



ESCUELA DE POSGRADO
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**Expectativas del sistema nacional de programación
multianual y gestión de inversiones - Invierte.pe a partir
del SNIP.**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:
MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA**

AUTOR:

Br. Ricardo Muñoz Muñoz

ASESOR:

Dr. Mitchell Alarcón Díaz

SECCIÓN

Ciencias Empresariales

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Dirección

PERÚ - 2018

Página del Jurado

Dra. Rosalía Zarate Barrial
Presidente

Dra. Irma M. Carhuancho Mendoza
Secretario

Dr. Mitchell Alarcón Diaz
Presidente

Dedicatoria

Dedico el presente trabajo en primer lugar al creador y a mi madre, seguido a todos aquellos interesados en la realización del mismo, amigos, funcionarios del estado y sector privado que de alguna manera tienen un potencial interés en este tema de gran importancia en la modernización del estado.

Agradecimiento

Mi agradecimiento a mi asesor Dr. Mitchell Alarcón Díaz, por su paciencia y compromiso con mi trabajo y a los funcionarios del MEF de la Dirección General de Inversión Pública, así como a sus correspondientes de PROINVERSION con el apoyo de información de las nuevas políticas de inversión pública en el país.

Declaración Jurada

Yo, Ricardo Muñoz Muñoz, estudiante del Programa de Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Post Grado de la Universidad César Vallejo, identificado con DNI N° 08248951, con la tesis titulada “Expectativas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - Invierte.pe a partir del SNIP”

Declaro bajo juramento que:

- 1) La tesis es de mi autoría.
- 2) He respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas. Por lo tanto, la tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente.
- 3) La tesis no ha sido autoplagiada; es decir, no ha sido publicada ni presentada anteriormente para obtener algún grado académico previo o título profesional.
- 4) Los datos presentados en los resultados son reales, no han sido falseado, ni duplicados, ni copiados y por tanto los resultados que se presentan en la tesis se constituirán en aportes de la realidad investigada.

De identificarse la falta de fraude, plagio, autoplagio, piratería o falsificación, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad vigente de la Universidad Cesar Vallejo.

Los Olivos, Noviembre 2017

Ricardo Muñoz Muñoz
DNI N° 08248951

Presentación

A los Señores Miembros del Jurado:

En cumplimiento con el reglamento de grados y títulos para optar el grado de Maestro en Gestión Pública de la Universidad Cesar Vallejo, pongo a su disposición la tesis titulada: Expectativas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - Invierte.pe a partir del SNIP, 2017.

El presente trabajo es de enfoque cualitativo de tipo descriptivo y tiene como objetivo evaluar si el nuevo sistema Invierte.pe facilitará cerrar las brechas en servicios públicos e infraestructura existentes que no cubrió el SNIP.

El presente proyecto de investigación consta de ocho capítulos:

En el Capítulo I: Introducción, se presenta antecedentes, Marco teórico referencial, marco espacial, marco temporal y contextualización.

En el Capítulo II: Problema de investigación, se presentan las aproximaciones temáticas, formulación del problema de investigación, justificación, relevancia, contribución y objetivos.

En el Capítulo III: se presenta metodología, escenario de estudio, caracterización de sujetos, trayectoria metodológica, técnicas de instrumentos de recolección de datos, tratamiento de la información, mapeamiento y rigor científico.

En el Capítulo IV: Resultados.

En el Capítulo V: Discusión

En el Capítulo VI: Conclusiones.

En el CAPITULO VII: RECOMENDACIONES.

En el CAPITULO VIII: REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

Por último se presentan los anexos correspondientes.

Espero señores miembros del Jurado que esta investigación se ajuste a las exigencias establecidas y merezca su respectiva aprobación.

Lima, 17 de noviembre del 2017

Ricardo Muñoz Muñoz

Índice	Pág.
Página del jurado	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Declaración Jurada	v
Presentación	vi
Índice	vii
Resumen	xi
Abstract	xii
I. Introducción	13
1.1. Antecedentes	14
1.2 Marco Teórico Referencial	20
1.3 Marco Espacial	35
1.4 Marco Temporal	35
1.5 Contextualización	36
II. Problema de investigación	40
2.1. Aproximaciones temáticas	41
2.2. Formulación del problema de investigación	43
2.3. Justificación	44
2.4. Relevancia	45
2.5. Contribución	45
2.6. Objetivos	45

	Pág.
2.6.1 Objetivo general	45
2.6.2 Objetivos específicos	46
III. Marco Metodológico	47
3.1. Metodología	48
3.1.1 Enfoque de la Investigación	48
3.2.2 Diseño	48
3.2. Escenario de estudio	49
3.3. Caracterización de sujetos	49
3.4. Trayectoria metodológica	49
3.5. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos	51
3.6. Tratamiento de la Información	52
3.7. Mapeamiento	53
3.8. Rigor científico	54
IV. Resultados	57
4.1. Descripción de resultados	58
V. Discusión	68
VI. Conclusiones	74
VII. Recomendaciones	77
VIII. Referencias Bibliográficas	79
IX. Anexos	86

Índice de tablas

	Pág.
Tabla 1: Objetos de las leyes de los sistemas en estudio	59
Tabla 2: Ámbitos de aplicación de las leyes	59
Tabla 3: Principios de las Leyes de los sistemas en estudio	60
Tabla 4: Fases de los proyectos y/o ciclo de inversiones	61

Índice de figuras

	Pág.
Figura 1. Cómo funciona el SNIP	38
Figura 1. Ciclo del Proyecto según el SNIP	39
Figura 3. Clasificación y Ciclo de Proyectos según el Invierte.pe	39
Figura 4. Mapeamiento del trabajo de investigación	53

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo analizar las expectativas de una nueva legislación en un sistema importante del estado que regula la inversión pública en el país, esta legislación recién ha entrado en vigencia en el presente ejercicio y deroga a otra similar que estuvo en vigencia durante poco más de 16 años, en este sentido se explicara con detalles las características de cada una de ellas.

La metodología de la investigación es de análisis documental, de enfoque cualitativo, narrativa, para ello se ha recurrido a fuentes de información confiables sobre todo de organismos de gobierno especializados y responsables de dicha información, así mismo hay mucha información en publicaciones de críticos del tema lo que ayuda a una mejor comprensión del análisis documental y permite definir la orientación de la investigación y la consulta también a juicio de experto.

Una vez analizado ambos sistemas de gestión y obtenido los resultados triangulando con el juicio de expertos vemos que las expectativas del nuevo sistema puede cumplir con las metas trazadas del gobierno central, gobiernos regionales y locales, mejorando la eficiencia, integración, cierre de brechas sociales y transparencia de gestión en la inversión pública.

Palabras Clave: Inversión Pública; Ciclo de Proyectos, Cierre de Brechas, MEF.

Abstract

This research aims to analyze the expectations of a new legislation in an important system of the state that regulates public investment in the country, this legislation has just entered into force in this exercise and repeals a similar one that was in force for a short time more than 16 years, in this sense will be explained in detail the characteristics of each one of them.

The methodology of the research is documentary analysis, qualitative approach, narrative, for it has been resorted to reliable sources of information especially from government agencies specialized and responsible for such information, and there is much information in publications by critics of the subject which helps to a better understanding of the documentary analysis and allows to define the orientation of the investigation and the consultation also in the judgment of expert.

Having analyzed both management systems and obtained the results triangulating with expert judgment, we see that the expectations of the new system can meet the goals set by the central government, regional and local governments, improving efficiency, integration, closing social gaps and transparency of management in public investment.

Keywords: Public Investment; Project Cycle, Gap Closure, MEF.

I. Introducción

1.1 Antecedentes

El trabajo de investigación “Expectativas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - Invierte.pe a partir del SNIP” está referido específicamente a los problemas y deficiencias que ha tenido el SNIP y que ha dado a lugar a la creación de una nueva norma Invierte.pe para las inversiones públicas en nuestro país.

1.1.1 Antecedentes Internacionales

En América Latina se ha formado un grupo de países que manejan sistemas de inversión Pública llamada RED SNIP a través de un organismo de las Naciones Unidas llamado Cepal, en ese sentido en uno de sus boletines de la Red Snip CEPAL (2010) da una reseña histórica donde menciona que las primeras experiencias de manejo o control de las inversiones públicas fue a través de un banco de proyectos que se inició en Chile a través de su oficina nacional de planificación con la Cooperación técnica de la Programa de las Naciones Unidas Para el desarrollo PNUD para de esta manera implantar cierta estandarización en el manejo de los proyectos de inversión pública. Esto se realizó tomando como plan piloto el seguimiento a proyectos de cuatro regiones el cual luego se fue extendiendo a nivel nacional incluido todas las reparticiones del estado formándose el Banco integrado de proyectos, donde ya se ordenaba la información. Esto se suscitó en la década de los años ochenta y comenzaron a seguir la misma metodología Venezuela, República Dominicana y Guatemala, en el 86 Colombia crea el BPIN, también un banco de proyectos y para los años 90's en forma similar bajo el concepto de un control de banco de proyectos inician Bolivia y Perú, ahora bien más adelante se instaura ya un control especializado en proyectos de Inversión Pública llamado SNIP, donde no solo se busca el control sino también la calidad y seguimiento de los mismos, la participación de la CEPAL de la ONU e ILPES es justamente intercambiar información de las experiencias de todos los países afiliados y establecer un marco legal apropiado.

Vizzio (2000) dentro de las publicaciones de las Naciones Unidas de la serie Política Fiscal a través de la Cepal en su Libro *Los sistemas de Inversión pública en América Latina y el Caribe* en ese entonces indica; que desde la óptica

de América Latina se puede separar en categorías según la forma de utilización de los sistemas de inversión pública en lo que respecta sobre todo a su racionalidad económica sea en forma directa o indirecta, en su primera categoría consideran a Chile por tener una experiencia más avanzada; segundo a Colombia con una experiencia incipiente; en una tercera categoría a países como Argentina, Bolivia y Perú que no han tenido inicios muy definidos y por último el resto de países de América Latina donde la asignación de recursos no están sujetos a una discrecionalidad; aunque en algunos casos en las categorías anteriores en algunos proyectos esta tampoco ha sido aplicada pero en forma muy puntual.

La Cepal dentro de sus publicaciones tiene una serie llamada Gestión Pública siendo importante traer parte de la información sobre los SNIPs en su publicación Avances y retos de los sistemas nacionales de Inversión Pública de América Latina donde Perrotti (2014) habla de la importancia de los avances de este sistema en la región, sin embargo a pesar de ello hay áreas que se deben seguir reforzando, sobre todo el acceso a la información por parte de la sociedad civil, mayor capacitación a los actores y una mayor utilización de los costos sociales, es decir buscar una estandarización, se indica también que los proyectos de inversión pública son un pilar fundamental para el bien común social, gestor del desarrollo sostenible y crecimiento; esta publicación recoge información de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay todos pertenecientes a la RED SNIP todos de alguna forma están regidos por uno o varios organismos que dictan las normas y metodologías para la inversión pública en cada uno de estos países, sustentados lógicamente en un marco legal nacional; en todos los casos los SNIPs buscan que las inversiones apunten al bienestar social, monitorear la calidad de los mismos y aportar al desarrollo económico; también advierten sobre los países que no es obligatorio el SNIP o de algunos proyectos que se encontrarían exentos, como por ejemplo cuando existen desastres naturales y se exceptúa de la utilización del SNIP o en algunos casos cuando los proyectos son financiados por Asociaciones Público Privadas (APP), como es el caso Colombiano que ha utilizado bastante este proceso vía APPs, también hay otra modalidad la de Obra Por Impuestos, Perú

utiliza bastante este mecanismo pero siempre regido por el SNIP, esta serie de la Cepal muestra las etapas que desarrollan cada país de la región en un cuadro consolidado y que es interesante también traerlo a colación y mostrarlo a continuación.

Ferro (2012) realizó su investigación sobre el proceso de participación e inclusión de la población en la elaboración de proyectos de inversión pública, tesis en la Universidad Austral de Chile, donde en general concluye que debe existir una participación del ciudadano por lo que se debe de fortalecer la participación del ciudadano y brindar capacitación al mismo, dado que una vez lograda su participación en la necesidad se vuelve a caer en trasladar la información a los técnicos perdiendo de esta manera la participación integral. Es interesante puesto que en la actualidad en nuestro medio se adolece de la entera participación del interesado. Entendamos que Chile prácticamente es gestor del inicio del manejo de un sistema de inversión pública en la región, sin embargo existe la preocupación de no contar con personal calificado en cantidad suficiente para el manejo de estas normas y procedimientos instaurados; situación similar que se da en nuestro país.

Aguilar (2013) realizó su investigación sobre el análisis del actual sistema de inversión pública de Honduras para optar al grado de magister en gestión política y públicas en la Universidad de Chile donde concluye primero que cuentan con guías metodológicas elaboradas por un ente rector llamado la DGIP y estas dan los requisitos para cumplir con la elaboración de los proyectos de inversión pública. Además analizan las carteras de proyectos porque no todo sale según lo esperado en provecho de la sociedad; al parecer porque no se lleva una evaluación social correcta que pueda definir claramente el costo – beneficio de cada proyecto. También indica que no hay una buena articulación del banco de proyectos con otros sistemas administrativos transversales como compras, presupuesto, tesoro público e inclusive asociaciones público privadas entre otros.

Para Frank (2012) en la publicación del Banco Mundial Perú en el umbral de la nueva era, evalúa la eficiencia del sistema de inversión pública en el Perú en todo sus aspectos, contemplando el ciclo de proyectos en ese momento, analiza y concluye en factores como fortalecer los vínculos de la inversión pública con la inversión privada; ver que evitar demoras en la gestión, que se encuentre integrado con los demás sistema administrativos del estado; estandarización de procesos; sistema homogéneo de proyectos; transparencia en la gestión y sobretodo cerrar las brechas en infraestructura y servicios.

1.1.2 Antecedentes Nacionales

Dirección General de Inversión Pública DIGIP-MEF (2015) Esta Unidad Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas emite un balance de la inversión pública al 2015 y en su presentación indica que en el Perú a mediados del año 2000 se instaura el sistema nacional de inversión pública SNIP mediante la Ley 27293 la cual es reglamentada recién en el año 2007 pero donde la finalidad es manejar con mejor racionalidad los recursos públicos en los proyectos de inversión, normar a nivel de gobierno nacional y sub nacionales y sobretodo en el 2007 adecuarse al marco de la descentralización delegando la aprobación de la viabilidad de los proyectos en cada gobierno regional o local a través de sus unidades evaluadoras y ejecutoras; menciona también que al 2015 el Perú se encuentra dentro de los países más importantes en el manejo de la inversión pública en américa latina, dado a la aplicación correcta de normas, políticas, metodologías que garantizan la calidad y la orientación de los proyectos, indica también que en estos 15 años de vida del SNIP los gobiernos sub nacionales han declarado viable 166,030 proyectos sumando un monto de S/ 386,561 millones, demostrando que el SNIP en este tiempo se ha fortalecido en desarrollo y capacidades y articulando con los otros sistemas administrativos, así mismo indica otras cifras a tomar en cuenta como que el 66% de la viabilidad fue por los gobiernos sub nacionales y también menciona que el 26% son proyectos de más de 100 millones teniendo en cuenta que al 2006 solo era el 11% en estos proyectos de gran envergadura. Concluye que el SNIP a desarrollado innovación

en las políticas, desarrollo social sostenible, ingresa las asociaciones público privadas y la articulación con los sistemas administrativos del estado porque consideran que este avance posiciona al Perú en un nivel de gestión dentro del estimado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE

Contraloría General de la República (2014) según un estudio sobre la efectividad de la Inversión Pública a nivel regional y local en sus fundamentos de la inversión pública y su importancia indica que son motores de la economía de un país la inversión pública como la inversión privada generando un espiral económico y productivo, elevando la oferta de empleos, movimiento de materiales y maquinaria, sobretodo en infraestructura, mayor aun en megaproyectos como lo son en carreteras por ejemplo, Hospitales, infraestructura educativa, etc. Todo esto incrementa los niveles de servicios en favor de la población beneficiada directa o indirectamente sin embargo indica que todo esto debe estar integrado con todo el aparato estatal para evitar problemas presupuestales, de caja, tener mejor seguimiento y monitoreo y obligatoriamente con la planificación de estado y los demás sistemas administrativos, para todos los ámbitos de gobierno siendo estos central, regionales y locales; inclusive estos últimos si bien es cierto son proyectos pequeños pero no están debidamente integrados.

Andia (2012) en un artículo científico publicado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos denominado - El sistema de nacional de inversión pública. Un análisis crítico – hace una precisión en los antecedentes interesantes con respecto al SNIP, indica que fue creado con la finalidad de mejorar la calidad de las inversiones a través de una mejor equidad, eficiencia y sostenibilidad de los mismos en ese sentido el SNIP entra en vigencia a partir del año 2000 asumiendo y mejorando funciones que venían siendo llevadas por el sistema nacional de planificación el mismo que al desaparecer por la creación del Instituto Nacional de Planificación asume las funciones el MEF, menciona también una aplicación progresiva del SNIP donde poco a poco se fueron sumando los gobiernos sub nacionales, nombra algunas consideraciones como que el SNIP debe desarrollar una cultura de proyectos, que los manuales que emite el MEF sean más prácticos y con mayor casuística, que en los perfiles se mencionan los costos antes que los

beneficios, entre otros lo que lleva a concluir en su análisis crítico que para obtener mejores resultados en el SNIP es necesario mejorar las metodologías en la información que se traslada a los usuarios adecuando de una manera práctica los parámetros y esquemas de presentación.

