover una programación presupuestal de partidas para la operación y el mantenimiento de todos los proyectos de inversión.



A PARTIR DE INVIERTE PERÚ ¿QUÉ SE CONSIDERA UN PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA (PIP)?

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), califica como Proyecto de Inversión Pública (PIP), a la formación de capital físico, humano, natural, institucional o intelectual que tenga como propósito crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes o servicios que el Estado tenga responsabilidad de brindar o de garantizar su prestación.

Sin embargo, existen inversiones que no califican como PIP, como es el caso de una inversión para optimización, ampliación marginal, reposición, o rehabilitación.

Una optimización significa la compra de terrenos e inversiones menores que resultan de hacer un mejor uso de la oferta existente. Por su parte, una ampliación marginal significa incrementar el activo no financiero de una entidad pública pero sin modificar su capacidad de producción de servicios o, que de hacerlo, no supere el 20% de dicha capacidad en proyectos estándar.

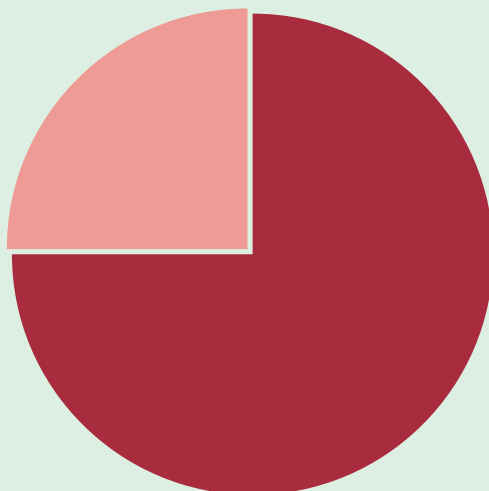
Una reposición es el reemplazo de activos que han superado su vida útil. Mientras que, una rehabilitación es la reparación o renovación de las instalaciones, equipamiento y elementos constructivos sin ampliar la capacidad de provisión de servicios.

Establecer esta diferencia entre inversiones que son proyectos, y las que no lo son, resulta importante, ya que según la normativa, si bien todas las inversiones se consideran intervenciones de carácter temporal y se financian, total o parcialmente, con recursos públicos; a partir de Invierte Perú, sólo los Proyectos de Inversión Pública (PIP), deben someterse a todo el ciclo de inversiones de Invierte Perú, mientras que los que no son PIP, deben programarse y ejecutarse directamente. A partir de esto, uno de cada seis proyectos que anteriormente se evaluaba con el SNIP dejaría de calificar como PIP.

Es importante aclarar también, que dentro de la clasificación de proyectos (PIP), el MEF ha identificado más de 50 tipos de inversiones estándar, lo que representa entre el 70% y el 80% del presupuesto de inversión que el SNIP evaluaba.

Clasificación de los Proyectos

● Proyectos Estándar ● Proyectos NO Estandarizables



Se han identificado 51 tipos de inversiones estándar (entre 70% y 80% del presupuesto de inversión que evaluaba el SNIP)



