

LA "PROYECTIZACIÓN" DEL DESARROLLO: LOS RETOS Y VIABILIDAD DEL SNIP EN UN CONTEXTO DE ALTA DEMANDA DE SOLUCIONES

GUILLERMO OVIEDO VELÁSQUEZ

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú
MPPM, University of Queensland
Grad. Cert. Hum. Res., Queensland University of Technology

RAFAEL MELGAREJO DÁVILA

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú
Maestría en Derecho Público, IDEC Universidad Francisco de Paula
Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Lima

SUMARIO:

I. Introducción.- II. Acerca de la Teoría de Proyectos.- III. Criterio de Evaluación: La Búsqueda de Eficiencia en el SNIP.- IV. Metodología de Evaluación: El Análisis Costo-Beneficio.- V. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).- VI. Retos del SNIP y Propuestas: 1. Pautas para la Ejecución eficiente de Proyectos; 2. Planificación y Desarrollo de Programas; 3. Celeridad en Procedimientos: Formatos Estandarizados.- VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Existe hoy en día una pronunciada tendencia mundial a utilizar proyectos como fuente de generación de soluciones, en tanto se asume que estos constituyen el mecanismo más efectivo para enfrentar los retos de un mundo cada vez más complejo y dinámico. En vista a dicho escenario, la sociedad por medio de técnicas y herramientas de análisis y ejecución, busca conocer las mejores opciones a considerar para ejecutar proyectos de manera eficiente. Pero la teoría alrededor de este influjo no solo se limita al diseño y evaluación de proyectos, sino también a su ejecución.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (en adelante "SNIP") fue creado con el objeto de emplear de manera eficiente los escasos recursos públicos destinados a la inversión mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. A la fecha, luego de casi siete de años de creado, aún existen corrientes de opinión que lo tildan de ineficaz debido a que los procedimientos de evaluación de los proyectos son percibidos como obstáculos para el oportuno gasto de recursos en la satisfacción de las demandas colectivas, sobretodo tomando en consideración la actual situación económica del país.

En el presente artículo se desarrolla el concepto de "proyectización" y su impacto en la sociedad moderna. Bajo este contexto, se exponen brevemente uno de los criterios y una de las metodologías de evaluación de proyectos más utilizados en la actualidad y su vinculación con aquellos criterios y metodologías que se describen en el ámbito normativo del SNIP para la evaluación de Proyectos de Inversión Pública (en adelante "PIP") de manera que se realice los fines de eficiencia económica en la etapa de preinversión. Finalmente, se identifican algunas deficiencias del SNIP y se proponen alternativas que permitan en mayor medida el cumplimiento de los fines para los cuales dicho sistema fue creado.

Así, a diferencia de las voces que claman por la eliminación del SNIP, nuestra propuesta gira en torno a fortalecer las actuales medidas, procesos, metodologías y herramientas que conforman dicho sistema, reclamando la operatividad inmediata de sistemas y organismos ya creados normativamente y que bien pueden aportar positivamente al desempeño del SNIP.

En nuestra opinión, las amenazas del SNIP no provienen de deficiencias en la estructura de las normas vigentes, sino en muchos casos de la falta de capacidades, no solo para hacer viable el citado

sistema, sino también por la falta de decisión política de llevar a cabo medidas complementarias necesarias para garantizar la efectividad del SNIP.

II. ACERCA DE LA TEORÍA DE PROYECTOS

La historia del ser humano viene acompañada necesariamente de su ímpetu por descubrir, encontrar respuestas y hasta retar al mundo que lo rodea. El mundo se ha transformado en gran medida por el emprendimiento de individuos y grupos que, buscando alcanzar un objetivo, han marcado un espacio en la historia por el logro de sus hazañas o el fracaso de sus emprendimientos.

Estas singulares acciones, buenas o malas, con impactos positivos o negativos, o ambos a la vez, han sido gestadas y llevadas a cabo a veces sin mayores razones, salvo por el deseo individual de consumarlos (imaginemos, por ejemplo, el Taj Mahal). En tal sentido, los proyectos han existido siempre en la historia de la humanidad, y si bien su concepción ha variado con los años, su carácter temporal, como actividad que supone un despliegue de esfuerzos limitados tanto en recursos como en tiempos en un determinado momento, se mantiene como su característica más saltante. Los proyectos son, por tanto, un fenómeno histórico y universal.

Desde los fines del siglo XX, la influencia de los proyectos sobre nuestras vidas viene cobrando mayores dimensiones. Se habla de "proyectización" de las organizaciones y, por ende, de la sociedad. Existe actualmente una fuerte tendencia de estructurar organizaciones basadas en la ejecución de proyectos, a fin de mantener de manera organizada todo el control de las evoluciones en una organización causado por el impacto de un mundo de rápidos y constantes cambios. En tal sentido, tradicionales esquemas funcionales de producción y organización de recursos, cuyo carácter de permanencia era un común denominador, ahora vienen dando paso a fórmulas de gestión y gobierno flexibles y versátiles, como es el inicio y ejecución de proyectos, considerando sobretudo el carácter temporal de los mismos que les permite adaptarse más eficientemente a los constantes cambios de nuestra sociedad.

