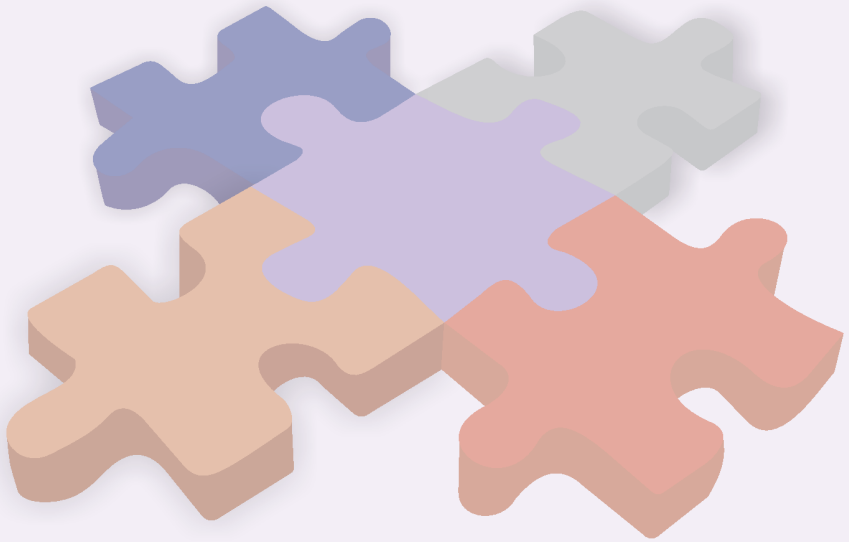
PERÚ | Presidencia del Consejo de Ministros | Secretaría General | Secretaría de Descentralización



Aspectos Claves en la Gestión Pública Descentralizada

Sistemas Administrativos

USAID | PERU ProDescentralización

USAID 50 ANNIVERSARY

Sistemas Administrativos

Primera edición
Enero, 2011

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
Av. 28 de Julio 1198, Miraflores, Lima - Perú

Elaboración de contenidos:
Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Revisión de Contenidos:
Secretaría de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros

Adecuación Pedagógica:
Zoila Acuña, Consultora Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Diseño, Diagramación e Ilustraciones:
Neva Studio S.A.C.
Dirección: Av. Arequipa 4558 Miraflores, Lima - Perú
Lugar y Fecha de impresión: Lima, Febrero, 2011
Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú. N° 2011-01997

© 2011 PROYECTO USAID/PERU PRODESCENTRALIZACIÓN Y PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

La información contenida en este documento puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al Proyecto ProDescentralización de USAID.

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID/Perú, bajo los términos de contrato N° EPP-I-03-04-00035-00.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

ProDescentralización es un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, implementado por ARD Inc.

Presentación

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los sistemas son un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos a través de los cuales se organizan las actividades de la administración pública. Estos sistemas son de dos tipos: los sistemas administrativos y los sistemas funcionales. Mientras que los sistemas administrativos, tienen por finalidad regular el empleo eficiente y eficaz de los recursos estatales por parte de las entidades de la administración pública; los sistemas funcionales persiguen asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren el concurso de todas o varias entidades del Estado.

Los sistemas administrativos del Estado peruano son doce[1]: (i) Gestión de recursos humanos; (ii) Abastecimiento; (iii) Presupuesto público; (iv) Tesorería; (v) Endeudamiento público; (vi) Contabilidad; (vii) Inversión Pública; (viii) Planeamiento estratégico; (ix) Defensa judicial del Estado; (x) Control, y; (xi) Modernización de la gestión pública; (xii) Sistema Nacional de Bienes Estatales. Con excepción del Sistema Nacional de Control, al Poder Ejecutivo le corresponde la rectoría de todos los sistemas administrativos y, por ende, debe reglamentarlos y operarlos, para que sean aplicables por todas las entidades del Estado al margen del nivel de gobierno al que pertenezcan.

En ese marco, en el presente fascículo se desarrollan los principales aspectos de tres de los sistemas administrativos del Estado, como son: (i) Presupuesto Público y Presupuesto por Resultados; (ii) Sistema Nacional de Inversión Pública, y; (iii) Sistema de Abastecimiento, también conocido como de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

En efecto, este fascículo contiene las orientaciones básicas sobre el funcionamiento, la normatividad y los principales cambios que han experimentado dichos sistemas. También se destacan sus principales características y ciertos aspectos que es preciso

1 Once de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, No. 29158, aprobada en diciembre de 2007, y uno adicional con la Ley N° 20151 Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales publicada el 14/12/2007.

tomar en cuenta para evitar errores en su aplicación, dado que frecuentemente es posible agilizar la gestión regional y local conociendo las pautas básicas de su funcionamiento. Se incluyen además, recomendaciones para el apropiado empleo de estos sistemas administrativos; así como, de los recursos públicos para mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura a la población.

En este sentido, en lo siguientes acápites se abordan temas como los ingresos que reciben las entidades públicas, las principales etapas y pasos a seguir en la ejecución de obras de infraestructura o en las contrataciones de bienes y servicios. Asimismo, se da cuenta de los cambios que han experimentado estos sistemas administrativos en los últimos años con la finalidad de hacer más eficiente al Estado en el logro de sus objetivos y dejar atrás procedimientos y formalismos tradicionales que entorpecían la ejecución de los recursos. Así, por ejemplo, se enfatiza en el nuevo Enfoque por Resultados que viene adoptando el Sistema Nacional de Presupuesto Público. También se identifican los cambios normativos, como aquellos del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP y la nueva normatividad sobre contrataciones públicas que ha puesto en funcionamiento al Organismo de Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE que, como órgano rector, ha asumido funciones distintas al antiguo Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE.

Ciertamente, los conceptos y aspectos básicos contenidos en el presente fascículo podrán ser profundizados consultando la bibliografía adjunta; así como, los diversos recursos contenidos en los portales web de las instituciones públicas rectoras de los sistemas administrativos que aquí se presentan.

Finalmente, cabe indicar que este documento ha sido desarrollado con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos – USAID, bajo el proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Sistemas Administrativos

I. Presupuesto Público y Presupuesto por Resultados

Contenido

1. ¿Qué es el Presupuesto Público y cuál es su utilidad en el desarrollo nacional, regional y local?

2. ¿Cuáles son los principales recursos que componen el Presupuesto Público de los tres niveles de gobierno?

2.1 Transferencias del Gobierno Nacional

2.1.1. Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)

2.1.2. Transferencias de Canon

2.1.3. Transferencia por regalías

2.1.4. Recursos provenientes para el Programa de Vaso de Leche

3. ¿Qué es el Presupuesto por Resultados?

4. ¿Qué es la Programación Presupuestaria Estratégica?

5. ¿Por qué es importante para la gestión regional y local el enfoque por resultados?

6. ¿Qué pueden hacer los Gobiernos Locales para contribuir con los Programas Estratégicos?

7. ¿Qué es el Presupuesto Participativo con Enfoque por Resultados?

7.1 Fases del Presupuesto Participativo

Introducción

Cuando nos referimos al quehacer del sector público no podemos dejar de aludir al Presupuesto Público, pues cada vez que se gasta en algo es necesario evaluar cuánto tenemos disponible en el presupuesto y en qué podemos usarlo. Asimismo, cada vez que se realiza un gasto se obtienen resultados; sin embargo, no siempre esos resultados generan el nivel de satisfacción que se esperaba en atención a los objetivos que persigue el Estado y, en particular, cada entidad pública. Por ejemplo, durante años los peruanos y peruanas hemos conocido que el Estado destina significativos recursos en educación, pero después de algún tiempo hemos sabido también que ese gasto no ha impedido que ocupemos los últimos lugares en materia educativa a nivel latinoamericano. Tal constatación, hace evidente que las entidades del Estado no sólo requieren gastar el Presupuesto Público, sino que el gasto efectuado debe alcanzar buenos resultados. Esto último supone cambiar de enfoque, dejar de mirar únicamente el gasto y pensar principalmente en el resultado de ese gasto.

En esa línea, la construcción del Presupuesto Público en función a resultados, o también llamado Presupuesto por Resultados (PpR), constituye un nuevo enfoque que el Estado Peruano han adoptado para la elaboración el Presupuesto Público en el que los recursos públicos se asignan, ejecutan y evalúan en función a cambios o metas específicos que se quieren alcanzar para el bienestar de la ciudadanía. Estos cambios suponen producir resultados que mejoren notoriamente las condiciones de vida de las personas; así, a diferencia de otros enfoques, el PpR considera y promueve una visión del desarrollo que como país queremos alcanzar, y el Presupuesto Público debe emplearse y articularse en torno a acciones que realmente garanticen la consecución de resultados que mejoren las condiciones y la calidad de vida de la población.

Esta nueva forma de hacer el Presupuesto Público está siendo implementada de manera progresiva. Con la publicación de la Ley de Presupuesto del Sector Público 2010, se estableció que, a partir del año fiscal 2010, todos los pliegos presupuestales, incluyendo los gobiernos locales, deberán identificar, programar

y formular sus presupuestos por productos asociados a resultados. Para ello, es necesario continuar profundizando en cómo este enfoque resulta importante para una gestión eficiente y al servicio de las personas; así como resaltar su utilidad para los gobiernos regionales y locales del país.

No obstante, antes de profundizar en este nuevo enfoque desarrollaremos los conceptos básicos vinculados al Presupuesto Público para poder vincularlo al nuevo enfoque del presupuesto por resultados impulsado desde el Ministerio de Economía y Finanzas.

I Presupuesto Público y Presupuesto por Resultados

1. ¿Qué es el Presupuesto Público y cuál es su utilidad en el desarrollo nacional, regional y local?

Es una herramienta de gestión pública a través de la cual se asignan recursos y se determinan gastos, para cubrir los objetivos trazados por las distintas entidades públicas en un determinado período de tiempo que, usualmente, es de un año[2].

¿Sabes de qué esta compuesto el Presupuesto Público?

El Presupuesto Público de cada año está compuesto por fondos públicos, que son todos los recursos financieros de carácter tributario y no tributario que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios por parte de las entidades del Estado. Como señala la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, estos fondos públicos, independientemente de la fuente de donde provengan, deben atender los gastos que generen el cumplimiento de los fines de cada entidad. Es decir, se deben orientar de manera eficiente y con atención a las prioridades del desarrollo[3].

El Presupuesto Público es una herramienta de vital importancia ya que le permite conocer, a cada entidad del Estado, la cantidad de recursos que le es posible destinar a la provisión de bienes y servicios, así como a la ejecución de obras a realizarse durante el año; todo esto sujeto a una planificación previa.

2 Ver también ABC de la Descentralización, p.34.
3 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, artículo 10°.

Contablemente, se distinguen dos conceptos vinculados al presupuesto:

1. Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)

Es el presupuesto inicial que es aprobado por su respectivo titular. Este presupuesto inicial está referido a los créditos presupuestarios; es decir, a las asignaciones de recursos previstas para las distintas entidades públicas en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para cada año fiscal.

¿Y cómo se elabora el Presupuesto Institucional de Apertura?

Este presupuesto se elabora de acuerdo a la proyección de ingresos y transferencias que los gobiernos descentralizados, por ejemplo, estiman que recibirán. En otras palabras el PIA considera el presupuesto asignado en diciembre del año anterior a todas las entidades públicas, en base a las proyecciones de ingresos que el Estado recibirá por concepto de recaudación fiscal u otras fuentes.

2. Presupuesto Institucional Modificado (PIM)

El Presupuesto Institucional de Apertura va cambiando a lo largo del año fiscal, es decir, se va actualizando a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional (mayores transferencias recibas por la institución) como a nivel funcional programático (cambios entre partidas al interior de la institución), convirtiéndose en el Presupuesto Institucional Modificado.

Este presupuesto ya contempla los ajustes que se realicen posteriormente a la estimación inicial de ingresos y transferencias[4].

4 De acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto N° 28411, artículo 40, constituyen modificaciones presupuestarias en el Nivel Institucional: los Créditos Suplementarios y las Transferencias de Partidas. Son aprobados mediante Ley: a) Los Créditos Suplementarios, constituyen incrementos en los créditos presupuestarios autorizados, provenientes de mayores recursos respecto de los montos establecidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público; y, b) Las Transferencias de Partidas, constituyen traslados de créditos presupuestarios entre pliegos.

A su vez, son modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional Programático las que se efectúan dentro del marco del Presupuesto Institucional vigente de cada Pliego, las habilitaciones y las anulaciones que varíen los créditos presupuestarios aprobados por el Presupuesto Institucional para las actividades y proyectos, y que tienen implicancia en la estructura funcional programática.