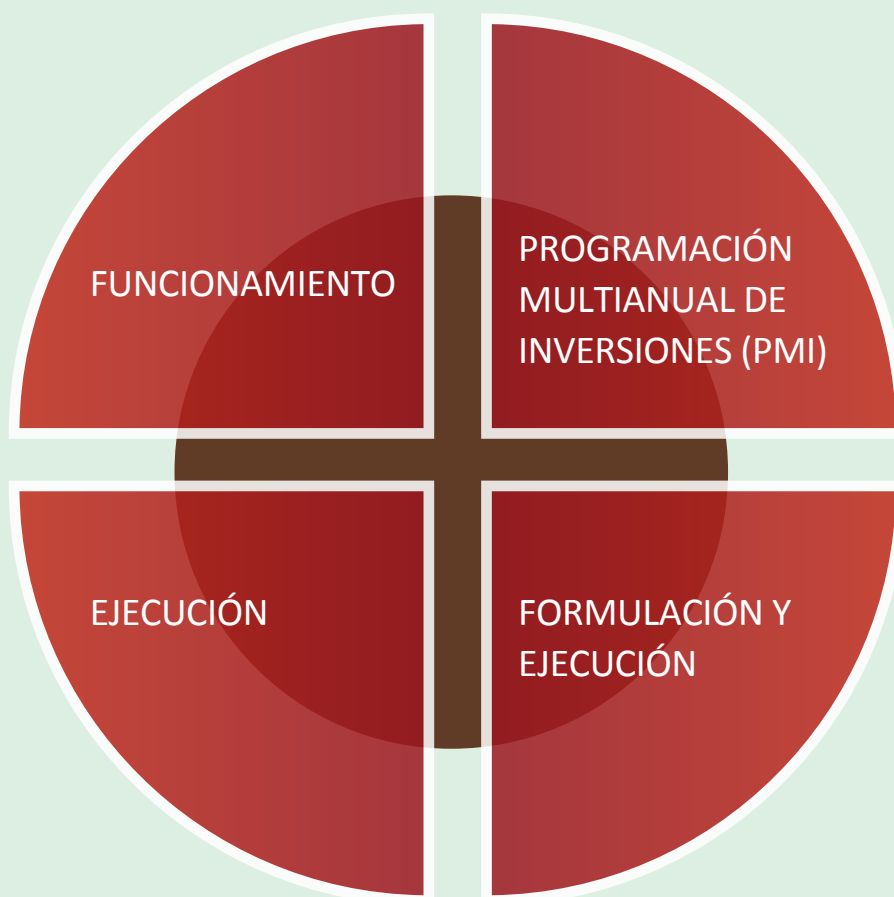
Es por ello, que el MEF, en conjunto con los sectores ha desarrollado fichas técnicas que son las que se deberán aplicar en caso se trabaje un Proyecto Estándar. Estas fichas técnicas son formatos estandarizados precargados con datos para las principales variables para el dimensionamiento y costos de un proyecto, que permiten justificar técnica y económicamente el proyecto que se desea llevar a cabo.

Además, en caso se pretenda llevar a cabo un proyecto que no es estandarizable, se requerirán recién los estudios de pre-inversión.

¿CÓMO FUNCIONA EL CICLO DE INVERSIÓN QUE PLANTEA EL SISTEMA INVIERTE PERÚ?

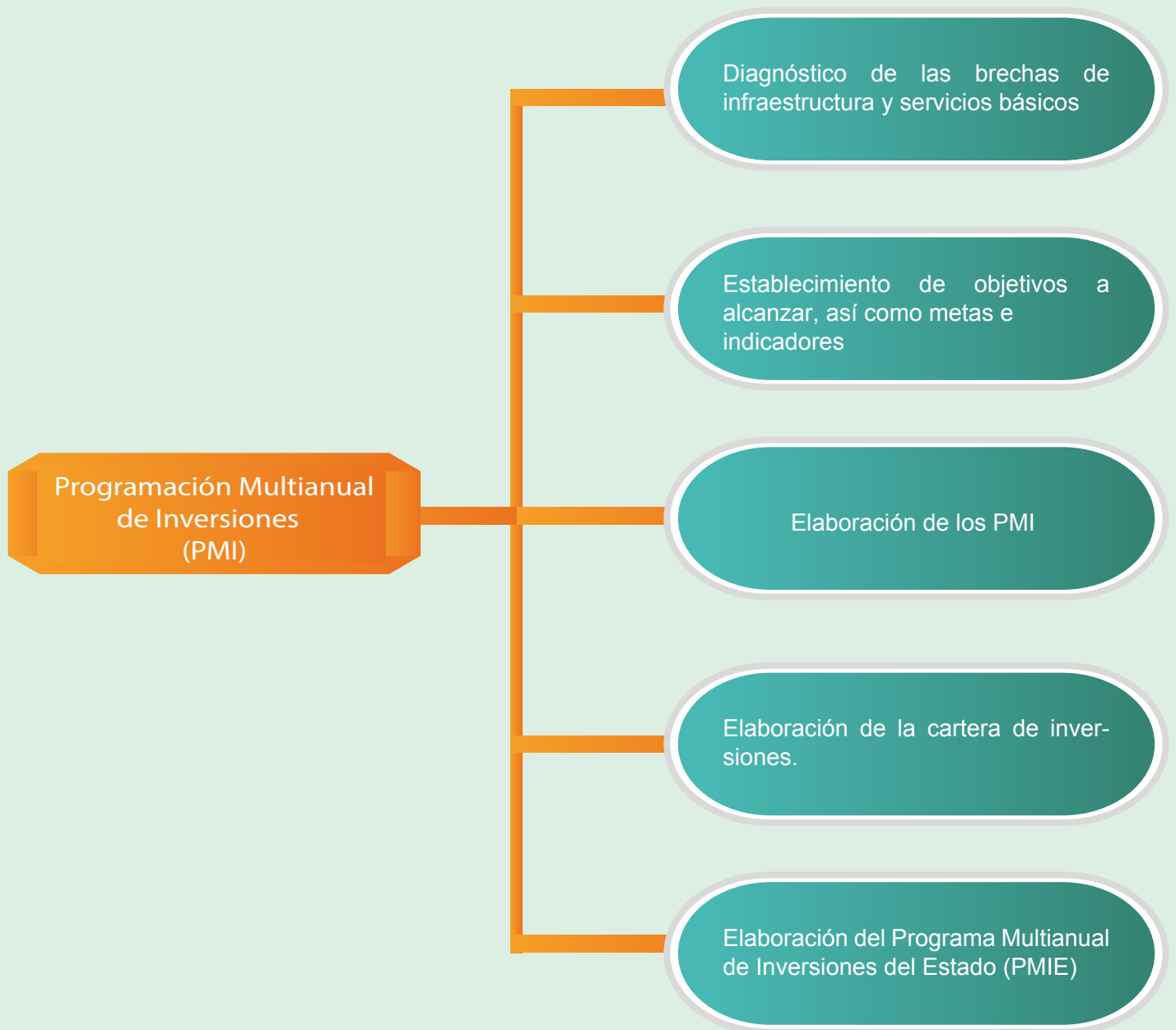
El Ciclo de Inversión de Invierte Perú está integrado por cuatro etapas:

CICLO DE INVERSIÓN CON INVIERTE PERÚ





I. Programación Multianual de Inversiones (PMI)



Fuente: El Peruano
Elaboración CCIA –Estudios Económicos

La etapa de Programación Multianual de Inversiones (PMI), como primera tarea involucra que las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones - OPMI (antes conocidas como OPI), deben realizar un diagnóstico de las brechas de infraestructura y servicios básicos.

Una vez elaborado el diagnóstico, se deben establecer los objetivos a alcanzar para reducir las brechas detectadas. Estos objetivos deben ser por áreas geográficas y deben ser comunicados a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, para que en base a ello, se pueda elaborar los respectivos PMI.



Luego de la elaboración de los PMI, los Gobiernos Regionales y Locales deben comunicar sobre la Programación elaborada, a cada sector, según corresponda su responsabilidad funcional.

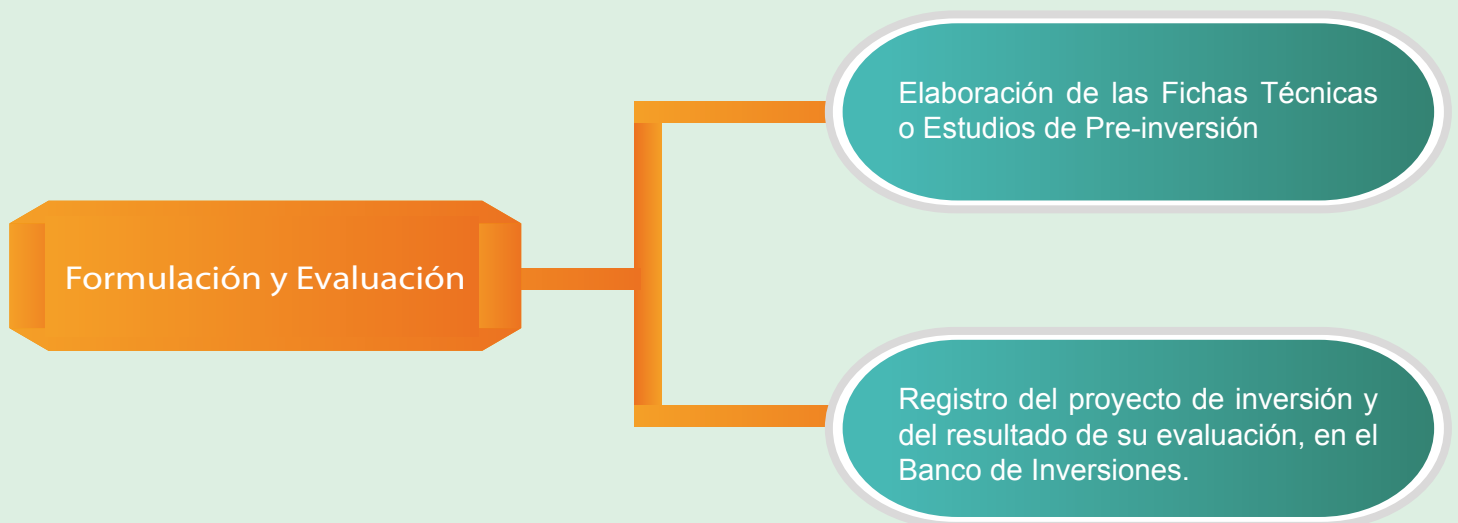
Es importante señalar que la programación que realicen debe cubrir un período mínimo de tres años, con ello se busca una visión a largo plazo.