Por otro lado, cada vez más existe un común denominador en los proyectos: los fines, reglas, técnicas y procedimientos forman un "núcleo duro" de la racionalidad de los mismos. Desde los años sesenta existe una fuerte corriente de estudio respecto a crear reglas, técnicas y herramientas con el propósito de administrar de mejor manera emprendimientos con miras a brindar soluciones. Esta corriente de pensamiento concibe a los proyectos como fenómenos posibles de gestarse en base a criterios universales; por ejemplo, el estándar de Gerencia de Proyectos, dado por el PMI (*Project Management Institute*), consagra una serie de reglas y técnicas que son empleadas a nivel mundial para la eficiente ejecución de proyectos. Piénsese cómo herramientas como el WBS (*Work Breakdown Structure*), CPM (*Critical Path Method*), EVM (*Earned Value Management*) entre otros, han demostrado ser de notoria utilidad en casos de mega, grandes, medianos y pequeños proyectos. Este fenómeno conlleva al estudio de proyectos desde una perspectiva disciplinaria, en la que particulares reglas de juego cobran protagonismo llegando a establecerse estándares para su evaluación y ejecución.¹

Es así que las posibles soluciones a problemas en cualquier organización actualmente se analizan como proyectos, en tanto ello implica necesariamente realizar evaluaciones previas y planificar la ejecución de la alternativa propuesta disponiendo recursos de una manera no tradicional. La necesidad de estimar y de actuar de manera eficiente son características de una mayor tendencia

¹ HODGSON, Danny y CIMIL, Svetlana. *Standards in modern management*. En: *Journal of Management Studies*, Oxford: Blackwell Publishing, May 2007, 443, explican el influjo del estándar de Gerencia de proyectos y el alcance del mismo como pseudo ciencia del área administrativa, en un estudio que plantea afirmaciones sobre el uso o empleo del estándar, en tanto alerta una creciente alienación de la racionalidad debido a que la concepción de proyectos bajo esquemas estandarizados conllevan a asumir supuestos únicos en todos los proyectos sin importar la complejidad y escala de los mismos.

generada por la implementación de proyectos para dar soluciones a los problemas, lo cual ha creado una cultura que, como hemos señalado, llega a influenciar en la configuración de las organizaciones, y hasta en la manera como estas se enfrentan a los avatares del mercado. En tal sentido, existe la enorme necesidad de establecer formas de trabajo que trasciendan el día a día o actividades cotidianas en las organizaciones.

Esta "cultura de la proyectización" no es ajena en países como USA, Australia, Canadá, entre otros, que han dispuesto normativas a fin de crear reglas uniformes para el uso de herramientas tanto en la evaluación como en la ejecución de proyectos. En el Perú, tales normativas se encuentran concentradas en un único sistema aplicable a todas las entidades del Estado, el SNIP, el cual, pese a sus recientes y saludables modificaciones, aún no ha logrado alcanzar los niveles de eficiencia que siguen experiencias similares en otros países, sobretudo por la falta de adecuados sistemas integrados de planeamiento y programación de proyectos.

Podríamos definir la "proyectización" como la influencia cada vez mayor del uso de proyectos y de metodologías asociadas a su evaluación y ejecución, para la implementación de emprendimientos temporales con miras a dar solución a un problema, transformando para ello estructuras clásicas de determinación del trabajo y despliegue de recursos.¹ Ello promueve una dinámica de trabajo orientada a la búsqueda de eficiencias y a la generación de resultados, razón por la cual el trasfondo de esta orientación viene acompañado de una inversión de tiempo significativo, debido a que el personal involucrado deberá cambiar la forma como concibe y estructura sus labores, para dar paso a un sistema basado en la planificación para enfrentar cambios y generar soluciones.²

Bajo esta perspectiva, una corriente actual que viene cobrando mucha notoriedad y que nace a partir del influjo de los proyectos, es la denominada "programificación" de organizaciones.⁴ Este concepto se refiere a la administración de una pluralidad de proyectos que tienen en común compartir el mismo objetivo. Los programas son la solución a un problema macro a través de la gestión de varios proyectos.

La visión macro de los programas genera mayores beneficios, pues las diversas demandas por satisfacer a través de proyectos que conforman un programa pueden ser evaluadas y administradas de manera más eficiente, en tanto un problema macro recibe propuestas de solución a partir de un análisis mucho más integral. Por ejemplo, en el caso de un programa de inversión, el análisis de provisión de soluciones de manera integral conllevaría a plantear un marco o contenido amplio e integral y concordado de acciones.³ Así, en un supuesto programa para mejora de las condiciones de vida, una concepción en base a la "programificación" de soluciones supondría asumir que la mejora en las condiciones de vida es una manifestación de diversos aspectos en sectores como educación, salud, empleo, entretenimiento, entre otros, lo que supone una concepción o planeamiento distinto que el previsto para un proyecto individual.

En otras palabras, lo que se busca es lograr eficiencias en la ejecución no de un solo proyecto, sino de un conjunto de proyectos que conforman el programa, generando mayores beneficios para la población.

¹ Ejemplos de esta fuerte corriente lo tenemos en el estudio de MIDLER C., *Projectification of the firm: The Renault Case*, Scandinavian Management Journal, Oxford, Pergamon, 1995, p. 11-4.