Vera (2015) realizó la investigación factores que contribuyeron a prolongar la duración del proceso de formulación de los estudios de pre inversión (perfil, pre – factibilidad y factibilidad) del proyecto de inversión pública denominado “mejoramiento de la atención de las personas con discapacidad de alta complejidad en el instituto nacional de rehabilitación” tesis presentada en la Universidad Católica del Perú para optar el grado de magister en Gerencia Social. En alguno de sus puntos concluye que el SNIP en su trayectoria desde su creación en el año 2000 ha ido aplicando modificaciones importantes, así mismo concluye que la 1ra etapa pre – inversión es donde se encuentran mayores inconvenientes y muchas veces por desconocimiento de los actores en esta etapa.

Estela (2009) realizó la investigación Modificaciones en la normativa del sistema nacional de inversión pública y su impacto en un proyecto vial. Tesis para optar el grado de magister en ingeniería civil en la universidad de Piura, donde concluye entre otros puntos que los procedimientos del SNIP se han ido flexibilizando desde sus inicios a fin de optimizar la gestión del estado sobre todo en la fase de pre inversión, también hace mención que las OPI del MTC a veces recomiendan mantenimiento de las carreteras bajo el concepto de “situación optimizada sin proyecto” quitando de esta manera las bondades del proyecto presentado.

1.2 Marco teórico referencial

1.2.1 Fundamentación Científica del Estudio

El presente estudio se fundamenta en un sistema de gestión denominado Inversión Pública; entiéndase que la inversión Pública como Privada son motores para el desarrollo económico de un país, tenemos el ejemplo sobretodo que en infraestructura genera una cadena de suministros se traduce en puestos de empleo, bienes y servicios impulsando el espiral económico.

Para la Norma ISO 21500 (2012) define un proyecto como un conjunto único de procesos que consta de actividades coordinadas y controladas, con fechas de inicio y fin, que se llevan a cabo para lograr los objetivos del proyecto. El logro de los objetivos del proyecto requiere la realización de entregables que satisfagan requisitos específicos. Además, un proyecto puede estar sujeto a múltiples restricciones, tales como tiempo, costo y recursos.

Para la Guía del PMBOOK (2013) Un proyecto es un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto servicio o resultado único. La naturaleza temporal de los proyectos implica que un proyecto tiene un principio y un final definidos. El final se alcanza cuando se logran los objetivos del proyecto, cuando se termina el proyecto porque sus objetivos no se cumplirán o no pueden ser cumplidos, o cuando ya no existe la necesidad que dio origen al proyecto. Asimismo, se puede poner fin a un proyecto si el cliente (cliente, patrocinador o líder) desea terminar el proyecto. Que sea temporal no significa necesariamente que la duración del proyecto haya de ser corta. Se refiere a los compromisos del proyecto y a su longevidad. En general, esta cualidad de temporalidad no se aplica al producto, servicio o resultado creado por el proyecto; la mayor parte de los proyectos se emprenden para crear un resultado duradero. Por ejemplo, un proyecto para construir un monumento nacional creará un resultado que se espera perdure durante siglos. Por otra parte, los proyectos pueden tener impactos sociales, económicos y ambientales susceptibles de perdurar mucho más que los propios proyectos

En nuestro medio Collazos (2016) en su Manual de Proyectos de Inversión Pública y Privada segunda edición menciona que; Un proyecto de inversión pública es una alternativa o un instrumento para optimizar la utilización de los recursos públicos destinados a inversión. Para tal efecto los organismos del estado aplican un conjunto de principios, normas técnicas, métodos y procedimientos en la identificación, formulación, evaluación y ejecución de los proyectos. (p. 397)

Por otro parte el ente rector el MEF (2010) da un alcance del concepto citando al informe de la cuenta general de la república en el cual indica que Se entiende por Inversión Pública toda erogación de recursos de origen público destinado a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y/o producción de bienes. En este sentido, la inversión se entiende como una propuesta de acción técnico económica para resolver una necesidad utilizando un conjunto de recursos disponibles, los cuales pueden ser, recursos humanos, materiales y tecnológicos, entre otros. (p. 202)

1.2.2 Categorías a priori

En la documentación analizada se evidencian algunas categorías a priori:

Eficiencia

Integración

Ciclo

Transparencia

1.2.3 Documentación a analizar

Para la presente investigación se emplearan principalmente documentos normativos, leyes y sus reglamentos que son las que definen las políticas en lo que respecta a la inversión pública en el país, tanto para el nuevo sistema que se está implantando como el precedente del cual forma parte el desarrollo del presente documento.

1.2.3.1 Documento 1 Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. SNIP

Creación

El presente documento es creado mediante ley 27293 del 28 de junio del 2000.

Legislación anterior / Modalidades anteriores / Modificatorias

No se contaba con una legislación específica para el manejo de los proyectos de inversión pública, es decir no había un instrumento normativo que facilite el logro del objetivo de la calidad de la inversión

Sin embargo se realizaban proyectos de inversión bajo la modalidad del promotor del proyecto que por lo general era la autoridad de la zona, región o sector sin proponer mayores alternativas de soluciones técnicas a un problema identificado, es decir la Inversión Pública se desarrollaba sin verificar su rentabilidad económica o social, imperaba el beneficio político y se centraba en el presupuesto con que contaban.

El presente documento tubo cuatro modificatorias puntuales que apuntaban a algunos artículos o numerales de la ley sin cambiar el fondo de la misma estas fueron las leyes 28522 (25/05/2005) y 28802 (21/07/2006) y los decretos legislativos 1005 (03/05/2008) y 1091 (21/06/2008)

Normatividad o Legislación Par en el Mundo o Región

En la región América Latina a través de la CEPAL órgano de la ONU existe la RED SNIP integrada por varios países, cada uno con su sistema de inversión pública que son sustentados por un marco legal que bien pueden ser específicos o supletorios como leyes de presupuesto entre otras.

Argentina, Colombia, Perú y República Dominicana cuentan con una Ley de Inversión Pública en específico, mientras que países como Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Paraguay se encuentra dentro de su Ley de Administración Financiera, por ejemplo.

Impacto de la Legislación en Otros Contextos

La creación del SNIP y el crecimiento económico significativo del país desde el año 2005 al 2009 genero el incremento de la inversión en más del 500% en Gobiernos regionales y más del 400% en gobiernos locales cifras dadas por el Banco Mundial esto a su vez redunda también incremento de la inversión privada,

De manera similar sucede en países vecinos como Bolivia, Ecuador y Colombia donde aumentan la inversión pública de forma descentralizada a través de sus gobiernos sub nacional.

1.2.3.2. Documento 2 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. SNIP

Creación

El presente documento es creado mediante Decreto Supremo 102-2007-EF del 19 de julio del 2007.

Legislación anterior / Modalidades anteriores / Modificatorias

El presente reglamento se fundamenta en la Ley 27293 Ley del sistema de inversión Pública, que es a quien reglamenta y también se sustenta en un decreto de urgencia que declara en reestructuración el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Las modalidades anteriores se sujetaban a directivas internas de cada sector sin ningún tipo de uniformidad, según la voluntad política del titular de cada sector.

El presente documento tubo una modificatoria sin cambiar el fondo de la misma esta fue el Decreto Supremo N° 038-2009-EF (15/25/2009)

Normatividad o Legislación Par en el Mundo o Región

En la región América Latina a través de la CEPAL órgano de la ONU existe la RED SNIP integrada por varios países, cada uno con su sistema de inversión pública que son sustentados por un marco legal que bien pueden ser específicos o supletorios como leyes de presupuesto entre otras.

Argentina, Colombia, Perú y República Dominicana, Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Paraguay cuentan con reglamentos, resoluciones, directivas, marcos metodológicos, etc. que de una u otra forma reglamentan los procesos de la inversión pública en sus respectivos países.

Impacto de la Legislación en Otros Contextos

La reglamentación del SNIP genera un impacto de control de la calidad de los proyectos de inversión pública, estandarizando los procesos, fases, monitoreos, así como también impacta en el sector privado en lo que respecta a la demanda del sector público en inversiones donde participaran como proveedores del estado.

De manera similar sucede en países vecinos de Latinoamérica donde aumentan la inversión pública de forma descentralizada a través de sus Gobiernos Sub Nacionales.

1.2.3.3 Documento 3 Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Invierte.pe

Creación

El presente documento mediante Decreto Legislativo 1252 del 1° de Diciembre del 2016 se crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Conocido también como INVIERTE.PE

Legislación anterior / Modalidades anteriores / Modificatorias

Ya existía una legislación con respecto a la inversión pública en el Perú que era la Ley 27293 que crea el sistema nacional de inversión pública a partir del año 2000 conocida como el SNIP y también había sido reglamentada mediante el Decreto Supremo 102-2007-EF; en ese sentido la ley del Invierte.pe deroga la legislación anterior y determina unas disposiciones transitorias en tanto se tenga la total aplicación.

Antes de Invierte.pe se aplicaba el SNIP en todas las reparticiones del estado incluyendo los Gobiernos Regionales y Locales donde el fundamento principal era definir el ciclo de proyecto en tres partes; pre – Inversión que veía los perfiles, Inversión que veía el expediente técnico y la ejecución y Post – Inversión que veía el mantenimiento o marco operativo.

El presente documento de la legislación del Invierte.pe aún no cuenta con modificatorias dada su reciente creación y está en pleno proceso de transición su aplicación, solo se ha creado en forma complementaria su reglamento.

Normatividad o Legislación Par en el Mundo o Región

Entiéndase que el Invierte.pe sigue siendo un sistema administrativo y tiene todas las prerrogativas que tenía su legislación anterior (SNIP), por lo tanto igualmente sigue perteneciendo a la RED SNIP integrada por varios países, cada uno con su sistema de inversión pública que son sustentados por un marco legal que bien pueden ser específicos o supletorios como leyes de presupuesto entre otras.

Impacto de la Legislación en Otros Contextos

La creación del Invierte.pe busca cerrar brechas en deficiencias de infraestructura y de servicios sociales, para lo cual uno de sus instrumentos es definir claramente las prioridades de estas brechas y dotar del marco

presupuestario necesario que permita una ejecución completa y de calidad, redundando estas inversiones en el espiral económico del país.

1.2.3.4. Documento 4 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Invierte.pe

Creación

El presente documento es creado mediante Decreto Supremo 027-2017-EF del 19 de abril del 2017.

Legislación anterior / Modalidades anteriores / Modificatorias

El presente reglamento se fundamenta en el Decreto Legislativo 1252 Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Invierte.pe, que es a quien reglamenta.

La modalidad anterior definía los procesos y responsabilidades en el sistema de Inversión Pública a nivel Nacional

No se tienen modificatorias, es una norma de reciente publicación

Normatividad o Legislación Par en el Mundo o Región

Entiéndase que la reglamentación del Invierte.pe fundamenta el sistema administrativo por lo tanto de alguna manera se encuentra inmerso en la RED SNIP integrada por varios países, cada uno con su sistema de inversión pública que son sustentados por un marco legal que bien pueden ser específicos o supletorios como leyes de presupuesto entre otras.

Impacto de la Legislación en Otros Contextos

La reglamentación del Invierte.pe genera un impacto de control de la calidad de los proyectos de inversión pública, estandarizando los procesos, fases, monitoreo, así como también impacta en el sector privado en lo que respecta a la demanda del sector público en inversiones donde participaran como proveedores del estado.

De manera similar sucede en países vecinos de Latinoamérica donde aumentan la inversión pública de forma descentralizada a través de sus gobiernos sub nacional.

1.2.4 Definiciones

Para la Norma ISO 21500 (2012) define un proyecto como un conjunto único de procesos que consta de actividades coordinadas y controladas, con fechas de inicio y fin, que se llevan a cabo para lograr los objetivos del proyecto. El logro de los objetivos del proyecto requiere la realización de entregables que satisfagan requisitos específicos. Además, un proyecto puede estar sujeto a múltiples restricciones, tales como tiempo, costo y recursos. Sin embargo como la presente investigación se sustenta en el análisis de documentación normativa con carácter de ley y aplicación de reglamentos a nivel nacional y de aplicación en toda intervención del sector público se dará las definiciones de cada sistema según su legislación

1.2.4.1 Definiciones según el SNIP

Las definiciones se encuentran basadas a lo indicado en la Ley 27293 Creación del SNIP y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 102-2007-EF.

1.2.4.1.1 Proyecto de Inversión Pública (PIP)

Decreto Supremo N° 102-2007-EF (2007)

Un proyecto de inversión pública es toda intervención limitada 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 o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos. (p 3).

1.2.4.1.2 Ciclo del Proyecto de Inversión Pública

Decreto Supremo N° 102-2007-EF (2007)

El SNIP ha establecido una secuencia para elaborar, ejecutar y evaluar proyectos de inversión pública. A esta secuencia se le denomina “Ciclos de Proyectos de Inversión Pública” y, en tanto parte de la normatividad del

sistema, se constituye en un procedimiento a seguir obligatoriamente. Las fases y componentes de este ciclo de proyectos son los siguientes: Pre Inversión, Inversión y Post inversión.

1.2.4.1.3 Pre- inversión

Decreto Supremo N° 102-2007-EF (2007)

Es la fase preliminar para la ejecución de un proyecto que permite, mediante elaboración de estudios, demostrar las bondades técnicas, económicas-financieras, institucionales y sociales de este, en caso de llevarse a cabo. En la etapa de preparación y evaluación de un proyecto, o etapa de análisis de pre- inversión, se deben realizar estudios de mercado, técnicos, económicos y financieros. Conviene abordarlos sucesivamente en orden, determinado por la cantidad y la calidad de la información disponible, por la profundidad del análisis realizado, y por el grado de confianza de los estudios mencionados.

En esta etapa se presenta 3 niveles:

- Perfil: Se trata de un estudio inicial, basado solamente en información ya existente, ya sea en textos, bases de datos o de los mismos expertos que lo elaboran. Contiene, en principio, una estimación inicial tanto de aspectos técnicos como de beneficios y costos de un conjunto de alternativas.
- Pre-factibilidad: Precisión de la información existente, para lo cual se levanta propios datos en campo. Debe ayudar a especificar las diferentes alternativas seleccionadas en función del tamaño, localización, momento de iniciación, tecnología y aspectos administrativos. Esta es la última instancia para eliminar proyectos ineficientes.
- Factibilidad: Se levanta nueva información, a fin de perfeccionar los datos disponibles para analizar las alternativas, incluyendo, dado el caso, un estudio de mercado. Igualmente incluye un presupuesto preliminar para la alternativa seleccionada. De este modo, permite una valoración más precisa de los beneficios y costos de la alternativa

seleccionada, considerando que sea la mejor, esto es, la situación óptima.

1.2.4.1.4 Fase Inversión

Decreto Supremo N° 102-2007-EF (2007)

Según la Guía SNIP MEF (2006) En esta etapa se realizan los estudios definitivos y el financiamiento para la ejecución del proyecto y la puesta en marcha. Además incorporar las actividades necesarias para la elaboración del expediente técnico del proyecto; finaliza con la “puesta en marcha” y ejecución del proyecto.

- Estudio Definitivo: Una vez aprobado el proyecto, se realizan estudios especializados que permitan definir al detalle las dimensiones del proyecto, los costos unitarios por componentes, especificaciones técnicas para la ejecución de obras o equipamiento, medidas de mitigación de impactos ambientales negativos, necesidades de operación y mantenimiento, el plan de implementación entre otros requerimientos considerados como necesarios de acuerdo a la tipología del Proyecto. Los contenidos varían con el tipo de proyecto y son establecidos de acuerdo con la reglamentación y los requisitos sectoriales.

1.2.4.1.5 Fase Post inversión

Decreto Supremo N° 102-2007-EF (2007)

Es la etapa en que el proyecto entra en producción, sea el caso iniciándose la corriente de ingreso generados por la venta del bien o servicio resultado de las operaciones, los que deben cubrir satisfactoriamente a los costos y gastos en que sea necesario incurrir; es decir gastos de operación y sentamiento del proyecto, así como su evaluación ex – post.

1.2.4.2 Definiciones según el Invierte.pe

Las definiciones se encuentran basadas a lo indicado en Decreto Legislativo N°1252 Creación del Invierte.pe y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 027-2017-EF, debemos entender que el Invierte.pe es el nuevo sistema de

inversión pública que rige en el país a partir de diciembre del 2016 mediante ley que deroga al SNIP, este nuevo sistema busca cerrar las brechas en infraestructura y acceso a los servicios públicos por una demanda insatisfecha, tiene como finalidad establecer las prioridades de esas demandas por cada sector y región, es decir que anualmente se definirán las prioridades en base a la necesidad de la población, otro factor preponderante es estandarizar los proyectos para reducir los tiempos de elaboración y formulación, así como también garantizar un mantenimiento correcto de lo que construimos.