Después de establecidos los objetivos y criterios de priorización, las OPMI tanto de los Sectores como de los Gobiernos Regionales y Locales, elaboran su cartera de inversiones, donde deberán indicar la posible fuente de financiamiento de las mismas, la modalidad de ejecución, el monto referencial de las inversiones, así como la fecha de inicio y término de las mismas.

La autoridad máxima de cada Sector, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, debe presentar antes del 30 de marzo de cada año, su Programación Multianual de Inversiones, ante el Ministerio de Economía y Finanzas, para que la Dirección General de Presupuesto Multianual de Inversiones (DGPMI), pueda consolidar toda la información, y elaborar el Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE).

Es importante mencionar que si las entidades del Gobierno Nacional pertenecientes a diferentes Sectores, o si los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, financian y/o ejecuten un mismo proyecto, deberán acordar entre ellos, en que PMI registrarán dichas inversiones.

II. Formulación y Evaluación



Fuente: El Peruano
Elaboración CCIA –Estudios Económicos

La segunda etapa es la etapa de Formulación y Evaluación. Ésta involucra primeramente la elaboración de fichas técnicas o estudios de preinversión, a cargo de la Unidades Formuladoras (UF). Las fichas técnicas o estudios de preinversión se elaboran siempre y cuando el proyecto forme parte del PMI. Dependiendo del monto de inversión, se tiene lo siguiente:



En proyectos con montos de inversión menor o igual a 750 UIT:

Se deberá elaborar una Ficha Técnica Simplificada acorde al Sector que corresponda.

En proyectos con montos de inversión menores a 15 000 UIT:

Se deberá elaborar una Ficha Técnica, acorde al sector que corresponda.

En proyectos de inversión de alta complejidad:

Aquellos con montos de inversión mayor o igual a 15 000 UIT.

Aquellos que no son estandarizables acorde a lo establecido por el Sector competente.

Para este tipo de proyectos se deberá elaborar un estudio de preinversión a nivel de Perfil.

En proyectos de inversión de alta complejidad, pero con montos de inversión mayores o iguales a 407 000 UIT:

Se debe realiza un estudio de preinversión a nivel de Perfil reforzado.



Es importante mencionar que son los Sectores del Gobierno Nacional quienes definen las Fichas Técnicas aplicables a los proyectos de cada uno de sus sectores. Sin embargo, según la normativa, dichas Fichas deben incluir como mínimo:

- Definición del problema y objetivos;
- Cuantificación de su contribución al cierre de brechas;
- Los parámetros de formulación y evaluación respectivos (entendiendo por éstos a la demanda, oferta, costos y beneficios);
- La información cualitativa sobre el cumplimiento de requisitos institucionales y/o normativos para su ejecución y funcionamiento, según corresponda.