² LINDKIST, Lars, *Project Organization: Exploring its adoption properties*, International Journal of Project Management, New York, 2008, p. 26.

³ HARVEY, Maylor, TIM, Brady, COOKE-DAVIES, Perry y HODGSON, Damien, *From projectification to programification*, International Journal of Project Management, New York, Elsevier, 2006, p. 24.

⁴ La "programificación" a nivel del SNIP está contenida en la concepción de los programas de inversión. No obstante, la Directiva General del SNIP aprobada por Resolución Directoral N.º 009-2007-EF/68.01, otorga a los programas de inversión las mismas estándares mínimos de evaluación que para cualquier PIR como si se trataran de proyectos individuales.

III CRITERIO DE EVALUACIÓN: LA BÚSQUDA DE EFICIENCIAS EN EL SNIP

En estas líneas consideraremos las reglas particulares dispuestas para efectos de evaluar los denominados PIP's, esto es, aquellos proyectos que inciden sobre el interés público, no solo por el hecho de que se financian con fondos públicos, sino porque adicionalmente deben satisfacer intereses generales. El propósito es resaltar como los objetivos del sistema se materializan a través de la implementación de herramientas que permiten evaluar proyectos desde un punto de vista económico dando soporte a la toma de decisiones. En particular, nos vamos a referir a la búsqueda de eficiencias y a las herramientas de evaluación para alcanzar dicho fin. Cabe destacar que este criterio y herramientas se encuentran previstos en la normativa del SNIP y, si bien no es el único posible de aplicar, es el más difundido por ser más preciso y válidamente aplicable a distintos escenarios.

Al ser fenómenos que se presentan en el tiempo, los proyectos se condicionan a las exigencias de su contexto. El principal dilema que existe hoy en día respecto al inicio de PIP's es, justamente, la decisión de llevarlos a cabo, esto es, decidir invertir sobre una idea debido a que la misma pretende satisfacer intereses generales.

En tal sentido, actualmente, invertir supone derivar escasos recursos –trabajo, capital y tierra– de la producción de bienes de actual consumo a la producción de bienes de capital que contribuirán al incremento del flujo de consumo de bienes disponibles en el futuro. La inversión en un proyecto significa pues destinar de manera particular escasos recursos en el presente, lo cual traerá como resultado un flujo de retorno en el futuro. Por ejemplo: tierra, capital y trabajo pueden ser destinados a la construcción de una represa, que generará como resultado el incremento de electricidad en el futuro (en realidad, en mayor o menor medida, se generarán también otros resultados tales como irrigación, control de desbordes, entre otros).

Sin embargo, los beneficios, pese a que pueden ser variados, no significan necesariamente que sean superiores a los costos que el proyecto requiere. En tal sentido, un aspecto importante a considerar es la debida asunción de costos y beneficios, esto es, determinarlos de manera objetiva a fin de tener una idea clara de la bondad del proyecto.

Los beneficios son aquellos que se obtienen por la satisfacción de una necesidad, ya sea por que genera rentas y permite la sostenibilidad de una actividad, o porque satisface prioridades en temas claves como educación, salud, transporte, entre otros, lo cual puede ser también valorizado y medido.

El costo del proyecto se medirá también por su costo de oportunidad. En nuestro ejemplo, el valor de los bienes y servicios que hubiesen sido generados por la tierra, capital y trabajo, si no hubiesen sido empleados en la construcción de la represa. Asimismo, como se indicó líneas arriba, los proyectos tienen la particularidad de generar tanto efectos positivos como negativos si consideramos que su ejecución, implementación y/o ejecución pueden llegar a repercutir en las personas y el medio ambiente en el que se desarrollan, transformándolos para bien o para mal, lo que también constituye costos del proyecto.

Estos conceptos (costos y beneficios) se resumen en herramientas de evaluación. Las herramientas de evaluación proveen de información a quienes toman decisiones a efectos de decidir la disposición de escasos recursos. En tal sentido, económicamente hablando, una herramienta de evaluación ofrecerá información que permita comparar los costos del PIP con los beneficios (retorno) futuros que pueda razonablemente producir, de tal manera que en líneas generales se satisfaga el interés público.

La medición entre costos y beneficios, decidiendo por aquellas alternativas en las que los beneficios son mayores a los costos se denomina el criterio Kaldor-Hicks. Este criterio encierra

un concepto distributivo importante, los resultados netos de la evaluación de un proyecto al ser positivos deberán permitir compensar a aquellos que puedan verse afectados por los impactos negativos del mismo, esto es, compensar los costos. En tal sentido, la evaluación de proyecto en base a la satisfacción de este criterio se limitará a determinar y, por ende, seleccionar aquella alternativa (proyecto) que brinde mayores beneficios netos.

Adicionalmente, y compatible con lo anotado respecto a la comparación de costos versus beneficios, importante es también determinar cuál es la necesidad a satisfacer, esto es, qué solución puede brindar el proyecto en términos de demanda insatisfecha. Esto es, el proyecto es la creación de una oferta (oferta optimizada) que cubrirá una demanda determinada a través del uso eficiente de recursos.

