

# Apuesta por la inversión pública con las probabilidades en contra

6 de agosto de 2020

**Eco. Enver Figueroa Bazán**  
**Vie 31 de Julio de 2020**  
**Para Lampadía**

Cada vez que la economía peruana sufre un shock adverso, se apela a la inversión pública para su recuperación. Para la recuperación de la economía tras la pandemia, nuevamente se está apostando por ella. Sin embargo, la apuesta puede ir con las probabilidades en contra si, como las veces anteriores, no se corrigen los factores sistemáticos que la hacen lenta e ineficiente, y uno de ellos es precisamente su marco normativo: el Invierte.pe.



Se sabe que una limitante estructural en la ejecución de las inversiones públicas son las pocas capacidades de gestión instaladas en las entidades públicas, desde los ministerios hasta las municipalidades. Pues bien, el Invierte.pe ha hecho innecesariamente complejo proceso de formulación de proyectos de inversión, con lo cual ha hecho que las pocas capacidades instaladas sean aún más insuficientes.

El Invierte.pe es un ejercicio teórico que se ve bien desde una perspectiva académica, pero asume muchos elementos que en la práctica no se dan. Por ejemplo, la formulación de un proyecto parte de un diagnóstico de brechas que debe ser elaborado por el Sector y el GR o GL correspondientes. Sin embargo, en la práctica no existen los sistemas de gestión de información que permitan tener actualizados los datos necesarios para dicho diagnóstico. Aún menos existen las capacidades para hacer análisis de datos en las entidades públicas. Pero también el Invierte.pe exige un grado de coordinación entre sectores y gobiernos subnacionales que es muy difícil de lograr por múltiples restricciones que van desde la dificultad de las comunicaciones hasta la sobrecarga de trabajo y la alta rotación en los puestos.

Para agilizar la formulación y ejecución de inversiones públicas entonces, se debe mejorar las capacidades de gestión sí, pero antes debe simplificarse el sistema de modo que sea más fácil alcanzar el nivel de capacidades de gestión necesario.

Como una vía de escape a su propia complejidad, los hacedores del Invierte.pe plantearon la figura de las IOARR (inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición). Pero cabe recordar que uno de los mayores problemas que generó la complejidad del SNIP, era que incentivaba la atomización de las inversiones. Bueno, las IOARR tienen el mismo efecto, con lo cual la inversión pública termina diluyéndose en gasto intrascendente que no mejora la calidad de vida de las personas.

Frente a ello, se ha propuesto que la formulación y ejecución de inversiones siga procesos que están bien definidos en estándares internacionales como el PMBOK (Project Management Base of Knowledge) así como los principios AGILE. De hecho, el propio MEF empezó a hablar de cambios en ese sentido tras los Panamericanos, pero sólo dio para emitir el DU 021-2020, que introduce los métodos BIM y de gestión de contratos para construcción de infraestructura, pero sólo para proyectos "especiales" que sean declarados así por las respectivas entidades.

Otra limitante en el ciclo de gestión de inversiones es que está estructuralmente atado al ciclo del presupuesto. El planeamiento de las inversiones no debiera responder a la recaudación tributaria corriente, sino más bien a los flujos de caja esperados de las actividades que generan canon, por ejemplo. La programación multianual de las inversiones para tres años es un periodo demasiado corto si se quiere estimular inversiones de mayor impacto, que necesitan horizontes temporales de 20 o más años.

La necesidad de impulsar la economía por la pandemia debería llevar a realizar las reformas siempre postergadas en el sistema de inversión pública. El primer paso tiene que ser romper la dependencia financiera de las inversiones del ciclo presupuestario.

Luego, la necesidad de simplificar el sistema, eliminando cosas que estarían bien para un curso de Finanzas públicas de la Kennedy School pero que no son factibles en la realidad peruana, junto con la existencia de modelos de gestión de inversiones probados, debiera llevar a adaptar dichos modelos con los cuáles se ganaría eficiencia. En particular, con la implantación de PMOs (Project Management Offices) con capacidades para integrar la preinversión y la inversión, se ganaría la consistencia que ahora no se tiene entre ambas fases, además de ahorrar mucho tiempo y recursos.

**Lampadía**