A través del Sistema Nacional de Presupuesto Público se asignan los fondos a los organismos del Estado de acuerdo a la disponibilidad de ingresos, las prioridades de gasto y en cumplimiento del marco normativo. El órgano rector de este sistema es la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP)[5] del MEF, la cual es la más alta autoridad técnico – normativa en materia presupuestaria.

Tiene entre sus funciones:

- Programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del Presupuesto Público.
- Elaborar el anteproyecto de la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- Emitir directivas, procedimientos y normas complementarias en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411.

De esta manera, anualmente el Presupuesto Público Nacional establece los ingresos y transferencias con los que contarán todas las entidades públicas, incluyendo los Gobiernos Regionales y Locales durante la gestión de ese año. En esa medida, si no conocemos el presupuesto no nos será posible planificar las actividades e inversiones a realizar.

5 Anteriormente denominada Dirección Nacional del Presupuesto Público, cambio realizado mediante RM N°. 143-2010-EF-43, aprobada el 18 de marzo 2010, al amparo de la Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Presupuesto Público 2010.

¿Qué es el Sistema de Administración Financiera – SIAF?

El SIAF es un Sistema de Ejecución, no de Formulación Presupuestal ni de Asignaciones (Trimestral y Mensual), que es otro Sistema. El SIAF ha sido diseñado como una herramienta muy ligada a la Gestión Financiera del Tesoro Público en su relación con las denominadas Unidades Ejecutoras (UEs)[6].

El SIAF comprende dos niveles de registro:

- Registro Administrativo (Fases Compromiso, Devengado, Girado).
- Registro Contable (contabilización de las Fases así como Notas Contables).

El Registro Contable requiere que, previamente, se haya realizado el Registro Administrativo. Puede realizarse inmediatamente después de cada Fase, pero no es requisito para el registro de la Fase siguiente. A diferencia de otros sistemas, la contabilización no está completamente automatizada. Esto, que podría ser una desventaja, ha facilitado la implantación pues el Contador participa en el proceso.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

6 De acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto No. 28411, la unidad ejecutora es la unidad responsable de la ejecución, vigilancia y alcance de los objetivos y metas con los recursos y los costos previstos. Constituye el área responsable de una dependencia o entidad, con facultades para emitir, a nombre propio, cuentas por liquidar y cubrir compromisos de pago. Por ejemplo, el pliego presupuestal es el Ministerio de Economía y Finanzas, pero la unidad ejecutora es la Oficina General de Administración.

2. ¿Cuáles son los principales recursos que componen el Presupuesto Público de los tres niveles de gobierno?

Los principales recursos públicos que componen el Presupuesto Público son:

AMBITO	RECURSOS
Nivel Local	• Transferencias del Gobierno Nacional (FONCOMUN, canon, regalías). • Recursos de Vaso de Leche y otros programas sociales (Foncodes, comedores, etc.). • Recursos propios, directamente recaudados.
Nivel Regional	• Transferencias del Gobierno Nacional. • Recursos de programas sociales transferidos al gobierno regional. • Recursos propios, directamente recaudados.
Nivel Nacional	• Ingresos corrientes: tributarios y no tributarios. • Recursos de endeudamiento interno y externo. • Tasas y contribuciones.

Veamos con mayor detalle, en qué consisten los recursos que provienen de transferencias del gobierno nacional.

2.1. Transferencias del Gobierno Nacional

2.1.1. Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)

Son recursos que se asignan a las municipalidades para que cumplan con sus funciones, y provienen del 2% del Impuesto General a las Ventas (IGV) que recauda el Gobierno Nacional. Su asignación se efectúa en base a criterios redistributivos orientando los recursos a las zonas más pobres, y priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales.

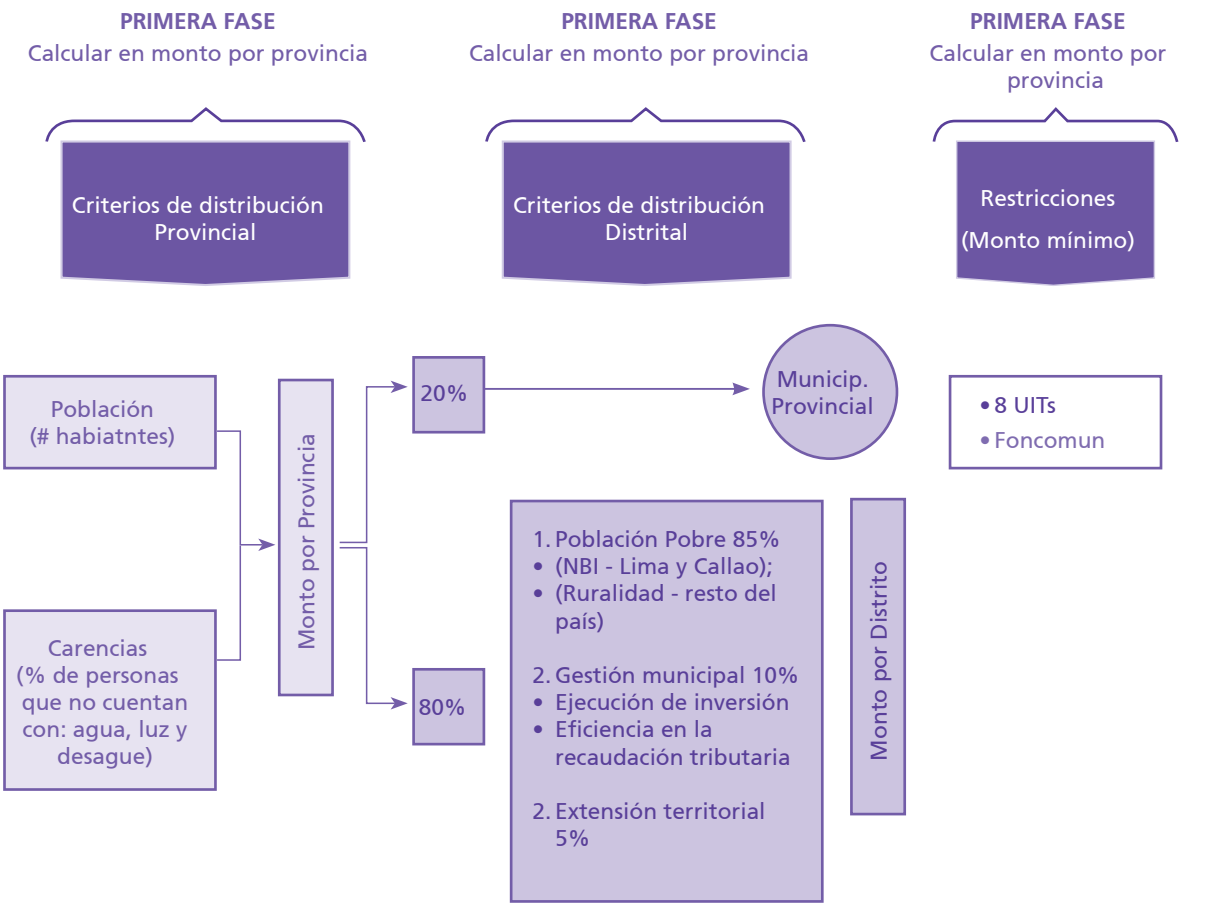
Es importante saber que si se diera, en un año determinado, un crecimiento económico que implique mayores transacciones y comercio en el país, y en consecuencia una mayor recaudación del IGV, las transferencias a los gobiernos locales también serían mayores. Si por el contrario, se presentara una crisis económica que ocasione una disminución en la recaudación del IGV, las transferencias a los gobiernos locales, por este concepto, en consecuencia también serían menores[7].

¿Qué otros impuestos aportan al FONCOMUN?

El Impuesto al rodaje (aplicado a la gasolina) y ***el impuesto a las embarcaciones de recreo*** también aportan al FONCOMUN; sin embargo, el IGV, representa alrededor del 98% de los ingresos del FONCOMUN.

7 Base legal del FONCOMUN: El artículo 196° de la Constitución Política del Perú, establece que los recursos del FONCOMUN constituyen rentas de las municipalidades. Los artículos del 86° al 89° del TUO de la Ley de Tributación Municipal, aprobado mediante D.S.N ° 156-2004-EF, regulan el FONCOMUN. El D.S.N° 06-94-EF, fija los criterios de asignación del FONCOMUN. El D.S.N° 026-2006-EF, modificado por el D.S. N° 114-2006-EF, complementa el proceso de distribución del FONCOMUN.

Criterios para la distribución del FONCOMUN



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

2.1.2. Transferencias de Canon

El Canon es el porcentaje de impuesto a la renta que pagan las empresas que realizan actividades extractivas de ciertos recursos naturales y que se transfiere a los Gobiernos Locales y Regionales (usualmente el 50% de este impuesto). Los montos transferidos por Canon serán utilizados principalmente en gastos de inversión[8].

8 Base legal: El artículo 77° de la Constitución Política establece "corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de Ingresos y Rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de Canon".

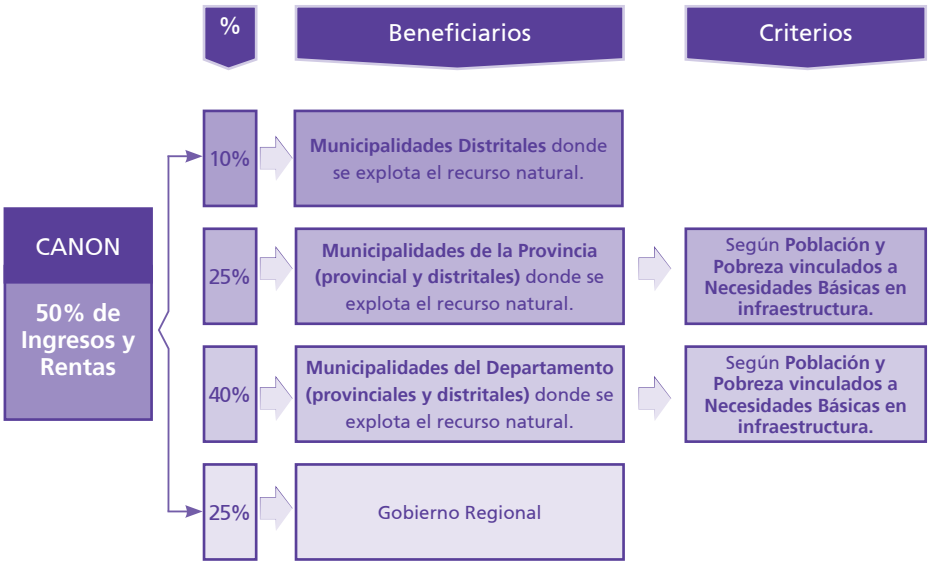
La Ley 27506 - Ley de Canon (10 de julio de 2001) y su Reglamento (Decreto Supremo N° 005-2002-EF) asignan Canon a los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) y a los gobiernos regionales. Las Leyes 28077 (26 de setiembre de 2003) y 28322 (10 de agosto de 2004) modificaron diversos artículos de la Ley de Canon. Dichas normas fueron reglamentadas por los Decretos Supremos 029-2004-EF y 187-2004-EF, respectivamente.

Tipos y constitución de los Canon

Canon	Constitución de los Canon	Ejemplo de empresas
Minero	50% del Impuesto a la Renta.	Minsur, Yanacocha, Cementos Lima, etc.
Petrólero	12,5% del Valor de la Producción, proviene de las regalías.	Pluspetrol, Petrotech, Aguaytia, etc.
Gasífero	50% del Impuesto a la Renta, Regalías y Contratos de Servicios.	Camisea.
Hidro-energético	50% del Impuesto a la Renta.	Electro Perú, Egenor, Electroandes, etc.
Pesquero	50% del Impuesto a la Renta y Derechos de Pesca.	Sipesa, Austral Group, Hayduk, etc.
Forestal	50% del pago por Derechos de Aprovechamiento.	Explotadora de Negocios, etc.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Distribución de los Canon[1/] (Ley 28322)



[1/] Todos los Canon menos el Petróleo.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Acerca de la utilización de los recursos de Canon, el marco normativo actual establece que:

La Cuarta Disposición Final de la Ley 28652 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006, señala:

Los gobiernos regionales y locales utilizarán los recursos provenientes del canon en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública que comprendan intervenciones orientadas a brindar servicios públicos de acceso universal y que generen beneficios a la comunidad, que se enmarquen en las competencias de su nivel de gobierno y sean compatibles con los lineamientos de políticas sectoriales.

Dichos proyectos públicos no deben considerar, en ningún caso, intervenciones con fines empresariales o que puedan ser realizados por el sector privado.