IV. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN: EL ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Entendido en líneas generales el criterio de evaluación propuesto para la búsqueda de eficiencias, el principal aspecto a determinar es cómo satisfacemos el mismo a través de una metodología de análisis, esto es, qué herramienta o herramientas podemos emplear y considerando qué pautas cumplimos con el criterio señalado.

En la mayoría de circunstancias, un análisis financiero empleando precios de mercado para valorar los costos y beneficios de un proyecto nos dirá simplemente si un proyecto es financieramente rentable. No obstante, los precios de mercado usualmente contienen muchas distorsiones como son impuestos, tarifas, control de precios y, en general, diferentes externalidades que no permiten reflejar el verdadero costo y beneficio de la economía por el uso o destino de recursos para la ejecución de un proyecto.

En tal sentido, la herramienta a emplear deberá considerar en su aplicación el empleo de información asumiendo el escenario de un mercado imperfecto. El análisis económico de un proyecto considera justamente un escenario en el cual existen distorsiones en los precios, tanto de los costos de un proyecto como de sus beneficios. Para tal efecto procura corregir tales distorsiones tratando de calcular los precios sombra o económicos, que mejor reflejen los costos y beneficios finales de un proyecto.

Una metodología de evaluación que considera en su análisis el cálculo de precios sombras o económicos, y por ende la medición de beneficios marginales de un proyecto, es el denominado Análisis Costo - Beneficio social (en adelante ACB), metodología que a nivel del SNIP se aplica para la formulación y evaluación de las alternativas planteadas en el PIP durante la etapa de preinversión. Estas líneas no pretenden brindar una explicación detallada de esta metodología de evaluación, únicamente indicaremos los principales aspectos de su funcionalidad a fin de entender su uso como herramienta de toma de decisiones.

El verdadero beneficio económico de un PIP se mide en función a los beneficios marginales sociales que el mismo ofrece, esto es, cuánto la población está dispuesta a pagar por el bien o servicio brindado por el proyecto. La medición de los beneficios sociales se realiza a través del análisis del "flujo neto" derivado del proyecto. Esta idea permite medir todo tipo de emprendimiento en función a los posibles beneficios que durante un periodo de tiempo el proyecto puede brindar. En tal sentido, el evaluador deberá medir el flujo de ingresos o inversiones versus el flujo de salidas o beneficios, determinando entre ambos el flujo neto del proyecto.

A este nivel es necesario incorporar en todo análisis el concepto de descuento, que ocurre cuando las salidas e ingresos se dan en el futuro. Este concepto es importante, sobretudo en casos en los que existe un portafolio de proyectos y se requiere priorizar entre una pluralidad de posibles soluciones.

En el caso de la metodología de ACB, los beneficios y costos futuros son descontados a su valor presente (VP). La necesidad del descuento se genera debido a que la gran mayoría prefiere y decide por consumir ahora en lugar de esperar a una fecha futura y, si consumimos ahora, usualmente derivamos recursos, lo cual es un costo de oportunidad.

Una cantidad disponible dentro de cinco años no es mejor que dicha cantidad disponible hoy. Ello deriva del simple hecho que una cantidad al día de hoy puede ser invertida y generar intereses en cinco años, lo cual es mucho mejor que simplemente recibir al término de cinco años la cantidad propuesta al año uno (considerado cero para efectos de evaluación financiera).

Así, cuando el valor de una cantidad de dinero en un tiempo futuro es multiplicado por el valor de descuento de dicha cantidad en el futuro, el resultado es el valor presente descontado del beneficio del proyecto. El mismo principio rige para los costos. En tal sentido, los beneficios netos del proyecto no es otra cosa sino la suma de los valores presentes tanto de los beneficios como de los costos.

La metodología de ACB aplica principalmente la regla del Valor Actual Neto (VAN).⁴ La regla del VAN establece que si el valor presente descontado de los beneficios excede el valor presente de los costos, el proyecto debe ser ejecutado. Esto es equivalente a la condición de que los beneficios netos deben ser positivos.

Es importante señalar que existen diversas metodologías de evaluación: algunas ponen mayor énfasis en aspectos económicos, otras en consideraciones sociales y otras tantas en ambientales.⁵ El encargado de toma de decisiones deberá elegir entre aquellas que se complementen a efectos de considerar todos los aspectos posibles, de manera razonable, que están involucrados en la ejecución de un proyecto.

V. EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)

En Lima, una de las principales avenidas que une cuatro distritos y que conecta a otras importantes avenidas es testigo de los restos de una millonaria inversión que concluyó al final en un ineficiente uso de recursos públicos. Este proyecto inconcluso que pretendió brindar una solución al caótico tránsito en la ciudad capital, no ha sido retomado debido a que al ser sometido al rigor de un análisis de toma de decisión, se concluyó que existen otras alternativas a menores costos que brindan soluciones con mayores ventajas para la ciudad. Solo después de 20 años, existe un plan para emplear las obras inconclusas, lo cual representa apenas un 20% del plan inicial de lo que era el proyecto del tren eléctrico.