Definiciones relacionadas a invierte.pe

1.2.4.2.1 Programa Multianual de Inversiones (PMI):

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017)

Contiene el diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura y/o acceso a servicios públicos bajo la responsabilidad funcional de un Sector, o a cargo de un Gobierno Regional (GR) o Gobierno Local (GL). Incluye, en un horizonte mínimo de tres (03) años, la cartera de inversiones a financiarse total o parcialmente con recursos públicos, identificada para lograr el alcance de las metas de producto específicas e indicadores de resultado, asociados a la inversión, que sean consistentes con los objetivos de las brechas identificadas y priorizadas, así como las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) vigente. (p. 3)

1.2.4.2.2 Brecha

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017)

Es la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura (la cual incluye la infraestructura natural) y/o acceso a servicios públicos y la demanda, a una fecha determinada y ámbito geográfico determinado. Puede ser expresada en términos de cantidad y/o calidad. (p. 3)

1.2.4.2.3 Estándares de calidad

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017) “Características o especificaciones técnicas mínimas inherentes a los factores productivos (infraestructura,

equipamiento, entre otros). Son establecidos por el órgano rector del Sector competente del Gobierno Nacional.” (p. 3)

1.2.4.2.4 Nivel de servicio

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017) “Condición o exigencia que se establece para definir el alcance y las características de los servicios públicos que serán provistos. Son establecidos por el órgano rector del sector competente del gobierno nacional.” (p. 3)

1.2.4.2.5 Meta

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017) “Es el valor numérico proyectado del indicador a una fecha determinada.” (p. 3)

1.2.4.2.6 Indicador

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017)

Medida cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos, a través de su comparación con períodos anteriores o con metas o compromisos. Dichos indicadores seguirán las pautas establecidas para los indicadores de desempeño en el marco del Presupuesto por Resultados. (p. 3)

1.2.4.2.7 Inversiones

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017) “Comprende a los proyectos de inversión y a las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación.” (p. 3)

1.2.4.2.8 Proyecto de inversión

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017)

Corresponde a intervenciones temporales que se financian, total o parcialmente, con recursos públicos, destinadas a la formación de capital físico, humano, natural, institucional e/o intelectual que tenga como propósito crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios que el Estado tenga responsabilidad de brindar o de garantizar su prestación. (p. 3)

1.2.4.2.9 Proyecto de inversión estándar

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017) “Es aquel proyecto que se caracteriza por tener un diseño homogéneo del proceso de producción del servicio público, que lo hace susceptible de ser replicable o repetible.” (p. 4)

1.2.4.2.10 Inversiones de optimización

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017)

Corresponde a las siguientes intervenciones temporales: a) Adquisición de terrenos que se deriven de una planificación de la ampliación de la oferta de servicios públicos priorizados en el PMI. Debe cumplir con los requisitos establecidos en las normas técnicas aplicables para la construcción y ampliación de infraestructura pública; b) Inversiones correspondientes al resultado de una optimización de la oferta (entendiéndose por ella a la infraestructura, los equipos y otros factores productivos que definen la capacidad de producción) existente de un servicio público priorizado en el PMI, de acuerdo a los criterios que se establezcan en las Directivas e instrumentos metodológicos que emita la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones. (p. 4)

1.2.4.2.11 Inversiones de ampliación marginal

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017)

Intervenciones temporales que incrementan el activo no financiero de una entidad pública, que no modifican sustancialmente su capacidad de producción de servicios o que de hacerlo, no superan el 20% de dicha capacidad en proyectos de inversión estándar, según los parámetros definidos por el Sector. (p. 4)

1.2.4.2.12 Inversiones de reposición

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017)

Intervenciones temporales destinadas al reemplazo de activos existentes que forman parte de una unidad productora de bienes y/o servicios públicos, cuya vida útil estimada o efectiva, ha culminado y que no implican ampliación de capacidad para la provisión de servicios. (p. 4)

1.2.4.2.13 Inversiones de rehabilitación

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017)

Intervenciones temporales que tienen por finalidad la reparación o renovación total o parcial de instalaciones, componente de sistemas, equipamiento y/o elementos constructivos para volverlos al estado o estimación original, sin alterar el uso, y que no implican ampliación de capacidad para la provisión de servicios. (p. 4)

1.2.4.2.14 Unidad productora de bienes y/o servicios públicos

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017) “Conjunto de recursos o factores productivos (infraestructura, equipos, personal, organización, capacidades de gestión, entre otros) que, articulados entre sí, tienen la capacidad de proveer bienes y/o servicios públicos a la población.” (p. 4)

1.2.4.2.15 Entidad

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017) “Se refiere a toda entidad del Sector Público No Financiero, incluyendo a las empresas del Sector Público No Financiero.” (p. 4)

1.2.4.2.16 Viabilidad en Invierte.pe

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017)

Condición que alcanza un proyecto de inversión cuando demuestra los siguientes tres atributos:

- Que se encuentra alineado al cierre de brechas de infraestructura y/o servicios públicos;
- Su contribución al bienestar de la población beneficiaria en particular y del resto de la sociedad en general; y,
- que asegura las condiciones para que dicho bienestar social generado sea sostenible durante la fase de funcionamiento del proyecto de inversión.

(p. 4)

1.2.4.2.17 Infraestructura natural

Decreto Supremo N° 027-2017-EF (2017) “Es la red de espacios naturales que conservan los valores y funciones de los ecosistemas, proveyendo servicios ecosistémicos.” (p. 4)

1.2.4.3 Importancia de la Inversión Pública

La inversión pública juega un papel importante en el desarrollo económico de un país, es el motor que puede nivelar las inversiones en general, es decir si baja la inversión privada es una alternativa de estabilizar el crecimiento, el PNUD recomienda que en momentos de crisis mundial nos debemos valer de la inversión pública como lo indica Vera (2015) en su tesis de maestría en la Universidad Católica, que la IP puede formar parte de una serie de elementos para contrarrestar la crisis.

La Inversión Pública interviene en Transporte, Construcción, Salud y Educación sectores preponderantes en una economía, teniendo en cuenta el tamaño de estos sectores y su participación es por lo general en dotar de infraestructura cubriendo las carencias que ya se encuentran identificadas, inclusive señalamos que la planificación estratégica del estado contempla la inversión pública como motor de desarrollo y logros de las brechas insatisfechas para la satisfacción del ciudadano

El Diario Oficial El Peruano en julio del 2017 emite un artículo denominado – Inversión Pública: El Combustible que Impulsa a la Economía – menciona que una inversión positiva permitirá lograr lo esperado en lograr las metas en infraestructura y reconstrucción, hace mención también a una opinión del BCR que se destaca la expansión de las inversiones y que no se debe perder la inercia para lograr el crecimiento proyectado

La inversión pública contribuye directa o indirectamente en:

- 1) Orden del manejo de los recursos del estado.
- 2) Asegurar la calidad de las inversiones del estado.
- 3) Genera espiral económico a través de la participación de la empresa privada como contratista o proveedor.
- 4) Genera empleo.
- 5) Mejora la infraestructura y dotación de activos de la nación.

- 6) Atiende las brechas sociales
- 7) Incentiva a los gobiernos sub nacionales a invertir sus recursos.
- 8) Herramienta importante para el uso de los recursos provenientes del Canon y sobre canon.
- 9) Dada sus metodologías genera desarrollo sostenible.
- 10) Articula diversas instituciones como sistemas del estado.

En la actualidad por lo expresado la inversión pública juega un papel preponderante en el desarrollo de los pueblos.

1.3 Marco espacial

Si bien es cierto el trabajo de investigación es de carácter país, el análisis fundamentalmente se realiza en la ciudad de Lima y exactamente en el Ministerio de Economía y Finanzas en su calidad de ente rector a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones.

Así mismo los especialistas pertenecen a la dirección del MEF mencionada en el párrafo anterior y por otra parte se coordinó con PROINVERSIÓN en su sede central para efectos de la entrevista como uno de los entes fundamentales en la consultoría de proyectos de inversión

1.4 Marco temporal

La presente investigación inicia en noviembre del 2016 ante la posibilidad de ajustes o cambios en el sistema de inversión pública según las facultades otorgadas al ejecutivo, en ese sentido en diciembre del 2017 ante la promulgación del decreto legislativo se plantea analizar las expectativas de esta nueva ley a partir del SNIP; su marco metodológico se desarrolló entre los meses de enero a marzo del 2017; para que en un traslape en marzo hasta Julio del 2017 se desarrollara el resultado, conclusiones, recomendaciones y armado del informe respectivo, estos últimos meses es donde se profundiza la investigación quedando cerrado en agosto del mismo año.

1.5 Contextualización: histórica, política, cultural, social. Supuestos teóricos.

Después de 16 años que se instaura el SNIP (Ley 27293 del año 2000) es derogada por un nuevo sistema llamado Invierte.pe, entendamos históricamente que desde los años 80's hasta el 2000 la inversión pública se desarrollaba sin verificar su rentabilidad económica, social, su consistencia con las políticas sectoriales y su sostenibilidad, casi nunca se tomaban en cuenta los costos de operación y mantenimiento en los proyectos, las autoridades se limitaban a dar una solución al promotor de la idea del proyecto o tener un buen impacto en su política personal, muchas veces la importancia se centraba en de cuanto presupuesto se disponía, cuanto era la ampliación presupuestal a solicitar o pelear, tiempo de demora en la ejecución, cuanta gente estará en la inauguración, como asegurar la presencia de medios de comunicación para asegurar un buen manejo mediático.

En torno a lo explicado antes de la aparición del SNIP teníamos Proyectos no rentables desde el punto de vista social, no sostenibles, contradictorios con las políticas nacionales o sectoriales, proyectos sobre dimensionados o sobre valorados, proyectos duplicados, proyectos de alto riesgo o innecesarios, en realidad por lo general se ajustaban a la política de la autoridad de turno es en ese sentido que a partir de los años 80 al 2000 se comenzó a llevar un control mediante un procesamiento de la información a través de los Bancos de Proyectos con el propósito de apoyar a la planificación de la inversión pública, pioneros en este sistema inicial en américa latina fueron Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala y Venezuela. Más tarde se comenzaron a utilizar sistemas de información computarizados. Posteriormente otros países, entre ellos, Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú y Trinidad y Tobago. Era evidente que el administrar la información no garantizaba el logro del objetivo de calidad de la inversión pública y era necesario complementarlos con normatividad, organización y métodos, evaluación y gestión de la ejecución de proyectos, con capacitación a funcionarios públicos y con un soporte legal, institucional y metodológico adecuado, es por ello que en año 2000 se saca la Ley del SNIP y se

reglamenta posteriormente en el año 2007 con algunas modificatorias a ley donde se adecuaba a la autonomía de los gobiernos regionales

El SNIP como el Invierte.pe no son una institución como muchas veces se confunde, son sistemas administrativos funcionalmente transversales como los demás sistemas y al igual que todos procura una buena gestión y métodos a fin garantizar la calidad del servicio al ciudadano, en tal sentido su aplicación es en todas las entidades del sector público no financiero en los tres niveles de gobierno Nacional, regional y local estableciendo responsabilidades en el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la dirección de inversión pública y los titulares (máxima autoridad ejecutiva) de cada nivel de gobierno quienes a su vez podrán delegar en las oficinas de gestión las responsabilidades del caso.

La inversión pública en el país en los últimos 10 años a duplicado su disponibilidad de recursos pasando de un 3% del PBI a un 6% indudablemente guardando relación con el boom de la exportaciones mineras las cuales generaban grandes ingresos por canon a los diversos gobiernos regionales, sin embargo es conveniente mencionar que por otro lado la inversión pública ha servido como variable para equilibrar el déficit público en periodos recesivos, su mayor expansión se da a partir del año 2007 también se suma a ello la participación del sector privado a través de las modalidades de Obras por impuestos y Asociaciones público privadas.

Diez años más adelante la agilidad con que se venían llevando la ejecución de proyectos comenzó a presentar serias deficiencias en su funcionamiento como la falta de coherencia con las políticas sectoriales, fraccionamiento de algunos proyectos, dudosa rentabilidad social y serios problemas de sostenibilidad es por ello que el Banco Mundial ya desde el año 2012 a través de sus análisis de Gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas emite una publicación “Perú en el umbral de una nueva era” y dedica un capítulo a al análisis de la inversión pública en el Perú y ya se detiene en las deficiencias antes mencionadas y concluye los siguiente:

Banco Mundial (2012)

Las tareas urgentes para elevar la calidad de la inversión pública se centran en: (i) mejorar la eficiencia, en cuanto es necesario alcanzar un balance de estándares de calidad en controles ex ante, implementación y ejecución de proyectos; y evaluación ex post; (ii) fortalecer los vínculos de la inversión público-privada; (iii) integración de sistemas; (iv) tratamiento diferenciado de capacidades desiguales, y (v) rendición de cuentas, coordinación y gestión por resultados (p. 283).

Es este sentido que el sistema de inversión pública SNIP amerita ser modificado o cambiado es por ello que bajo los fundamentos de cerrar las brechas existentes en la atención de acceso a los servicios públicos o infraestructura se cree por conveniente ajustar la metodología para planifica de manera tal que prime las necesidades de la población.

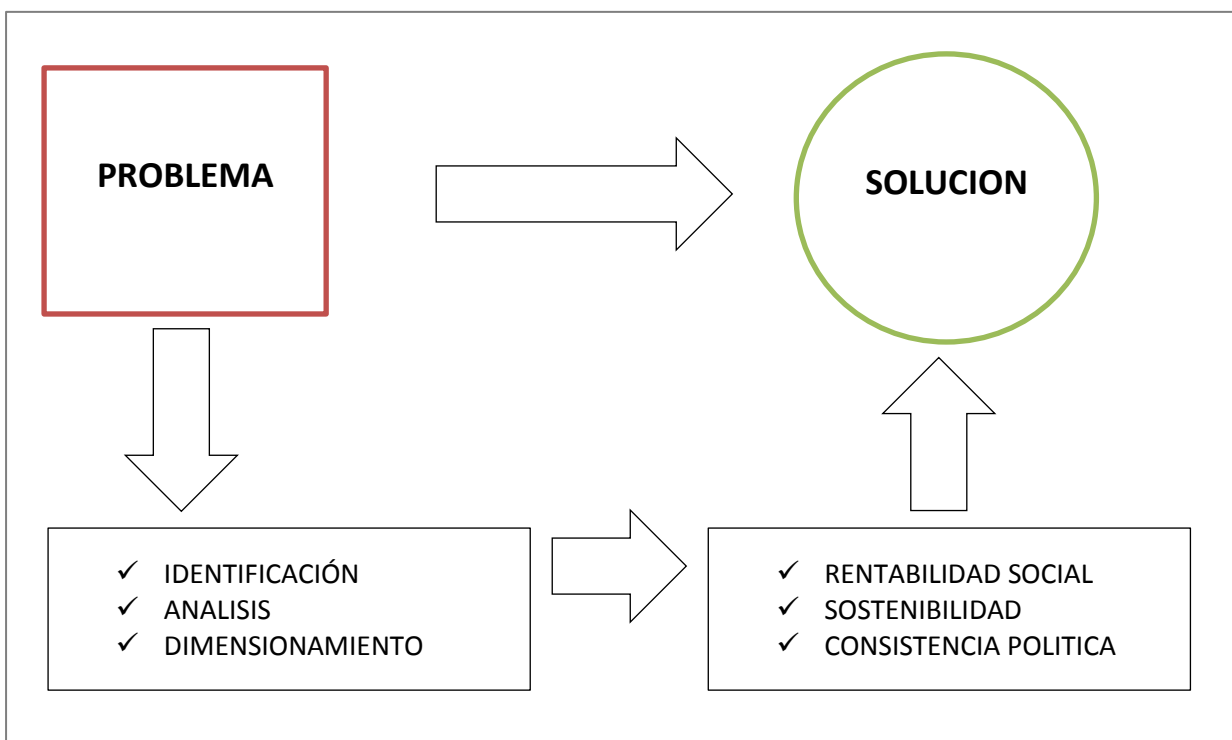


Figura 1: Como funciona el SNIP

Nota: MEF (2014)

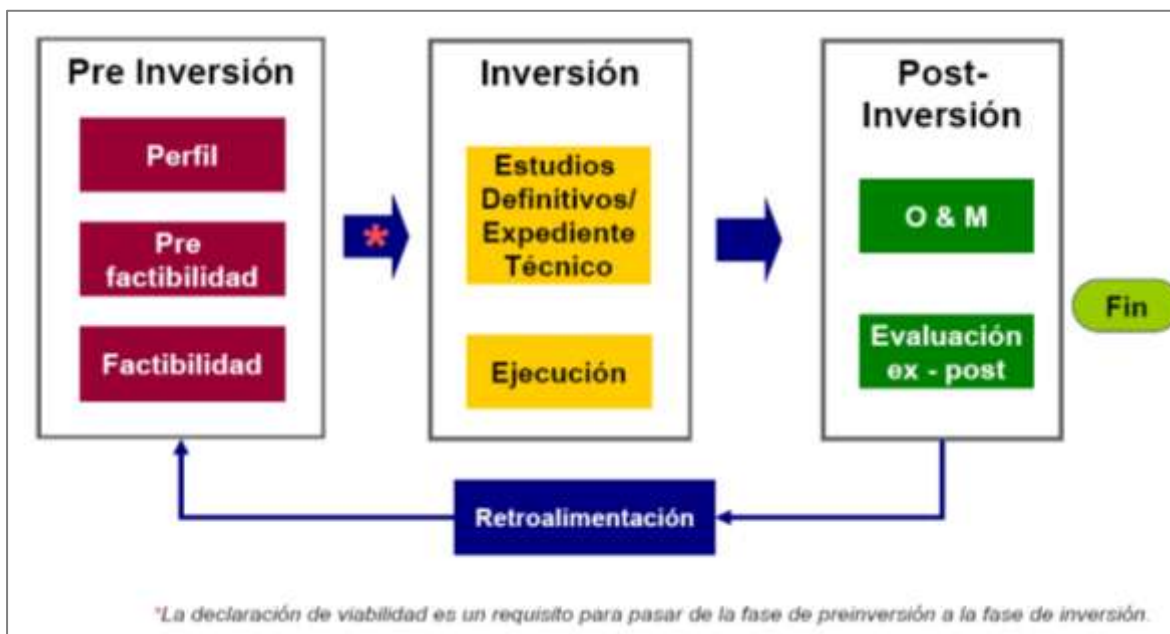


Figura 2: Ciclo de Proyectos según el SNIP

Nota: MEF (2014)

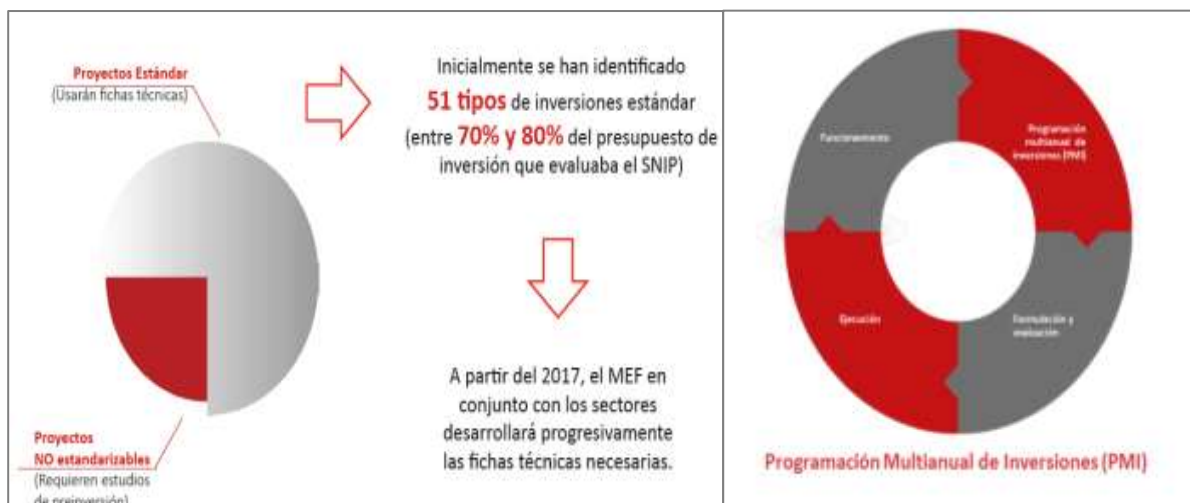


Figura 3: Clasificación y ciclo de Proyectos según el Invierte.pe

Nota: MEF (2017)

II. Problema de Investigación

2.1 Aproximaciones temáticas.

Tras la contienda electoral del 2016, uno de los ofrecimientos de campaña es la eliminación del actual Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El ofrecimiento del gobierno eliminar el engorroso SNIP, mecanismo utilizado por el Ministerio de Economía y Finanzas para llevar un control centralista de los proyectos de inversión pública y limitar el accionar de los gobiernos municipales.