El marco legal vigente del canon no limita a invertir solamente en infraestructura u obras de infraestructura; sino, en general, según las necesidades y prioridades de la población, en proyectos de inversión pública. Así por ejemplo, comprende proyectos de inversión pública la capacitación y asistencia técnica agrícola como el mejoramiento de técnicas de irrigación, de semillas; asistencia técnica relacionada a la crianza de ganado, mejoramiento de la carne, de la leche, de los pastos, de la genética, entre otros.

Los gobiernos locales y regionales pueden utilizar hasta un 20% del Canon para el mantenimiento de la infraestructura generada por los proyectos y los gastos generados por los procesos de selección para la ejecución de proyectos de inversión pública.

Asimismo, hasta un 5% para financiar la elaboración de perfiles correspondientes a los proyectos de inversión pública que se enmarquen en los planes de desarrollo concertados que correspondan.

Es importante saber que la distribución de los recursos de Canon solo se aplica para aquellos departamentos productores del recurso natural, por esta razón, solo algunos departamentos reciben recursos por este concepto. Estos recursos dependen fundamentalmente de las actividades extractivas que realicen las inversiones privadas en los departamentos que cuentan con recursos naturales susceptibles de explotación minera, gasifera o petrolera.

Adicionalmente, los precios de estos recursos son determinados internacionalmente, por lo que los cambios en su cotización internacional tienen impacto en los ingresos de las empresas, y en consecuencia en el monto de impuesto a la renta que pagan al Estado y, a su vez, en las transferencias de Canon. Todo esto, repercute en los ingresos que reciben los gobiernos regionales y locales por esta fuente.

¿Cómo se asignan las transferencias del Canon?

Las transferencias de Canon se asignan de acuerdo a la fórmula diseñada por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre la base de estimaciones respecto a la recaudación del impuesto a la renta cobrado a las industrias extractivas. Esto permite que cada municipalidad y gobierno regional pueda elaborar su Presupuesto Inicial de Apertura - PIA. No obstante, en tanto la declaración de impuesto a la renta por personas naturales y jurídicas se realiza entre marzo y abril del año siguiente, el PIA debe ajustarse posteriormente para obtenerse el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

Con la Ley N° 28451 se crea el FOCAM, que es básicamente un fondo destinado al desarrollo de los departamentos donde se encuentran los principales ductos que extrae el insumo gasífero para la producción de gas.

Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea – FOCAM

La finalidad de este fondo es destinar mayores recursos a las comunidades aledañas a la explotación del bien para preservar el medio ambiente. El recurso proviene de 25% de las regalías provenientes de los Lotes N° 88 y 56 de extracción de gas, después de efectuado el pago del canon Gasífero y otras deducciones.

La distribución del FOCAM básicamente se destina a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima, exceptuando Lima Metropolitana, según los siguientes criterios:

- 30% para los gobiernos regionales, según criterios de población y Necesidades Básicas Insatisfechas, y la longitud de los ductos existentes.

- 30% para las municipalidades provinciales, según criterios de población y Necesidades Básicas Insatisfechas en cada provincia.
- 15% para las municipalidades distritales donde pasan los ductos, según criterios población y Necesidades Básicas Insatisfechas en cada distrito, y la longitud de los ductos.
- 15% para las demás municipalidades distritales, según los mismos criterios anteriores de población y Necesidades Básicas Insatisfechas.
- 10%, en partes iguales, para las universidades públicas.

Los gobiernos regionales y locales que se benefician de este fondo deben destinar este recurso únicamente:

⇨ Al financiamiento de proyectos de inversión pública.

⇨ A la formulación de estudios de preinversión y capacitación.

⇨ A la asistencia técnica y/o preservación del medio ambiente y la ecología.

Fuente: ANGR. Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Documento de Debate N° 4, Lima, julio, 2010. Página 112.

2.1.3. Transferencia por regalías

La regalía minera es la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras, incluyendo empresas integradas, pagan al Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos. Comprende también a los concesionarios que realizan dichas actividades según el Título XIII del TUO de la Ley General de Minería. A diferencia del Canon que es un porcentaje del impuesto a la renta básicamente, la regalía se paga sobre el valor del concentrado según:

- 1%: hasta US$60 millones anuales
- 2%: del exceso de los US$60 millones, hasta US$120 millones
- 3%: a partir del exceso de los US$120 millones

Criterios de distribución de las Regalías Mineras		
%	Beneficiarios	
20	• Gobiernos Locales del distritos donde se explota, de los cuales el 50% será invertido en las comunidades donde se explota el recurso natural.	Nivel Local
20	• Gobiernos Locales de la Provincia o Provincias donde se explota el recurso natural.	Nivel Local
40	• Municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos donde se encuentra ubicado el recurso natural.	Nivel Local
15	• Gobierno Regional donde se encuentra ubicado el recurso natural.	Nivel Regional
5	• Universidades Nacionales de los departamentos donde se ubique el recurso.	Institución

ANGR. Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Documento de Debate N° 4, Lima, julio, 2010. Página 111.

2.1.4. Recursos provenientes para el Programa de Vaso de Leche[9]

Programa de Vaso de Leche

Este programa social fue creado en 1985 mediante Ley N° 24509 y tiene como objetivo proveer apoyo alimentario a niños entre 0 y 13 años y madres gestantes, y en la medida de lo posible a ancianos y enfermos de tuberculosis.

Los recursos que conforman este fondo provienen del Presupuesto Público Nacional y se programan anualmente. El valor del Fondo y el monto asignado a cada municipio debe ser igual o mayor que el del año pasado.

Actualmente, el fondo del Vaso de Leche se distribuye a los municipios distritales, quienes son, a su vez, los encargados de distribuirlos a sus

9 Esta sección se ha elaborado sobre la base del estudio realizado por la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales. Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Documento de Debate N° 4, Lima, julio, 2010. Página 110.

Comités de Vaso de Leche. Sólo puede ser utilizado para financiar la ración alimenticia, el costo de los demás insumos así como los costos de operación son cubiertos por los recursos directamente recaudados, por el Municipio o con donaciones.

Sobre los mecanismos de distribución, en primer lugar, se identifican los distritos con bajo nivel de cobertura, que se calcula transformando el valor de la asignación en número de raciones asumiendo un costo promedio de ración. Los distritos con un nivel de cobertura menor a 56.4% tienen acceso a los incrementos del Fondo, mientras que los que poseen una cobertura mayor o igual a 56.4% mantienen el mismo valor de la asignación que el año anterior.

Sobre este universo de distritos, se distribuye el incremento del presupuesto del fondo del Vaso de Leche utilizando un índice de distribución, el cual considera la siguiente información:

- Niños entre 0-6 años.
- Madres gestantes (estimado usando tasa de natalidad bruta).
- Ancianos (65 años a más).
- Niños de 7-13 años.
- Afectados por TBC.
- Índice de Pobreza.

De esta manera, el mecanismo de asignación y de financiamiento del Programa del Vaso de Leche no considera explícitamente el número de usuarios potenciales o efectivos, salvo para asignar los incrementos, por lo que en la práctica se evidencian deficiencias en la prestación del servicio.

Este programa ha recibido críticas respecto a su implementación, debido a que diversos estudios indican que existen filtraciones entre los beneficiarios lo que impide que los recursos lleguen efectivamente a los grupos objetivo. Entre los estudios de mayor relevancia sobre los indicadores de filtración y subcobertura, se tiene que Vásquez (2005) evalúa que la filtración superaba el 40%, como en el caso de Lima, Tacna, Tumbes, Madre de Dios, entre otros. Es decir 40% de personas son beneficiarios del programa que no les correspondería serlo. Mientras que la subcobertura –entendida como población que no goza del servicio pero se encuentra en la población objetivo– superó el 68%; es decir, el programa no logra cubrir el 68% de la población que debería considerarse beneficiaria.

Es necesario que este programa alimentario funcione en conjunto con otros programas nutricionales para poder darle mayor racionalidad al uso de los recursos.

3. ¿Qué es el Presupuesto por Resultados?

El Presupuesto por Resultados (PpR)

Es un nuevo enfoque para elaborar el Presupuesto Público, en el que los recursos públicos se asignan, ejecutan y evalúan en relación a los cambios específicos que se quieren alcanzar en favor de la ciudadanía.

El Presupuesto por Resultados

- Tiene una visión integrada de la planificación y del presupuesto.
- Considera necesaria la articulación de acciones y actores para el logro de resultados.
- Rompe con el esquema tradicional del enfoque institucional, que solo se basa en observar la gerencia, oficina o la institución en particular, y realiza intervenciones que generan duplicidad, aislamiento y nula articulación de la intervención del Estado.

El PpR no es una fuente de financiamiento, es una forma de asignar y ejecutar los recursos públicos, de manera tal, que produzcan mejoras en la calidad de vida de la población.

Para entender como opera este cambio de enfoque, veamos en estos dos ejemplos, como la falta de articulación entre gobierno nacional y regional genera una deficiente provisión de servicio.

Ejemplo # 1. Aplicación de las vacunas a los niños.	
Con el enfoque tradicional de Presupuesto Institucional	Con el enfoque de Presupuesto por Resultados
El Ministerio de Salud (MINSA) es el encargado de comprar las vacunas y los Gobiernos Regionales de aplicarlas.	Nos concentramos en la persona beneficiaria. Nos ocupamos de saber cuántos niños y niñas vamos a vacunar efectivamente, y no sólo de cuántas vacunas vamos a comprar, ya que podríamos no necesitarlas y se quedarían almacenadas.
Ninguno de los dos se aseguraba de presupuestar lo necesario para que las vacunas lleguen a los niños y niñas.	Cada entidad se asegura de cubrir lo que realmente está dentro de su competencia. Varias instituciones se orientan hacia un mismo resultado, pero asumen distintas responsabilidades.
El MINSA podía "sobrestockearse" de vacunas y el GR, involuntariamente, dejar de cubrir la población de niños y niñas que podría haber vacunado con todas las vacunas disponibles en el MINSA.	Se asegura una correspondencia entre las vacunas que adquiere el MINSA y los bienes y servicios que prevé el Gobierno Regional para realmente lograr la vacunación de la población beneficiaria.

Ejemplo # 2. Compra y distribución de materiales de enseñanza	
Con el enfoque tradicional de Presupuesto Institucional	Con el enfoque de Presupuesto por Resultados
El Ministerio de Educación es el encargado de elaborar y adquirir los textos escolares, y las Unidades de Gestión Educativa a nivel regional y local las encargadas de distribuirlos.	Nos concentramos en que las personas beneficiaria (estudiantes) tengan en sus manos el material.
Ninguno de los dos asegura presupuestar lo necesario para que los textos lleguen, efectivamente, a los alumnos y alumnas. En el mejor de los casos el MED se asegura que los materiales llegan al Gobierno Regional, pero no tiene conocimientos de si éstos llegan a los niños y niñas.	Nos ocupamos de cuántos alumnos y alumnas recibirán, efectivamente, los textos escolares; es decir, no sólo de imprimirlos, sino también de distribuirlos. Se asegura una correspondencia entre los textos adquiridos y distribuidos por el MED y los bienes y servicios que prevé el Gobierno Regional para realmente lograr que los textos lleguen a los/las estudiantes.

Ejemplo # 3. En el Gobierno Local: Prestación del servicio de limpieza pública	
Con el enfoque tradicional de Presupuesto Institucional	Con el enfoque de Presupuesto por Resultados
Una tarea clave a nivel municipal, como la recolección y eliminación de residuos sólidos, depende del presupuesto que se le haya asignado a la gerencia de servicios públicos de una municipalidad determinada. Este presupuesto, frecuentemente se asigna sectorialmente (entre transporte, ornato, limpieza, etc.) sin evaluar si existe un manejo adecuado de los residuos en términos de su impacto en las personas.	Enfocamos el resultado en términos que las personas vivan en un distrito más limpio, y sobre todo saludable. Analizamos cuáles son los problemas que generaran los residuos sólidos en la población (enfermedades de la piel, estomacales, intoxicación, contaminación de aguas, etc.) y planteamos estrategias que reduzcan estos problemas. Nos enfocamos no solo en lograr coberturas respecto al recojo, sino en aplicar manejos

En el mejor de los casos sólo nos preocupamos que se logre un 100% de cobertura del servicio en la ciudad.

En esta lógica podríamos estar "resolviendo" el problema inmediato de la basura de las familias: pero alimentando una bomba de tiempo al no tener conciencia de los efectos finales de un manejo posterior adecuado.

racionales de residuos, evitando simplemente depositar la basura en los famosos "relleno sanitarios".

Alineamos nuestros presupuestos con este enfoque y propiciamos acciones que ayuden en este sentido.