La construcción de un mirador de 40 metros de altura en Tambopata (Madre de Dios) con un costo de inversión de S/. 2 millones y costos de mantenimiento anual por S/. 200 mil, tuvo como propósito detrás de la obra el crear un atractivo turístico para la ciudad. A la fecha, el elevador que facilita el acceso a la parte alta del mirador está fuera de funcionamiento por falta de mantenimiento. En este caso los recursos empleados hubieran podido destinarse a disminuir, por ejemplo, la tasa de analfabetismo de la población (22.3%), o aumentar la cobertura de agua potable (34.8%).

La construcción del Centro Cívico de Palca y del Auditorio Subterráneo, ambos en Huancavelica, el departamento más pobre del país, que tiene el 84.4% de su población en situación

⁴ Cabe destacar que en la metodología Costo - Beneficio del SNIP se aplica también como indicador la Tasa Interna de Retorno (TIR), según sea el caso.

⁵ Considero el caso de la metodología Costo - Efectividad que también utiliza el SNIP durante el etapa de preinversión, al cual se aplica solo en caso que no sea posible efectuar una cuantificación adecuada de los beneficios en términos monetarios. Esta metodología consiste en comparar las intervenciones que producen similares beneficios esperados con el objeto de seleccionar la de menor costo dentro de los límites de una línea de corte.

de pobreza y solamente el 33,3% de los habitantes tiene acceso al abastecimiento de agua potable. Verdaderos "elefantes blancos" que generan egresos importantes a la Región por concepto de operación y mantenimiento.

El "Monumento al Árbitro" en Tumbes, donde la tasa de analfabetismo es de 22,3%, mayor que el 11,8% del promedio nacional. El "Monumento a la Maca" cuyo costo fue de S/ 633 mil, que se encuentra en el centro poblado de Huayre en Junín, que solo posee 684 habitantes y que requieren urgentemente de soluciones de agua y luz.

Sería imposible enumerar los múltiples casos de uso ineficiente de recursos públicos en nuestro país. Podríamos tratar de hacerlo hasta el cansancio, pero nos faltaría no solo tiempo sino también espacio que bien podría extenderse a un libro sobre el particular. Con seguridad, el común denominador en todas las experiencias que se puedan citar o recordar es la ausencia de una metodología de evaluación como herramienta para la toma de decisiones de inversión.

La complejidad que reviste la toma de decisiones para efectos de emplear recursos escasos de manera eficiente, generó la creación de un sistema público de evaluación de proyectos. En el año 2000 se emite la Ley 27293 del Sistema Nacional de Inversión Pública, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" del 28 de junio de 2000, y modificada posteriormente por las Leyes 28522 y 28802.

De acuerdo con los artículos 1 y 5 de esta Ley, son objetivos del SNIP lograr el uso eficiente de los recursos públicos, a través de la creación de una cultura de proyectos que permita la uniformización de criterios en la formulación de proyectos, estableciendo así el ciclo del proyecto, sin importar la naturaleza del mismo (proyectos vinculados a agricultura, educación, saneamiento, entre otros), a efectos de fortalecer la capacidad de planeamiento del Sector Público y crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por periodo multianuales no menores de tres años.

Cabe indicar que en un inicio el marco previsto por las normas del SNIP revestía cierta complejidad en su desarrollo. Asimismo, la existencia de vacíos hicieron lenta su aplicación, lo cual añadido a la falta de capacitación, generó problemas en su difusión inmediata.

Si bien el sistema ha ido implementándose de manera paulatina y mejorando progresivamente respecto a los procedimientos que lo subyacen, aún existen muchos aspectos que deben ser atendidos a efectos de combatir una corriente de opinión que viene fortaleciéndose bajo el argumento de priorizar "efectividad" sobre "eficiencia". El supuesto retraso en la evaluación y aprobación de los Estudios de Preinversión aún genera espacios de argumentación contra el SNIP propiciando que debates como el ocurrido en el año 2005 respecto a la modernización de Talara y del puerto de ENAPU, nuevamente ocupen primeras planas. A mediados de dicho año, desde distintos niveles que conforman la actividad empresarial del Estado, e inclusive representantes del Poder Legislativo, afirmaban que el SNIP era una "camisa de fuerza" que retrasaba iniciativas importantes de mejora.

Desde su creación e implementación, el SNIP ha tenido por objetivo dotar de reglas, técnicas y herramientas al sector público para la evaluación de PIP's en los que se encuentren comprometidos recursos públicos. Sin embargo, luego de una serie de marchas y contramarchas, favorables y desfavorables, persisten algunas debilidades, como la falta de manejo (capacidad) y coordinación entre los diversos actores que utilizan el SNIP para proponer y, sobretodo, ejecutar un PIP, así como el uso inadecuado y/o escaso desarrollo de las herramientas propuestas por dicho sistema, como es el caso de los programas de inversión.

Otra debilidad del SNIP es la carga procesal de expedientes, la cual genera una excesiva dilación en la ejecución de iniciativas. Asimismo, no se ha previsto la dotación de estándares que permitan la creación de expedientes resumidos a través de datos concretos. Por el contrario, teniendo a la

vista algunos de los expedientes, nos hemos encontrado con un conjunto de interminables folios que deben ser evaluados en el Banco de Proyectos sin contar con una metodología uniforme.