El SNIP fue un instaurado por el Ministerio de Economía y Finanzas para controlar y burocratizar el gasto público. Muchas reparticiones del estado en muchos casos han tenido que batallar con los “expertos” de Economía y Finanzas que frenan los proyectos exigen pasar por controles y análisis de rentabilidad que lindan con lo absurdo.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se instauró en el año 2000 bajo la idea de mejorar la calidad de la inversión pública y evitar el mal destino del dinero de todos los peruanos. Antes del SNIP los proyectos se ejecutaban sin estudios técnicos apropiados. El Sistema Nacional de Inversión Pública aplicó Mecanismos de evaluación de costo-beneficio para asegurar la rentabilidad social de los proyectos y su sostenibilidad.

¿

Sin embargo, por poner un ejemplo la obra del sistema de aire acondicionado en el terminal aéreo de Piura le tomó al Ministerio de Transportes poco más de cuatro años su realización por lo engorroso del SNIP.

Antes del SNIP las obras eran sobredimensionadas, se duplicaba las inversiones y había una ausencia absoluta de criterios de rentabilidad social en los proyectos. A menudo, se generaban obligaciones financieras no previstas para el Estado en las conocidas APP (asociaciones público-privadas) Es decir, antes lo que había era un despilfarro mayúsculo y probablemente, corrupción.

Sin embargo, no se podrá negar que, durante muchos años, el SNIP se utilizó para frenar el gasto público y generar un superávit fiscal. Felizmente ahora parece que el SNIP tiene los días contados.

El Sistema Nacional de Inversión Pública fomenta el centralismo a través del MEF sobre las autoridades democráticamente elegidas, que no pueden invertir sus recursos en forma descentralizada.

Se suponía que el SNIP era un instrumento que permitiría mejorar la eficiencia de la inversión pública. Pero constatamos es que no ha servido para impedir la construcción de grandes “elefantes blancos”, como la Interoceánica, Talara o el Gasoducto del Sur. Más bien, ha sido usado como una herramienta para obstaculizar el gasto en pequeñas obras como postas médicas o escuelas a lo largo y ancho del país. Ha sido incapaz de frenar obras faraónicas de dudosa rentabilidad social, y les ha quitado autonomía a las autoridades de gobiernos descentralizados o locales para invertir en pequeñas obras demandadas por la población.

Nuestro país requiere de un shock de inversiones públicas con la finalidad de cerrar las brechas de infraestructura que venimos arrastrando y reactivar el espiral de la economía. El SNIP era una traba innecesaria en la práctica ha demostrado que ha cumplido con la finalidad de promover mejores y nuevas inversiones.

Contamos con los recursos para hacer inversión en carreteras, colegios electrificación y otros, pero el SNIP exige una rentabilidad social difícil de alcanzar con poblaciones que no que están en su estándar o ratio establecido como mínimo de requisitos.

Las exigencias del SNIP convirtieron en verdaderas trabas para la inversión en los gobiernos locales y regionales lo que nos conlleva a pensar que

el SNIP, antes que un sistema de inversión pública, se instauró como un mecanismo de control, de cajero centralista.

Hay varias obras impulsadas por el Ejecutivo que se han saltado el SNIP en virtud de decretos supremos de urgencia, puesto que de otra manera no habría sido posible su ejecución. Una de ellas es el Túnel Trasandino, el Tren Eléctrico, la transoceánica, etc.

Por otra parte mientras que el Ejecutivo exigía a los gobiernos Locales y Regionales cumplir con el SNIP para dar luz verde a sus proyectos, no tenía la misma rigurosidad cuando se trataban de proyectos impulsados por el ejecutivo.

A los problemas de fondo del SNIP se suman otros como, por ejemplo, las limitaciones de los gobiernos locales y regionales de contratar profesionales para la consultoría en formulación de proyectos que cumplan con las especificaciones del SNIP.

En este sentido, era necesario tomar medidas correctivas con respecto a la legislación que estaba en vigencia Ley 27293 que creó el Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP, pero en este caso no hubieron modificatorias y se derogó para dar paso a una nueva Legislación con el DL 1252 Invierte.pe

2.2. Formulación del problema de Investigación

2.2.1 Problema General

¿En qué medida el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones Invierte.pe que deroga al Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP cumplirá con las expectativas para el cual fue creado?

2.2.2 Problemas específicos

¿De qué manera el programa Invierte.pe mejorará los niveles de eficiencia en los procedimientos de los Proyectos de Inversión Pública?

¿Estaba el SNIP integrado con los demás Sistemas del Estado y si el Invierte.pe contempla esa integración?

¿Cumplía el SNIP con el ciclo de proyectos estipulado?

¿Es coherente el Invierte.pe en lo que se refiere la transparencia de los proyectos?

2.3 Justificación:

2.3.1 Teórica

La presente investigación analizará las expectativas del nuevo sistema de inversión pública, estas expectativas no se encuentran en ninguna teoría puesto que es una legislación recién promulgada, prácticamente nueva, así mismo se tratara un marco comparativo entre ambos sistemas que también quedara como referencia para futuras investigaciones.

2.3.2 Práctica

La presente investigación se enmarca en evaluar las expectativas del nuevo sistema de Inversión Pública legislado denominado Invierte.pe que deroga a un sistema que estuvo vigente por cerca de 17 años llamado SNIP. Las expectativas con que nace este nuevo sistema principalmente es el de cerrar brechas en infraestructura y servicios públicos y que generen un impacto directo en el beneficio de la sociedad en concordancia con la planificación del estado, para ello es conveniente evaluar qué cambios sustantivos se legislan en la nueva Ley con respecto a la recientemente

derogada para el logro de la modernización del estado en base a los pilares de las políticas públicas.

2.3.3 Metodológica

Dada la característica del trabajo de investigación es recomendable la recolección y análisis de la documentación en ese sentido nos enfocamos a una investigación cualitativa, no busca probar una tesis y además la investigación de análisis documental nos lleva plantear interrogantes que enriquezcan la investigación.

2.4 Relevancia

La importancia es concluir que las expectativas planteadas por el sistema invierte.pe con respecto al SNIP se cristalizaran en beneficio de lograr cerrar las brechas de infraestructura que adolece el país en salud, educación, saneamiento, transporte y otras dentro del planeamiento estratégico y prioridades sociales.

2.5 Contribución

El estudio contempla una recopilación documentaria basada en leyes que deben ser narradas y analizadas para ver el espíritu de las mismas contar con opiniones de expertos, periodísticas y artículos especializados en el rubro y otras informaciones competentes, para que de esta manera el lector de la presente investigación pueda en base a los antecedentes e información presentados del derogado sistema, la discusión y conclusiones pueda tener una mejor perspectiva con respecto al tema para poder comprender y analizar el nuevo sistema propuesto que se basa y nace en el anterior, pueda comparar que mecanismos continúan, cuales se han eliminado y cuales son innovadores, la presente ve el proceso como sistema y no las particularidades en los procesos de ejecución de los proyectos, por lo que da una visión macro del tema.

2.6 Objetivos

2.6.1. Objetivo General

Evaluar si el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones Invierte.pe cumplirá con las expectativas para el cual fue creado.

2.6.2. Objetivos específicos

Analizar cuáles eran los niveles de eficiencia del SNIP que pudieron dar a su derogatoria.

Analizar si el SNIP se encontraba integrado con los demás sistemas o formas de gestión del estado así como también si el Invierte.pe contempla esta integración.

Analizar si el SNIP venía cumpliendo con el ciclo de proyectos estipulado.

Analizar la coherencia de la propuesta de invierte.pe en lo que se refiere la transparencia de los proyectos

III Marco Metodológico

3.1 Metodología

3.1.1 Enfoque de la Investigación.

El presente trabajo de investigación es del enfoque cualitativo, descriptiva ya que no está sujeta a una correlación de variables dependientes o independientes sino el detallar como se implementara el nuevo sistema propuesto en la normatividad y que esperamos de ello.

La investigación de enfoque cualitativo.

Según Hernández, Fernández y Baptista (2014) el enfoque cualitativo utiliza la recolección y análisis de datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpelación; es decir se parte de la revisión de la literatura que puede complementarse con otra información según el desarrollo de la investigación, no busca probar una tesis, no parte de una teoría puntual o específica si no más bien se ven varias alternativas en base al tema de análisis.

Según Monje (2011) la investigación cualitativa es aquella donde el investigador induce las propiedades del problema de manera tal que se enfoca en la realidad de los mismos que examina, no se parte de supuestos tomados de la teoría, sino más bien la idea es conceptualizar sobre la realidad tomando parámetros como el comportamiento, actitudes, valores, conocimientos, en conclusión no se toman condiciones empíricas derivadas de los conceptos. (p. 13)

3.1.2 Diseño

Análisis Documental

Esta investigación ha utilizado el análisis documental, fundamentalmente basada en la normatividad de dos sistemas administrativos del Estado peruano inversión pública, uno de ellos derogado y el otro que entra en vigencia, pero ambos con el mismo propósito, regular vía ley el sistema de inversión pública.

Según Sandoval (2002) nos habla del análisis documentario y de su tratamiento en cinco etapas o fases:

El análisis documental se ha desarrollado en etapas; fase inicial documentaria captar la documentación existente y disponible, acto seguido se ordena; tercera fase se toman los documentos importantes para el trabajo de investigación, cuarto se extrae lo importante de cada lectura para culminar con un cruce de información.

3.2 Escenario de estudio

El presente estudio se enmarca principalmente en la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, quien, como ente rector del estado, formula, proyecta y propone la legislación o normatividad necesaria para optimizar la inversión pública a través de los diversos organismos ejecutores.

El Ministerio de Economía y Finanzas busca ser un socio estratégico de los Ministerios, Gobiernos regionales y locales para dar la mejor viabilidad a los proyectos de inversión pública.

3.3. Caracterización de sujetos

Directora General de la Oficina de Inversión Pública del MEF. - Apoyo en normatividad.

Especialistas en Inversión Pública de la DGIP-MEF. – Fundamentos y procedimientos.

Unidad de estrategias de la DGIP – MEF. - Estrategias que se propone el sistema invierte.pe.

3.4. Trayectoria Metodológica

El presente trabajo de investigación de corte hermenéutico se ha desarrollado de la siguiente manera y orden:

Teniendo en cuenta que lo que evaluamos es netamente normativo y se encuentra dentro de un marco legal, se procede a la revisión de la legislación correspondiente siendo preponderante mente dos leyes la de creación del SNIP y la de creación del Invierte.pe

Se determinan los conceptos para cada sistema.

Se busca antecedentes

Se realiza el planteamiento del problema y objetivos.

Se definen los resultados, concluye y expresan las recomendaciones

Identificación de documentación

Se revisa la legislación para cada sistema, como fueron aprobadas y en que años, lo más importante es ver si estas han tenido modificatorias que pudieran cambiar el espíritu de la ley; entendemos que al ser leyes que crean un sistema administrativo de orden transversal dentro del estado estas deben estar sostenidas por reglamentaciones las cuales también fueron identificadas bajo los medios fiables institucionales en este caso el Ministerio de Economía y Finanzas que ordena y consolida dicha información como ente rector de la ejecución y aplicación de la misma.

Búsqueda de información relacionada

Si bien es cierto lo podríamos definir como antecedentes pero en el caso de esta investigación tenemos una parte de reciente aplicación como es el Invierte.pe que ha sido creada en diciembre del año pasado derogando al SNIP y su reglamentación recién se aprueba en este año donde los antecedentes prácticamente no existen sin embargo si hay información relacionada con el tema como artículos periodísticos y opiniones de expertos que amplían el panorama de la investigación para una mejor comprensión del tema, porque esta situación de la creación de un nuevo sistema de inversión pública que deroga al anterior solo se ve en nuestro y en ninguno de la región.

Determinación de Conceptos

Teniendo en cuenta que el presente trabajo es del tipo cualitativo narrativo es conveniente delimitar las conceptualizaciones de cada sistema, máxime aun que cada sistema tanto en su legislación como en su reglamento establecen conceptos muy particulares para su aplicación, inclusive el ultimo sistema (Invierte.pe) es más extensivo en la definición de conceptos para poder comprender mejor el espíritu y la metodología de la ley.

Planificación de la Información

Con la información recabada se procede a realizar el planteamiento del problema y los objetivos a tener, todo dentro del marco de la investigación cualitativa a fin de tener en claro siempre el planteamiento del problema original, puesto que según Sampieri (2014) “el planteamiento puede sufrir cambios o ajustes conforme avanza la investigación. Las modificaciones que se realicen en el planteamiento habrán que justificarse”.(P. 459). En ese sentido por todo lo expuesto un buen manejo de la base de la información nos permitirá tener siempre en claro los planteamientos y objetivos.

3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.

La técnica a utilizar en el presente trabajo de investigación de acuerdo a su enfoque serán análisis documental, entrevista semi estructurada y no estructurada según convenga con el juicio de expertos al momento de su desarrollo

a) Análisis de documentos

Para Marshall y Rossman (1999, citado por Avolio, 2015) “El análisis de datos es el proceso de ordenar, estructurar e interpretar la información recolectada. Es un proceso confuso, complejo, ambiguo, consumidor de tiempo creativo y fascinante” (p.105)

Se analizarán Leyes y sus respectivos reglamentos y algunas opiniones diversas sobre el tema.

b) Entrevista

Según Janesick (1998) lo define como una conversación en reunión entre entrevistador y entrevistado o entrevistados donde el fruto del intercambio de información se logra llegar al interés del tema.

c) Entrevista semiestructurada

Según Monje (2011) esta entrevista se podría decir que se manejan en bloques de algunos temas donde el objetivo es tomar un tema de ese bloque y permitir al entrevistado explayarse con respecto al tema es decir no se realizan preguntas con un solo objetivo, sino que se permite la subjetividad.

d) Entrevistas no estructuradas

Monje (2011)

La entrevista no estructurada es aquella que se realiza sin un concepto preestablecido de la información que se desea obtener, aunque es cierto que los objetivos de la investigación marcan el paso de las preguntas, estas entrevistas se realizan a manera de conversación y en medios naturales donde el objetivo es captar la línea del entrevistado en lo que respecta al tema (p. 149)

3.6. Tratamiento de la Información

Entendamos que la información con que contamos es de dos fuentes fundamentales, la normatividad existente de ambos sistemas de inversión pública y por otra parte la opinión de especialistas o juicio de expertos a través de las entrevistas no estructuradas.

Ahora lo primero es tener en claro el contexto en que se analizó y comparó la normativa para que de esta forma se pueda encontrar la coherencia con las opiniones de los expertos y como ha sido una entrevista no estructurada se debe trabajar la opinión subjetiva y llevarla a una objetividad.

Una vez que hemos encontrado una objetividad en la opinión de los expertos buscamos coincidencias en sus opiniones para que de esta manera podamos triangular entre la documentación, la opinión de las entrevistas y la opinión del desarrollador del proyecto y concluir el concepto o análisis al que deseamos llegar.