Considerando este cambio de enfoque, la manera como se opera en la práctica es a través de los Programas Presupuestarios Estratégicos que se implementan bajo un modelo lógico de causa y efecto entre las intervenciones y los resultados.

4. ¿Qué es la Programación Presupuestaria Estratégica?

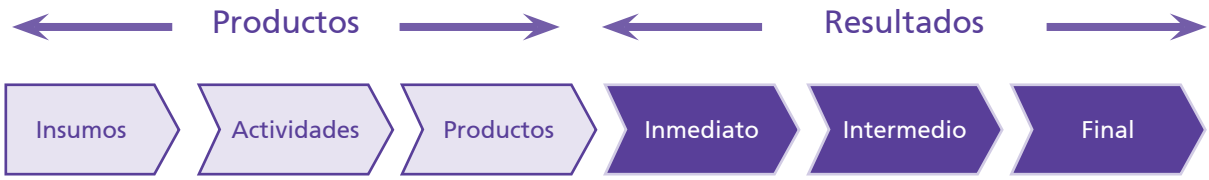
Es una metodología elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas que consiste en una secuencia de momentos que nos llevarán a diseñar un conjunto articulado de intervenciones y acciones denominados Programa Estratégico.

Su enfoque está inspirado en los principios de la Gestión Pública por Resultados y ofrece conceptos, métodos y herramientas para el diseño de cadenas de resultados o modelos lógicos que es la denominación utilizada para nuestro país.

Los "Programas Presupuestales Estratégicos" vienen a ser el conjunto de intervenciones de diagnóstico y diseño de estrategias para la solución de un problema determinado o logro de un resultado.

Así la Programación Presupuestaria Estratégica comprende una secuencia ordenada de momentos para el diseño de un conjunto articulado de intervenciones y acciones para los distintos niveles de gobierno - nacional, regional y local- que al ser implementados posibiliten la generación de productos y estos, a su vez, el logro de resultados.

Esquema general del modelo lógico

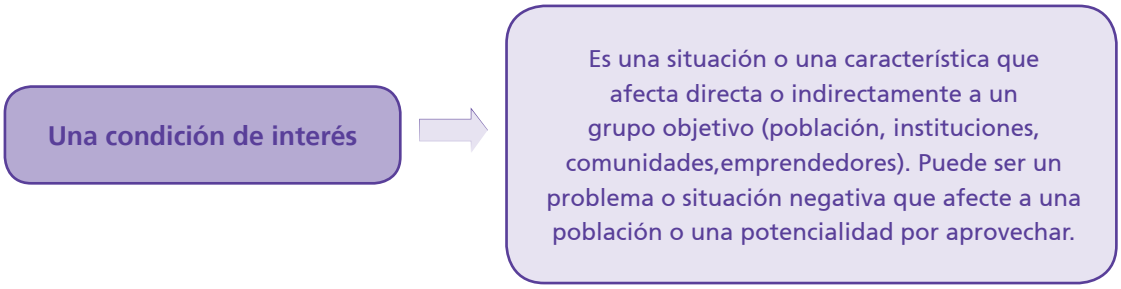


Objetivos de la Programación Presupuestaria Estratégica:

- Propiciar un diseño integrado y articulado de las intervenciones del Estado, sobre la base del logro de resultados a favor de la población.
- Establecer una relación clara y verificable entre los resultados que se espera obtener y los medios definidos para ello.
- Integrar el planeamiento nacional, sectorial e institucional al presupuesto anual. El presupuesto debe reflejar los bienes y servicios a entregar, asociados a los cambios establecidos en el proceso de Programación Presupuestaria Estratégica.
- Establecer roles y responsabilidades claras en la generación de productos y resultados, por parte de los involucrados.
- Determinar las medidas de desempeño o indicadores que deben dar respuestas a las siguientes interrogantes: ¿en qué población se da el cambio requerido?, ¿cuál es la magnitud del cambio?, ¿en qué consiste en cambio?, entre otros.

El proceso de la Programación Presupuestaria Estratégica

El proceso de la Programación Presupuestaria Estratégica se inicia con la identificación de los actores involucrados en los procesos relacionados a una condición de interés.



Algunos ejemplos de condición de interés pueden ser:

- ⇨ La desnutrición crónica de niños y niñas menores de 5 años.
- ⇨ La baja productividad de las tierras agrícolas de la provincia.
- ⇨ El bajo rendimiento escolar en la educación primaria.
- ⇨ La limitada comercialización de los productos agropecuarios locales.
- ⇨ Atractivos turísticos, hectáreas de espejo de agua para piscicultura, etc.

El Ministerio de Economía y Finanzas ha desarrollado diversos programas estratégicos, como parte de la primera etapa del Presupuesto por Resultados. Se espera que estos programas sirvan de marco para las acciones que se realicen a nivel regional y local en estos temas. Los programas estratégicos desarrollados a la fecha son[10]:

2008	2009	2010
1. Articulado nutricional 2. Salud Materno Neonatal 3. Logros de aprendizaje 4. Acceso a la identidad 5. Acceso a servicios sociales y oportunidades de mercado	6. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales 7. Acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en localidades rurales 8. Acceso a energía en localidades rurales 9. Gestión ambiental prioritaria	10. Seguridad ciudadana 11. Competitividad para la Pyme 12. Productividad agraria rural 13. Sanidad agraria 14. Prevención del delito 15. Nuevo cçodigo procesal penal 16. Acceso a justicia 17. Accidentes de tránsito 18. Adicionales en sectores ya involucrados

Sectores involucrados:

SALUD, EDUCACIÓN, MINDES, RENIEC, Transportes, PCM, Saneamiento, Telecomunicaciones, Energía, Medio Ambiente, Interior, Producción, Agricultura, Justicia y Gobiernos Regionales. La extensión a los Gobiernos Locales aún no esta prevista en el presente ejercicio, sin embargo, su involucramiento es el siguiente paso en todo este proceso.

10 La relación y aspectos generales de estos Programas se encuentran disponibles en: http://www.mef.gob.pe/DNPP/PpR/ppe.php

De esa forma, cada uno de estos Programas Estratégicos conforma un modelo lógico que comprende resultados, productos, acciones e insumos que llevan a lograr el objetivo propuesto.

Veamos con un ejemplo:

El resultado final	RF: Es el cambio logrado, en el largo plazo, en el estado de la población, como consecuencia de las intervenciones realizadas por las entidades y otros actores. Por ejemplo: reducir la desnutrición crónica de niños menores de 5 años
El resultado intermedio	RIN: Es el cambio obtenido en el mediano plazo, que conduce a lograr el resultado final. Por ejemplo: mejorar la alimentación y nutrición del menor de 36 meses.
El resultado inmediato	RIM: Es el efecto inmediato conseguido gracias a la provisión de bienes y servicios públicos, y permite el logro del resultado intermedio. Por ejemplo: madres adoptan prácticas saludables (lavarse las manos al preparar los alimentos).
El producto	(P): Comprende los bienes y servicios provistos a la población. Puede ser provisto por una o más entidades de los diferentes sectores y niveles de gobierno. Por ejemplo: Sesiones de Consejería a madres sobre prácticas saludables.
Las actividades	(Ac): Son el conjunto de tareas necesarias para generar productos. Constituyen las intervenciones.
Los insumos	(In): Son los recursos materiales y humanos que propician el desarrollo de las intervenciones.

Una vez que hemos determinado los productos e identificado sus beneficiarios directos, debemos definir los niveles de gobierno que participan en su entrega.

En este sentido, la coordinación entre los tres niveles de gobierno (local, regional y nacional) es fundamental para definir el nivel de participación y las responsabilidades en la entrega de los productos.

Pero recordemos que también es fundamental, la organización y coordinación al interior de la institución, debiendo las gerencias determinar con claridad su grado de responsabilidad y su aporte en la provisión del producto y en el resultado final.

Tomemos en cuenta, que de acuerdo a las competencias y a las funciones de cada nivel de gobierno, se determina la participación y el rol de cada uno de ellos, lo que finalmente se traduce en la asignación presupuestal. En resumen, debemos determinar cuáles son los productos que se entregarán a la población, y establecer los roles y responsabilidades en toda la cadena de entrega.

¿Cuándo se implementará el Enfoque por Resultados?

De acuerdo a la Ley de Presupuesto del Sector Público de 2010, a partir del 2011, tanto gobiernos regionales como locales requieren formular sus presupuestos de acuerdo al Enfoque por Resultados.

5. ¿Por qué es importante para la gestión regional y local el Enfoque por Resultados?

Los Programas Estratégicos que hemos mencionado anteriormente, proponen en su diseño el involucramiento y articulación con los gobiernos regionales y de manera gradual con los Gobiernos Locales. La escala de estos programas, así como el enfoque basado en resultados que asume, plantea importantes beneficios para la población de las distintas localidades del país, las cuales destacamos a continuación:

a. Los Programas Estratégicos atienden problemas que se expresan en lo local.

Aunque todos los Programas Estratégicos han sido diseñados a escala nacional, éstos tienen impacto a escala local, es decir en las circunscripciones de cada municipio, porque responden a problemas que afectan a gran parte de la población y en particular a los de mayor pobreza. Los problemas de desnutrición infantil, la insuficiente comprensión lectora de los niños y niñas, la elevada morbilidad y mortalidad materna y neonatal, el insuficiente acceso a servicios básicos, las carencias de energía y agua potable, entre otros. Todos estos problemas, en mayor o menor grado, podemos visualizarlos y ponderarlos de manera cotidiana en cada una de las localidades del país, y tiene además los mismos efectos negativos en la calidad de vida de la población.

b. Es una nueva forma de intervención articulada que representa oportunidades para los municipios.

Los gobiernos locales no pueden ser ajenos a estas intervenciones y propósitos, ya que en definitiva, se trata de oportunidades planteadas para mejorar las condiciones de vida de la población.

c. El Enfoque por Resultados ofrece un escenario factible para producir cambios en la forma de hacer gestión pública en las municipalidades.

Los principios y metodologías que utilizan los Programas Estratégicos pueden ser aplicados gradual y selectivamente a las intervenciones: políticas y programas, que los gobiernos impulsan en sus localidades. Especialmente en torno a aquellos problemas que no están siendo atendidos con los Programas Estratégicos o que, estando atendidos, existen algunos productos (bienes y servicios) no entregados. La implantación de la Gestión por Resultados en las municipalidades es aún un proceso por iniciar, pero representa una estrategia que puede transformar de manera importante la manera de hacer gestión pública.

6. ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales para contribuir con los Programas Estratégicos?

Una manera de contribuir con los Programas Estratégicos es identificando los productos que entregan a la población de su municipio y facilitando que estos lleguen a la población objetivo.

Esta facilitación puede realizarse a través de actividades complementarias que contribuyan a algunos de los resultados previstos en el programa o participando directamente en la entrega de alguno de los productos.

El siguiente cuadro es un ejemplo referencial de contribución al Programa Estratégico Acceso a Servicios Básicos y a oportunidades de mercado.

¿Qué pueden hacer los Gobiernos Locales?	Programa estratégico acceso a servicios básicos y a oportunidades de mercado			
	Productos	Resultado inmediato	Resultado intermedio	Resultado final
• Contribuir a la promoción y formalización de las microempresas. • Capacitar a los microempresarios.	Desarrollar estudios. Contratar servicios de ejecución de obras. Contratar servicios de supervisión de obras.		Mejorar la red de caminos de herradura, vecinales y departamentales.	Incrementar el acceso físico a servicios de salud, educación y al mercado.
• Participar activamente en la planificación y gestión de los caminos rurales. • Contribuir a la conservación de los caminos vecinales	Promover la creación de microempresas.	Incrementar la oferta de microempresas en mantenimiento rutinarios de caminos.	Rehabilitar la red de caminos rurales y departamentales.	
	Fortalecer las capacidades del Gobierno Regional y local en planificación y gestión de caminos rurales.	Sostenibilidad de la red vial.	Garantizar la conservación de caminos vecinales y departamentales.	

• Proyecto de rehabilitación de caminos vecinales aprobado en el Presupuesto Participativo.

El esquema puede ser replicado para cada uno de los Programas Estratégicos, observando que la contribución que pretendemos realizar sea coherente con los productos a entregar y se aporte a su eficacia y eficiencia.

Otra forma de contribución a los Programas Estratégicos está relacionada a la focalización de la población objetivo. Los gobiernos locales, conocedores cercanos de la población de sus municipios, son los que están en mejor condición para ayudar a focalizar aquella población con mayores necesidades o afectados por algún problema en mayor grado, de tal manera, que puedan ser atendidos por los Programas.

La eficacia en la entrega de los productos a la población objetivo, puede verse favorecida si los gobiernos locales apoyan a identificar y localizar aquella parte de la población con mayor vulnerabilidad.