No obstante, es menester señalar que las fallas en la implementación y ejecución de PIP's declarados viables en la mayoría de casos no es responsabilidad del SNIP: la falta de asignación de recursos o la decisión política de asignar la prioridad a otros proyectos que aún se encuentran en etapa de preinversión, independientemente de la eventual necesidad de realizar verificaciones de la viabilidad durante la etapa de ejecución por defectos en la evaluación de un PIP declarado viable, son una clara muestra de que aún en el Perú, pese a contar con un marco normativo aceptable, el planeamiento, evaluación y ejecución de los PIP's se sigue tratando de manera empírica, y que poco se ha avanzado en la difusión de una "cultura de la proyectización" entre los distintos niveles de gobierno.

VI. RETOS DEL SNIP Y PROPUESTAS

I. Pautas para la Ejecución Eficiente de Proyectos

Como es de público conocimiento, actualmente se ha revelado una incapacidad de los actores del SNIP para ejecutar los PIP's. De acuerdo a un diario de circulación local, el MEF ha reportado que existen más de 12,000 PIP's declarados viables sin ejecutar, cuyo monto asciende a S/. 6,500 millones.⁸ En este punto consideramos importante que se implementen pautas o lineamientos claros para la evaluación y ejecución de los PIP's pues lo anotado, en nuestra opinión, es una manifestación de la falta de coordinación entre los diversos actores que utilizan el SNIP.

En el caso del SNIP, las normas subyacentes a dicho sistema no han previsto, ni propuesto, lineamientos claros para la ejecución de PIP's, con lo cual la sola elaboración de un expediente técnico o de un estudio definitivo reviste complejidad para las Unidades Ejecutoras. Los procesos que enmarcan las principales actividades del sistema se encuentran previstos en la Resolución Directoral No. 009-2007-EF/68.01 que aprueba la Directiva No. 004-2007-EF/68.01. En dicha norma se consagran los roles y funciones de los actores del sistema (Ministerio de Economía y Finanzas, Unidad Formuladora, Oficina de Programación e Inversiones, Órganos Resolutivos, Unidad Ejecutora), los requisitos mínimos que deben cumplir los estudios de preinversión, los procedimientos para declarar la viabilidad de los PIP's, los requisitos para proponer conglomerados y/o programas de inversión, entre otros. De una lectura de la citada directiva se coliga que el SNIP ha concentrado especial énfasis en la etapa de preinversión (de acuerdo con el "Ciclo del Proyecto" propuesto por el sistema), relegando hasta cierto punto el desarrollo de las demás etapas.

En nuestra opinión, las normas del SNIP establecen el QUÉ debe hacerse durante la etapa de ejecución del PIP pero no proponen pautas vinculadas al CÓMO. Asimismo, si bien existen enunciados generales, tampoco establecen pautas vinculadas a la coordinación de los actores "durante" el Ciclo del Proyecto, independientemente de la fase en que intervengan, olvidando que tal ciclo debe concebirse como un todo integrado y no como una serie de etapas independientes entre sí.

Considérese como ejemplo el siguiente: un PIP formulado, que viene siendo evaluado por la Oficina de Programación e Inversiones pertinente, que de acuerdo con la complejidad y el monto de inversión del mismo, aprueba el Estudio de Preinversión correspondiente (Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad) elaborado por la Unidad Formuladora y declarada la viabilidad, encarga la ejecución del PIP a la Unidad Ejecutora, la misma que debe proceder a elaborar el Expediente Técnico o el Estudio Definitivo, el cual debe cofinarse a los parámetros establecidos en el Estudio de Preinversión. Sin embargo, durante la ejecución del mismo, se advierte una serie de modificaciones por diferencias

⁸ Al respecto ver noticia en el Diario Gestión, 09 de mayo 2008.

técnicas que suponen modificar parámetros mal definidos en la etapa de preinversión, o errores en el cálculo de los plazos o costos para la implementación del PIP, o la falta de previsión de presupuesto, lo que genera un retraso en la ejecución del PIP pues debe verificarse su viabilidad.

Aunque no todas las veces tales deficiencias necesariamente son producto de un estudio de preinversión mal elaborado y/o evaluado, otras veces ellas podrían reducirse o mitigarse si es que en la misma etapa de preinversión los evaluadores reciben la mayor cantidad de información posible del resto de los actores intervinientes en el Ciclo del Proyecto, lo que supone la regulación de mecanismos más claros y efectivos de coordinación, por ejemplo, con la Unidad Ejecutora, a fin de determinar costos y plazos reales disponibilidad de personal, proveedores, locatarios y/o contratistas, etc., en el Plan de Implementación del Estudio de Preinversión, que detalla la programación de las actividades previstas para el logro de las metas del PIP.

Si bien el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) aprobado por Resolución Directoral N° 001-2006-EF/68.01 establece lineamientos para que tanto la Dirección General de Programación Multianual como las respectivas Oficinas de Programación e Inversiones realicen el seguimiento físico y financiero de los PIP's, proponiendo mecanismos de control respecto a las acciones que desarrolle la Unidad Ejecutora, cuyo propósito es verificar y cuidar que el PIP declarado viable en la etapa de preinversión mantenga las mismas condiciones de viabilidad (estableciéndose por ende acciones a seguir en caso se presenten variaciones o cambios que afecten la viabilidad del proyecto), tales mecanismos: (i) son reactivos, pues se basan en actividades paralelas post planeamiento de la inversión y no en actividades previstas como parte de un plan integral de evaluación y ejecución de un PIP; y (ii) no dan solución alguna al problema de un PIP viable aprobado con deficiencias en el Estudio de Preinversión correspondiente.