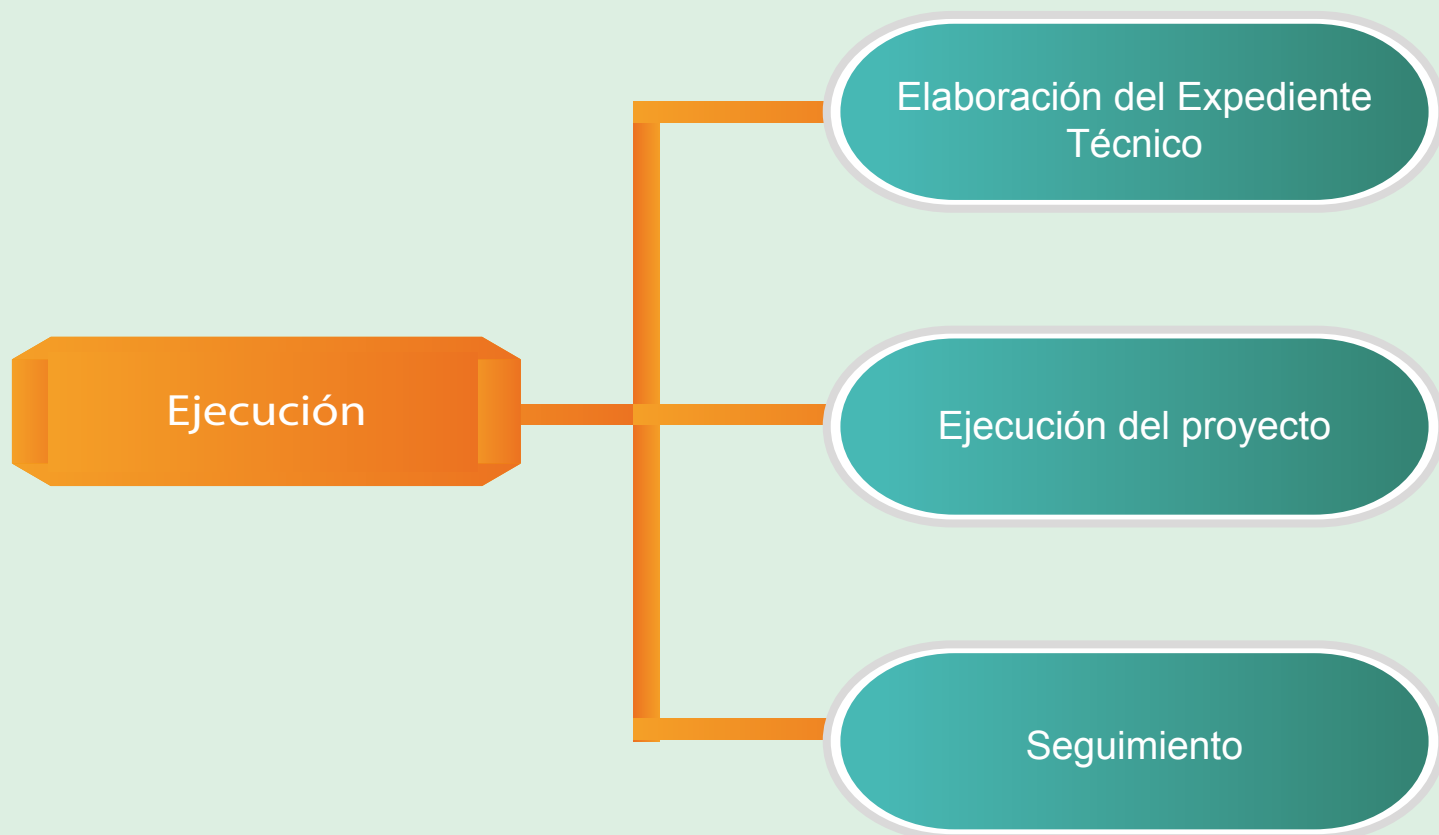
En el caso de los proyectos de inversión de alta complejidad, estos deben realizar estudios de preinversión a nivel Perfil, el cual, según la normativa, debe contener como mínimo:

- Diagnóstico del estado situacional o de la necesidad que se pretende resolver;
- Definición del problema y objetivos;
- Estudio de mercado del servicio público: análisis de oferta actual, oferta optimizada, demanda actual, proyección futura y cálculo de la brecha;
- Estudio técnico: análisis del tamaño óptimo, localización, tecnología y momento óptimo de la inversión;
- Identificación, medición y valorización de los costos y beneficios sociales;
- Evaluación social del proyecto;
- Plan de implementación; y,
- Análisis de la sostenibilidad.

Como segundo paso en esta etapa, la Unidad Formuladora (UF) registra el proyecto de inversión en el Banco de Inversiones, al igual que, el resultado de la evaluación realizada, donde determina si el proyecto es viable o no.