Por ejemplo, se puede contribuir a mejorar algunos programas estratégicos detectando el tipo de intervenciones que tienen mejores resultados o mayores efectos positivos en la población de su localidad.

En el caso de la desnutrición, se puede identificar qué tipo de intervenciones del Programa Estratégico del Articulado Nutricional son más necesarias o pertinentes para reducir la desnutrición crónica en la población infantil del distrito. En determinadas localidades se detectará que las obras de saneamiento ambiental son sumamente necesarias, mientras que en otras localidades, será de vital importancia mejorar los protocolos de atención al crecimiento y desarrollo del niño en las postas de salud.

7. ¿Qué es el Presupuesto Participativo con Enfoque por Resultados?

Desde el año 2003 en que se promulgó la Ley Marco del Presupuesto Participativo N°. 28056, que recogió experiencias participativas en la formulación de los presupuestos y reconoce la participación de la población en la formulación del presupuesto público de inversiones, han transcurrido siete años a través de los cuales se han visto experiencias exitosas a nivel regional y local, así como también diversos errores y lecciones aprendidas que han permitido avanzar y perfeccionar el marco normativo de estos procesos.

De otro lado, en la gestión pública, han surgido nuevos enfoques para elaborar el Presupuesto Público como el Presupuesto por Resultados. Su vinculación con los procesos participativos en la formulación presupuestal ha implicado ajustes en el diseño de las políticas públicas en este campo; así como nuevos retos en la implementación del Presupuesto Participativo.

Esto implica también un cambio de enfoque, de donde se proponen proyectos usualmente "conocidos" como: parques, construcción de caminos, etc. a un cambio por resultados, donde se requiere jerarquizar problemas y necesidades a resolver en la localidad, en la región y el país y que deben ser resueltos en base a resultados concretos que transformen nuestra realidad y la vida de los ciudadanos y ciudadanas del país.

El Presupuesto Participativo basado en Resultados se enmarca dentro del nuevo enfoque de la nueva gerencia y gestión pública, en el cual los recursos públicos se asignan, ejecutan y evalúan en función a cambios específicos que se deben alcanzar para mejorar el bienestar de la población.

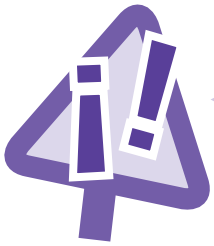
Lograr estos cambios supone producir resultados que mejoren notoriamente las condiciones de vida de las personas.

En el Presupuesto Participativo basado en Resultados se estructuran los presupuestos en función a los productos, es decir bienes y servicios que la población recibe de parte de las instituciones públicas, para lograr los resultados. El presupuesto anual debe garantizar las dotaciones de recursos necesarios para poder desarrollar los productos, incluyendo las previsiones presupuestarias para los recursos humanos, insumos materiales y bienes de capital que sean necesarios.

El Presupuesto Participativo es el espacio en el que pueden facilitarse las decisiones de inversión que dotarán a las entidades del Estado con los bienes de capital necesarios para cubrir las brechas existentes y que limitan el desarrollo y entrega de los productos.

¿Qué debemos hacer para lograr una mayor efectividad en la gestión?

Para lograr una mayor efectividad en la gestión se deben relacionar los resultados con los productos, así como las acciones y los medios necesarios para su ejecución y viceversa. De esta manera, los proyectos que se prioricen en el marco del proceso participativo, al ser pensado y priorizados en función de resultados y estar conectados a los productos, garantizarán mejoras en la calidad de vida de la población (resultados), sobre todo de los sectores más necesitados.

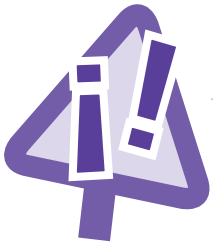


Estos problemas deben estar señalados en el Plan de Desarrollo Concertado de cada localidad, documento que siempre debe orientar el desarrollo y las inversiones que deseen realizar los gobiernos regionales y los municipios.

7.1. Fases del Presupuesto Participativo

El proceso del Presupuesto Participativo

se realiza tomando en cuenta la realidad territorial y organizativa de cada gobierno regional o gobierno local, respetando el procedimiento básico para el desarrollo del proceso que debe ser adaptado por estos gobiernos, en función a sus particularidades y experiencias previas en la implementación de los presupuestos participativos.

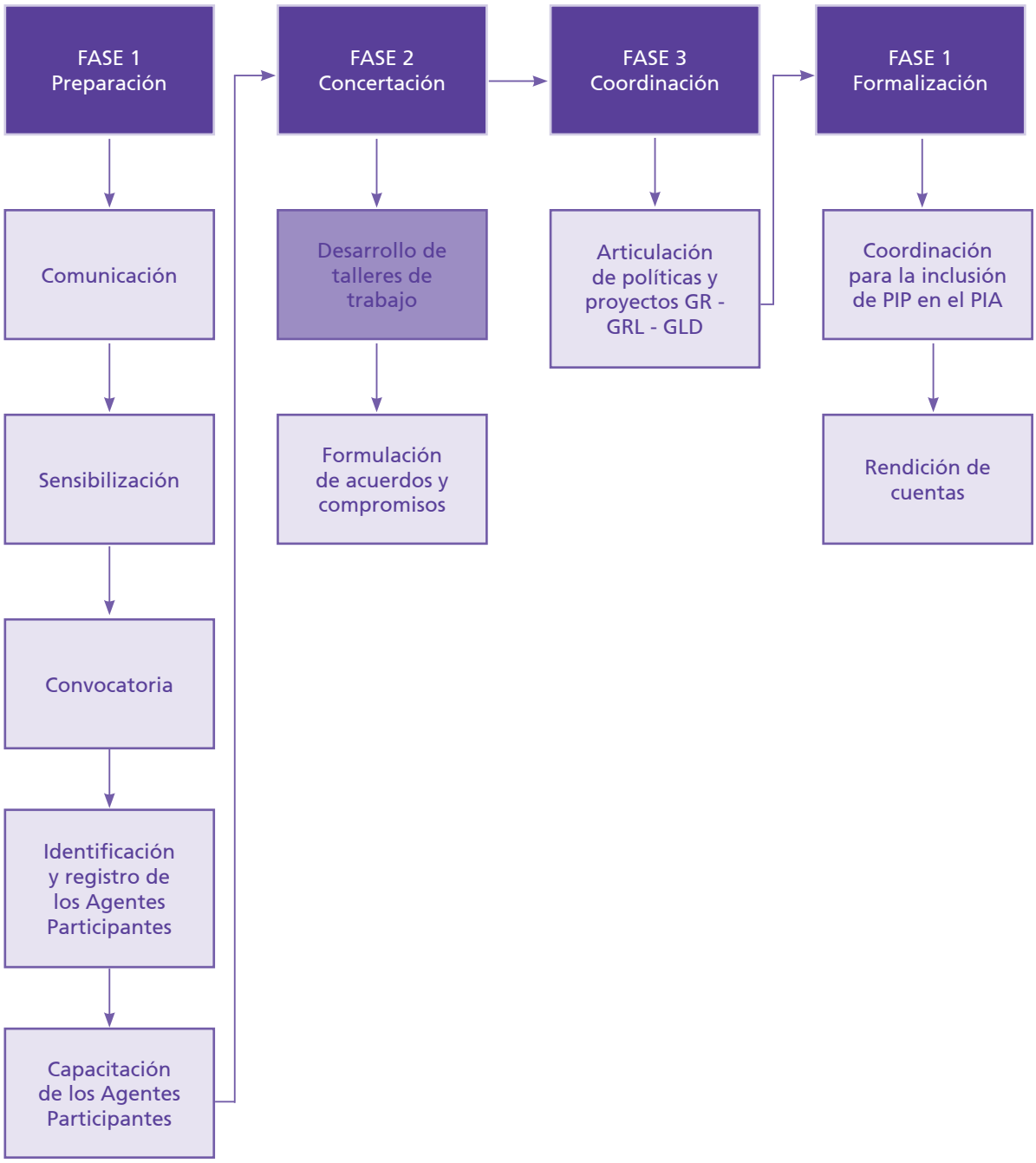


En el nuevo Enfoque por Resultados, el principal cambio en relación a la metodología anterior, se da en el desarrollo de talleres de trabajo.

- ⇨ Estos talleres son reuniones de trabajo, convocados por el Presidente Regional o el Alcalde, a través de las cuales se desarrollarán las distintas acciones conducentes a la priorización de resultados, proyectos de inversión y compromisos del Estado y la sociedad civil.
- ⇨ El Presidente Regional o el Alcalde provincial o distrital, debe asegurar que los talleres de trabajo se convoquen con la debida anticipación.
- ⇨ Cada taller puede realizarse en más de una reunión de trabajo, ajustándose el número de reuniones a la necesidad de cada lugar y a las características de organización del territorio de cada ámbito regional, provincial o distrital.
  - o Por ejemplo, en las zonas de sierra y selva donde las poblaciones tardan mucho en trasladarse a la capital distrital, pueden hacerse talleres descentralizados en los centros poblados mayores o en las comunas más accesibles.
- ⇨ Los talleres de trabajo deben culminar en el mes de Junio[11].

Veamos las Fases del Presupuesto Participativo

11 Para mayor información sobre este tema puedes revisar la Guía de Presupuesto Participativo con Enfoque de Resultados del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización y el Ministerio de Economía y Finanzas, publicadas en http://www.prodescentralizacion.org.pe


FASE 1
Preparación
Comunicación
Sensibilización
Convocatoria
Identificación y registro de los Agentes Participantes
Capacitación de los Agentes Participantes
FASE 2
Concertación
Desarrollo de talleres de trabajo
Formulación de acuerdos y compromisos
FASE 3
Coordinación
Articulación de políticas y proyectos GR - GRL - GLD
FASE 1
Formalización
Coordinación para la inclusión de PIP en el PIA
Rendición de cuentas

Sistemas Administrativos

II. Sistema Nacional de Inversión Pública

Contenido

1. ¿Por qué se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP?

2. ¿Qué es el SNIP?

3. ¿Quiénes están sujetos al SNIP?

4. ¿Quienes conforman el SNIP?

5. ¿Qué es un Proyecto de Inversión Pública?

6. ¿Todos los gobiernos regionales y locales están en el SNIP?

7. ¿Qué debe hacer un gobierno local para estar en el SNIP si aún no lo está?

8. ¿En qué contribuye el SNIP al buen desempeño de los gobiernos locales?

9. ¿Cómo se vincula el SNIP con el presupuesto participativo?

10. ¿Cuales son las Fases y el ciclo de los Proyectos en el SNIP?

11. ¿Qué es SNIPNet?

12. ¿Qué es el Portal de Aplicativos Informáticos?

Introducción

A pesar de los gastos de inversión que el Estado realiza año a año, aún existen grandes brechas por atender tanto en la mejora del nivel de vida de la población; como en infraestructura. El gasto público no siempre es eficaz y las personas no necesariamente ven satisfechas sus necesidades ni perciben mejoras en su nivel de vida.

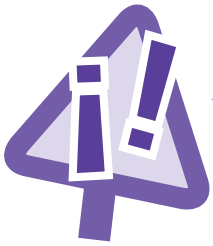
En este marco, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) intenta mejorar la calidad de los proyectos de inversión pública que se desarrollan y sobre todo que estos resuelvan los problemas de la gente, mejorando su situación y su entorno. En este sentido, este sistema no debería ser entendido como un obstáculo para la ejecución de obras; sino por el contrario, como un instrumento para mejorar la calidad de la inversión pública. El correcto uso de este sistema permitirá utilizar los recursos públicos de acuerdo con las necesidades de la población y ésta a su vez sentirá que sus autoridades han identificado correctamente sus necesidades y que las resuelven a través de proyectos efectivos de inversión pública.

En esa medida, esta sección del presente módulo explica los aspectos fundamentales del funcionamiento de este sistema, que establece que todo proyecto de inversión pública obedece a un ciclo con ciertas características y etapas, para lo cual existe una metodología específica para su identificación, formulación, ejecución y evaluación.

II Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP

1. ¿Por qué se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP?

Durante muchos años fue común que las entidades públicas pasen directamente de la idea de un proyecto a la ejecución de la obra, sin expedientes técnicos sólidos que hayan sido producto de estudios rigurosos; por ello, los resultados que se obtenían con frecuencia con estos proyectos, no resolvían los problemas de la población, y no siempre contaban con recursos para su operación y mantenimiento posterior.



De esa manera se usaban ineficientemente los escasos recursos públicos destinados a la inversión.