Al inicio del presente artículo hemos narrado el influjo de una corriente de estudio que ha influenciado y determinado inclusive cambios en la concepción de estructura de organizaciones. Estas pautas se han determinado luego de un largo proceso que como indicamos, ha definido lo que hemos llamado la "cultura de la proyectización". Prácticamente han transcurrido cuatro décadas desde que se diagnosticó el especial tratamiento que los proyectos deben tener a efectos de ser administradas eficientemente, y las sucesivas prácticas y estudios han determinado una base de conocimientos a través del uso de distintas herramientas y técnicas aplicables a todo tipo de proyectos resumidos en un compendio denominado "cuerpo de conocimiento". Este tipo de compendio, entre otras cosas, pone especial énfasis al tratamiento del proyecto en su etapa de ejecución—etapa de inversión según el SNIP—, sugiriendo la aplicación de buenas prácticas y desarrollando áreas de conocimiento cuyo principal objetivo es la debida gestión del proyecto en base a la satisfacción de tres importantes criterios: tiempo, calidad y costo.

Elo ha generado que en distintas partes del mundo se adoptan y creen sistemas basados en los lineamientos de este "cuerpo de conocimiento". Así por ejemplo, organizaciones gubernamentales como la NASA, organismos federales en Australia, Canadá y organizaciones privadas con presencia mundial, adoptan los lineamientos sugeridos en el "cuerpo de conocimiento" a efectos de enfrentar los retos que supone la administración de un proyecto. Parte de esta tendencia es consecuencia de evitar repetir historias fallidas en la implementación y ejecución de proyectos, lo cual tiene una incidencia negativa desde el punto de vista económico, que dependerá del costo de oportunidad evaluado de los recursos dispuestos sin mayor resultado y el impacto de la demanda insatisfecha, lo cual puede representar sumas muy significativas.

En tal sentido, siguiendo el punto inicial de partida de crear un sistema de desarrollo basado en proyectos, sugerimos la implementación de guías sencillas para efectos de promover técnicas y herramientas para la debida gestión de proyectos en la etapa de ejecución. En nuestra opinión, las normas del SNIP deberían proponer pautas para formular un plan de ejecución y gestión del proyecto,

que posibiliten una razonable coordinación entre los actores, así como una debida estimación del logro de los resultados o fines del proyecto. Una base al respecto para el sistema puede ser los lineamientos que ofrecen los distintos estándares de Gerencia de Proyectos consagrados por las más importantes asociaciones que administran los "cuerpos de conocimiento" de Gerencia de Proyectos.⁵

2. Planificación y Desarrollo de Programas

Uno de los principales retos del SNIP es que los actores cumplan a través de lineamientos y directivas con los fines del sistema. A la fecha es cada vez más frecuente escuchar sobre la falta de articulación de muchos proyectos con los lineamientos de desarrollo nacional, regional y local. Parte de esta deficiencia es la falta de relación entre los principios del SNIP y sus directivas, esto es, entre los lineamientos macro del sistema y las guías o directivas que articulan los lineamientos macro de dicho sistema, lo que supone también establecer mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Uno de los principios que consagra el SNIP es que los PIP's se rigen por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales. Este enunciado previsto en el artículo 4 de la Ley del SNIP, sin embargo, no es atendido a cabalidad debido a la falta de pautas claras a nivel de las normas que determinan el desarrollo de acciones por parte de los actores del SNIP, pero sobretudo por la falta de consenso y una visión conjunta de la realidad y de la administración de problemas en el país.

En nuestra opinión, el Gobierno Central debe jugar un rol protagónico a efectos de sugerir y coordinar acciones en función a prioridades nacionales. Para ello, cada proyecto, independientemente del lugar o localidad en el que se desarrolle, debe aportar significativamente a la concreción de lineamientos de desarrollo macro. De lo contrario, el gasto del recurso deviene igualmente ineficiente debido al reducido impacto positivo que brinda el proyecto de manera aislada o inarticulada con el sistema.

Sobre el particular, pensemos en medidas de prevención de desastres por efectos de fenómenos naturales de periodicidad en nuestra costa, como es el caso del Fenómeno del Niño. Las medidas que pueda dictar el Gobierno Central sin la debida ejecución de un programa ("programificación") y sin la coordinación a nivel de gobiernos regionales y locales ("planificación"), resultan ser menos eficaces. Por el contrario, si se opta por coordinar un conjunto de medidas (proyectos) entre los distintos actores que históricamente han sufrido con mayor crudeza los embates de dicho fenómeno, y planificar acciones con miras a minimizar sus efectos, los resultados serán más eficaces. Bajo este criterio deberían definirse los programas de inversión a los que alude el SNIP, otorgándoles contenidos mínimos especiales, dada la naturaleza del problema macro que pretenden resolver.

En lo relativo a la planificación, debe ser prioridad, a través de los planes multianuales, el desarrollo de carteras de proyectos, fomentando la evaluación y ejecución de un conjunto de proyectos de manera coordinada a fin de lograr mayores beneficios. Parte de la solución a este problema podría partir con la implementación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, en adelante CEPLAN, previsto en la Ley 28522 del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo No. 054-2005-PCM.