3.7 Mapeamiento

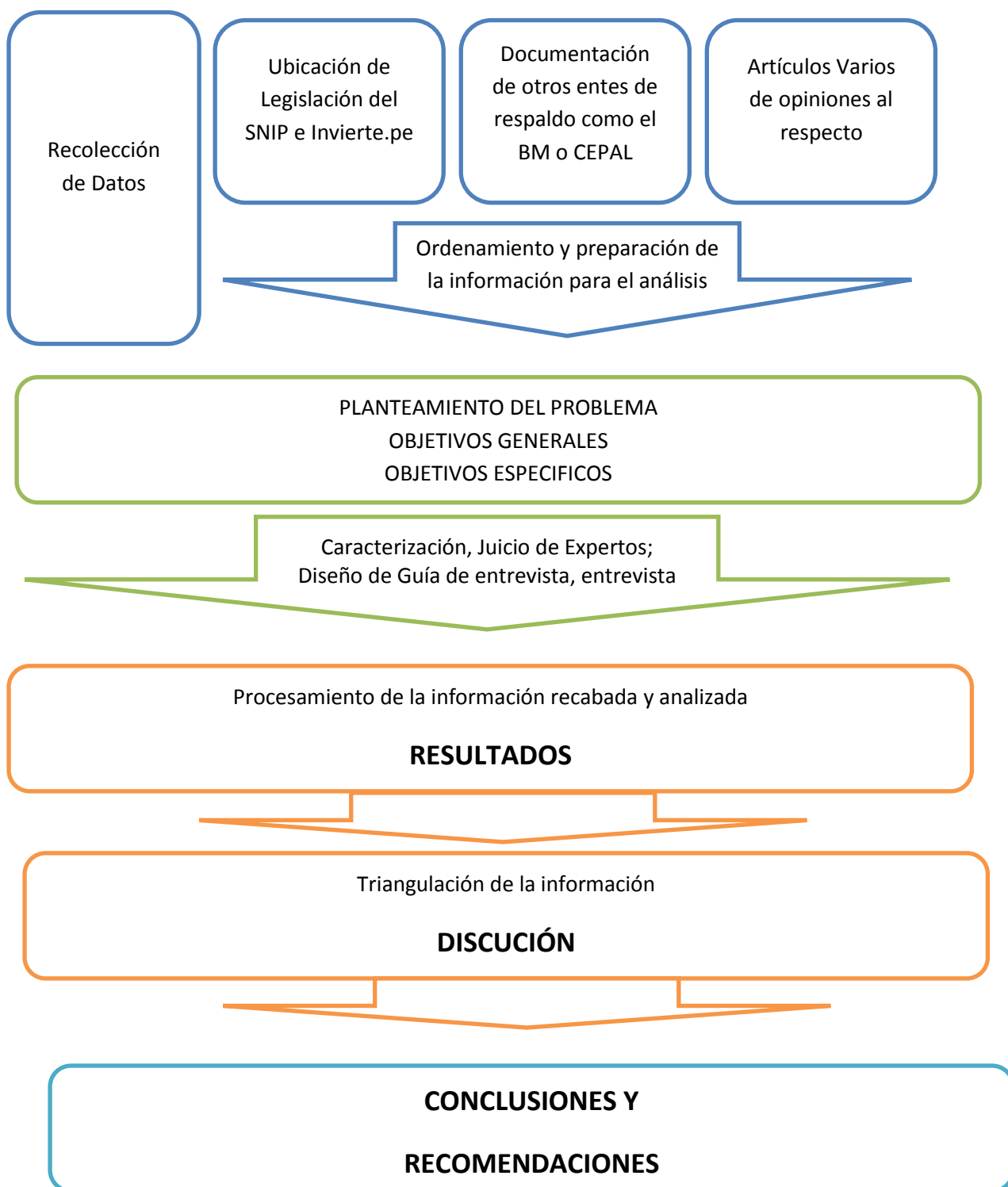


Figura 4: Mapeamiento del trabajo de Investigación

3.8 Rigor Científico

El presente trabajo de investigación de enfoque cualitativo, narrativo y descriptivo ha llevado un ordenamiento y desarrollo acorde con metodologías planteadas por guías y soportadas en bibliografías especializadas en la investigación cualitativa; según Sampieri (2014) “Durante toda la indagación cualitativa pretendemos realizar un trabajo de calidad que cumpla con el rigor de la metodología de investigación” (p.453). Por lo que este rigor se sustentara en cuatro parámetros que son los títulos desarrollados también por Sampieri en cuanto a lo expreso al rigor de la investigación cualitativa siendo estos “Dependencia Credibilidad, Transferencia, y Confirmabilidad” donde también se sustentan y citan a Guba y Lincoln (1989), Mertens (2010), Saumure y Given 2008) entre otros

Credibilidad

El desarrollo de la investigación se basa en fuentes confiables, claras y sobretodo representativas, explicamos:

El análisis documental se basa en leyes y reglamentos aprobados por organismos oficiales y difundidos por los mismos.

Las transcripciones se encuentran debidamente citadas y corresponden a entes oficiales o fuentes de renombre.

Se ha recurrido a expertos que pertenecen al ámbito público y que corresponden a la especialidad de inversión pública tanto personal como laboral.

La información que complementa la investigación para un mejor análisis proviene de organismos de renombre internacionales que analizan a los países de la región (América Latina).

La investigación se ha realizado siguiendo los parámetros y guía de la escuela de posgrado, aplicando las metodologías que una investigación cualitativa requiere.

Dentro de la metodología en el marco conceptual se detallan las definiciones tal cual las expresan cada Ley y su reglamento, lo que conlleva a no tener ningún tipo de manejo de información especulativa.

Transferibilidad

La naturaleza de la presente investigación se centra en las expectativas de una ley que deroga a otra con respecto a un sistema administrativo del estado, si bien es cierto en la región como en el país hay temas y conceptos vinculantes que pudieran enriquecer la investigación sin embargo no es coherente una ampliación del estudio porque está delimitado a esa normatividad, complementado lo dicho la información principal materia de la investigación se contextualiza solo a ella dado que son leyes y no podría otra información externa reducir, cambiar, ampliar o modificar la misma.

Con respecto a cómo se filtró la recolección de información, en el caso de la normatividad siendo esta legislación y reglamentación bajo un sector que actuaba como ente rector de este sistema administrativo es que se recurre a su página oficial de gobierno donde contiene la normatividad con respecto al caso de estudio y en lo que respecta a la información para complementar el buen entendimiento del tema se recurre a bibliografía del tema extraída de organismos internacionales confiables como el Banco Mundial, Cepal, OCDE; ONU y artículos o publicaciones periodísticas de renombre.

Dependencia

La perspectiva para llevar a cabo la presente investigación se basó principalmente en proyectar las posibles expectativas de una norma que derogaba a otra teniendo ambas la misma finalidad y objetivos generales, para ello había que seleccionar la información que contenga el dogma o espíritu del sistema, es decir la legislación y sus reglamentos tanto para el sistema recién implementado como de el derogado sin caer en directivas, procedimientos o normatividad de menor nivel derivado de las mismas, a razón de que la investigación se refiere a una perspectiva de expectativas y no del uso técnico del sistema, es por ello que información adicional presentada en los antecedentes es sobre el fondo y no de la forma; información para objetivos macros que es como siempre lo define una ley; eso conlleva también a que los consultados sean dos expertos del marco espacial para evitar que se convierta en un foro de discusión y se centre solo en lo

planteado en la investigación, evitando de esta manera malas concepciones o sesgos en la información.

Confirmabilidad

Como describimos en la credibilidad la investigación se basa en fuentes confiables, claras y representativas, en ese sentido nos permite dentro de una realidad nacional real plantear un problema, que en nuestro caso es si el nuevo sistema de inversión pública facilitara cerrar la brechas en infraestructura y acceso a los servicios públicos en relación al antiguo sistema, para ello de acuerdo a lo mencionado al inicio de este párrafo se analiza y define la caracterización para poder proponer las técnicas o instrumentos a analizar, que en este caso nos conlleva a una entrevista semi estructurada con dos juicios de expertos, con la finalidad de enriquecer conceptos, políticas, perspectivas y una visión del problema planteado sin sesgos.

IV. Resultados

4.1 Descripción de Resultados

4.1.1 En relación de las expectativas del Invierte.pe

El SNIP; fue el sistema de inversión pública que nos rigió desde el año 2000 hasta diciembre del 2016; fue un sistema administrativo del estado cuya función era transversal con los diversos organismos Nacionales o sub nacionales, incluidos también los entes autónomos; este sistema fue creado por la Ley 27293 del 28 de junio del 2000 y tuvo 2 modificatorias mediante las leyes 28522 (2005) y 28802 (2006); puntuales sin alterar los objetivos, finalidad y principios de la ley de creación.

Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; nuevo sistema de inversión pública llamado en forma corta como INVIERTE.PE, creado por Decreto Legislativo N° 1252 al amparo de la Ley N° 30506 que faculta al ejecutivo a legislar entre otras materias en reestructurar el sistema de inversión pública. Siendo así legisla y también reglamenta a fin de establecer las nuevas políticas públicas en la ley y establecer los lineamientos de gestión pública en su reglamento.

Ambos son sistemas de gestión y buscan regular la calidad de la inversión pública en el Perú, entiéndase que en la mayoría de países de américa latina, EEUU y Europa de una u otra forma se cuenta con sistemas que regulan la inversión pública, parte de nuestro análisis es la expectativa que generara este cambio de ley.

Ahora bien, a continuación se presentan tablas comparativas de cada ley en paralelo a fin de comparar en sus objetivos, principios, finalidades, ámbito de aplicación de las leyes, fases de los proyectos de cada uno a fin de podernos dar una idea de la fuente original normativa.

Tabla 1

Objetos de las leyes de los sistemas en estudio.

SNIP	INVIERTE.PE
<p>Crear el Sistema Nacional de Inversión Pública con la finalidad de optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión</p>	<p>Crear el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones como sistema administrativo del Estado, con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país y derogar la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p>

Nota: Ley N° 27293 (2000), Decreto Legislativo N° 1252 (2016)

Tabla 2

Ámbitos de aplicación de las leyes

SNIP	INVIERTE.PE
<p>Quedan sujetas a lo dispuesto en la presente Ley las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno, que ejecuten Proyectos de Inversión con Recursos Públicos.</p>	<p>Aplicación obligatoria a las entidades del Sector Público No Financiero a que se refiere la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Dichas entidades son agrupadas por sectores solo para efectos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y en el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se agrupan según su nivel de gobierno respectivo, conforme lo establezca el Reglamento del presente Decreto Legislativo.</p>

Nota: Ley N° 27293 (2000), Decreto Legislativo N° 1252 (2016)

Tabla 3

Principios de las leyes de los sistemas en estudio.

SNIP	INVIERTE.PE
<p>Se rigen por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales, por los principios de economía, eficacia y eficiencia durante todas sus fases y por el adecuado mantenimiento en el caso de la infraestructura física para asegurar su utilidad en el tiempo.</p>	<p>El cierre de brechas de infraestructura y de acceso a servicios públicos para la población; vincular los objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales, así como los planes de desarrollos concertados regionales y locales, respectivamente, con la identificación de la cartera de proyectos a ejecutarse y debe realizarse en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual; Los recursos destinados a la inversión deben procurar el mayor impacto en la sociedad.</p> <p>La inversión debe programarse teniendo en cuenta la previsión de recursos para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del ciclo de inversión.</p> <p>La gestión debe realizarse aplicando mecanismos que promuevan la mayor transparencia.</p>

Nota: Ley N° 27293 (2000), Decreto Legislativo N° 1252 (2016)

Tabla 4

Fases de los proyectos y/o ciclo de inversiones de las leyes

SNIP	INVIERTE.PE
	<p>Programación Multianual</p> <p>Comprende la elaboración del diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como los indicadores de resultado en un horizonte mínimo de 3 años, en el marco de los planes sectoriales nacionales</p>
<p>Pre Inversión</p> <p>Comprende la elaboración del perfil, del estudio de pre factibilidad y del estudio de factibilidad.</p> <p>En esta fase opera ya el Banco de Proyectos.</p>	<p>Formulación y Evaluación:</p> <p>Comprende la formulación del proyecto, de las propuestas consideradas en la programación multianual,</p> <p>La formulación se realiza a través de una ficha técnica y solo en caso de proyectos que tengan alta complejidad, se requerirá el nivel de estudio que sustente la concepción técnica y el dimensionamiento del proyecto. En esta fase, las entidades registran en el Banco de Inversiones</p>
<p>Inversión:</p> <p>Comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto. Entra en rigor un sistema de monitoreo y seguimiento.</p>	<p>Ejecución</p> <p>Comprende la elaboración del expediente técnico y la ejecución física. El seguimiento de la inversión se realiza a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones, herramienta que vincula el Banco de Inversiones con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP).</p>
<p>Post Inversión:</p> <p>Comprende los procesos de control y evaluación ex post.</p>	<p>Funcionamiento:</p> <p>Comprende la operación y mantenimiento de los activos generados. En esta etapa, las evaluaciones ex post, son con el fin de obtener lecciones aprendidas que permitan mejoras en futuras inversiones.</p>

Nota: Ley N° 27293 (2000), Decreto Legislativo N° 1252 (2016)

4.1.2 En relación a los niveles de eficiencia

Es conveniente realizar comparaciones entre la funcionabilidad del SNIP (puesto que se venía ejecutando) y lo propuesto por la legislación del Invierte.pe en forma sintetizada el análisis realizado de la normatividad de ambos sistemas para poder identificar más adelante los niveles de eficiencia.

A continuación comparaciones de eficiencia según algunos parámetros coincidentes de ambas leyes:

En la Prioridad de los proyectos

EI SNIP.- daba preferencia a aquellos proyectos que demostraban rentabilidad social y económica.

En Invierte.pe.- Se prioriza cerrar la brechas en infraestructura y accesos a los servicios de la población.

En la Programación de los Proyectos

EI SNIP.- No cumplía con una programación total de todo el ciclo de proyectos.

En Invierte.pe.- Dispone la programación Multianual en función al marco macroeconómico multianual en un tiempo mínimo de 3 años.

Documentación de Formulación

EI SNIP.- Contenía tres tipos de documentación pre-factibilidad, factibilidad y perfil los cuales eran requeridos para la evaluación.

En Invierte.pe.- Simplifica a una ficha técnica la cual viene pre llenada según el tipo de proyecto y perfiles solo para proyectos de alta complejidad.

En la Formulación

EI SNIP.- Se establecía 2 procesos donde la Unidad Formuladora formulaba el proyecto y la Unidad de Programación de inversiones la aprobaba.

En Invierte.pe.- Formulación y evaluación en una misma fase.

Para la Aprobación

- **El SNIP.-** Acá venían los procesos lentos para su aprobación e inclusive con posibilidad de reformulación.

En Invierte.pe.- Dispone procesos ágiles llevados en forma simultánea planeación, Inversión y Presupuesto.

Intervención del MEF

El SNIP.- El MEF intervenía en las diferentes fases de aplicación.

En Invierte.pe.- Solo participa en la etapa inicial dando acceso al presupuesto y en la evaluación final-

Otros cambios

El SNIP.- Las inversiones de optimización, ampliación marginal rehabilitación y reposición podían constituir proyectos de inversión.

En Invierte.pe.- Las inversiones mencionadas en el párrafo anterior no constituyen proyectos de inversión.

4.1.3 En relación a la integración con los demás sistemas del Estado

Entiéndase que el estado peruano cuenta con diversos sistemas, estos deben estar articulados y los que de alguna manera u otra involucran principalmente al SNIP o al Invierte.pe son Presupuesto Público, Tesorería, Planificación, Control, Contrataciones del Estado y Crédito Público, en ese sentido hacemos un paralelo a lo extraído de la legislación de ambos sistemas de inversión:

En el SNIP en su reglamentación en el artículo 4 cuenta con 5 literales que de manera muy general indica la coordinación con Presupuesto Público, contraloría y demás instituciones del estado y en su artículo 5 los ámbitos con los diversos sectores del estado y niveles del gobierno; pero hace especial detalle en el MEF y sus órganos dedicados al manejo de la inversión pública.

En el Invierte.pe también en su reglamentación al igual que el SNIP define en los artículos tercero y cuarto los ámbitos de aplicación y coordinaciones con los demás sistemas, sectores y niveles de gobierno, la diferencia está en que incluye en el reglamento la responsabilidad de los órganos

resolutivos bajo responsabilidad con los demás sectores para ello da las herramientas de la programación multianual, el banco de inversiones y algo muy importante la inclusión en el SIAF (Sistema de administración Financiera del Estado).

4.1.4 En relación si el SNIP cumplía con el ciclo del proyecto estipulado.

Según la Ley 27293 del SNIP en su artículo sexto indica las fases de los proyectos siendo estas tres PRE-INVERSIÓN que comprendía la elaboración de los perfiles y estudios de factibilidad; INVERSIÓN que comprendía la elaboración del expediente técnico y la ejecución del proyecto y la POST INVERSIÓN que comprendían la evaluación y monitoreo ex – Post.

4.1.5 En relación a la coherencia de transparencia de los proyectos en Invierte.pe

Es conveniente realizar la siguiente comparación:

Seguimiento y Transparencia

El SNIP.- Los sistemas de seguimiento eran independientes no había un sistema integrado y la información era reservada, solo se publicaba las cifras de inversión.

En Invierte.pe.- Los seguimientos físico y financiero se realizan en paralelo y con la intervención de otros sistemas del estado y su información es pública.

Así mismo en las disposiciones complementarias del reglamento del Invierte.pe en su cláusula sexta de RESPONSABILIDAD dispone a la contraloría el cumplimiento de todo lo dispuesto en la nueva legislación bajo responsabilidad, así como también la inclusión en el SIAF también es determinante indicado en el artículo 12 de su reglamento.