III. Ejecución



*Fuente: El Peruano
Elaboración CCIA –Estudios Económicos*

La siguiente etapa, es la etapa de Ejecución, que comprende la ejecución financiera y física con cargo a los recursos asignados a las inversiones (conforme a la programación multianual), y aprobados en los presupuestos.

La etapa de Ejecución se inicia con la elaboración del Expediente Técnico, la cual debe estar sujeta a la concepción técnica y dimensionamiento contenidos en la ficha técnica o estudios de preinversión. La elaboración del Expediente Técnico, y el registro del mismo en el Banco de Inversiones, está a cargo de la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI).

Una vez aprobado el expediente técnico, se inicia la ejecución física de las inversiones.

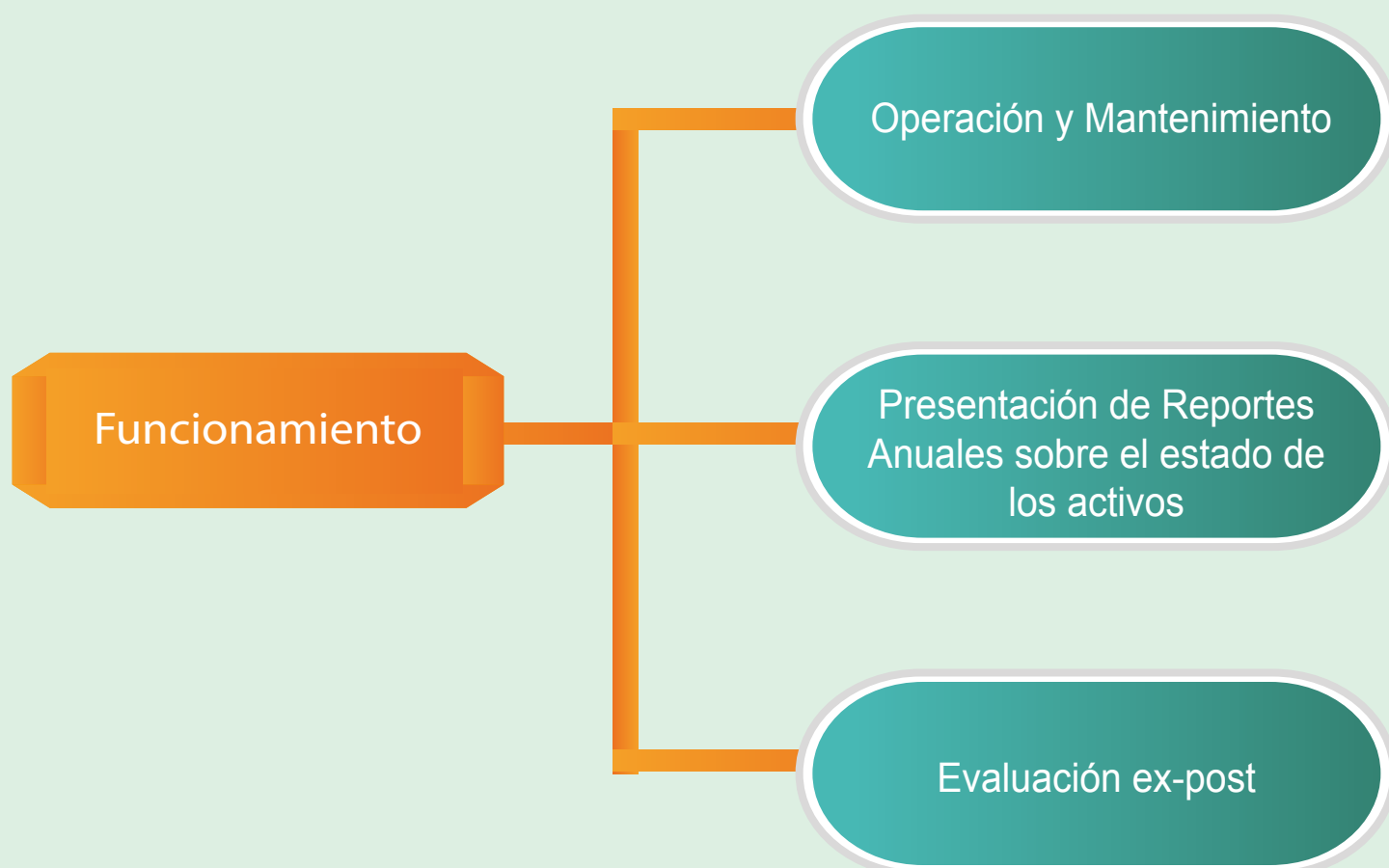
Es importante mencionar que esta etapa comprende el Seguimiento de la fase de ejecución, que se realiza mediante el Sistema de Seguimiento de Inversiones, que es una herramienta que vincula el Banco de Inversiones con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), así como de otros aplicativos informáticos similares.