⁵ El estudio de proyectos como "pseudoprofesion" generó desde los años sesenta (inicios) la formación de asociaciones profesionales cuyo propósito fue difundir el interés por el estudio de proyectos y crear estándares o "bodies of knowledge" para la gestión de los mismos. Actualmente existen formalmente tres "bodies of knowledge" sobre gerencia de proyectos: El promovido por el Project Management Institute (PMI), el otro es el que comprende los cuerpos de conocimientos Francés, Inglés y Alemán auspiciado por el International Project Management Association (IPMA), y el promovido por la JPMF (Japanese Project Management Forum). Al respecto ver MORRE, P.; CRAWFORD, C.; HODGSON, D.; SHEPHERD M. y THOMAS, J., *Exploring role of formal bodies of knowledge in defining a profession: The case of project management*, New York, Elsevier, 2006, p. 23.

En nuestra opinión, el CEPLAN debería tener funciones de relación directa con los intervinientes del SNIP. Así, en la etapa de preinversión el CEPLAN podría intervenir a efectos de congrega y definir acciones de solución a necesidades que afectan regiones o circunscripciones territoriales en las que requieren con urgencia la disposición inmediata de recursos, en tanto que en la etapa de inversión el CEPLAN debería actuar como coordinador entre los distintos actores del SNIP a fin de establecer pautas y reglas para la ejecución de programas de inversión y/o proyectos que satisfagan los planes a largo, mediano y corto plazo, según lo previsto en un determinado Plan Estratégico.

3. Celeridad en Procedimientos: Formatos Estandarizados

Un hecho que reviste singular importancia es el referido a la formulación de formatos de observancia obligatoria a efectos de agilizar el procedimiento de evaluación y evitar "cuellos de botella" en el flujo de información por la falta de herramientas que facilitan la labor de los evaluadores. Si bien el análisis y evaluación de cada proyecto (estudios de preinversión) varía en función a la escala y tipo de proyecto, lo cierto es que puede establecerse el uso de medios electrónicos y formatos de tecnología de la información que permitan a nivel administrativo una labor de evaluación más rápida y eficiente.

A nivel del Banco de Proyectos el uso de formatos tanto en el caso de la presentación de la metodología ACB (Análisis Costo Beneficio) como en el caso de la metodología de Marco Lógico, permitirían una evaluación más rápida debido a la uniformidad en la presentación de la información y, en casos como el ACB, el uso de hojas de cálculo estandarizadas permitirían una evaluación mucho más expeditiva, creando a su vez una base de datos dinámica a través de la exportación de información en una fuente de data única, dividido por zona o localidad, que permita evaluarla como base para futuras evaluaciones.

Campbell y Brown¹⁴ han desarrollado, a través de hojas de cálculo un método para realizar el análisis financiero y económico de proyectos empleando la herramienta ACB. Esencialmente, se elaboran cuatro estudios que determinan los resultados del proyecto; por un lado tenemos los resultados del proyecto a precios de mercado, que se presenta en una pestaña; luego se evalúa los beneficios del emprendimiento para el privado a precios de mercado, a efectos de medir el impacto del proyecto y los beneficios obtenidos por el inversionista a fin de considerar, de ser el caso, posibles concesiones en términos, por ejemplo, de beneficios tributarios; luego se analizan los resultados del proyecto considerando los precios económicos (*efficiency analysis*); y finalmente se analiza la desagregación del flujo del proyecto entre los grupos a beneficiar (*referent group*) y los que no forman parte del mismo.

Lo interesante de este estudio es que la metodología del ACB (que también utiliza el SNIP para la evaluación de PIP's) ha sido estructurada en hojas de cálculo que permiten intercambiar y variar data, empleando un formato estándar que facilita el análisis de la información—de las cantidades asumidas como costos y beneficios—quedando en manos del evaluador verificar el rigor de los valores asumidos por el proponente en todas las etapas que comprende el estudio.

VII. CONCLUSIONES

El presente artículo ha pretendido realizar una mirada distinta—pero positiva—del SNIP desde el punto de vista de la "proyectabilidad", realzando la utilidad y los beneficios que derivan de dicho sistema si atendemos a su razón de ser, cual es constituirse como un sistema que administra

¹⁴ CAMPBELL, Harry y BROWN, Richard, *Benefit Cost Analysis - Financial and Economic appraisal using spreadsheets*, New York, Cambridge University Press.

eficientemente los recursos del Estado. Nuestras observaciones únicamente tienen como propósito buscar la maduración del sistema, de forma tal que los beneficios que se puedan generar sean cualitativamente y cuantitativamente superiores a los que actualmente vienen lográndose.

Sin duda, a la fecha, cabe realizar muchas labores para fortalecer el SNIP, no siendo las sugerencias o aportes brindados los únicos a considerar. Sin embargo, hemos planteado dos de índole estructural que permitirían dotar de mayor efectividad al sistema en el mediano y corto plazo, en tanto ambos aspectos contribuyen a crear una cultura de proyectos basada en la planificación y gestión eficiente de los recursos.