4.2 Resultados de la entrevista

4.2.1 Opinión general a las expectativas

La expectativa es positiva, toda vez que la nueva ley nace corrigiendo los errores fundamentales, el juicio de experto indica que a manera que se vaya avanzando se irán adecuando algunas directivas sin desvirtuar la ley y sobre todo apoyar a los gobiernos Sub Nacionales que era donde mayor problema se tenía con la priorización de los proyectos y los cierres de brechas en infraestructura y acceso a los servicios públicos.

4.2.2 Opinión de la eficiencia del SNIP y cómo será con el Invierte.pe

El SNIP se burocratizo, tenía problemas con los gobiernos Sub Nacionales y la falta de priorización de los proyectos, ahora con la estandarización dispuesto en el Invierte.pe y la mayor fluidez para la formulación de los proyectos se lograra una mayor eficiencia..

4.2.3 Opinión de la integración del SNIP

Lamentablemente se carecía de una buena integración, no había una comunicación fluida con los gobiernos sub nacionales, por ende el MEF no aseguraba los recursos financieros o se generaban demoras, ahora con el filtro de los sectores en la priorización y la intervención del SIAF obliga en cierta manera a que los proyectos estén integrados.

4.2.4 Opinión sobre el cumplimiento del ciclo de proyectos del SNIP

Según la opinión de experto había deficiencias en las dos primeras fase pero la tercera prácticamente no se cumplía que corresponde a la fase EX POST, por falta de presupuesto principalmente, decidía o temor de las autoridades a firmar requerimientos de proyectos que pudieran fracasar en su operación y puedan tener problemas de sanciones administrativas o judiciales inclusive.

4.2.5 Opinión sobre la transparencia del SNIP

La nueva legislación al reducir los pasos o requisitos podría generar una puerta abierta a la corrupción pero por otra parte dispone una política de transparencia que no tenía el SNIP y es que la información será de conocimiento público, además de ello estar en el SIAF, SEACE, INFOBRAS, FONAFE al margen del control dispuesto a la Contraloría de la República.

4.3. Consensuando resultados

4.3.1 En relación al objetivo general

El objetivo general nos habla sobre las expectativas del Invierte.pe a partir del SNIP para ello tenemos el siguiente cruce de información.

Documentación.- Trabajado en función a ambas legislaciones como se ha expuesto en los numerales precedentes del capítulo de resultados dentro del marco normativo denota expectativas favorables

Entrevista.- La pregunta al experto en inversión pública se avoca principalmente a su opinión sobre cuán expectante es el Invierte.pe ante lo cual tiene una opinión favorable.

Teoría.- la teoría respalda ambos resultados, puesto que debe entenderse que en el caso de la legislación de estos sistemas define su propia conceptualización de términos y procesos.

4.3.2 En relación a los objetivos específicos

Documentación.- De la documentación analizada no se puede obtener un resultado claro sobre la eficiencia y si cumplía con los ciclos de proyectos el fenecido SNIP, sin embargo en lo que respecta a la integración con otros sistemas del estado y la transparencia ambas legislaciones lo contemplan, aunque el SNIP en menor grado.

Entrevista.- El experto si indica dada su gran experiencia y especialidad en inversión pública deficiencias en el SNIP y opina que no se cumplían con el ciclo de los proyectos; así mismo en lo que respecta a la integración con

otros sistemas del estado menciona que el Invierte.pe lo refuerza así también en lo que respecta a la transparencia.

Teoría.- En lo que respecta a los objetivos específicos es escasa la teoría, para ello tendría que realizarse estudios sobre la fundamentación de lo planteado y lo que existen son solo datos estadísticos, sin embargo como se mencionó anteriormente ambas leyes contemplan sus propios conceptos pero no se pueden aplicar por la subjetividad de los objetivos específicos, pero de acuerdo a lo que contamos se acepta lo mencionado en la documentación y entrevista.

V. Discusión

Discusión

Primeramente en relación al objetivo general tenemos en cuenta la Ley 30506 (2016) “reestructurar ...priorizando el cierre de brechas de infraestructura; mejorar y simplificar la formulación y evaluación de proyectos, modificando las metodologías y parámetros asociados al nivel de servicios; y aprobar medidas para hacer más eficiente la ejecución de los proyectos” (p. 1). Por lo que en ese sentido se da el decreto legislativo 1252 que crea el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) y da las pautas en su legislación para cumplir con esas expectativas como lo indica una guía oficial del MEF emitida en marzo de este año donde hace un resumen puntualizando los aportes del nuevo sistema indicando:

Inversión Pública Inteligente

Se invertirá con una dirección clara priorizando cerrar brechas y con una programación multianual.

Los proyectos no se retrasaran ni costaran más de lo debido, para ello se tendrá procesos estandarizados.

Se garantizará el mantenimiento y operación de los proyectos evaluando los procesos de los proyectos realizados para adquirir experiencia y mejorar el sistema.

Cambios que introduce el Invierte.pe.

Programación Multianual de Inversiones; elaborando un diagnóstico de brechas por cada sector y se programara cubrir un periodo mínimo de 3 años, elaborando una cartera de inversiones, consolidando toda la información en el Programa Multianual del estado.

En Formulación y Evaluación; se reemplazaran los estudios de factibilidad o pre factibilidad por fichas técnicas y se eleva el parámetro en UITs para el desarrollo de expedientes técnicos y estas serán registradas en el banco de inversiones, se contarán con formatos estandarizados pre cargados.

En Ejecución, se darán mayores recursos en el año de ejecución y el seguimiento estará vinculado entre el Banco de Inversiones y el SIAF

En Funcionamiento; el principal cambio es la creación de reportes anuales de los activos que se generen por los proyectos.

La Transición al nuevo sistema

Define los proyectos del SNIP que estaban en etapa de convocatoria para su ejecución o declarados viables pasan automáticamente a registrarse por el Invierte.pe.

Y aquellos proyectos que estén con expediente técnico permanecerán en el SNIP hasta el cierre de los mismos.

Consultado con el experto, está de acuerdo que según lo legislado por el Invierte.pe puede cumplir las expectativas para las cuales fue creado, teniendo en cuenta que concuerda también con los antecedentes indicados según Perrotti (2014) que siempre se debe seguir reforzando la legislación en esta materia.

Determinando el Objetivo Específico de Analizar cuáles eran los niveles de eficiencia del SNIP que pudieron dar a su derogatoria; entendamos que la Ley 27293 que crea el SNIP determina la eficiencia y eficacia del mismo y considerando nuestros antecedentes en lo que respecta al informe del banco mundial denominado Perú en el Umbral de la Nueva Era donde en 37 capítulos hace un análisis extenso de la economía peruana y en su capítulo 15 Frank (2012) lo dedica al análisis de la Inversión Pública en el Perú y de acuerdo a la información que recaban y al análisis emitido el SNIP con respecto a los niveles de eficiencia reporta demoras y costos excesivos; donde se estima que en promedio 2 años y medio se demora la fase de pre inversión y a eso le sumamos el tiempo de ejecución donde un proyecto promedio es de 4 a 4 años y medio, por ende los costos se ven incrementados; otro factor es que los costos se incrementan durante el proceso de ejecución por no tener definiciones claras en los expedientes generando entre otros adendas en los contratos recayendo en montos adicionales no contemplados en la fase de formulación; también indica

pocos incentivos para una pre inversión con calidad; el 50% de casos no cuenta con un presupuesto adecuado para la elaboración de los estudios en factibilidad y perfiles dando lugar a una mala calidad en el desarrollo de los mismos y no se aprovechan las experiencias o se lleva un estándar de los proyectos por similitud de los mismos; fragmentación y bajos niveles de escala; esta situación se da mayormente en los gobiernos sub nacionales donde las necesidades o demandas de la población en inversión pública son fraccionados según informe del BM (2012) en el 2004 de 3,789 proyectos se pasó en el 2009 a 24,883 proyectos, haciendo más complicado su seguimiento y efectividad. En ese sentido por lo explicado nuestro experto consultado coincide con esta problemática en el sentido que menciona que son varios los factores.

Determinando el Objetivo Específico de analizar si el SNIP se encontraba integrado con los demás sistemas o formas de gestión del estado así como también si el Invierte.pe contempla esta integración según LA CONTRALORIA (2014) encontró dos problemas sustanciales de integración, uno de ellos en la parte financiera y el otro en la parte de gestión, integración Financiera del SNIP, teniendo en cuenta que cuando nace el SNIP también aparecen otros sistemas administrativos del estado entre ellos uno importante financieramente el SIAF sistema de administración financiera donde los códigos del SNIP no se encontraban articulados con dicho sistema e inclusive aquellos que coincidían la información no era clara por lo que no podían identificar correctamente ocasionando demoras o problemas presupuestales, tampoco se encontraba integrado con contrataciones del estado; Tesoro Público; Sistema operativo de Seguimiento y Monitoreo SOSEM y el plan multianual de inversiones entre otros; como el sistema de presupuesto público, fundamental para la planificación de los recursos, calendarizar desembolsos oportunos, proyectar los costos ex post sobre todo, los cuales al no estar considerados esta fase del proyecto tenía falencias o no se realizaba dentro del marco del proyecto de inversión asignado. Integración con Sistemas de Gestión; dentro de las nuevas herramientas de la Gestión Pública tenemos a Presupuesto por Resultados (PpR), la gestión por procesos y el marco multianual para la inversión; esta falta de articulación le quita coherencia a los proyectos, puesto estos sistemas de gestión están en concordancia con la

Planificación Nacional con lo cual no se puede definir con claridad que proyectos son considerados prioritarios y se pueda justificar su asignación de recursos. Según lo comentado por nuestro experto menciona que no había una buena integración con el SNIP y que se espera lo haya con el Invierte.pe por la disposición de la inclusión en el SIAF.

Determinando el Objetivo Específico de analizar si el SNIP venía cumpliendo con el ciclo de proyectos estipulado; téngase en cuenta que la LEY 27293 de SNIP y el Decreto Legislativo 1252 disponen ciclos de proyecto para cada uno y en concordancia a ello se detalla en las definiciones el SNIP tiene 3 fases en su ciclo del proyecto donde de una manera u otra los dos primeros se venían cumpliendo pero dado que estas 2 primeras partes tenían algunas deficiencias en su integración, gestión, ejecución o control se veía complicado su fase ex post, por falta de presupuesto, no poder calendarizar por ende no tener caja; así mismo no había un control de los activos que generaban estos proyectos de inversión que este articulado con los otros sistemas que permitan un seguimiento ex post y saber si el proyecto cumplió con cerrar las brechas sociales para lo cual fue formulado. Según nuestro experto cree que el post proyecto mato al SNIP porque en el ciclo de proyectos se formulaba bien, se ejecutaba regular y post proyecto era cero y el Invierte.pe si pone énfasis en el post proyecto.

Determinando el Objetivo Específico de analizar la coherencia de la propuesta de invierte.pe en lo que se refiere la transparencia de los proyectos, esto es importante puesto que tenemos 2 factores que podrían incidir directamente en poca transparencia, uno de ellos la corrupción con se han venido desarrollando los proyectos de inversión pública que se vienen ventilando en la actualidad y que involucra inclusive a un ex presidente de la republica entre otros altos funcionarios y el otro es la disminución de procedimientos y mecanismos de control para dar mayor fluidez a los procesos, al respecto el Invierte.pe contempla de acuerdo a Ley mayor facilidad a la información, es decir electrónicamente estará permanentemente monitoreado por el SIAF en tiempo real para cada paso en su metodología y la información va a ser libre acceso al ciudadano, así mismo se establecerán estándares en los costos para evitar distorsiones en las valorizaciones, es decir a igual tipo y naturaleza de proyecto igual costos unitario,

por ejemplo un KM de carretera de dos vías en ICA tendrá el mismo valor Unitario de una carretera de dos vías Arequipa, el metro cuadrado de construcción de un colegio en La libertad, tendrá el mismo valor en Lambayeque y de haber variaciones tendrán que darse las razones del caso las mismas que se esperan no sean sustantivas; si bien habrá una simplificación en lo que era factibilidad y pre factibilidad que será reemplazado por una ficha, pero este formato ya vendrá precargado según las dimensiones y costos de los proyectos. El experto concuerda que el SIAF, SEACE, INFOBRAS y la Contraloria se encargaran de la transparencia.

VI. Conclusiones

Conclusiones

Primera:

En referencia al objetivo general el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones Invierte.pe que deroga al Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP cumplirá con las expectativas para el cual fue creado, de acuerdo a lo analizado el Invierte.pe en su legislación cubre las falencias del fenecido SNIP en los procedimientos dispuestos en la reglamentación del Invierte.pe da los lineamientos para reducir los tiempos de formulación, evitar los sobre costos y fortalece el seguimiento de los proyectos en la fase ex post; así mismo el Invierte.pe dispone a los órganos resolutivos (máximas autoridades de cada sector o institución) proponer dentro del primer trimestre de cada ejercicio los proyectos priorizados a cerrar las brechas en infraestructura y acceso a los servicios públicos demandados por la población, sin embargo algo que no encontramos en el análisis cuales serían los indicadores para lograr dicha prelación.

Segunda:

El SNIP tenía serios problemas de eficiencia, en su Formulación y Ejecución tenía demoras, sobrecostos, burocratizó y centralizó la gestión; así también en la fase Ex post los seguimientos no se realizaban a cabalidad, en la parte de formulación y ejecución también había mucha inacción de los funcionarios por el temor a ser enjuiciados y por la excesiva de trámites engorrosos y falta de estandarización de los mismos; en ese sentido el Invierte.pe dispone simplificarlos trámites, darle más autonomía a los funcionarios, estandarizar los documentos de formulación como los costos por proyectos similares y definir responsabilidades para el seguimiento ex post.

Tercera:

El SNIP carecía de integración con los demás sistemas del estado, faltaba integración con presupuesto público, tesoro público, contrataciones del estado, planificación y control; al margen de otras vinculaciones o articulaciones menos importantes, los códigos de proyectos de los SNIPs no iban en concordancia con los otros sistemas del estado. El Invierte.pe para lograr una integración uniformiza el manejo de la información al disponer que se integre al Sistema Administrativo Financiero SIAF y también dispone actualización permanente del registro en el nuevo Banco de Inversiones.

Cuarta:

El SNIP no cumplía con el ciclo de proyectos, la fase ex post tenía muchas deficiencias o incumplimientos, no cumplía con el seguimiento, operación o mantenimiento de los proyectos, en ese sentido el Invierte.pe pone énfasis en el seguimiento y operación a través de la programación multianual y el registro de los activos de los proyecto.

Quinta:

El nuevo sistema Invierte.pe de acuerdo a sus disposiciones es coherente con una política de transparencia, disponiendo su política información que sea pública y paralelamente comunicar al SIAF, SEACE e INFOBRAS; así como también encarga a la contraloría el cumplimiento de los disposiciones.

VII. Recomendaciones

Recomendaciones

Primera:

Las disposiciones están dadas desde el punto de vista metodológico y procedimientos cubriendo las falencias del antiguo sistema, sin embargo el gobierno nacional de su parte debe tener una política financiera clara, planificada y respetuosa de los recursos asignados y presupuestados para los proyectos de Inversión Pública aprobados.

Segunda:

Se debería coordinar con el sector privado para que se integre en una estructura de costos nacional, reales y estar permanentemente actualizados y definido por partidas unitarias y que sea de conocimiento público con fácil acceso electrónico, así como capacitar a funcionarios en esta nueva política de inversión pública para reforzar su gestión.

Tercera:

Se recomienda que cada sistema administrativo elabore un manual de procedimiento en el alcance de tener un seguimiento con el banco de inversiones y controlar y apoyar según corresponda a cada proyecto de inversión priorizado.

Cuarta:

El sistema de presupuesto público debe garantizar que los recursos aprobados para la fase de mantenimiento (ex post) sean provisionados y también calendarizados en forma oportuna para la continuación correcta.

Quinta:

Elaborar manual y/o reglamento que bajo responsabilidad la información debe ser cargada en tiempo real para el acceso a la opinión pública.

VIII. Referencias

Referencias

- Aguilar, S. (2013). *Análisis del actual Sistema Inversión Pública de Honduras*. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Chile. Recuperado de: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112390/cf-aguilar_cs.pdf?sequence=1
- Alegría, V. (2016). *Modelos de Desarrollo y Sistemas de Gestión Pública: el SNIP peruano*. (Tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, España. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/37952/1/T37296.pdf>
- Andia, W. (2012) *El sistema nacional de inversión pública. Un análisis crítico*. (Artículo científico). Universidad Nacional mayor de San Marcos. Perú. Recuperado de: <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/idata/article/view/6117>
- Avolio, B. (2015). *Métodos cualitativos de investigación. Una aplicación al estudio de caso*. México: Editorial Cengage Learning.
- BM (2012). *Perú en el Umbral de una Nueva Era Volumen II*. Publicación del Banco Mundial. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/63D6024C7EDF632505257AFA0057B6AB/\\$FILE/1_pdfsam_Peru_en_el_Umbral_de_una_nueva_era_Vol_II.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/63D6024C7EDF632505257AFA0057B6AB/$FILE/1_pdfsam_Peru_en_el_Umbral_de_una_nueva_era_Vol_II.pdf)
- Castañeda, R. (2016). *La flexibilización y descentralización del sistema nacional de inversión pública (snip) y su impacto en el proceso de viabilización de los proyectos de inversión pública (pip's), en los gobiernos locales y gobierno regional del departamento de la libertad, 2007 – 2014..* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Trujillo. Perú. Recuperado de: http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/unitru/2438/tesis%20de%20maestria_%20ruben%20ignacio%20casta%c3%91eda%20castillo.pdf?sequence=1&isallowed=y

Cepal (2013). *Los SNIP en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7542/1/S00020090_es.pdf

Cepal (2014). *Desarrollo Histórico de los SNIP en la región*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de:

https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/52956/SNIP_Desarrollo_historico.pdf

Cepal (2015). *Quince años del SNIP en el Perú*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de:

http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/52956/Boletin_final_15SNIPPeru_2015.pdf

Collazos, J. (2016). *Manual de proyectos de inversión privada y pública*. Lima: Editorial San Marcos.