Ante esta situación, y sabiendo que los recursos disponibles para la inversión pública son limitados, se creó el SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA – SNIP a través de la Ley N° 27293[12], que establece que las entidades públicas encargadas de ejecutar proyectos de inversión pública, deben aplicar una serie de principios, procesos, metodologías y normas técnicas que permitan optimizar el uso de los recursos públicos.

12 Publicada en el diario oficial el 28 de junio del 2000.

2. ¿Qué es el SNIP?

Podemos definir al SNIP como uno de los sistemas administrativos del Estado que deben observar y cumplir obligatoriamente todos los niveles de gobierno. Su objetivo es optimizar el uso de los recursos públicos destinados a inversión, promoviendo el desarrollo de una "cultura de proyectos"[13]. Asimismo, a partir del 01 de enero de 2007, de acuerdo a la Ley N° 28802[14], el SNIP se ha descentralizado porque ahora cada nivel de gobierno evalúa y declara la viabilidad de sus proyectos.

El SNIP no prioriza los proyectos, sino promueve la generación de una cartera o banco de proyectos de calidad[15] de acuerdo a su nivel de rentabilidad y beneficio social. Y son las autoridades de cada sector, de cada nivel de gobierno o sus instancias de gestión quienes definen qué y cuándo se ejecuta cada proyecto declarado viable en el marco del SNIP.

3. ¿Quiénes están sujetos al SNIP?

Están sujetas al SNIP todas las entidades y empresas del Sector Público No Financiero que ejecuten proyectos de inversión con recursos públicos.

Por lo tanto, están sujetos al SNIP:

Los Ministerios y sus órganos desconcentrados.
Los Organismos Constitucionalmente Autónomos.
Los Gobiernos Regionales, sus empresas y entidades adscritas.
Los Gobiernos Locales, sus empresas y entidades adscritas a éstos (no todos los municipios están sujetos al SNIP en base a ciertas reglas).

13 Definición utilizada por el MEF. Mayor detalle en http://www.mef.gob.pe/DGPM/acerca_snip.php
14 Publicada en el diario oficial el 21 de julio de 2006.
15 El Banco de Proyectos contiene el registro de todos los Proyectos de Inversión Pública para los que se haya elaborado perfil, estudio de prefactibilidad o estudio de factibilidad y contempla los mecanismos de calificación requeridos en la fase de Preinversión, teniendo una vigencia de tres años.

Las Empresas del Estado, de derecho público o privado, y las empresas mixtas en las cuales el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado.
Los órganos reguladores y supervisores y, en general, los organismos y las dependencias del Estado que ejecuten Proyectos de Inversión Pública.
Las Universidades Nacionales.

También se aplican las normas del SNIP a:

Cualquier otra entidad del Sector Público no financiero, sin importar su denominación y oportunidad de creación.
Los proyectos del sector privado cuando después de la ejecución, los gastos adicionales de operación y mantenimiento de carácter permanente deban ser asumidos por una entidad del Sector Público sujeta al SNIP.
Los proyectos de las municipalidades no sujetas al SNIP cuando, después de la ejecución, los gastos permanentes de operación y mantenimiento deban ser asumidos por una entidad del Sector Público sujeta al SNIP, con cargo a su presupuesto institucional.

Lo que NO es el SNIP:	Lo que SI es el SNIP:
El SNIP NO es el Ministerio de Economía y Finanzas, no es una institución.	Es un Sistema Administrativo del Estado que incluye la participación de distintos actores de cualquier entidad que ejecute proyectos de inversión pública.
El SNIP NO asigna recursos para la ejecución de proyectos.	Es un sistema que certifica la calidad de los proyectos de inversión pública, para lo cual establece una serie de principios, procesos, normas técnicas y metodologías.

El SNIP NO prioriza proyectos.	Promueve la generación de una cartera de proyectos de calidad de acuerdo a su nivel de rentabilidad y beneficio social.

4. ¿Quienes conforman el SNIP?

Conforman el SNIP:

Las Unidades Formuladoras -UF	Pueden ser cualquier dependencia de la entidad o empresa del sector público (previamente registradas en el Banco de Proyectos).
Las Unidades Ejecutoras –UE	Pueden ser cualquier órgano o dependencia de las entidades, con capacidad para ejecutar los Proyectos de Inversión Pública de acuerdo a la normatividad presupuestal vigente. No requieren su inscripción en el Banco de Proyectos.
Las Oficinas de Programación de Inversiones – OPI	Son los órganos técnicos del SNIP en cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local. No pueden ser los mismos órganos encargados de la formulación o ejecución de Proyectos.
Los Órganos Resolutivos	Son las máximas autoridades ejecutivas en cada sector, Gobierno Regional (Presidente Regional) o Gobierno Local (Alcalde).
La Dirección General de Programación Multianual (DGPM) del Sector Público	Es la Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas a la que se la ha atribuido la condición de máxima autoridad técnico normativa del SNIP.

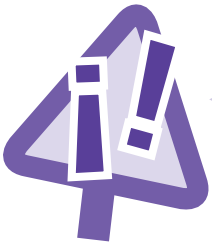
El MEF, a través de la DGPM, es el ente rector del SNIP y sólo interviene en el proceso de obtención de viabilidad cuando el proyecto va a ser financiado con recursos de endeudamiento o que requieran aval o garantía del Estado a través del Gobierno Nacional.

5. ¿Qué es un Proyecto de Inversión Pública?

Proyecto de Inversión Pública

Es todo conjunto de acciones o actividades, con un inicio y fin determinados, empleando recursos públicos limitados, para conseguir objetivos a corto, mediano o largo plazo, los mismos que no podrían realizarse a través del empleo cotidiano o corriente de los recursos estatales.

Finalidad → Crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o la provisión de bienes y servicios de una Entidad.



Los beneficios de un Proyecto de Inversión Pública se generan durante la vida útil del Proyecto, independientemente de otros proyectos.

Un Proyecto de Inversión Pública debe constituir la solución a un problema vinculado a los fines, objetivos, competencias y funciones de una entidad.

Por ejemplo, contrariamente a lo que comúnmente se piensa, construir un aula no es un PIP por sí mismo, puesto que un PIP involucraría el poner en operatividad el servicio a brindar. Es decir, además del aula, el Proyecto debería prever un profesor, carpetas y todo lo que sea necesario para brindar el servicio de educación.

Diferencia entre un PIP y una actividad

Proyecto de inversión	Actividad
Tiene una intervención limitada en el tiempo.	Tiene una intervención a lo largo del tiempo.
Tiene un determinado objetivo y se realiza una sola vez.	Tiene un determinado objetivo pero es permanente.

¿Qué tareas implica la realización de un PIP?

Un PIP implica un grupo de tareas que comprometen:

Recursos *(hombres, máquinas, información, etc.)*

Acciones y productos durante un periodo determinado de tiempo (días, meses, años, etc.) y en una zona en particular (un barrio, municipio, departamento, región, etc.).

6. ¿Todos los gobiernos regionales y locales están en el SNIP?

De acuerdo a la Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública Ley N° 27293[16], la incorporación de los Gobiernos Locales al SNIP se realiza de manera progresiva de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas. En cambio, los gobiernos regionales sí se encuentran todos bajo el SNIP.

Actualmente, existen 812 gobiernos locales inscritos en el SNIP. Esta incorporación se ha dado tanto de manera obligatoria como de manera voluntaria. En el caso de la incorporación obligatoria, ésta se realizó en atención principalmente a:

a) Normativa de la DGPM de incorporación obligatoria a un listado de gobiernos locales preseleccionados[17].

b) Gobiernos Locales que formulaban uno o más proyectos cuyo monto total individual se encontraba por encima de S/.750,000.

Para los demás gobiernos locales, la incorporación se ha realizado de manera voluntaria.

7. ¿Qué debe hacer un gobierno local para estar en el SNIP si aún no lo está y desea hacerlo?

El MEF ha ido incorporando a los gobiernos locales y gobiernos regionales progresivamente al SNIP, sin embargo aun hay gobiernos locales que no están en el sistema, frecuentemente por su reducido tamaño o disponibilidad de montos de inversión.

No obstante, si un gobierno local desea incorporarse de forma voluntaria al SNIP debe:

(i) contar con un Acuerdo del Concejo Municipal donde declara su incorporación voluntaria al SNIP

(ii) tener acceso a Internet

16 Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de junio de 2000; modificada por las Leyes Nos. 28522 y 28802, publicadas en el Diario Oficial "El Peruano" el 25 de mayo de 2005 y el 21 de julio de 2006, respectivamente y por los Decreto Legislativo Nos. 1005 y 1091, publicados en el Diario Oficial "El Peruano" el 3 de mayo de 2008 y el 21 de junio de 2008, respectivamente.

17 Directiva No. 004-2003-EF/68.01 publicada el 9 de setiembre de 2003.

(iii) tener trabajadores capacitados en proyectos de inversión pública

(iv) comprometerse a apoyar la generación y fortalecimiento de capacidades para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública al personal a cargo del sistema.

Una vez obtenido el compromiso correspondiente, solicitan a la DGPM, la incorporación al Sistema adjuntando los formatos respectivos, que señalan los pasos para la inscripción de la Unidad Formuladora en el Banco de Proyecto, así como el perfil del responsable de la Oficina de Programación e Inversiones.

El costo que la institución debe asumir por su incorporación al sistema, es básicamente, aquel que le demande el cumplimiento de los requisitos:

- ⇨ Asignar las funciones de formulación y evaluación de proyectos entre sus oficinas existentes.
- ⇨ El costo de la elaboración de los perfiles.
- ⇨ El tiempo que requiere evaluar dicho proyecto.

En esa medida, los costos de incorporación al SNIP son mínimos, si consideramos los grandes beneficios que obtendrá el municipio por el manejo de proyectos socialmente rentables.

8. ¿En qué contribuye el SNIP al buen desempeño de los gobiernos locales?

Entre los principales beneficios que obtienen las entidades que se encuentran incorporadas al SNIP, podemos señalar los siguientes:

Los proyectos son formulados como verdaderas soluciones a los problemas, es decir, tienen una alta rentabilidad social.

La evaluación técnica realizada al perfil del proyecto permite a las autoridades tener un respaldo en sus decisiones.

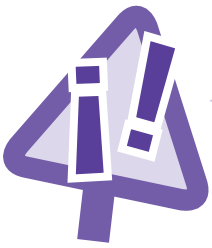
No se pierde autonomía, se gana seguridad en los efectos del gasto de inversión. Se cuenta con el apoyo especializado de las oficinas de proyectos de inversión del gobierno municipal así como de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se puede acceder a otras fuentes de financiamiento tales como endeudamiento externo o cooperación técnica internacional.

9. ¿Cómo se vincula el SNIP con el Presupuesto Participativo?

El Presupuesto Público (nacional, regional y municipal) es una herramienta de gestión pública que estructura equilibradamente los ingresos y gastos para responder a los objetivos del desarrollo nacional, regional y local, tomando en cuenta las competencias y funciones en los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, los ingresos no son suficientes para realizar todas las actividades que quisiéramos llevar adelante, por ello es necesario priorizar.

Cuando nos referimos al Presupuesto Participativo, hablamos de un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, con los representantes de las organizaciones de la población debidamente acreditadas, definen en conjunto qué quieren lograr, cómo y en qué proyecto de inversión se van a orientar los recursos.



Para esto, debemos tener en cuenta la visión de futuro y los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) del distrito, provincia o región, pero principalmente los programas y proyectos identificados como importantes en el PDC, y que deben concretarse gradualmente cada año.