Además, en caso se realizaran modificaciones, éstas deben ser registradas en el Banco de Inversiones, antes de ejecutarlas.

Al culminar la ejecución, la UEI realiza la liquidación física y financiera; y además, cierra el registro respectivo en el Banco de Inversiones.



IV. Funcionamiento



Fuente: El Peruano
Elaboración CCIA –Estudios Económicos

La última etapa, corresponde al Funcionamiento. Esta etapa involucra la operación y el mantenimiento de los activos generados con la inversión, por lo cual se debe programar el gasto necesario para asegurar estas actividades.

Además, se deben presentar reportes anuales sobre el estado de los activos incluidos en el PMI, a las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de los Gobiernos Regionales o Locales, según sea el caso.

Se debe señalar que la OPMI, puede realizar la evaluación ex-post del proyecto, con el fin de obtener lecciones aprendidas que permitan mejorar futuras inversiones.



¿CUÁLES SON LAS DIFERENCIAS ENTRE INVIERTE PERÚ Y SNIP?

La primera diferencia entre el SNIP e Invierte Perú, es que este último incluye la elaboración de un Programa Multianual de Inversiones, donde primeramente se elabora un diagnóstico de brechas, para conocer cuáles son las principales necesidades, ya partir de ello, se establecen objetivos, metas e indicadores que busquen el desarrollo del territorio.

Con el SNIP, no existía una Programación Multianual de Inversiones, con lo cual muchas veces se elaboraban proyectos que no respondían a las necesidades, y además se tenía un enfoque de corto plazo, basado en una programación anual. Sin embargo, Invierte Perú establece que esta programación debe hacerse por lo menos para 3 años, dando así una visión de largo plazo.

A partir, del PMI trabajado es que se elabora la cartera de proyectos de inversiones, que debe estar en armonía con dicho PMI, y esto nos lleva a la segunda diferencia, y es que, los proyectos que son aprobados bajo el PMI, van a poner ser financiados por el gobierno, a diferencia del SNIP, donde muchas veces se elaboraban muchos proyectos y se les declaraba viables, sin tener la seguridad de que se pudiera lograr su financiamiento.

Otra diferencia se encuentra en la formulación y evaluación de los proyectos, ya que bajo Invierte Perú, esto constituye un solo proceso a cargo de la Unidad Formuladora (UF) quien debe formular, evaluar y declarar viable los proyectos; mientras que bajo el SNIP, la formulación y evaluación involucraba dos procesos a cargo de la Unidad Formuladora y de la Oficina de Proyectos de Inversión, quedando claro que esto se traducía en mayor demora.

Ligado a la formulación de los proyectos, resalta otra diferencia. Bajo SNIP, se solicitaban varios estudios en la etapa de Formulación, estudios a nivel perfil y factibilidad; mientras que en Invierte Perú, se requiere la elaboración de un solo documento, una ficha técnica estandarizada, con criterios definidos por el sector competente, según sea el caso; y donde se brinde una justificación técnica y económica a los proyectos.

A diferencia del SNIP, Invierte Perú plantea un sistema de seguimiento de los proyectos que permita la interoperabilidad con el sistema de presupuestos, de tal forma que los sistemas no sean independientes uno del otro (como funcionaba bajo el SNIP), promoviendo con esto transparencia y control.