Contraloría General de la República (2015). *Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local durante el período 2009 al 2014*. Contraloría General de la República, Gerencia de Estudios y Gestión Pública Recuperado de:

http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-Especiales/estudio/2016/Estudio_Inversion_Publica.pdf

Decreto Supremo N° 102-2007. *Reglamento del Sistema nacional de Inversión Pública* Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 19 de julio del 2007

Decreto Supremo N° 038-2009. *Modificación de la Segunda Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 15 de febrero del 2009

Decreto Legislativo N° 1252: *Crea el sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones y deroga la ley n° 27293, ley del sistema nacional de inversión pública*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 01 de diciembre del 2016

Decreto Supremo N° 027-2017: *Reglamento del Decreto Legislativo n° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 23 de febrero del 2017

Estela, B. (2009). *Modificaciones en la normativa del SNIPy su impacto en un proyecto vial*. (Tesis de Maestría). Universidad de Piura, Perú. Recuperado de:

[file:///C:/Users/dell/Downloads/Tesis%20BEH Civil 26 Jun 09-PVN-Final.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Tesis%20BEH%20Civil%2026%20Jun%2009-PVN-Final.pdf)

Frank, J. (2012). *Perú en el Umbral de una Nueva Era Volumen II. Capítulo 15*. Publicación del Banco Mundial. Recuperado de:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/63D6024C7EDF632505257AFA0057B6AB/\\$FILE/1_pdfsam Peru en el Umbral de una nueva era Vol II.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/63D6024C7EDF632505257AFA0057B6AB/$FILE/1_pdfsam_Peru_en_el_Umbral_de_una_nueva_era_Vol_II.pdf)

Ferro, G. (2012). *El proceso de participación e inclusión de la población en la elaboración de Proyectos de Inversión Pública*. (Tesis de Magister). Universidad Austral, Chile. Recuperado de:

<http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2012/egf395p/doc/egf395p.pdf>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2016). *Metodología de la investigación*. México: Editorial Mc Graw-Hill Interamericana.

Ley N° 27293. *Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 28 de junio del 2000.

Ley N° 28522. *Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 25 de mayo del 2005.

Ley N° 28802. *Ley que modifica el Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293* Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 21 de julio del 2006.

- Ley N^o 30506. *Ley que Delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 09 de octubre del 2016.
- Martínez, D. (2015). *Tres ensayos sobre Inversión Pública*. (Tesis de Doctoral). Universidad Complutense Madrid España Recuperado de:
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/libros/Investigaciones/Inves2002_04.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (2009). *Presentación Breve del Sistema de Nacional de Inversión Pública, por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público*. Recuperado de:
<http://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/Transparencia/11Proyectos/marco/SNIP-MEF/MEF-PRODES/guiaperfil.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Guía General del SNIP*. Publicación de la Dirección de Inversión Pública del MEF Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2015/guia_general.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Balance al 2015 de la Inversión Pública en el Perú*. Revista del MEF Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2016/may/revista-MEF-01-04-2016.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Marco Macro económico Multianual 2017*. Aprobado en sesión de del Consejo de Ministros Publicación del MEF - Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2017_2019_Revisado.pdf
- Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa Colombia* Recuperado de:

<http://carmonje.wikispaces.com/file/view/Monje+Carlos+Arturo+-+Gu%C3%ADa+did%C3%A1ctica+Metodolog%C3%ADa+de+la+investigaci%C3%B3n.pdf>

Muñoz, S. (2007). *Los métodos cuantitativos y Cualitativos en la evaluación de Impactos en proyectos de inversión social. (Tesis de doctorado).* Universidad Mariano Gálvez, Guatemala.

<http://www.postgradoune.edu.pe/documentos/amsimv%20cua.pdf>

Norma ISO, (2012). *Norma ISO 21500:2012(es).* Organización Internacional de Normalización Recuperado de:

<https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:21500:ed-1:v1:es>

Perrotti. (2015). *Avances y retos de los sistemas de inversión pública en América Latina.* Publicación de las Naciones Unidas - Serie Gestión Pública - Cepal - Chile. Recuperado de:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37862/S1500113_es.pdf?sequence=1

PMI. (2013). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK 5ta Ed.).* EEUU: Editorial Project Management Institute.

Vera, C. (2015). *Factores que contribuyeron a prolongar la duración del proceso de formulación de los estudios de pre – inversión pública denominado “Mejoramiento de la atención de las personas con discapacidad de alta complejidad en el Instituto nacional de rehabilitación.* (Tesis de Magister). Universidad Católica, Perú Recuperado de:

[file:///C:/Users/Lizardo%20Sierra/Downloads/vera_cardenas_luisa_factores_rehabilitacion%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Lizardo%20Sierra/Downloads/vera_cardenas_luisa_factores_rehabilitacion%20(3).pdf)

Vizzio. (2011). *Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe*.

Publicación de las Naciones Unidas - Serie Política Fiscal - Cepal - Chile.

Recuperado de:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7542/1/S00020090_es.pdf

IX. Anexos

Anexo 1

Artículo Científico

Expectativas del sistema nacional de programación multianual y gestión de Inversiones - Invierte.pe a partir del SNIP.

AUTOR: Ricardo Muñoz Muñoz.

1. RESUMEN.

La presente investigación tiene como objetivo analizar las expectativas de una nueva legislación en un sistema importante del estado que regula la inversión pública en el país, esta legislación recién ha entrado en vigencia en el presente ejercicio y deroga a otra similar que estuvo en vigencia durante poco más de 16 años, en este sentido se explicara con detalles las características de cada una de ellas.

La metodología de la investigación es de análisis documental, de enfoque cualitativo, narrativa, para ello se ha recurrido a fuentes de información confiables sobre todo de organismos de gobierno especializados y responsables de dicha información, así mismo hay mucha información en publicaciones de críticos del tema lo que ayuda a una mejor comprensión del análisis documental y permite definir la orientación de la investigación y la consulta también a juicio de experto.

Una vez analizado ambos sistemas de gestión y obtenido los resultados triangulando con el juicio de expertos vemos que las expectativas del nuevo sistema puede cumplir con las metas trazadas del gobierno central, gobiernos regionales y locales, mejorando la eficiencia, integración, cierre de brechas sociales y transparencia de gestión en la inversión pública.

Palabras Clave: Inversión Pública; Ciclo de Proyectos, Cierre de Brechas, MEF.

2. ABSTRACT

This research aims to analyze the expectations of a new legislation in an important system of the state that regulates public investment in the country, this legislation has just entered into force in this exercise and repeals a similar one that was in force for a short time more than 16 years, in this sense will be explained in detail the characteristics of each one of them.

The methodology of the research is documentary analysis, qualitative approach, narrative, for it has been resorted to reliable sources of information especially from government agencies specialized and responsible for such information, and there is much information in publications by critics of the subject which helps to a better understanding of the documentary analysis and allows to define the orientation of the investigation and the consultation also in the judgment of expert.

Having analyzed both management systems and obtained the results triangulating with expert judgment, we see that the expectations of the new system can meet the goals set by the central government, regional and local governments, improving efficiency, integration, closing social gaps and transparency of management in public investment.

Keywords: Public Investment; Project Cycle, Gap Closure, MEF

INTRODUCCIÓN.

La tesis titulada “Expectativas del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones - Invierte.pe a partir del SNIP”, consta de ocho capítulos más anexos elaborados a partir de una amplia investigación y análisis del tema, dando como resultado conclusiones y sugerencias valiosas para el propósito de la investigación. En el primer capítulo se formuló la introducción, que a su vez contiene los antecedentes nacionales e internacionales, el marco teórico, el marco espacial, el marco temporal y la contextualización. En cuanto a los antecedentes se consideró conclusiones de tesis y estudios de entidades reconocidas nacionales y extranjeros. En el segundo capítulo referente al Problema de Investigación se formulan los mismos, se justifica las razones de la elaboración de

la tesis y se planteó un objetivo general y cuatro específicos. En el tercer capítulo referente al marco metodológico el enfoque de estudio fue cualitativo y el diseño de estudio fue narrativo descriptivo, el escenario de estudio fue el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones que es el ente rector de dicho Sistema y en su calidad de más alta autoridad técnico normativa administra el Banco de Inversiones; (Involucra el Gobierno Central y los Gobiernos sub nacionales), las técnicas de estudio utilizadas fueron el análisis de documentos y la entrevista, el instrumento utilizado fue la guía de entrevista. En el cuarto capítulo se indican los resultados a que hemos llegado fruto de nuestra investigación. En el quinto capítulo se precisó la discusión de los resultados de la investigación, haciendo un cruce para el análisis, entre los antecedentes, la definición de la unidad temática y categoría. En el sexto capítulo se muestran las conclusiones a las cuales arribo en el presente estudio. Con referencia al séptimo capítulo, podemos indicar que se elaboraron las recomendaciones, como un aporte significativo para mejorar las dificultades del problema que se ha investigado en el presente estudio. En el octavo capítulo se indican las referencias bibliográficas. Finalmente se indican los anexos correspondientes.

METODOLOGÍA.

Enfoque cualitativo, paradigma interpretativo, diseño Análisis documentario, Narrativo.

Escenario de Estudio.

El escenario de estudio en esta investigación estuvo conformado por Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (Gobierno Nacional, Sub Nacionales, Organismos autónomos y los otros dos Poderes).

Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Análisis de documentos y entrevista.

RESULTADOS.

El NIP; fue el sistema de inversión pública que nos rigió desde el año 2000 hasta diciembre del 2016; fue un sistema administrativo del estado cuya función era transversal con los diversos organismos Nacionales o sub nacionales, incluidos también los entes autónomos; este sistema fue creado por la Ley 27293 del 28 de junio del 2000 y tuvo 2 modificatorias mediante las leyes 28522 (2005) y 28802 (2006); puntuales sin alterar los objetivos, finalidad y principios de la ley de creación.

Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; nuevo sistema de inversión pública llamado en forma corta como INVIERTE.PE, creado por Decreto Legislativo N° 1252 al amparo de la Ley N° 30506 que faculta al ejecutivo a legislar entre otras materias en reestructurar el sistema de inversión pública. Siendo así legisla y también reglamenta a fin de establecer las nuevas políticas públicas en la ley y establecer los lineamientos de gestión pública en su reglamento.

Ambos son sistemas de gestión y buscan regular la calidad de la inversión pública en el Perú, entiéndase que en la mayoría de países de américa latina, EEUU y Europa de una u otra forma se cuenta con sistemas que regulan la inversión pública, parte de nuestro análisis es la expectativa que generara este cambio de ley.

DISCUSIÓN.

Primeramente en relación al objetivo general tenemos en cuenta la Ley 30506 (2016) “reestructurar ...priorizando el cierre de brechas de infraestructura; mejorar y simplificar la formulación y evaluación de proyectos, modificando las metodologías y parámetros asociados al nivel de servicios; y aprobar medidas para hacer más eficiente la ejecución de los proyectos” (p. 1). Por lo que en ese sentido se da el decreto legislativo 1252 que crea el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) y da las pautas en su legislación para cumplir con esas expectativas como lo indica una guía oficial del MEF emitida en marzo de este año donde hace un resumen puntualizando los aportes del nuevo sistema indicando:

Inversión Pública Inteligente

Se invertirá con una dirección clara priorizando cerrar brechas y con una programación multianual.

Los proyectos no se retrasaran ni costaran más de lo debido, para ello se tendrá procesos estandarizados.

Se garantizará el mantenimiento y operación de los proyectos evaluando los procesos de los proyectos realizados para adquirir experiencia y mejorar el sistema.

Cambios que introduce el Invierte.pe.

Programación Multianual de Inversiones; elaborando un diagnóstico de brechas por cada sector y se programara cubrir un periodo mínimo de 3 años, elaborando una cartera de inversiones, consolidando toda la información en el Programa Multianual del estado.

En Formulación y Evaluación; se reemplazaran los estudios de factibilidad o pre factibilidad por fichas técnicas y se eleva el parámetro en UITs para el desarrollo de expedientes técnicos y estas serán registradas en el banco de inversiones, se contarán con formatos estandarizados pre cargados.

En Ejecución, se darán mayores recursos en el año de ejecución y el seguimiento estará vinculado entre el Banco de Inversiones y el SIAF

En Funcionamiento; el principal cambio es la creación de reportes anuales de los activos que se generen por los proyectos.

La Transición al nuevo sistema

Define los proyectos del SNIP que estaban en etapa de convocatoria para su ejecución o declarados viables pasan automáticamente a regirse por el Invierte.pe.

Y aquellos proyectos que estén con expediente técnico permanecerán en el SNIP hasta el cierre de los mismos.

Consultado con el experto, está de acuerdo que según lo legislado por el Invierte.pe puede cumplir las expectativas para las cuales fue creado, teniendo en cuenta que concuerda también con los antecedentes indicados según Perrotti (2014) que siempre se debe seguir reforzando la legislación en esta materia.

Determinando el Objetivo Específico de Analizar cuáles eran los niveles de eficiencia del SNIP que pudieron dar a su derogatoria; entendamos que la Ley 27293 que crea el SNIP determina la eficiencia y eficacia del mismo y considerando nuestros antecedentes en lo que respecta al informe del banco mundial denominado Perú en el Umbral de la Nueva Era donde en 37 capítulos hace un análisis extenso de la economía peruana y en su capítulo 15 Frank (2012) lo dedica al análisis de la Inversión Pública en el Perú y de acuerdo a la información que recaban y al análisis emitido el SNIP con respecto a los niveles de eficiencia reporta demoras y costos excesivos; donde se estima que en promedio 2 años y medio se demora la fase de pre inversión y a eso le sumamos el tiempo de ejecución donde un proyecto promedio es de 4 a 4 años y medio, por ende los costos se ven incrementados; otro factor es que los costos se incrementan durante el proceso de ejecución por no tener definiciones claras en los expedientes generando entre otros adendas en los contratos recayendo en montos adicionales no contemplados en la fase de formulación; también indica pocos incentivos para una pre inversión con calidad; el 50% de casos no cuenta con un presupuesto adecuado para la elaboración de los estudios en factibilidad y perfiles dando lugar a una mala calidad en el desarrollo de los mismos y no se aprovechan las experiencias o se lleva un estándar de los proyectos por similitud de los mismos; fragmentación y bajos niveles de escala; esta situación se da mayormente en los gobiernos sub nacionales donde las necesidades o demandas de la población en inversión pública son fraccionados según informe del BM (2012) en el 2004 de 3,789 proyectos se pasó en el 2009 a 24,883 proyectos, haciendo más complicado su seguimiento y efectividad. En ese sentido por lo explicado nuestro experto consultado coincide con esta problemática en el sentido que menciona que son varios los factores.

Determinando el Objetivo Específico de analizar si el SNIP se encontraba integrado con los demás sistemas o formas de gestión del estado así como

también si el Invierte.pe contempla esta integración según LA CONTRALORIA (2014) encontró dos problemas sustanciales de integración, uno de ellos en la parte financiera y el otro en la parte de gestión, integración Financiera del SNIP, teniendo en cuenta que cuando nace el SNIP también aparecen otros sistemas administrativos del estado entre ellos uno importante financieramente el SIAF sistema de administración financiera donde los códigos del SNIP no se encontraban articulados con dicho sistema e inclusive aquellos que coincidían la información no era clara por lo que no podían identificar correctamente ocasionando demoras o problemas presupuestales, tampoco se encontraba integrado con contrataciones del estado; Tesoro Público; Sistema operativo de Seguimiento y Monitoreo SOSEM y el plan multianual de inversiones entre otros; como el sistema de presupuesto público, fundamental para la planificación de los recursos, calendarizar desembolsos oportunos, proyectar los costos ex post sobre todo, los cuales al no estar considerados esta fase del proyecto tenía falencias o no se realizaba dentro del marco del proyecto de inversión asignado. Integración con Sistemas de Gestión; dentro de las nuevas herramientas de la Gestión Pública tenemos a Presupuesto por Resultados (PpR), la gestión por procesos y el marco multianual para la inversión; esta falta de articulación le quita coherencia a los proyectos, puesto estos sistemas de gestión están en concordancia con la Planificación Nacional con lo cual no se puede definir con claridad que proyectos son considerados prioritarios y se pueda justificar su asignación de recursos. Según lo comentado por nuestro experto menciona que no había una buena integración con el SNIP y que se espera lo haya con el Invierte.pe por la disposición de la inclusión en el SIAF.

Determinando el Objetivo Específico de analizar si el SNIP venía cumpliendo con el ciclo de proyectos estipulado; téngase en cuenta que la LEY 27293 de SNIP y el Decreto Legislativo 1252 disponen ciclos de proyecto para cada uno y en concordancia a ello se detalla en las definiciones el SNIP tiene 3 fases en su ciclo del proyecto donde de una manera u otra los dos primeros se venían cumpliendo pero dado que estas 2 primeras partes tenían algunas deficiencias en su integración, gestión, ejecución o control se veía complicado su fase ex post, por falta de presupuesto, no poder calendarizar por ende no tener

caja; así mismo no había un control de los activos que generaban estos proyectos de inversión que este articulado con los otros sistemas que permitan un seguimiento ex post y saber si el proyecto cumplió con cerrar las brechas sociales para lo cual fue formulado. Según nuestro experto cree que el post proyecto mato al SNIP porque en el ciclo de proyectos se formulaba bien, se ejecutaba regular y post proyecto era cero y el Invierte.pe si pone énfasis en el post proyecto.