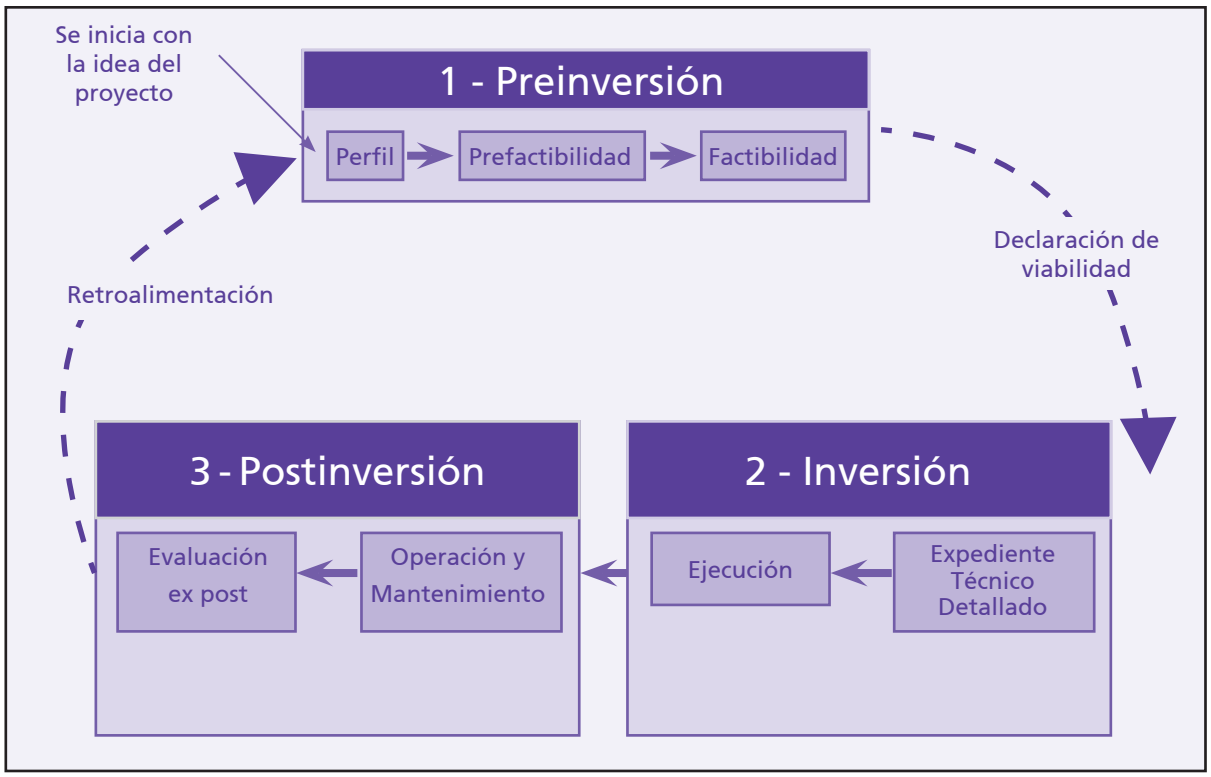
En esa medida, si el gobierno local se encuentra bajo el SNIP, es recomendable que el presupuesto participativo se trabaje y priorice proyectos de inversión pública que tengan la viabilidad aprobada en el marco del SNIP para que puedan ejecutarse con mayor rapidez.

10. ¿Cuales son las fases y el ciclo de los proyectos en el SNIP?

El PIP pasa por un proceso denominado "CICLO DEL PROYECTO".

El Ciclo del Proyecto es la secuencia que debe seguir todo PIP dentro del SNIP.

Este ciclo comprende tres fases: PRE INVERSIÓN, INVERSIÓN y POSTINVERSIÓN.



Fuente: Guía de Orientación No.1, Proyecto Prodes 2005.

Tengamos presente que no es posible pasar de la fase de Pre Inversión a la fase de Inversión si no se cuenta con la Declaración de Viabilidad, es decir la declaración de que le es posible continuar con el ejecución del PIP.

a. Fase de Pre Inversión

En la etapa de la Pre Inversión se estudian las mejores condiciones de financiamiento, se decide qué estructura financiera genera más ganancias adicionales al proyecto (con qué banco vamos a trabajar, qué instrumentos se utilizarán, etc.).

Objetivo de la Fase de Pre Inversión → Evaluar la conveniencia de realizar un PIP en particular. Esta evaluación nos permite determinar su pertinencia, rentabilidad social y sostenibilidad, los cuales son los criterios que sustentan la declaración de viabilidad.

Es importante tener en cuenta que previamente a la formulación de un PIP, la Unidad Formuladora verifica en el Banco de Proyectos que no exista un PIP registrado con los mismos objetivos, beneficiarios, localización geográfica y componentes, al que se pretende formular.

La fase de Pre Inversión comprende tres niveles de estudio:

1. ELABORACIÓN DEL PERFIL

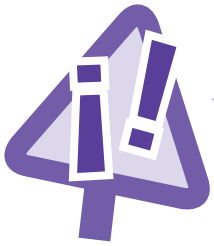
Es la primera etapa de la Fase de Preinversión. Tiene como objetivo principal la identificación del problema que ocasiona la necesidad de elaborar un PIP. Junto con el problema se identifican las causas, los objetivos del proyecto, las alternativas de solución del problema, así como una evaluación preliminar de dichas alternativas. Este estudio se desarrolla sobre la base de la mejor información secundaria y preliminar disponible. Sin embargo, si el PIP se declarará viable con este nivel de estudio, debe utilizarse información primaria. La elaboración del Perfil es obligatoria.

2. ELABORACIÓN DEL ESTUDIO DE PREFACTIBILIDAD

Una vez aprobado el estudio de Perfil, de ser necesario, se lleva a cabo el estudio de Prefactibilidad, que tiene el Objetivo principal de acotar las alternativas identificadas en el estudio de Perfil, sobre la base de un mayor detalle en la información. En este estudio se precisa con mayor detalle los costos y beneficios del proyecto, se analizan diversas opciones: tamaño del proyecto, selección de tecnologías a utilizar, ubicación del proyecto, volumen y momento de inversiones.

3. REALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD

Una vez determinadas las mejores alternativas en el estudio de Prefactibilidad, si se requiere, se procede a realizar el estudio de Factibilidad de la mejor alternativa seleccionada. Se profundiza el estudio de mercado (encuestas con los clientes potenciales); se establece la estrategia del proyecto (diseño). Se definen con mayor detalle los costos, ingresos, localización de planta, tamaño de la inversión, canales de distribución, canales de plantas, la tecnología, el calendario de ejecución, la puesta en marcha y el lanzamiento, así como la organización, la gestión y el análisis financiero.



La fase de preinversión culmina con la declaratoria de viabilidad del PIP.

En cada uno de los estudios de preinversión se busca mejorar la calidad de la información proveniente del estudio anterior a fin de reducir el riesgo en la decisión de inversión.

Para que la OPI declare la viabilidad de un PIP, se deben respetar los niveles de estudio siguientes:

Debe elaborarse como mínimo un estudio de Perfil

Si el monto de inversión del PIP es menor a S/. 1.2 millones, se requiere un Perfil Simplicado (Formato SNIP 4). La viabilidad la otorga la Oficina de Promoción e Inversiones (OPI) del nivel de gobierno al que corresponde el proyecto, ya sea gobierno local o regional.

Si el monto de inversión del PIP es mayor a S/. 1.2 millones y menor de S/. 6 millones, se requiere un perfil (Anexo SNIP 5A). La viabilidad la otorga la OPI del nivel de gobierno al que corresponde el proyecto, ya sea gobierno local o regional.

Si el PIP tendrá otros niveles de estudio, el perfil se elabora de acuerdo a contenidos mínimos (Anexo 5B). Estos contenidos se refieren a un resumen ejecutivo del PIP, aspectos generales, identificación y su formulación y evaluación, como se detalla en el anexo mencionado. La viabilidad la otorga la OPI del nivel de gobierno al que corresponde el proyecto, ya sea gobierno local o regional.

Debe elaborarse como mínimo un estudio de Prefactibilidad

Para los PIP cuyo monto de inversión a precio de mercado sea desde S/. 6 millones hasta S/. 10 millones. La viabilidad otorga la OPI del nivel de gobierno al que corresponde el proyecto.

Debe elaborarse como mínimo un estudio de Factibilidad

Para los PIP cuyo monto de inversión a precios de mercado sea mayor a S/. 10 millones. La viabilidad la otorga la OPI del nivel de gobierno al que corresponde el proyecto, ya sea gobierno local o regional. No obstante, si compromete recursos provenientes de endeudamiento externo, la viabilidad es otorgada por la Dirección General de Programación Multinanual del MEF.

Pasos a seguir en la fase de Preinversión el país?

PASO 1: Elaboración de estudios de Preinversión

Como ya se ha mencionado, la Fase de Preinversión comprende la elaboración de los estudios de Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad de cada uno de los PIP.

Los estudios de Preinversión deberán ser elaborados siguiendo:

los Contenidos Mínimos (Anexo SNIP - 05A, 05B, 06 y 07), que son obligatorios
los Parámetros de Formulación (Anexo SNIP -08)
los Parámetros de Evaluación (Anexo SNIP - 09)

Asimismo, si una entidad del Gobierno Nacional o un Gobierno Regional va a formular algún proyecto de inversión pública de competencia municipal exclusiva, deben celebrar un convenio con el municipio en el que se ejecutará el proyecto de acuerdo al Anexo SNIP 13. Todos estos formatos se encuentran en la página web http://www.mef.gob.pe/DGPM/indexdirectiva.php.

PASO 2: Registro del PIP en el Banco de Proyectos

Una vez terminada la elaboración de un estudio de Preinversión, la Unidad Formuladora debe registrar el Proyecto en el Banco de Proyectos, como requisito previo a la evaluación de dicho estudio. Este registro se realiza en una Ficha de Registro (Formato SNIP - 03).

Al registrar el perfil, el Banco de Proyectos genera un código de identificación único que permitirá el seguimiento y evaluación del PIP durante todas sus fases. El Banco de Proyectos contiene el registro de todos los PIP para los que se haya elaborado estudio de Perfil, Prefactibilidad o Factibilidad y registra la evaluación del proyecto durante la fase de Preinversión. No obstante, lo que figura en el Banco de Proyectos es sólo un resumen del Proyecto.

PASO 3: Registro del PIP en el Banco de Proyectos

Una vez registrado el PIP en el Banco de Proyectos, la Unidad Formuladora debe remitir a la OPI correspondiente el estudio de Preinversión junto con la Ficha de Registro.

La OPI cuenta con un plazo para la evaluación de los estudios de Preinversión, luego del cual emitirá un Informe Técnico, con los siguientes posibles resultados:

- Declara la viabilidad del PIP.
- Remite la aprobación a la Unidad Formuladora para que inicie el siguiente nivel de estudio de Preinversión.
- Observa el estudio de Preinversión y lo remite a la Unidad Formuladora (junto con la lista de observaciones) para que ésta realice las modificaciones del caso.
- Rechaza el estudio de Preinversión.
- Cuando el PIP va a ser financiado con endeudamiento, la OPI-GN aprueba el estudio y lo remite a la DGPM para la Declaración de Viabilidad.

PASO 4: Declaración de Viabilidad

Para solicitar la Declaración de Viabilidad es necesario que un PIP tenga todos los estudios requeridos aprobados. Una vez que se han concluido los estudios de Preinversión, un PIP es declarado viable cuando éstos han demostrado que el Proyecto es:

- Socialmente Rentable, es decir, que se ha probado que los beneficios sociales son mayores a los costos de llevar adelante el Proyecto.
- Sostenible, ya que cuenta con los recursos suficientes para cubrir su operación y mantenimiento.
- Compatible con las políticas sectoriales, dado que la solución propuesta se ha enmarcado en las políticas respectivas.

b. Fase de Pre Inversión

Comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto. En esta etapa se lleva a cabo el calendario de inversiones previamente establecido. Un PIP ingresa en la fase de inversión luego de ser declarado viable.

La ejecución de un PIP sólo deberá iniciarse si el estudio definitivo o expediente técnico detallado no presenta variaciones que puedan alterar la viabilidad del proyecto, o si los presentara, la OPI respectiva o la DGPM, según corresponda, ha verificado la viabilidad del proyecto.

La fase de inversión culmina luego de que el PIP ha sido totalmente ejecutado, luego de lo cual la Unidad Ejecutora debe elaborar el Informe sobre el cierre del PIP y su transferencia, cuando corresponda, y remitirlo a su OPI institucional. Recibido el Informe sobre el cierre del PIP, la OPI institucional lo registra en el Banco de Proyectos.

c. Fase de Pre Inversión

Comprende los procesos de control y evaluación ex post de la inversión. La fase de postinversión comprende la operación y mantenimiento del PIP ejecutado, así como la evaluación ex post.

Las UE son las responsables por las evaluaciones ex post de los PIP que ejecutan. La DGPM está facultada para determinar en qué casos se requerirán dichas evaluaciones, la metodología a seguir y el requisito de que sea efectuada o no por una agencia independiente; los resultados de las evaluaciones deben ser enviadas a esta instancia del MEF.

La evaluación ex post es el proceso para determinar sistemática y objetivamente la eficiencia, eficacia e impacto de todas las acciones desarrolladas para alcanzar los objetivos planteados en el PIP.

En los PIP cuya viabilidad ha sido declarada sobre la base de un perfil, la evaluación ex post la puede realizar una agencia independiente o un órgano distinto de la UE que pertenezca al propio sector, gobierno regional o local, sobre una muestra representativa de los PIP cuya ejecución haya finalizado. En el caso de los PIP cuya viabilidad ha sido declarada sobre la base de un estudio de Prefactibilidad, la evaluación ex post se deberá realizar a una muestra representativa del total de los PIP cuya ejecución haya finalizado. Dicha evaluación se realiza a través de una agencia independiente.