A continuación se presenta un cuadro comparativo que resume algunas diferencias entre INVIERTE PERÚ y el SNIP:



INVIERTE PERÚ	SNIP
Identifica y prioriza proyectos que cierran brechas sociales y económicas.	No identifica ni prioriza proyectos que cierran brechas sociales y económicas.
Rápido: Menos procesos, un solo proceso con la Unidad Formuladora del MEF.	Lento: Excesivas formulaciones, dos procesos: con la Unidad Formuladora y la Oficina de Proyectos de Inversión del MEF.
Ágil: Fortalece la fase inicial en la formulación y evaluación para aprobación.	Tardío: Muchos proyectos eran aprobados en una fase tardía y a veces debían ser reformulados.
Un solo documento para aprobación.	Estudios de perfil y factibilidad.
Menos tiempo para aprobación de proyectos. La programación se enmarca en tres sistemas simultáneos (Planeamiento, Inversiones y Presupuesto).	La aprobación de proyectos demoraba años. Cada sistema lo revisaba uno después del otro.
Programación Multianual de Proyectos.	No existía una programación de proyectos.
Seguimiento financiero y físico en tiempo real, y en paralelo.	Seguimiento Financiero: Los sistemas actuaban independientemente.



¿CÓMO ES LA TRANSICIÓN DEL SNIP A INVIERTE PERÚ?

En la parte de las disposiciones finales del Reglamento del Decreto Legislativo N°1252, se estableció que los proyectos que se encontraban en proceso de elaboración de expediente técnico, y en ejecución, continúen en marcha con el SNIP. Además, la normativa estableció que aquellos estudios de pre inversión que se encontraban presentados en la OPI en evaluación, tuvieron la posibilidad de comunicar a la DGPMI que optarán por aplicar las disposiciones del SNIP, y que para ello requieren la habilitación informática para los registros en el Banco de Inversiones.

Es importante mencionar que la normativa establece que para el caso de los proyectos de inversión declarados viables bajo el SNIP, o que se declaren viables este año, y que darán inicio a la fase de Ejecución en el año 2018; sus OPMI deben determinar si se enmarcan en los objetivos de la Programación Multianual de Inversiones respectiva, ya que si no estuviera acorde a dichos objetivos, no se les asignará recursos y no podrán llevarse a cabo.

Hasta el momento en nuestro país no se han ejecutado proyectos bajo la normativa de Invierte Perú. Según la normativa si bien, el Programa Multianual de Inversiones del Estado 2018-2020 se elaboró únicamente con los PMI de los Sectores; los Gobiernos Regionales y Locales debieron elaborar, remitir y aprobar sus PMI, conforme a lo previsto por Ley. Sin embargo, los PMI de los Gobiernos Regionales y Locales recién se incorporarán al Programa Multianual de Inversiones del Estado a partir del 2019, y es en esto en lo que vienen trabajando.

En el caso del Gobierno Regional de Arequipa, a diciembre del 2017, como parte de su PMI tiene más de 50 proyectos, proyectos vinculados a salud, educación, transporte, saneamiento, entre otros; que deben enmarcarse en el cierre de brechas, y que además contemplan una visión a largo plazo.



- Según el BCRP, el crecimiento del país para el 2018, sería de 4.2%, sustentado principalmente en el crecimiento de la inversión pública en 12.5%, que surge por la inversión para la Reconstrucción del país. Estas inversiones deberán estar enmarcadas en Invierte Perú.
- A mediano plazo (del 2016 al 2020), el país tiene una brecha en infraestructura por 68 815 millones de dólares, y a largo plazo (del 2016 al 2025) la brecha es de 159 551 millones de dólares.
- Invierte Perú es un sistema que tiene como objetivo lograr un enfoque hacia el cierre de brechas de infraestructura y la provisión de servicios públicos a la población, con eso se lograría mejorar la productividad y mejorar la calidad de vida de la población.
- La importancia de la Programación Multianual de Inversiones (PMI), radica en el establecimiento de objetivos, a partir de un diagnóstico de brechas de infraestructura y servicios básicos.
- La formulación de los proyectos se realiza en menor tiempo, gracias a la existencia de fichas técnicas para proyectos estandarizados.
- Invierte Perú plantea un sistema de seguimiento de los proyectos que permita la interoperabilidad con el sistema de presupuestos, de tal forma que los sistemas no sean independientes uno del otro.
- Dentro de la etapa de funcionamiento se deben presentar reportes anuales sobre el estado de los activos incluidos en el PMI.
- Los proyectos declarados viables este año bajo el SNIP, deben ser revisados para ver si encajan como parte de la Programación Multianual de Inversiones, de lo contrario, no se les asignará presupuesto.