Determinando el Objetivo Específico de analizar la coherencia de la propuesta de invierte.pe en lo que se refiere la transparencia de los proyectos, esto es importante puesto que tenemos 2 factores que podrían incidir directamente en poca transparencia, uno de ellos la corrupción con se han venido desarrollando los proyectos de inversión pública que se vienen ventilando en la actualidad y que involucra inclusive a un ex presidente de la republica entre otros altos funcionarios y el otro es la disminución de procedimientos y mecanismos de control para dar mayor fluidez a los procesos, al respecto el Invierte.pe contempla de acuerdo a Ley mayor facilidad a la información, es decir electrónicamente estará permanentemente monitoreado por el SIAF en tiempo real para cada paso en su metodología y la información va a ser libre acceso al ciudadano, así mismo se establecerán estándares en los costos para evitar distorsiones en las valorizaciones, es decir a igual tipo y naturaleza de proyecto igual costos unitario, por ejemplo un KM de carretera de dos vías en ICA tendrá el mismo valor Unitario de una carretera de dos vías Arequipa, el metro cuadrado de construcción de un colegio en La libertad, tendrá el mismo valor en Lambayeque y de haber variaciones tendrán que darse las razones del caso las mismas que se esperan no sean sustantivas; si bien habrá una simplificación en lo que era factibilidad y pre factibilidad que será reemplazado por una ficha, pero este formato ya vendrá precargado según las dimensiones y costos de los proyectos. El experto concuerda que el SIAF, SEACE, INFOBRAS y la Contraloría se encargaran de la transparencia.

Finalmente la investigación aporta a la comunidad científica porque evidenció el nivel y correlación del rendimiento laboral con la capacitación desde una perspectiva de autoevaluación, sin embargo también es un llamado a las

autoridades para que realicen programas de intervención y se integre beneficios por un buen desempeño laboral.

CONCLUSIONES.

Primera : En referencia al objetivo general el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones Invierte.pe que deroga al Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP cumplirá con las expectativas para el cual fue creado, de acuerdo a lo analizado el Invierte.pe en su legislación cubre las falencias del fenecido SNIP en los procedimientos dispuestos en la reglamentación del Invierte.pe da los lineamientos para reducir los tiempos de formulación, evitar los sobre costos y fortalece el seguimiento de los proyectos en la fase ex post; así mismo el Invierte.pe dispone a los órganos resolutivos (máximas autoridades de cada sector o institución) proponer dentro del primer trimestre de cada ejercicio los proyectos priorizados a cerrar las brechas en infraestructura y acceso a los servicios públicos demandados por la población, sin embargo algo que no encontramos en el análisis cuales serían los indicadores para lograr dicha prelación.

Segunda : El SNIP tenía serios problemas de eficiencia, en su Formulación y Ejecución tenía demoras, sobrecostos, burocratizó y centralizó la gestión; así también en la fase Ex post los seguimientos no se realizaban a cabalidad, en la parte de formulación y ejecución también había mucha inacción de los funcionarios por el temor a ser enjuiciados y por la excesiva de trámites engorrosos y falta de estandarización de los mismos; en ese sentido el Invierte.pe dispone simplificarlos tramites, darle más autonomía a los funcionarios, estandarizar los documentos de formulación como los costos por proyectos similares y definir responsabilidades para el seguimiento ex post.

- Tercera** : El SNIP carecía de integración con los demás sistemas del estado, faltaba integración con presupuesto público, tesoro público, contrataciones del estado, planificación y control; al margen de otras vinculaciones o articulaciones menos importantes, los códigos de proyectos de los SNIPs no iban en concordancia con los otros sistemas del estado. El Invierte.pe para lograr una integración uniformiza el manejo de la información al disponer que se integre al Sistema Administrativo Financiero SIAF y también dispone actualización permanente del registro en el nuevo Banco de Inversiones.
- Cuarta** : El SNIP no cumplía con el ciclo de proyectos, la fase ex post tenía muchas deficiencias o incumplimientos, no cumplía con el seguimiento, operación o mantenimiento de los proyectos, en ese sentido el Invierte.pe pone énfasis en el seguimiento y operación a través de la programación multianual y el registro de los activos de los proyecto.
- Quinta** : El nuevo sistema Invierte.pe de acuerdo a sus disposiciones es coherente con una política de transparencia, disponiendo su política información que sea pública y paralelamente comunicar al SIAF, SEACE e INFOBRAS; así como también encarga a la contraloría el cumplimiento de los disposiciones.

REFERENCIAS

- Aguilar, S. (2013). *Análisis del actual Sistema Inversión Pública de Honduras*. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Chile. Recuperado de: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112390/cf-aguilar_cs.pdf?sequence=1
- Alegría, V. (2016). *Modelos de Desarrollo y Sistemas de Gestión Pública: el SNIP peruano*. (Tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, España. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/37952/1/T37296.pdf>
- Andia, W. (2012) *El sistema nacional de inversión pública. Un análisis crítico*. (Artículo científico). Universidad Nacional mayor de San Marcos. Perú. Recuperado de: <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/idata/article/view/6117>
- Avolio, B. (2015). *Métodos cualitativos de investigación. Una aplicación al estudio de caso*. México: Editorial Cengage Learning.
- BM (2012). *Perú en el Umbral de una Nueva Era Volumen II*. Publicación del Banco Mundial. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/63D6024C7EDF632505257AFA0057B6AB/\\$FILE/1_pdfsam_Peru_en_el_Umbral_de_una_nueva_era_Vol_II.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/63D6024C7EDF632505257AFA0057B6AB/$FILE/1_pdfsam_Peru_en_el_Umbral_de_una_nueva_era_Vol_II.pdf)
- Castañeda, R. (2016). *La flexibilización y descentralización del sistema nacional de inversión pública (snip) y su impacto en el proceso de viabilización de los proyectos de inversión pública (pip's), en los gobiernos locales y gobierno regional del departamento de la libertad, 2007 – 2014..* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Trujillo. Perú. Recuperado de: http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/unitru/2438/tesis%20de%20maestria_%20ruben%20ignacio%20casta%c3%91eda%20castillo.pdf?sequence=1&isallowed=y

Cepal (2013). *Los SNIP en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7542/1/S00020090_es.pdf

Cepal (2014). *Desarrollo Histórico de los SNIP en la región*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de:

https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/52956/SNIP_Desarrollo_historico.pdf

Cepal (2015). *Quince años del SNIP en el Perú*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de:

http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/52956/Boletin_final_15SNIPPeru_2015.pdf

Collazos, J. (2016). *Manual de proyectos de inversión privada y pública*. Lima: Editorial San Marcos.

Contraloría General de la República (2015). *Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local durante el período 2009 al 2014*. Contraloría General de la República, Gerencia de Estudios y Gestión Pública Recuperado de:

http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-Especiales/estudio/2016/Estudio_Inversion_Publica.pdf

Decreto Supremo N° 102-2007. *Reglamento del Sistema nacional de Inversión Pública* Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 19 de julio del 2007

Decreto Supremo N° 038-2009. *Modificación de la Segunda Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 15 de febrero del 2009

Decreto Legislativo N° 1252: *Crea el sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones y deroga la ley n° 27293, ley del sistema*

nacional de inversión pública. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 01 de diciembre del 2016

Decreto Supremo N^o 027-2017: *Reglamento del Decreto Legislativo n^o 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 23 de febrero del 2017

Estela, B. (2009). *Modificaciones en la normativa del SNIPy su impacto en un proyecto vial*. (Tesis de Maestría). Universidad de Piura, Perú. Recuperado de:
file:///C:/Users/dell/Downloads/Tesis%20BEH_Civil_26_Jun_09-PVN-Final.pdf

Frank, J. (2012). *Perú en el Umbral de una Nueva Era Volumen II. Capítulo 15* Publicación del Banco Mundial. Recuperado de:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/63D6024C7EDF632505257AFA0057B6AB/\\$FILE/1_pdfsam_Peru_en_el_Umbral_de_una_nueva_era_Vol_II.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/63D6024C7EDF632505257AFA0057B6AB/$FILE/1_pdfsam_Peru_en_el_Umbral_de_una_nueva_era_Vol_II.pdf)

Ferro, G. (2012). *El proceso de participación e inclusión de la población en la elaboración de Proyectos de Inversión Pública*. (Tesis de Magister). Universidad Austral, Chile. Recuperado de:
<http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2012/egf395p/doc/egf395p.pdf>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2016). *Metodología de la investigación*. México: Editorial Mc Graw-Hill Interamericana.

Ley N^o 27293. *Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 28 de junio del 2000.

Ley N^o 28522. *Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 25 de mayo del 2005.

Ley N^o 28802. *Ley que modifica el Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N^o 27293* Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 21 de julio del 2006.

Ley N^o 30506. *Ley que Delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú.* Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú. 09 de octubre del 2016.

Martínez, D. (2015). *Tres ensayos sobre Inversión Pública.* (Tesis de Doctoral). Universidad Complutense Madrid España Recuperado de:
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/libros/Investigaciones/Inves2002_04.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2009). *Presentación Breve del Sistema de Nacional de Inversión Pública, por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.* Recuperado de:
<http://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/Transparencia/11Proyectos/marco/SNIP-MEF/MEF-PRODES/guiaperfil.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Guía General del SNIP.* Publicación de la Dirección de Inversión Pública del MEF Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2015/guia_general.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Balance al 2015 de la Inversión Pública en el Perú.* Revista del MEF Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2016/may/revista-MEF-01-04-2016.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Marco Macro económico Multianual 2017.* Aprobado en sesión de del Consejo de Ministros Publicación del MEF - Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2017_2019_Revisado.pdf

- Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa Colombia* Recuperado de:
<http://carmonje.wikispaces.com/file/view/Monje+Carlos+Arturo+-+Gu%C3%ADa+did%C3%A1ctica+Metodolog%C3%ADa+de+la+investigaci%C3%B3n.pdf>
- Muñoz, S. (2007). *Los métodos cuantitativos y Cualitativos en la evaluación de Impactos en proyectos de inversión social. (Tesis de doctorado).* Universidad Mariano Gálvez, Guatemala.
<http://www.postgradoune.edu.pe/documentos/amsimv%20cua.pdf>
- Norma ISO, (2012). *Norma ISO 21500:2012(es).* Organización Internacional de Normalización Recuperado de:
<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21500:ed-1:v1:es>
- Perrotti. (2015). *Avances y retos de los sistemas de inversión pública en América Latina.* Publicación de las Naciones Unidas - Serie Gestión Pública - Cepal - Chile. Recuperado de:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37862/S1500113_es.pdf?sequence=1
- PMI. (2013). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK 5ta Ed.).* EEUU: Editorial Project Management Institute.
- Vera, C. (2015). *Factores que contribuyeron a prolongar la duración del proceso de formulación de los estudios de pre – inversión pública denominado “Mejoramiento de la atención de las personas con discapacidad de alta complejidad en el Instituto nacional de rehabilitación.* (Tesis de Magister). Universidad Católica, Perú Recuperado de:
[file:///C:/Users/Lizardo%20Sierra/Downloads/vera_cardenas_luisa_factores_rehabilitacion%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Lizardo%20Sierra/Downloads/vera_cardenas_luisa_factores_rehabilitacion%20(3).pdf)

Vizzio. (2011). *Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe*.

Publicación de las Naciones Unidas - Serie Política Fiscal - Cepal - Chile.

Recuperado de:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7542/1/S00020090_es.pdf

Anexo 2
Matriz de Categorización

TÍTULO: Expectativas del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones - Invierte.pe a partir del SNIP.
AUTOR: Muñoz Muñoz, Ricardo

PROBLEMA	OBJETIVOS	CATEGORIAS	METODOLOGIA
<p>Problema Principal</p> <p>¿En qué medida el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones Invierte.pe que deroga al Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP cumplirá con las expectativas para el cual fue creado?</p> <p>Problemas Específicos</p> <p>¿De qué manera el programa Invierte.pe mejorará los niveles de eficiencia en los procedimientos de los Proyectos de Inversión Pública?</p> <p>¿Analizar si El SNIP estaba integrado con los demás Sistemas del estado y si el Invierte.pe contempla esa integración?</p> <p>¿Cumplía el SNIP con el ciclo de proyectos estipulado?</p> <p>¿Es coherente el invierte.pe en lo que se refiere la transparencia de los proyectos?</p>	<p>Objetivo General</p> <p>Evaluar si el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones Invierte.pe que deroga al Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP cumplirá con las expectativas para el cual fue creado.</p> <p>Objetivos Específicos</p> <p>Analizar cuáles eran los niveles de eficiencia del SNIP que pudieron dar a su derogatoria.</p> <p>Analizar si el SNIP se encontraba integrado con los demás sistemas o formas de gestión del estado así como también si el Invierte.pe contempla esta integración.</p> <p>Analizar si el SNIP venía cumpliendo con el ciclo de proyectos estipulado.</p> <p>Analizar la coherencia de la propuesta de invierte.pe en lo que se refiere la transparencia de los proyectos.</p>	<p>Inversión Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia y Eficacia • Integración de Proyectos • Ciclo de Proyectos • Transparencia 	<p>Enfoque de la Investigación</p> <p>Diseño de estudio</p>

Anexo 3

GUÍON DE ENTREVISTA

TÍTULO: EXPECTATIVAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES - INVIERTE.PE A PARTIR DEL SNIP

1. Si bien es cierto uno de los principales retos del Invierte.pe con respecto al SNIP es la priorización de los proyectos, ¿podrán cumplir los gobiernos Sub nacionales con esa tarea?

2. ¿Qué nos garantiza que el MEF disponga los recursos para todas las fases del proyecto, situación que no se cumplía con el SNIP a pesar que la ley también lo indicaba?

3. ¿Tanto el Snip como el Invierte.pe norman la gestión de los proyectos de inversión pública, en ese sentido la responsabilidad recae fuertemente en el talento humano y especialmente en la autoridad responsable de primer y segundo nivel, la acción contralora y las concurrentes demandas podrían afectar la gestión?

4. ¿Alguna opinión con respecto a las trabas de exceso de control por parte de la contraloría y el temor de los funcionarios a firmar para continuar con la gestión en tiempo optimo?

Anexo 4

TRANSCRIPCIÓN DE LA ENTREVISTA

- 1. Si bien es cierto uno de los principales retos del Invierte.pe con respecto al SNIP es la priorización de los proyectos, ¿podrán cumplir los gobiernos Sub nacionales con esa tarea?**

Efectivamente, como me preguntas, es el principal reto la priorización y la idea es que la ley se cumpla si o si, dado que en eso se profundiza en la legislación y reglamentación dada.

Ahora bien, tendrá que irse adecuando vía directivas algunos procedimientos complementarios de acuerdo a las experiencias que se vayan obteniendo en cada ejercicio, en el MEF se han redoblado esfuerzos para apoyar y asesorar a nivel de los gobiernos sub nacionales principalmente, que es donde justamente se tenían los problemas de priorización, por lo que imagino que periodo a periodo esto se ira acomodando y ganando experiencia y cambiar la forma de trabajar haciendo entender que es primordial satisfacer las necesidades de la población en infraestructura y acceso a los servicios públicos.

- 2. ¿Qué nos garantiza que el MEF disponga los recursos para todas las fases del proyecto, situación que no se cumplía con el SNIP a pesar que la ley también lo indicaba?**

Cierto con el SNIP el MEF no garantizaba los recursos, pero esto se debía a dos factores fundamentales, la escasa vinculación y articulación de los proyectos de los gobiernos Sub nacionales y de algunos sectores también para con el MEF, es decir la información no era del todo fluida y exacta y por otra parte se comenzó a notar que no se priorizaban los proyectos en virtud a las necesidades reales de la población.

Por ello la ley inclusive exige ahora que los expedientes o fichas contemplen presupuesto ex post el cual ingresara a la programación

multianual y una vez aprobado será de ejecución obligatoria por ley; bueno lógicamente que el PIP tendría que haber sido declarado priorizado y viable.

- 3. ¿Tanto el Snip como el Invierte.pe norman la gestión de los proyectos de inversión pública, en ese sentido la responsabilidad recae fuertemente en el talento humano y especialmente en la autoridad responsable de primer y segundo nivel, la acción contralora y las concurrentes demandas podrían afectar la gestión?**

Definitivamente que sí, es por ellos que se busca una estandarización para contrarrestar estas acciones, es como sentar jurisprudencia de la gestión, por ejemplo si desarrollo una carretera de penetración en Ayacucho de 60 Km. y tengo otra carretera de penetración en Cusco de 90 Km esta última debe estar en un costo promedio al 50% más que la anterior, ya con este indicador reducimos acciones de control ante la gran cantidad de PIP del estado.

- 4. ¿Alguna opinión con respecto a los funcionarios temerosos de firmar autorizaciones para continuar con la gestión en tiempo optimo?**

Este sí que es un problema, lamentablemente ser autoridad en el estado es comprar un boleto a alguna demanda, muchas veces sin sustento pero complica al funcionario involucrado, en mi opinión para el caso de PIP se debe contar con profesionales de alto nivel, es decir con vasta experiencia sea pública o privada en proyectos y capacidades gerenciales que no les tiemble la mano para lograr los objetivos trazados, tanto en tiempo como en ejecución, creo que el país cuenta con estos talentos el tema es que estén en el sector público.