Todos los PIP cuya viabilidad ha sido declarada sobre la base de un estudio de Factibilidad, requieren que la evaluación ex post sea realizada por la UE a través de una agencia independiente. Los Términos de Referencia de esta evaluación ex post requieren el visto bueno de la OPI que declaró su viabilidad, o de la OPI funcionalmente responsable y de la DGPM cuando se trata de los PIP declarados viables.

En todos los casos, el estudio de evaluación ex post de un PIP no se considera terminado hasta que la DGPM otorge la conformidad a la evaluación efectuada. La DGPM detallará las condiciones bajo las cuales deberán desarrollarse dichas evaluaciones.

11. ¿Qué es SNIPNet?

Es el conjunto de todos los aplicativos informáticos, herramientas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Usa tecnología Internet/Intranet/Extranet orientado al servicio del sector público.

Este sistema entró en funcionamiento en diciembre del año 2000, y fue pionero a nivel nacional y en la región andina en el uso de esta tecnología para este tipo de soluciones (Gobierno Electrónico). Está compuesto por la Intranet del Banco de Proyectos, el Portal del Banco de Proyectos y el Sistema Operativo de Seguimiento. Como herramienta de soporte pone a disposición de los usuarios un aplicativo del sistema de información geográfico del MEF para apoyar la formulación y evaluación de proyectos.

Sistemas Administrativos

III. Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

Contenido

1. ¿Qué es el Plan Anual de Contrataciones?

2. ¿Qué es el expediente de contratación?

3. ¿Qué es el Comité Especial?

4. ¿Qué es el Sistema Electrónico o de Contrataciones del Estado - SEACE?

Introducción

En esta sección se presenta las pautas básicas a tomar en cuenta sobre el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, es decir el sistema que comprende la normativa, procedimientos y procesos bajo los cuales se realiza toda compra o adquisición en las entidades públicas. El documento normativo a tomar en cuenta en todo momento ante dudas en estos procesos es la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Legislativo No. 1017[18] y su Reglamento[19].

El ente rector en este tema es el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE). La página web de esta entidad http://www.osce.gob.pe/ cuenta con un centro de consultas sobre contrataciones y adquisiciones del Estado para las diversas entidades públicas. Cabe indicar que cualquier adquisición de bienes, servicios o contratación de obras tiene que sujetarse estrictamente al procedimiento que establece la mencionada Ley.

18 Publicado en el diario oficial el 4 de junio de 2008.
19 Decreto Supremo N° 184-2008-EF, publicado en el diario oficial el 1 de enero de 2009.

III Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

1. ¿Qué es el Plan Anual de Contrataciones - PAC?

El Plan Anual de Contrataciones comprende todas las contrataciones de bienes, servicios y obras que se requerirán durante el año fiscal, con independencia del régimen que las regule o fuente de financiamiento; así como de los montos estimados y tipos de procesos de selección previstos.

Los montos estimados a ser ejecutados durante el año fiscal correspondiente deberán estar comprendidos en el presupuesto institucional de la elaboración. Para la elaboración del PAC se establece un cuadro de necesidades donde las áreas usuarias solicitan bienes, servicios u obras.

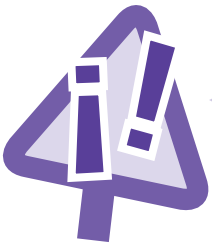
Luego de aprobado el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA), se aprueba el PAC que materializa la programación de compras de bienes y servicios en el año, registrando los tipos de procesos de selección con fecha estimada de convocatoria.

El PAC se modifica cuando:

- Ha sido necesario realizar inclusiones o exclusiones
- El valor referencial varía en 25% y se cambia el tipo de proceso de selección

2. ¿Qué es el expediente de contratación?

De acuerdo al artículo 7° de la Ley de Contrataciones del Estado, el expediente de contratación contiene todas las actuaciones del proceso de contratación, desde el requerimiento del área usuaria hasta la culminación del contrato, debiendo incluir las ofertas no ganadoras.



El expediente queda bajo custodia del órgano encargado de las contrataciones.

La finalidad del expediente de contratación es:

Cumplimiento de metas y objetivos de las áreas usuarias.
Aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y celeridad.
Abastecimiento oportuno de las necesidades de las áreas usuarias del bien o servicio de la entidad, es decir, el área que solicita la contratación.
Maximizar el valor del dinero.

El contenido mínimo inicial del expediente comprende:

REQUERIMIENTO

Para efectuar el requerimiento el usuario debe solicitar formalmente el bien, servicio u obra y señalar la finalidad de la adquisición. Este requerimiento debe ir acompañado de las características, condiciones obligatorias, aspectos técnicos y contractuales. Asimismo, se tiene que verificar uso de Reglamentos Sectoriales y Normas Técnicas Peruanas (INDECOPI).

ESTUDIO DE POSIBILIDADES

Para:

Determinar la existencia de pluralidad de potenciales proveedores y la posibilidad de distribuir la buena pro.

Determina rla existencia de pluralidad de marcas y de bienes sustitutos con mejor relación calidad – precio.

Determinar la pertinencia de ajustar el requerimiento y los aspectos que pueden ser evaluados.

VALOR REFERENCIAL

Para la determinación del valor referencial a comprar las fuentes pueden ser: cotizaciones, estructuras de costos, catálogos, precios históricos, precios del Sistema Electrónico o de Contrataciones del Estado - SEACE. Este valor debe reflejar el valor del mercado, utilizando mínimo dos fuentes, salvo que sea imposible conseguirlas, lo que debe sustentarse.

DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La Oficina de Presupuesto debe otorgar la certificación por el año fiscal donde se produce la convocatoria y una constancia de que el gasto será considerado en la programación del año fiscal que corresponda. Asimismo, se requiere precisión cuando el devengado se producirá en un año fiscal distinto a aquel en que se produce la convocatoria.

TIPOS DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN

El tipo de proceso de contratación puede ser[20]:

Licitación Pública	Se convoca para la contratación de bienes, suministros y obras.
Concurso Público	Se convoca para la contratación de servicios de toda naturaleza.

20 Capítulo II de la Ley de Contrataciones del Estado.

Adjudicación Directa	Se aplica para las contrataciones que realice la entidad dentro de los márgenes que establece la Ley de Presupuesto del Sector Público, que están referidos al costo del servicio o bien que será contratado.
Adjudicación de Menor Cuantía	Se aplica a las contrataciones que realice la entidad, cuyo monto sea inferior a la décima parte del límite mínimo establecido por la Ley de Presupuesto del Sector Público para los casos de licitación pública y concurso público.

Está prohibido fraccionar la contratación de bienes, de servicios y la ejecución de obras con el objeto de modificar el tipo de proceso de selección que le corresponda. La contratación de bienes o servicios de carácter permanente, cuya provisión se requiera de manera continua o periódica, se realizará por períodos no menores a 1 año.

MODALIDAD DE SELECCIÓN

En cuanto a las modalidades de selección, se pueden dar las siguientes:

Subasta inversa	Es la modalidad de selección por la cual una entidad realiza la contratación de bienes y servicio comunes a través de una convocatoria pública, y en la cual el postor ganador será aquel que oferte el menor precio por los bienes o servicios objeto de la convocatoria. La subasta inversa se puede realizar de manera presencia o electrónica.

Concurso Público	Bajo esta modalidad se selecciona a aquellos proveedores a los que las entidades deberán contratar los bienes y servicios que requieran y que son ofertados a través de un catálogo electrónico de Convenios Marco. La normativa del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) regula que tipo de bienes se puede comprar bajo esta modalidad.

SISTEMAS DE CONTRATACIÓN

Los sistemas de contratación son:

Sistema a suma alzada	Ocurre cuando el postor formula su propuesta por un monto fijo integral por un determinado plazo de ejecución, aplicable cuando las cantidades, magnitudes y calidades de la prestación estén totalmente definidas en las especificaciones técnicas.
Sistema de precios unitarios, tarifas o porcentajes	El postor formula su propuesta ofertando precios unitarios en función de las cantidades referenciales contenidas en las bases y que se valorizan en relación a su ejecución real y por un determinado plazo de ejecución. Es aplicable cuando la naturaleza de la prestación no permite conocer con exactitud o precisión las cantidades o magnitudes requeridas.
Esquema mixto de suma alzada y precios unitarios	Se puede optar por este esquema si en el expediente técnico uno o varios componentes técnicos corresponder a magnitudes no definidas con precisión, los que podrán ser contratados bajo el esquema de precios unitarios, en tanto, los componentes cuyas cantidades estén totalmente definidos serán contratados bajo el esquema de suma alzada.

MODALIDADES DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

Las modalidades de ejecución contractual son:

Modalidades	Si el postor debe:
Llave en mano	Ofertar en conjunto la construcción, equipamiento y montaje hasta la puesta en servicio de determinada obra, y de ser el caso la elaboración del expediente técnico. En el caso de contratación de bienes el postor oferta, además de éstos, su instalación y puesta en funcionamiento.
Concurso oferta	Ofertar la elaboración del Expediente Técnico, ejecución de la obra y, de ser el caso el terreno. Esta modalidad sólo puede aplicarse en la ejecución de obras que se convoquen bajo el sistema a suma alzada y siempre que el valor referencia corresponda a una Licitación Pública. Para la ejecución de la obra es requisito previo la presentación y aprobación del expediente técnico por el íntegro de la obra.

3. ¿Qué es el Comité Especial?

El Comité Especial es aquel que llevará adelante el proceso de selección. El Presidente Regional o el alcalde o el funcionario a quien se hubiera delegado esta atribución, designará por escrito a los integrantes titulares y suplentes del Comité Especial. La decisión tiene que ser notificada a cada uno de los miembros. También es posible designar la participación de expertos independientes que pueden ser personas jurídicas o naturales.

En el caso que la persona jurídica provenga del sector privado, ésta deberá tener como giro principal de su negocio aquél vinculado con el objeto de la convocatoria.

¿Quiénes están impedidos para ser miembros del Comité Especial?

Se encuentran impedidos de formar parte del Comité:

- El Titular de la Entidad.
- Todos los funcionarios que tengan atribuciones de control o fiscalización tales como regidores, consejeros regionales, directores de empresas, auditores, entre otros, salvo que el Órgano de Control Institucional de la Entidad sea el área usuaria.
- Los funcionarios que por delegación hayan aprobado el Expediente de Contratación, designado el Comité Especial, aprobado las Bases o tengan facultades para resolver el recurso de apelación.
- Los funcionarios que hayan sido sancionados por su actuación como integrantes de un Comité Especial.

Estas son las principales competencias del Comité Especial:

Consultar los alcances de la información proporcionada en el Expediente de Contratación y sugerir las modificaciones que considere pertinentes.

Elaborar las bases
Convocar el proceso
Absolver las consultas y observaciones
Integrar las bases
Evaluar las propuestas
Adjudicar la Buena Pro
Declarar desierto el proceso
Todo acto necesario para el desarrollo del proceso de selección hasta el consentimiento de la Buena Pro.

4. ¿Qué es el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE?

El SEACE es el sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas.

Todas las entidades están obligadas a utilizar el SEACE, considerando la infraestructura y condiciones tecnológicas que éstas posean. Los actos realizados por medio del SEACE que cumplan con las disposiciones vigentes poseen la misma validez y eficacia que los actos realizados por medios manuales, pudiéndolos sustituir para todos los efectos legales.

Bibliografía

1. Arias, Luis Alberto y Carlos Casas (2010). "Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal". Documentos de debate. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
2. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009). "La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria". Documentos de Debate No. 1. Documento elaborado por INDE Consultores. Marzo 2009.
3. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. Texto concordado. Abril 2009.
4. Ministerio de Economía y Finanzas. Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica. 2008, Lima Perú.
5. Ministerio de Economía y Finanzas. "Implementación de Reglas fiscales para los Gobiernos Regionales y Locales". Boletín de Transparencia Fiscal- Informe Especial. Lima.
6. Ministerio de Economía y Finanzas y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. 2009. "Acercándonos al Presupuesto por Resultados". Cartilla informativa
7. Proyecto USAID/Perú Prodescentralización. Guía de Presupuesto Participativo con enfoque de Resultados, Mayo 2010.
8. Proyecto USAID/Perú Prodescentralización y Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Seminario Taller Aplicación de la Normativa de Contrataciones. Guía del Participante 2010 (Material sin publicar).
9. Proyecto USAID/Perú Prodescentralización. Módulo de Gestión y Presupuesto por Resultados 2010 (Material sin publicar).
10. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Guía de Orientación. Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Agosto 2010.
11. REMURPE (2006). "Manual de Gestión Moderna de Municipalidades Rurales", *Red de Municipalidades Rurales en el Perú*.